

Europäisierung der Wahlen zum Europäischen Parlament: das Tandemsystem

Jo Leinen und Friedrich Pukelsheim*

The tandem system provides a frame for the election of the European Parliament paying due tribute to the European level of the event. It invites Europarties to contest the election with power, visibility and influence. The system proceeds in three steps. The first step apportions all parliamentary seats among Europarties by aggregating the electorate's votes at Union level. The second step allots the seats by Member State and Europarty in a way safeguarding the preordained seat contingents of the Member States. The third step assigns the seats of a party in a Member State to domestic candidates by means of the same provisions which Member States have been employing in the past, in compliance with the Union's principle of subsidiarity.

Die Wahl zum neunten Europäischen Parlament (EP) im Mai 2019 litt unter denselben Unzulänglichkeiten, die auch frühere Europawahlen gekennzeichnet hatten. „Die“ Wahl erschien als Patchwork aus separaten nationalen Wahlen, die je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Verfahrensregeln gehorchen und verschieden ablaufen¹ und daher weniger europäisch sind als der Name impliziert. Im vorliegenden Aufsatz stellen wir ein Wahlsystem vor, das die mitgliedstaatliche Separierung überwindet: das Tandemsystem. Dieses vollzieht Verfahrensschritte wie Stimmenaggregation und Sitzzuteilung auf Ebene der Europäischen Union (EU) und dient so dem Ziel unionsweiter Einheitlichkeit. Jedoch wird die Zuweisung der Sitze an KandidatInnen der mitgliedstaatlichen Parteien aus der bisherigen Praxis übernommen, sodass die Identitätsansprüche der Wählerschaften der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben wie bisher.

Im Folgenden erläutern wir das Tandemsystem zunächst abstrakt mit Blick auf allgemeine Ziele und dann konkret mittels Beispielrechnungen. Es wird sichtbar, dass die Menschen zweifach repräsentiert werden, als BürgerInnen ihres Mitgliedstaats und als WählerInnen ihrer Partei, und dass das Tandemsystem dieses Doppelziel mit den Mitteln des Doppelproporztes sachgerecht synchronisiert (daher *Tandemsystem*). Anschließend betrachten wir flankierende Regelungen, die das Tandemsystem stärken können, und vergleichen es mit dem Vorschlag transnationaler Listen, mit dem es eine beträchtliche

* Jo Leinen, Minister für Umwelt a. D.; Mitglied des Europäischen Parlaments a. D. und dort 2014 als Mitglied des Ausschusses für Verfassungsfragen (AFCO) Berichterstatter für Anträge bezüglich des Europäischen Wahlakts und der Verordnung über Europäische politische Parteien und Stiftungen.
Prof. em. Dr. Friedrich Pukelsheim, ehemaliger Inhaber des Lehrstuhls für Stochastik und ihre Anwendungen, Institut für Mathematik, Universität Augsburg; Sachverständiger für Parlamente und Gerichte zu Verfahrensfragen bei Verhältniswahlen.

Dieser Forumsbeitrag ist eine umfassend überarbeitete Version des Aufsatzes Jo Leinen/Friedrich Pukelsheim: The tandem system: A new electoral frame for the European Parliament, in: Zeitschrift für Parteienwissenschaften 2/2021, S. 115–124.

1 Rudolf Hrbek: Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019–2024, in: *Integration* 4/2019, S. 167–186; Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas, Wiesbaden 2020; Kai Friederike Oelbermann/Friedrich Pukelsheim: The European Elections of May 2019. Electoral systems and outcomes, European Parliamentary Research Service: Study, Juli 2020, PE 652.037.

Schnittmenge gemeinsam hat. Aus wahlrechtlicher Sicht zeigt sich, dass das Tandemsystem mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bruchloser harmoniert als ein System transnationaler Listen.

Um Wählerstimmen im gesamten Wahlgebiet der EU aggregieren zu können, müssen unionsweite politische Parteien so gestärkt werden, dass sie bei Europawahlen eine sichtbare und aktive Rolle wahrnehmen können.² Aufgabenbereich und Anforderungsprofil für europäische Parteien wurden in Verordnungen aus den Jahren 2003 und 2014 formuliert und sind derzeit erneut in Beratung.³ Im vorliegenden Beitrag beschränken wir uns auf Anforderungen, die für das Tandemsystem notwendig sind, und unterscheiden dazu drei Parteikategorien.

Die erste Kategorie politischer Institutionen, die sich für eine Aggregation der Wählerstimmen anbieten, sind die europäischen politischen Parteien, die bei der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen registriert sind.⁴ Da die Registrierung eine hohe Hürde darstellt, werden als zweite Kategorie solche politischen Vereinigungen zugelassen, die (noch) ohne behördliche Registrierung dastehen, sog. Eurobewegungen. Darunter fallen ein Zusammenschluss von innerstaatlichen Parteien aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten oder auch eine europäische politische Bürgerbewegung wie Volt Europa. Wir benutzen die Bezeichnung Europartei als Oberbegriff, der sowohl (registrierte) europäische politische Parteien wie auch (nichtregistrierte) Eurobewegungen umfasst. Schließlich sind innerstaatliche Parteien zu berücksichtigen, die keiner Europartei angehören (wollen), sondern nur in dem Mitgliedstaat, in dem sie operieren, zur Wahl antreten. Solche Parteien bezeichnen wir als Solitärparteien; sie bilden die dritte Kategorie.

