

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

# DIE BEDEUTUNG DER EUROPAWAHL STÄRKEN

Wie kann die parlamentarische Demokratie  
auf EU-Ebene verbessert werden?

**Manuel Müller**  
Oktober 2020



Ein hohes Maß an institutioneller Verflechtung und eine sehr konsensorientierte politische Kultur schwächen die politische Verantwortung auf EU-Ebene und vermindern die Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament.



Um die europäische parlamentarische Demokratie zu stärken, müssen Europawahlen folgenreicher werden und der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen in der EU steigen.



Dies erfordert kurz- und langfristige Reformen in Bezug auf das europäische Wahlsystem, die Parlamentarisierung der Europäischen Kommission sowie ein transparenteres und effizienteres Gesetzgebungsverfahren.



## 1 EINLEITUNG

Im Vergleich zu den meisten anderen demokratischen politischen Systemen zeichnet sich die Europäische Union (EU) durch einen ungewöhnlich hohen Grad an institutioneller Verflechtung und ein geringes Ausmaß an Mehrheitsentscheidungen aus (Costa/Magnette 2003). Diese starke Konsensorientierung sollte ursprünglich eine Kultur der Kompromisse fördern. Sie verringert jedoch nicht nur die Effizienz der Entscheidungsfindung, sondern schwächt auch die parlamentarische Demokratie auf europäischer Ebene und führt dazu, dass das Europäische Parlament (EP) im politischen System der EU eine schwächere Position einnimmt, als dies bei direkt gewählten Kammern auf nationaler Ebene üblicherweise der Fall ist. Dass die Konfliktlinien in europäischen Entscheidungsprozessen häufiger zwischen den Institutionen als zwischen Parteien verlaufen, setzt einen Anreiz zur Bildung breiter Allianzen innerhalb des EP. Die politische Kultur des Parlaments ist deshalb durch wechselnde Mehrheiten um eine informelle »ewige Große Koalition« und eine geringe Konkurrenz zwischen den großen pro-europäischen Parteien gekennzeichnet.

Diese geringe Konkurrenz schränkt ihrerseits die Möglichkeiten der Bürger\_innen ein, demokratischen Einfluss auf supranationaler Ebene auszuüben. Solange es nicht zu drastischen Stimmverschiebungen hin zu Anti-EU-Parteien kommt, führen Wahlen zum Europäischen Parlament kaum zu einer wesentlichen Veränderung des politischen Kurses der EU (Follesdal/Hix 2006). Dieser Mangel an europäischen Richtungsentscheidungen macht die EU weniger empfänglich für die Forderungen der Bürger\_innen und verringert die demokratische Bedeutung von Europawahlen. In der Folge behandeln die Wähler\_innen Europawahlen bis heute als »Nebenwahlen« (Reif/Schmitt 1980, Träger/Anders 2020). Trotz des Aufwärtsknicks im Jahr 2019 ist die Wahlbeteiligung im Allgemeinen niedriger als auf nationaler Ebene, Kandidat\_innen und Programme sind weniger bekannt und die Diskurse heterogener, was wiederum die politische Verantwortung schwächt.

Gleichzeitig begünstigt – in einer für übermäßig konsensorientierte Systeme typischen Weise – das Fehlen einer loyalen Opposition innerhalb des Systems die Entstehung einer Opposition gegen das System selbst (Andeweg 2000: 552). Während die EU-Politik zunehmend Umverteilungseffekte hat und damit somit von Natur aus umkämpfter wird, fehlt durch die geringe Konkurrenz zwischen den pro-europäischen Parteien und durch das Fehlen bedeutungsvoller Wahlen ein Ventil für politische Unzufriedenheit. Dies stärkt populistische Anti-EU-Parteien, die behaupten können, die einzige Opposition gegen den politischen Kurs der EU darzustellen (Müller 2014). Anstatt Konflikte über die EU-Politik zu befrieden, verwandelt die starke institutionelle Konsensorientierung sie so in einen Konflikt über die europäische Integration an sich.

Zur Überwindung dieses Dilemmas ist es notwendig, die politische Verantwortung der politischen Parteien und die Konkurrenz zwischen ihnen zu erhöhen, indem die Wahlen zum

Europäischen Parlament bedeutungsvoller und folgenreicher werden und der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen in der EU erweitert wird. Dieses Unterfangen ist sowohl ein Sprint als auch ein Marathon: Einerseits unterstreichen der Aufstieg populistischer Anti-EU-Parteien in den letzten zehn Jahren und der Sieg der Brexit-Befürworter\_innen, wie dringend die demokratische Legitimität der EU verbessert werden muss. Andererseits erfordert die Weiterentwicklung der EU in eine vollwertige parlamentarische Demokratie Machtverschiebungen, zu denen viele nationale Regierungen noch nicht bereit sind. Auch die für eine Demokratie notwendigen gesellschaftlichen Bedingungen, wie eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit, benötigen Zeit, um sich herauszubilden. Zwar lassen die Erfahrungen der Vergangenheit erwarten, dass eine zunehmende Politisierung der EU auch zu einer Europäisierung der öffentlichen Debatten führen wird (Risse 2014). Die sich gegenseitig verstärkende Dynamik zwischen institutioneller Demokratisierung und dem Entstehen einer transnationalen öffentlichen Debatte kann jedoch nicht überstürzt werden. Die Umwandlung der EU in eine vollwertige parlamentarische Demokratie ist deshalb nur schrittweise zu erreichen.

In diesem Papier werden sowohl kurz- als auch langfristige Perspektiven miteinander verzahnt. Es analysiert im ersten Schritt den Reformbedarf im Hinblick auf die formale und prozedurale Legitimität von Europawahlen und auf die Stellung des EP im politischen System der EU. Zweitens skizziert es konkrete Reformpfade hinsichtlich einer europäischen Wahlreform, der Parlamentarisierung der Europäischen Kommission und der Reform des Gesetzgebungsverfahrens. Diese Reformpfade führen von unmittelbaren Schritten, die nicht notwendigerweise Vertragsänderungen implizieren, zu ehrgeizigeren künftigen Reformen für eine vollwertige parlamentarische Demokratie auf europäischer Ebene.

Die hier vorgestellten Vorschläge konzentrieren sich auf Verfahrensreformen, die von oben nach unten umgesetzt werden könnten. Alle Empfehlungen und ihr jeweiliger Zeithorizont sind in einer Tabelle am Ende dieses Papiers zusammengefasst. Die Vorschläge stammen aus der Studie *Enhancing the Democratic Legitimacy of the European Union* (Müller/Plotka 2020), die eine vertiefte Analyse des Reformbedarfs liefert und weitere Empfehlungen präsentiert.

## 2 REFORMBEDARF

Beginnend mit den ersten Direktwahlen 1979 sowie der schrittweisen Stärkung des EP und der europäischen politischen Parteien seit den 1980er Jahren hat die parlamentarische Demokratie auf europäischer Ebene bereits erhebliche Fortschritte gemacht. Trotz allem besteht in mehreren Bereichen noch beträchtlicher Reformbedarf. Aus rechtlicher Sicht ist die **fehlende formale Wahlgleichheit** ein entscheidendes Hindernis für eine Stärkung des EP. Hinsichtlich der gesellschaftlichen Voraussetzungen einer funktionierenden parlamentarischen Demokratie leidet das EP unter **einer schwachen transnationalen Meinungsbildung und einer mangelnden Sichtbarkeit von Wahlalternativen**. Zudem

wird die Bedeutung der Europawahl durch ihren **fehlenden entscheidenden Einfluss auf die politische Agenda der EU** eingeschränkt.

## MANGEL AN FORMALER WAHLGLEICHHEIT

Während die Europawahlen die meisten formalen Kriterien einer demokratischen Wahl erfüllen, leiden sie unter einem Mangel an transnationaler Gleichheit. Um eine relevante Vertretung auch der kleinsten Staaten zu gewährleisten, folgen die nationalen Sitzkontingente im EP dem Prinzip der »degressiven Proportionalität«, d.h. ein bevölkerungsreicherer Mitgliedstaat wählt mehr Abgeordnete als ein bevölkerungsärmerer, aber weniger Abgeordnete pro Einwohner\_in. Eine in einem bevölkerungsreicheren Staat abgegebene Stimme hat daher weniger Einfluss auf die Zusammensetzung des EP.

Diese mangelnde Wahlgleichheit setzt das EP nicht nur öffentlicher Kritik aus, sondern ist auch zu einem großen rechtlichen Hindernis für eine weitere Parlamentarisierung auf europäischer Ebene geworden. Nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 hindert der Umstand, dass bei »knapper Entscheidung zwischen politischen Richtungen« eine Mehrheit im EP nicht notwendigerweise eine Mehrheit der EU-Bürger\_innen repräsentiert, Deutschland daran, der Bildung einer parlamentarischen Regierung auf EU-Ebene zuzustimmen (Bundesverfassungsgericht 2009: Rn. 281). Daher ist ein Mechanismus zur **Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit zwischen den Fraktionen** (wenn auch nicht unbedingt zwischen den Mitgliedstaaten) notwendig, um weitere Fortschritte auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie auf EU-Ebene zu ermöglichen.

## SCHWACHE TRANSNATIONALE MEINUNGSBILDUNG UND MANGELNDE SICHTBARKEIT VON WAHLALTERNATIVEN

Über diese formale Ebene hinaus zeigt auch die prozedurale Legitimität der Europawahl Schwächen. Da die Wähler\_innen nur die parteipolitische Zusammensetzung des EP, nicht aber das relative Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten beeinflussen können, setzt eine europäische parlamentarische Demokratie voraus, dass Meinungsbildungsprozesse entlang transnationaler sozialer und weltanschaulicher Gegensätze erfolgen, nicht entlang nationaler Interessen.

Tatsächlich ist die transnationale Meinungsbildung aber meist noch immer Aggregationsprozessen auf nationaler Ebene nachgelagert. Beispielsweise wird die Auswahl von Kandidat\_innen für EU-Positionen nach wie vor von nationalen Parteien dominiert, was für EU-Politiker\_innen strukturelle Anreize schafft, eher der Linie ihrer nationalen Partei zu folgen als sich direkt an eine transnationale Öffentlichkeit zu wenden. In der Folge sind die politischen Parteien auf europäischer Ebene (im Folgenden »europäi-

sche Parteien«) intern oft entlang nationaler Linien gespalten und lassen ein klares politisches Profil vermissen. Zur Überwindung dieser Situation ist es notwendig, **die Rolle der Europaparteien in den Wahl- und Auswahlprozessen der EU zu stärken**. Als Repräsentanten transnationaler gesellschaftlicher Cleavages sind die europäischen Parteien am besten geeignet, grenzüberschreitende Meinungsbildungsprozesse zu organisieren und öffentlichen Debatten einen transnationalen Rahmen zu geben. Sie sollten daher ein zentraler Transmissionsriemen zwischen der europäischen Bürgerschaft und den politischen Institutionen der EU sein.

Selbst dort, wo transnationale Parteipositionen existieren, leiden diese oft unter mangelnder öffentlicher Sichtbarkeit. Während das EP als Institution bereits sehr transparent ist, krankt die Nachvollziehbarkeit der EU-Entscheidungsverfahren insgesamt sowohl an ihrer hohen Komplexität als auch an den sehr undurchsichtigen Meinungsbildungsverfahren im Rat und in den informellen Trilog. In der Folge ist der Kenntnisstand der Öffentlichkeit über die verschiedenen Akteure der EU-Politik, ihre Positionen und ihren Beitrag zur EU-Entscheidungsfindung im Allgemeinen gering. Es sind deshalb Maßnahmen notwendig, die die **Transparenz und Nachvollziehbarkeit der EU-Entscheidungsfindung erhöhen**, um transnationale Wahlalternativen sichtbar zu machen und die politische Verantwortung auf europäischer Ebene zu gewährleisten.

## FEHLENDER ENTSCHEIDENDER EINFLUSS DER EUROPAWAHLEN AUF DIE POLITISCHE AGENDA DER EU

Damit Europawahlen bedeutungsvoll werden, müssen die Wahlergebnisse einen direkten Einfluss auf die EU-Politik haben. Dies ist derzeit nur sehr eingeschränkt der Fall. Durch die etablierte konsensdemokratische Praxis wechselnder Mehrheiten auf Grundlage einer »ewigen Großen Koalition« haben die Wähler\_innen fast keine Möglichkeit, Europawahlen zu europapolitischen Richtungsentscheidungen zu machen. Besonders deutlich wird dies im Verhältnis zwischen EP und Kommission: Da die Kommissionsmitglieder von den nationalen Regierungen vorgeschlagen werden, spiegelt die Kommission im Wesentlichen die parteipolitische Zusammensetzung des Rates zum Zeitpunkt der Nominierung wider, nicht eine Mehrheit im EP. Diese parteipolitische Fragmentierung zementiert die »ewige Große Koalition« innerhalb der Kommission und macht es zugleich für jede der großen Fraktionen im EP unmöglich, glaubwürdig die Rolle einer Opposition zu übernehmen.

Ein Schlüsselansatz zur Lösung dieses Problems ist die **Ermöglichung demokratischer Alternanz** in Form einer Parlamentarisierung der Kommission und eines klaren Gegensatzes zwischen einer stabilen Mehrheit und einer loyalen Opposition innerhalb des EP. Die »ewige Große Koalition« aufzulösen und einer der großen pro-europäischen Parteien eine Rolle als Oppositionspartei zu ermöglichen wird die europäische Politik konfliktreicher machen und die Aus-

wirkungen der Europawahlen erhöhen. Gleichzeitig führt die Existenz einer loyalen Opposition zu einer größeren politischen Verantwortlichkeit der Kommission und erlaubt es unzufriedenen Wähler\_innen, gegen den aktuellen politischen *Kurs* der EU zu stimmen, ohne sich dabei Parteien zuzuwenden, die die EU als politisches System ablehnen.

Ein weiteres entscheidendes Hindernis für bedeutungsvolle Europawahlen ist die Position des Rates der EU. Dieser ist an allen wesentlichen Entscheidungen mit einer ähnlichen oder sogar stärkeren Position als das EP beteiligt. Das Verhältnis zwischen dem EP und dem Rat kann daher als Beispiel für einen »perfekten Bikameralismus« (Müller 2016) verstanden werden, ein eher ungewöhnliches Modell für parlamentarische Systeme. Da in beiden Kammern eine Mehrheit erforderlich ist, neigt der perfekte Bikameralismus zur Entstehung großer Koalitionen und wird mit zunehmender parteipolitischer Polarisierung schnell dysfunktional. Noch problematischer wird dies durch die hohen Hürden für die Entscheidungsfindung im Rat, die für die meisten inhaltlichen Entscheidungen entweder eine qualifizierte Mehrheit oder sogar Einstimmigkeit erforderlich machen und dadurch das Risiko politischer Blockaden erhöhen. Dadurch erhalten einzelne Mitgliedstaaten unverhältnismäßig viel Macht, während die Fähigkeit der Mehrheitsparteien des EP zur Umsetzung ihrer Agenda weiter geschmälert wird. Um die Bedeutung der Europawahlen zu steigern, ist es deshalb essenziell, **Blockaden im und durch den Rat zu verhindern**.

### 3 REFORMVORSCHLÄGE

Um diesen Reformbedarf anzugehen, ist ein breites Spektrum von Maßnahmen erforderlich. Eine **Reform des europäischen Wahlsystems** gewährleistet die transnationale Wahlgleichheit und stärkt die Rolle der europäischen Parteien. Die **Parlamentarisierung der Kommission** führt ebenfalls zu einer Stärkung der europäischen Parteien und ist zudem der Schlüssel, um demokratische Alternanz zu ermöglichen. Eine **Reform des Gesetzgebungsverfahrens** kann Blockaden durch Minderheiten von Mitgliedstaaten verhindern und die europäische Entscheidungsfindung transparenter machen. Im folgenden Abschnitt werden konkrete Reformvorschläge in diesen drei Bereichen skizziert.

#### REFORM DES EUROPÄISCHEN WAHLSYSTEMS

Das Wahlsystem der EU ist nach wie vor national fragmentiert. Während der EU-Direktwahlakt nur einige allgemeine Anforderungen, wie die Pflicht zu einem Verhältniswahlsystem, vorsieht, bleiben die meisten spezifischen Regelungen – darunter Regeln zum Wahlalter, zur Listenaufstellung, zum Wahlkampf und zum genauen Wahltag – den Mitgliedstaaten überlassen. Langfristig wird die **Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens** die Wahrnehmung von Europawahlen als kohärenten europäischen Wahlakt stärken und transnationale Wahlkampagnen erleichtern. Da ein solcher

Schritt ausdrücklich in Art. 223 AEUV vorgesehen ist, würde er lediglich eine Reform des Direktwahlakts erfordern.

Aber auch ohne vollständige Harmonisierung ist eine **weitere Synchronisierung der nationalen Wahlverfahren** möglich. Der vom EP im Jahr 2015 angenommene Hübner/Leinen-Bericht schlug eine Reihe von Schritten in diese Richtung vor. Dazu gehören eine gemeinsame Frist für die Aufstellung der nationalen Wahllisten, eine gemeinsame Zeit für die Schließung der Wahllokale in allen Mitgliedstaaten, ein harmonisiertes Mindestwahlalter sowie eine bessere Sichtbarkeit der europäischen Parteien, indem ihre Namen auf den Wahlzetteln erscheinen (Europäisches Parlament 2015; siehe auch Nogaj/Poptcheva 2015). Leider ging der Rat nicht auf diese Vorschläge ein. Die 2018 verabschiedete und bislang noch nicht ratifizierte Wahlreform brachte nur minimale Fortschritte und konzentrierte sich hauptsächlich auf eine nationale Mindest-Sperrklausel sowie auf Maßnahmen zur Vermeidung doppelter Stimmabgabe (Rat der Europäischen Union 2018). Dennoch bleiben die Vorschläge von Hübner/Leinen plausible nächste Schritte einer europäischen Wahlreform.

Eine weitere Maßnahme zur Stärkung der europäischen Parteien ist die **Einführung einer transnationalen Sperrklausel**. Nach einer solchen Regel würden nur Parteien, die mindestens drei Prozent der EU-weiten Stimmen erhalten, für Sitze im EP in Frage kommen, wobei nationale Parteien, die derselben europäischen Partei angehören, als eine Partei gezählt werden (Decker 2015). Diese Reform würde den nationalen Parteien einen starken Anreiz bieten, bereits vor den Europawahlen Mitglied einer europäischen Partei zu werden, statt erst nach der Wahl einer EP-Fraktion beizutreten. Dies würde das europäische Parteiensystem transparenter machen und die politische Abhängigkeit sowie die strukturelle Loyalität der nationalen Parteien gegenüber ihrer Europäischen Partei erhöhen. Gleichzeitig würde es kleine Parteien ohne europäische Partner effizienter ausschließen als die derzeitigen nationalen Sperrklauseln und so eine Mehrheitsbildung im EP jenseits der großen Koalition erleichtern.

Die Wahlreform, die die größte Hebelwirkung zur Stärkung der europäischer Parteien bietet, ist die **Einführung transnationaler (EU-weiter) Listen** (Verger 2018). Auch wenn es eine Vielfalt an Optionen für ihre Ausgestaltung gibt (Müller 2020), bietet jede Version transnationaler Listen den europäischen Parteien jedenfalls eine Rolle bei der Auswahl der Europawahl-Kandidat\_innen und schafft so eine strukturelle Loyalität der Europaabgeordneten ihnen gegenüber. Gleichzeitig geben EU-weite Listen den europäischen Parteien öffentliche Sichtbarkeit auf dem Wahlzettel und damit auch im Wahlkampf.

Schließlich können EU-weite Listen auch dazu genutzt werden, einen **Mechanismus für einen Verhältnisausgleich zwischen den EP-Fraktionen** bei gleichzeitigem Erhalt der degressiven Proportionalität für die nationalen Sitzkontingente zu schaffen. Hierzu würden die transnationalen Sitze so verteilt, dass der Gesamtsitzanteil jeder Fraktion – einschließlich der über nationale Listen gewonnenen Sitze –

dem Stimmenanteil entspricht, den die Fraktion auf europäischer Ebene erhalten hat. (Ein ähnliches System des Verhältnisausgleichs gibt es in Österreich für nationale Parlamentswahlen). Die Beibehaltung der degressiven Proportionalität für nationale Sitzkontingente bei gleichzeitiger Einführung eines Verhältnisausgleichs zwischen den Fraktionen erlaubt es, sowohl den Anliegen kleiner Länder als auch den Bedingungen des Lissabon-Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden.

Für eine rasche Einführung transnationaler Listen sollten diese zunächst die 46 Sitze umfassen, die durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU frei geworden sind. Ausgehend von früheren Wahlergebnissen würde diese Zahl jedoch nur einen teilweisen Verhältnisausgleich erlauben (Müller 2017). Mittelfristig sollte daher **die Zahl der transnationalen Sitze auf etwa 1/6 der Sitze des EP (125 Sitze) erhöht** werden, wofür die nationalen Sitzkontingente reduziert werden müssen. Dies könnte entweder auf einheitliche Weise erfolgen, indem die derzeitige Degressivität beibehalten wird. In diesem Fall wäre eine Vertragsänderung erforderlich, da damit eine Senkung der kleinsten nationalen Sitzkontingente von sechs auf fünf Sitze einherginge. Als Alternative könnte die Reduzierung auch unter Beibehaltung des Mindestkontingents von sechs Sitzen erfolgen. Dies würde die Degressivität der nationalen Sitzkontingente zu Lasten der größeren Mitgliedstaaten erhöhen, aber die Notwendigkeit einer Vertragsreform vermeiden. (Eine Reform des Direktwahlakts wäre in jedem Fall erforderlich.)

## PARLAMENTARISIERUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Eine starke Verbindung zwischen der parlamentarischen Mehrheit im EP und der Europäischen Kommission ist die Grundlage demokratischer Alternanz. Die derzeitigen Auswirkungen der Europawahl auf die Zusammensetzung der Kommission sind jedoch gering. Das EP hat das Recht, die Kommissionspräsident\_in zu wählen, aber nur auf Vorschlag des Europäischen Rates. Und auch wenn der Europäische Rat gemäß Art. 17 (7) EUV bei diesem Vorschlag das Wahlergebnis »berücksichtig[en]« muss, besteht keine Einigkeit darüber, was diese Pflicht genau bedeutet.

Die Einführung von Spitzenkandidat\_innen im Jahr 2014 sollte die Verbindung zwischen den Europawahlen und der Kommissionspräsidentschaft konkretisieren und die Sichtbarkeit der europäischen Parteien während des Wahlkampfes erhöhen. Ihr Potenzial zur Förderung einer transnationalen Öffentlichkeit konnte sich bislang jedoch noch nicht voll entfalten. Als kurzfristige Maßnahme zur Steigerung ihrer öffentlichen Sichtbarkeit sollten die europäischen Parteien ihre **Spitzenkandidat\_innen früher und mit einem inklusiveren Verfahren nominieren**. Die Entscheidung darüber liegt bei jeder europäischen Partei.

Im Jahr 2019 scheiterte das Spitzenkandidatenverfahren, da die EP-Fraktionen keine Mehrheit für eine Spitzenkandidat\_in finden konnten und der Europäische Rat auf seinem

Vorschlagsvorrecht beharrte. Da die Nominierung der Kommissionspräsident\_in immer von parlamentarischen Mehrheiten abhängt, die erst nach der Wahl bestimmt werden können, sollte es keine formale Verpflichtung geben, eine Spitzenkandidat\_in als Kommissionspräsident\_in zu wählen. Selbst wenn es keine parlamentarische Mehrheit für eine Spitzenkandidat\_in gibt, müssen aber die EP-Fraktionen die treibenden Kräfte bei der Wahl der Kommissionspräsident\_in bleiben, ohne vom Europäischen Rat unter Druck gesetzt zu werden. Daher sollte der Zeitplan nach der Europawahl angepasst werden, um **den EP-Fraktionen genügend Zeit zu geben, sich auf eine Kommissionspräsident\_in zu einigen**.

Mittelfristig sollte der Vorrang des EP im Auswahlverfahren deutlich gemacht werden. Hierfür sollte Art. 17 (7) EUV dahingehend geändert werden, dass, falls die vom Europäischen Rat vorgeschlagene Person keine Mehrheit im EP erhält, **die EP-Fraktionen das Recht erhalten, ihre eigenen Kandidat\_innen vorzuschlagen**.

Was das Kommissionskollegium als Ganzes betrifft, so ist die Verbindung zwischen der Parlamentsmehrheit und der Kommission noch schwächer. Das EP hat das Recht auf ein Zustimmungsvotum über das Kollegium, welches es wiederholt als Druckmittel eingesetzt hat, um gegen bestimmte Kandidat\_innen ein Veto einzulegen. Auf die Auswahl der Kandidat\_innen, die von den nationalen Regierungen vorgeschlagen werden, hat es jedoch wenig bis keinen Einfluss. Infolgedessen repräsentiert die Kommission die vielfältige parteipolitische Zusammensetzung des Rates und nicht die Mehrheit des EP, was die »ewige Große Koalition« weiter institutionalisiert. Dass die Kommissionsmitglieder von ihren nationalen Regierungen vorgeschlagen werden müssen, schafft zudem eine strukturelle Abhängigkeit, die der Idee entgegenwirkt, dass sie nur dem gemeinsamen europäischen Interesse dienen sollten.

Ein erster Schritt zur Lösung dieser Situation ist die **Verringerung der Zahl der Kommissionsmitglieder** und die Abkehr von dem Prinzip, dass jeder Mitgliedstaat eine Kommissar\_in vorschlägt. Diese Reform würde die Kommission effizienter machen und unterstreichen, dass die Kommissionsmitglieder nicht ihre Heimatländer, sondern die EU als Ganzes vertreten. Die Verkleinerung der Kommission ist in Art. 17 (5) EUV bereits vorgesehen; sie wurde aber durch einen Beschluss des Europäischen Rates (Europäischer Rat 2013) ausgesetzt, welcher aufgehoben werden sollte.

Mittelfristig sollte die Ernennung der Kommissionsmitglieder dahingehend reformiert werden, dass die nationalen Regierungen **die Kandidat\_innen für die Kommission aus den Reihen der Mitglieder des Europäischen Parlaments auswählen** müssen. Dies wird sowohl die Sichtbarkeit als auch den Bekanntheitsgrad der Kommissionsmitglieder – die bereits in den Wahlkampagnen öffentlich als Kandidat\_innen aufgetreten sein werden – erhöhen und die Verbindung zwischen den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Ernennung der Kommission stärken. Für die Umsetzung ist eine Vertragsänderung und eine Anpassung

der Unvereinbarkeitsvorschriften erforderlich, die derzeit verhindern, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments Kommissionsmitglieder werden können.

Langfristig sollte das System, nach dem die nationalen Regierungen die Kommissionsmitglieder vorschlagen, ganz abgeschafft werden, und die **Kommissar\_innen sollten allein von der Kommissionspräsident\_in ernannt werden**. (Die vorherige Abschaffung der Regel »ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat« wäre für diese Reform nicht unbedingt notwendig, würde aber ihre Umsetzung erleichtern.) Da die Kommissionspräsident\_in dem EP gegenüber verantwortlich sein wird, wird diese Reform die Rolle der Fraktionen bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder erheblich stärken. Zudem schafft sie Anreize für die Bildung stabiler Mehrheiten im EP, indem eine deutliche Abgrenzung zwischen den in der Kommission vertretenen Mehrheitsparteien einerseits und den nicht vertretenen Oppositionsparteien andererseits entsteht. Dies wird zu einer kompetitiveren und konfrontativeren politischen Kultur führen und die demokratische Alternanz fördern, wodurch die Bedeutung der Europawahlen gesteigert und letztlich die demokratische Legitimität der Kommission selbst als supranationales politisches Organ gestärkt wird. Diese Reform erfordert eine Vertragsänderung.

Das Wahlverfahren stellt allerdings nur zu Beginn der Wahlperiode sicher, dass die Kommission das Vertrauen des EP genießt. Nach ihrem Amtsantritt kann die Kommission nur durch ein Misstrauensvotum abgewählt werden, wofür nach den derzeitigen Regelungen (Art. 234 AEUV) eine Zweidrittelmehrheit im EP erforderlich ist. Diese hohe Schwelle schwächt die parlamentarische Kontrolle und setzt einen Negativanreiz für die Bildung stabiler Mehrheiten im EP. Dementsprechend **sollte das Quorum für ein Misstrauensvotum auf die absolute Mehrheit der Abgeordneten herabgesetzt werden**, die auch für die Einsetzung der Kommission erforderlich ist. Dies wird zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mehrheitsparteien im EP führen.

Überdies ist das derzeitige Misstrauensvotum »destruktiv« in dem Sinne, dass es die Kommission zum Rücktritt zwingt, sie aber nicht durch eine neue ersetzt. Stattdessen löst es ein reguläres Nominierungsverfahren gemäß Art 17 (7) EUV aus, in dem der Europäische Rat (und nicht das EP) das Nominierungsrecht innehat. Diese Trennung des Rechts, die alte Kommission abzuwählen, von dem Recht, eine neue Kommission zu ernennen, ist anfällig für politische Instabilität und sollte daher durch ein **konstruktives Misstrauensvotum** ersetzt werden. Bei diesem Modell muss ein Misstrauensantrag gegen die amtierende Kommission immer mit der Nominierung eines\_r neuen Kommissionspräsident\_in einhergehen. Das EP selbst würde folglich gleichzeitig mit der Abwahl der alten Kommissionspräsident\_in eine\_n neue\_n nominieren und wählen. Diese Reform erfordert eine Vertragsänderung.

Die enge Anbindung der Kommission an die parlamentarische Mehrheit birgt jedoch die Gefahr einer Blockade, wenn

keine parlamentarische Mehrheit gebildet werden kann. Um solche Situationen zu überwinden, sollte die vollständige Parlamentarisierung der Kommission mit einem **Selbstauflösungsrecht für das Europäische Parlament** durch eine Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten einhergehen. Auch dies erfordert eine Vertragsänderung.

## REFORM DES GESETZGEBUNGSVERFAHRENS

Bedeutungsvolle Europawahlen setzen voraus, dass die gewählte parlamentarische Mehrheit die EU-Politik entscheidend beeinflussen kann. Gegenwärtig nimmt das EP durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) eine Rolle als nahezu gleichberechtigtes Mitgesetzgebungsorgan neben dem Rat ein. Verglichen mit den meisten anderen direkt gewählten Kammern in nationalen parlamentarischen Systemen, ist seine Position im Gesetzgebungsverfahren allerdings noch immer schwach. Damit Europawahlen konkrete Folgen nach sich ziehen, muss das Gesetzgebungsverfahren es der Parlamentsmehrheit erlauben, ihre eigenen politischen Präferenzen wirksamer umzusetzen. Gleichzeitig muss das Verfahren transparenter werden, um politische Alternativen für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Als kurzfristige Maßnahme **sollte das EP ein Recht zur Gesetzgebungsinitiative erhalten**. Derzeit liegt das Initiativrecht allein bei der Kommission. Gemäß Art. 225 AEUV kann das EP die Kommission nur zur Vorlage von Vorschlägen »auffordern«, und obwohl sich Kommissionspräsidentin von der Leyen (2019) verpflichtet hat, allen solchen Aufforderungen nachzukommen, besteht für die Kommission keine formelle Verbindlichkeit. Ein legislatives Initiativrecht – sei es durch eine interinstitutionelle Vereinbarung oder durch eine Vertragsänderung – wird der parlamentarischen Mehrheit Macht bei der Festlegung der politischen Agenda geben und es ihr erleichtern, ihre Positionen öffentlich sichtbar zu machen. Zudem hat es auch einen wichtigen symbolischen Wert, da es höchst ungewöhnlich ist, dass ein demokratisches Parlament kein Initiativrecht hat. Als eigenständige Maßnahme wird seine Wirkung auf die tatsächliche Politik jedoch begrenzt bleiben, da der Rat nach wie vor jede Gesetzesinitiative des EP blockieren könnte. Angesichts der vergleichsweise geringen personellen und finanziellen Ressourcen des EP würden sich seine Initiativen zudem wahrscheinlich auf wenige Themen von hohem symbolischen Wert beschränken. Langfristig dürfte das Gesetzgebungsinitiativrecht des EP mit einer fortschreitenden Parlamentarisierung der Kommission noch weiter an praktischer Bedeutung verlieren.

Eine weitere kurzfristige Reform ist **die Erhöhung der Transparenz informeller Trilog**. Das derzeitige ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfordert zwingend eine Einigung zwischen dem EP und dem Rat. Als Mittel zur Beschleunigung der Verhandlungen zwischen den Institutionen wurden deshalb die informellen Trilog entwickelt, die entweder parallel zu oder vor dem formellen Gesetzgebungsverfahren stattfinden. Heute wird die überwiegende Mehrheit der Rechtsakte auf diese Weise vereinbart und

dann in der ersten formellen Lesung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens abgesegnet (Kluger Dionigi/Kloop 2017). Allerdings mangelt es informellen Trilogen an grundlegender Transparenz, was die Entscheidungsfindung der EU für die Öffentlichkeit schwer verständlich macht und die politischen Verantwortlichkeiten verschleiert. Zur Lösung dieses Problems hat die Europäische Bürgerbeauftragte im Jahr 2016 Vorschläge vorgelegt, die in einem ersten Schritt in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP, der Kommission und dem Rat umgesetzt werden sollten. Diese Vorschläge beinhalten die Veröffentlichung der Trilog-Sitzungstermine, einer Zusammenfassung der Tagesordnung, der Positionen der drei Institutionen, der Namen der beteiligten Entscheidungsträger\_innen sowie einer Liste der Dokumente, die während der Trilog-Verhandlungen vorgelegt wurden (Europäische Bürgerbeauftragte 2016).

Langfristig sollten **die informellen Triloge abgeschafft** oder jedenfalls auf sehr außergewöhnliche Angelegenheiten beschränkt werden, sodass das reguläre Gesetzgebungsverfahren seinen Lauf nehmen kann. Zur Abschaffung der informellen Triloge ist keine formelle Rechtsänderung notwendig. Allerdings erfordert diese Reform weitere Änderungen des formellen Gesetzgebungsverfahrens, um die Effizienz der Gesetzgebung aufrechtzuerhalten und das Risiko von Blockaden zu vermeiden.

Eines dieser Risiken besteht darin, dass Art. 294 (4) AEUV derzeit keine zeitliche Begrenzung enthält, wodurch der Rat Rechtsakte auf unbestimmte Zeit hinauszögern kann. Es ist daher notwendig, eine **Befristungsregelung für die erste Lesung des Rates** einzuführen: Wenn der Rat nach der ersten Lesung des EP innerhalb eines bestimmten Zeitraums (z. B. sechs Monate) keinen Beschluss fasst, sollte der Rechtsakt in der vom EP in erster Lesung beschlossenen Fassung in Kraft treten. Die Einführung eines klaren Zeitrahmens würde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren effizienter machen und die Notwendigkeit informeller Triloge verringern. Darüber hinaus würde diese Bestimmung die entsprechende Frist für die zweite Lesung des EP in Artikel 294 (7) (a) AEUV widerspiegeln und damit eine derzeitige Asymmetrie zum Nachteil des EP beseitigen. Diese Reform erfordert eine Vertragsänderung.

Ein weiteres Hindernis für ein zügiges Gesetzgebungsverfahren ist das erhöhte Quorum in der zweiten Lesung des EP. Während das EP in der Regel mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, ist nach Art. 294 (7) (c) AEUV die absolute Mehrheit aller Abgeordneten erforderlich, um den Standpunkt des Rates in erster Lesung abzuändern. Dies schafft einen problematischen Anreiz für das EP, die zweite Lesung ganz zu vermeiden und stattdessen den informellen Trilog zu nutzen. Da bei Abstimmungen im Plenum in der Regel nicht alle Abgeordneten anwesend sind, verstärkt das Erfordernis der absoluten Mehrheit zudem die Notwendigkeit großer parteiübergreifender Allianzen wie der »ewigen Großen Koalition« und behindert demokratische Alternanz. Daher sollte das **Quorum für die zweite Lesung des EP auf eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen herabgesetzt werden**. Diese Reform erfordert eine Vertragsänderung.

Auf Seite des Rates erfordern Beschlüsse nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren derzeit eine qualifizierte Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Diese hohe Schwelle macht die Entscheidungsfindung weniger effizient und verleiht Sperrminoritäten im Rat unverhältnismäßig viel Macht. Darüber hinaus untermauert sie die »ewige Große Koalition« und behindert eine stärkere parteipolitische Polarisierung der EU-Entscheidungsfindung, da alle drei großen europäischen Parteien (EVP, SPE, ALDE) an genügend nationalen Regierungen beteiligt sind, um eine Sperrminorität zu bilden, wenn der Rat entlang parteipolitischer Linien abstimmt. Um diese Probleme zu überwinden, sollte **das Quorum der qualifizierten Mehrheit abgesenkt werden auf eine »doppelte absolute Mehrheit«** von 50 Prozent der Mitgliedstaaten, die 50 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Diese Reform erfordert eine Vertragsänderung.

Die Gefahr einer Blockade im oder durch den Rat ist noch größer in Politikbereichen, für die ein besonderes Gesetzgebungsverfahren Einstimmigkeit statt der qualifizierten Mehrheit erforderlich macht. Nationale Vetorechte geben einzelnen Mitgliedstaaten einen unverhältnismäßig großen Einfluss und schmälern die Bedeutung der Europawahlen. Das **Ersetzen von Einstimmigkeitsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren** liegt daher nicht nur im Interesse der Entscheidungseffizienz, sondern auch der supranationalen Demokratie. Kurzfristig sollten sich diese Bemühungen auf bestimmte Politikbereiche, insbesondere die Steuer- und Sozialpolitik, konzentrieren. Hierfür könnte die Passerelle-Klausel in Art. 48 (7) EUV genutzt werden, die zwar einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, aber keine formelle Vertragsreform erfordert.

Langfristig erfordert die Umwandlung der EU in eine vollwertige parlamentarische Demokratie noch ehrgeizigere Schritte. Zum einen **sollten alle Einstimmigkeitsverfahren durch Mehrheitsentscheidungen ersetzt werden**. Bei Entscheidungen mit Verfassungsrelevanz (z. B. Vertragsreformen, Erweiterungen) könnte die Einstimmigkeit durch ein erhöhtes Quorum der qualifizierten Mehrheit ersetzt werden, beispielsweise 75 Prozent der Staaten und der Bevölkerung. Eine vollständige Abschaffung der nationalen Vetorechte würde allerdings nicht nur eine Vertragsreform erfordern, sondern ginge auch mit erheblichen Implikationen für die nationale Verfassungsebene einher.

Zum anderen hätte der Rat auch bei all diesen Reformen nach wie vor ein Mitentscheidungsrecht in allen Gesetzgebungsverfahren, was für eine zweite gesetzgebende Kammer höchst ungewöhnlich und für eine nicht direkt gewählte Kammer beispieleslos ist. Um die EU zu einer vollwertigen parlamentarischen Demokratie zu machen, sollte diese Situation durch die Einführung eines **neuen Gesetzgebungsverfahrens gelöst werden, in dem das EP ausdrücklich Vorrang vor dem Rat erhält**. Bei diesem Verfahren, das auf die am stärksten integrierten Politikbereiche angewandt würde, hätte der Rat nur ein aufschiebendes Veto gegen die Position des EP in erster Lesung und könnte von einer Mehrheit der Mitglieder des EP überstimmt werden.



## 4 SCHLUSS

Um die parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene zu stärken und den Europawahlen mehr Bedeutung zu verleihen, muss der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen im europäischen politischen System ausgeweitet und die parlamentarische Mehrheit befähigt werden, ihre politischen Präferenzen wirksamer umzusetzen. In diesem Papier wurde der Reformbedarf sowohl hinsichtlich der formalen und prozeduralen Legitimität von Europawahlen als auch hinsichtlich der Stellung des EP im politischen System der EU skizziert und Reformwege in Bezug auf das europäische Wahlsystem, die Parlamentarisierung der Kommission und das Gesetzgebungsverfahren dargestellt.

Einige dieser Reformen könnten durch Änderungen des Sekundärrechts oder durch interinstitutionelle Vereinbarungen erreicht werden. Die wirksameren Reformen machen jedoch eine Vertragsänderung notwendig. In mehreren Fällen ist ein schrittweises Vorgehen erforderlich, um zunächst die Voraussetzungen für ambitioniertere Reformen zu schaffen. Die Konferenz zur Zukunft Europas sollte einen neuen Impuls geben, um kurzfristig dringende Maßnahmen umzusetzen, aber auch um die Debatte über die langfristige Transformation der EU in eine vollwertige parlamentarische Demokratie anzustoßen.

## ÜBERBLICK

	<b>Kurzfristig (keine Vertragsänderung notwendig)</b>	<b>Mittelfristig (erfordert Vertragsänderung)</b>	<b>Langfristig (beinhaltet grundlegende Veränderungen in der Funktionsweise der EU)</b>
<b>Reform des europäischen Wahlsystems</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Synchronisierung der nationalen Wahlverfahren</li> <li>– Aufstellung länderübergreifender (EU-weiter) Listen, die für einen Verhältnisausgleich verwendet werden</li> <li>– Einführung einer gesamteuropäischen Sperrklausel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erweiterung der Anzahl der transnationalen Sitze, um einen vollständigen Verhältnisausgleich zu ermöglichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung eines einheitlichen europäischen Wahlsystems</li> </ul>
<b>Parlamentarisierung der Europäischen Kommission</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– frühere Nominierung der Spitzenkandidat_innen</li> <li>– mehr Zeit für die EP-Fraktionen, sich auf eine Kommissionspräsident_in zu einigen</li> <li>– Reduktion der Zahl der Kommissionsmitglieder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nominierung der Kommissionspräsident_in durch EP-Fraktionen</li> <li>– Nominierung der Kommissionskandidat_innen aus den Reihen der Mitglieder des Europäischen Parlaments</li> <li>– Absenkung des Quorums für ein Misstrauensvotum auf absolute Mehrheit</li> <li>– Einführung eines konstruktiven Misstrauensvotums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ernennung der Kommissionsmitglieder durch die Kommissionspräsident_in</li> <li>– Recht auf Selbstauflösung für das EP</li> </ul>
<b>Reform des Gesetzgebungsverfahrens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– legislatives Initiativrecht für das EP</li> <li>– Erhöhung der Transparenz der informellen Trilogie</li> <li>– Ersetzen von Einstimmigkeitsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung einer Frist für die erste Lesung des Rates im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren</li> <li>– Absenken des Quorums für die zweite Lesung des EP im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen</li> <li>– Quoren der qualifizierten Mehrheit im Rat auf doppelte absolute Mehrheit absenken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschaffen der informellen Trilogie</li> <li>– Ersetzen aller Einstimmigkeitsverfahren durch (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen</li> <li>– Recht für das EP, den Rat zu überstimmen</li> </ul>

## LITERATUR

- Andeweg, Rudy B.** (2000): Consociational Democracy, *Annual Review of Political Science*, Jg. 3, Nr. 1, S. 509–536, URL: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.3.1.509> [30. Mai 2020].
- Bundesverfassungsgericht** (2009): Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, URL: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630\\_2bve000208.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/06/es20090630_2bve000208.html) [9. September 2020].
- Costa, Olivier / Magnette, Paul** (2003): The European Union as a Con-sociation? A Methodological Assessment, *West European Politics*, Jg. 26, Nr. 3, S. 1–18, URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380312331280568> [30. Mai 2020].
- Decker, Frank** (2015): Wie ein einheitliches Wahlsystem die europäischen Parteien stärken und die Legitimation der EU erhöhen könnte, *Der (europäische) Föderalist*, 27. Januar 2015, URL: <https://www.foederalist.eu/2015/01/wie-ein-einheitliches-wahlsystem-die.html> [30. Mai 2020].
- Europäische Bürgerbeauftragte** (2016): Entscheidung in der Sache OI/8/2015/JAS – Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten mit Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS zur Transparenz von Trilogien, 12. Juli 2016, URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/de/69206> [30. Mai 2020].
- Europäischer Rat** (2013): Beschluss des Europäischen Rates vom 22. Mai 2013 über die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission, (2013/272/EU), No. L 165 vom 18. Juni 2013, S. 98, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0272> [30. Mai 2020].
- Europäisches Parlament** (2015): BERICHT über die Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)), A8-0286/2015, Brüssel, URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0286\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0286_DE.pdf) [30. Mai 2020].
- Follesdal, Andreas / Hix, Simon** (2006): Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 44, Nr. 3, S. 533–62, URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x> [30. Mai 2020].
- Kluger Dionigi, Maja / Koop, Christel** (2017): Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty: Added value, lack of transparency and possible democratic deficit, Study for the European Economic and Social Committee, Brüssel, URL: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf> [30. Mai 2020].
- Müller, Manuel** (2014): Jenseits der Gleichgültigkeit: Das politische System der EU und die Europaskepsis, Bundeszentrale für Politische Bildung, 24. September 2014, URL: <https://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/192050/jenseits-der-gleichgueltigkeit-das-politische-system-der-eu-und-die-europaskepsis> [30. Mai 2020].
- Müller, Manuel** (2016): Perfekter Bikameralismus: Das italienische Verfassungsreferendum und die EU, *Der (europäische) Föderalist*, 24. November 2016, URL: <https://www.foederalist.eu/2016/11/perfekter-bikameralismus-referendum-italien-eu.html> [30. Mai 2020].
- Müller, Manuel** (2017): Warum nicht nur einige, sondern alle 73 freierwerdenden Sitze im Europäischen Parlament für gesamteuropäische Listen genutzt werden sollten, *Der (europäische) Föderalist*, 18. Juli 2017, URL: <https://www.foederalist.eu/2017/07/73-sitze-gesamteuropaeische-listen.html> [30. Mai 2020].
- Müller, Manuel** (2020): Gesamteuropäische Listen – aber wie? Einige Ausgestaltungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile, *Der (europäische) Föderalist*, 19. Juni 2020, URL: <https://www.foederalist.eu/2020/06/transnationale-listen-optionen-ausgestaltung.html> [9. September 2020].
- Müller, Manuel / Plottka, Julian** (2020): Enhancing the Democratic Legitimacy of the European Union. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level.
- Nogaj, Monika / Poptcheva, Eva-Maria** (2015): The Reform of the Electoral Law of the European Union, In-Depth Analysis for the European Parliamentary Research Service, Brüssel, URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/558775/EPRS\\_IDA\(2015\)558775\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/558775/EPRS_IDA(2015)558775_EN.pdf) [30. Mai 2020].
- Rat der Europäischen Union** (2018): Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 Des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, EEC, Nr. L 178 vom 16. Juli 2018, S. 1–3, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0994> [30. Mai 2020].
- Reif, Karlheinz / Schmitt, Hermann** (1980): Nine Second-Order National Elections – A conceptual framework for the analysis of European Election results, *European Journal of Political Research*, Jg. 8, Nr. 1, S. 3–44, URL: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x> [30. Mai 2020].
- Risse, Thomas** (2014): No demos? Identities and Public Spheres in the Euro Crisis, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 52, Nr. 6, S. 1207–1215, URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12189> [30. Mai 2020].
- Träger, Hendrik / Anders, Lisa H.** (2020): Die Europawahl 2019 – wieder eine second-order election? Eine Analyse der Wahlergebnisse in den 28 EU-Staaten, in: Kaeding, Michael/Müller, Manuel/Schmälter, Julia (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*, Wiesbaden, S. 315–326, URL: [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-658-29277-5\\_26](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-658-29277-5_26) [30. Mai 2020].
- Verger, Christine** (2018): Listes transnationales: une opportunité politique pour l'Europe, des obstacles à surmonter, Jacques Delors Institute, *Policy Paper*, Nr. 216, 7. Februar 2018, URL: <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/02/Listestransnationales-Verger-f%C3%A9vrier18.pdf> [30. Mai 2020].
- Von der Leyen, Ursula** (2019): Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Brüssel, URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf) [30. Mai 2020].

## ÜBER DEN AUTOR

**Manuel Müller** ist Senior Researcher am Institut für Europäische Politik in Berlin und betreibt das Blog *Der (europäische) Föderalist*. 2019 hat er an der Humboldt-Universität seine Dissertation über die europäische Öffentlichkeit in der Debatte über den Vertrag von Maastricht verteidigt. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen das politische System und die institutionelle Reform der EU, Europawahlen und europäische Parteien sowie europäische Integrationsnarrative.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro Brüssel  
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Bruxelles  
[www.fes-europe.eu](http://www.fes-europe.eu)

Verantwortlich:  
Renate Tenbusch, Büroleiterin EU-Büro  
Tel.: +32 22 34 62 90  
[Renate.Tenbusch@fes-europe.eu](mailto:Renate.Tenbusch@fes-europe.eu)

Bestellungen/Kontakt:  
Marco Schwarz, Referent EU-Büro  
Tel.: +32 22 34 62 98  
[marco.schwarz@fes-europe.eu](mailto:marco.schwarz@fes-europe.eu)

Übersetzung aus dem Englischen und Korrektorat:  
Antonia Labitzky und Julina Mintel

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## DIE BEDEUTUNG DER EUROPAWAHL STÄRKEN

Wie kann die parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden?



Im Vergleich zu den meisten anderen demokratischen Systemen zeichnet sich die EU durch ein ungewöhnlich hohes Maß an interinstitutioneller Verflechtung und das Fehlen einer echten parlamentarischen Opposition aus. Statt politische Konflikte zu befrieden, schwächt diese hohe Konsensorientierung die politische Verantwortung, macht Europawahlen weniger bedeutungsvoll und begünstigt letztlich populistische Anti-EU-Parteien.



Um diese Situation zu überwinden, muss die europäische parlamentarische Demokratie in mehrfacher Hinsicht gestärkt werden. Auf formaler Ebene muss der Mangel an Gleichheit bei den Wahlen bekämpft werden. Hinsichtlich der prozeduralen Legitimität muss die transnationale Meinungsbildung gestärkt und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von EU-Entscheidungsprozessen erhöht werden. Zudem müssen die Europawahlen folgenreicher werden, indem die demokratische Alternanz zwischen einer stabilen Regierungsmehrheit und einer loyalen Opposition erleichtert und der Spielraum für Mehrheitsentscheidungen erhöht wird.



Um diesen Reformbedarf anzugehen, ist ein breites Spektrum sowohl kurz- als auch langfristiger Maßnahmen erforderlich. Eine Reform des europäischen Wahlsystems gewährleistet die transnationale Wahlgleichheit und stärkt die Rolle der europäischen politischen Parteien. Die Parlamentarisierung der Kommission führt ebenfalls zur Stärkung der europäischen Parteien und ist zudem der Schlüssel, um demokratische Alternanz zu ermöglichen. Eine Reform des Gesetzgebungsverfahrens schließlich kann Blockaden durch Minderheiten von Mitgliedstaaten verhindern und die europäische Entscheidungsfindung transparenter machen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:  
[www.fes-europe.eu](http://www.fes-europe.eu)