Tandemsystem – ein Überblick

Das Konzept zielt auf die Schaffung eines Wahlsystems, das UnionsbürgerInnen und Mitgliedstaaten gleichermaßen gerecht wird. Dabei gibt es diversen Gesichtspunkten Raum, die den primärrechtlichen Charakter der Union prägen. Das Tandemsystem

- betont die unionsweite Ausrichtung der Wahl, indem es die Wählerstimmen auf Unions-ebene aggregiert, anstatt sie pro Mitgliedstaat separat auszuwerten;
- gewährleistet die vorgegebene Zusammensetzung des EP, d. h. jedem Mitgliedstaat ist das Sitzkontingent sicher, das vom EP im Vorfeld bestimmt wurde;

2 Jo Leinen/Fabian Pescher: Von Parteibündnissen zu ‚echten Parteien‘ auf europäischer Ebene? Hintergrund, Gegenstand und Folgen der neuen Regeln für Europäische Parteien, in: *integration* 3/2014, S. 228–246; Steven van Hecke et al.: Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens, International Institute for Democracy and Electoral Assistance: International IDEA Discussion Paper 6/2018; Katrin Auel/Guido Tiemann: Europeanising European Public Spheres, Juni 2020, PE 654.628; Pierre Jouvenat: Revisiting the very essence of Europarties, in: *The Federalist Debate* 3/2021, o. S.

3 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 297 vom 15. November 2003, Art. 1–4; Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 317 vom 4. November 2014, Art. 1–27; Charles Goerens/Rainer Wieland: Draft report on the application of Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations (2021/2018(INI)), 21. Juni 2021, PE692.733v01-00.

4 Website der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen: Die Behörde, abrufbar unter: www.appf.europa.eu/appf/de/ (letzter Zugriff: 24.1.2022).

- weist den Europarteien eine sichtbare und tragende Rolle zu, Vorbereitung und Durchführung der Wahl mitzugestalten;
- ermöglicht den Mitgliedstaaten, innerstaatliche Regelungen wie Stimmzettelformat, Art der Stimmgebung und Zuweisung der Parteisitze an die KandidatInnen aufrechtzuerhalten;
- bietet den Parteien ein unionsweites Forum, SpitzenkandidatInnen zu nominieren und Personen herauszustellen, die zukünftig Leitungspositionen übernehmen sollen.

Um auf Unionsebene Stimmen zu aggregieren, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Erstens muss eine innerstaatliche Partei erkennen lassen, zu welcher Europartei sie gehört. Diese Zugehörigkeit sollte im Wahlkampf zu Tage treten und – sofern das Stimmzettelformat des Mitgliedstaats es zulässt – auf dem Stimmzettel erscheinen. Die Wählerschaft muss informiert sein, dass die Stimmen, die sie einer innerstaatlichen Partei geben, auf Unionsebene einer Europartei gutgeschrieben werden. Zweitens bedarf es der Einrichtung einer europäischen Wahlbehörde. Im Vorfeld der Wahl trifft sie die Entscheidungen, welche Europarteien und Solitärparteien zur Wahl zugelassen und welche abgewiesen werden. Nach der Wahl obliegt es der Behörde, die Stimmen für Europarteien und Solitärparteien festzustellen, die Sitze auf Unionsebene zuzuteilen und die Aufschlüsselung nach Mitgliedstaat und Europartei vorzunehmen.

Unter der Annahme, dass beide Voraussetzungen erfüllt sind, gelingt es dem Tandemsystem, die Repräsentationsansprüche der Euro- und Solitärparteien wie auch der Mitgliedstaaten zu erfüllen. Das Tandemsystem setzt sich aus drei Schritten zusammen, die im Folgenden erläutert werden.

Schritt 1: Zuteilung der Sitze auf Unionsebene

Ausgangspunkt für die Zuteilung der 705 Sitze im EP sind die Stimmensummen der Europarteien und die Stimmzahlen der Solitärparteien. Dies ermöglicht eine Sitzzuteilung, die den Regeln einer Verhältniswahl genügt. Die Zuteilung wird mittels des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë-Methode) berechnet. Dieses zeichnet sich durch zwei Eigenschaften aus. Erstens liefert es unverzerrte Sitzzahlen, was bedeutet, dass grundsätzlich weder große Teilnehmer auf Kosten kleiner Teilnehmer noch kleine auf Kosten großer bevorzugt werden. Zweitens harmonisiert das Verfahren vorzüglich mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, der verlangt, dass alle WählerInnen mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben sollen.⁵

Schritt 2: Aufschlüsselung der Sitze nach Mitgliedstaat und Europartei

Das Synchronisationspotenzial des Tandemsystems kommt dadurch zum Tragen, dass die Sitze nach Mitgliedstaat und Europartei aufgeschlüsselt werden. Dabei sind zwei Dimensionen, die in Wechselwirkung stehen, aufeinander abzustimmen: die soziokulturelle Struktur der Union, die durch die Mitgliedstaaten gegeben ist, und die politische Aufgliederung nach politischen Parteien, wie sie sich in den Stimmergebnissen darstellt:

⁵ Viele Mitgliedstaaten verwenden das Divisorverfahren mit Abrundung (D'Hondt-Methode), das historisch älter und verbreiteter ist. Allerdings liefert dieses Verfahren verzerrte Sitzzahlen; grundsätzlich genießen große Teilnehmer einen Vorteil auf Kosten kleiner Teilnehmer.

- Auf jeden Mitgliedstaat müssen insgesamt so viele Sitze entfallen, wie in der Zusammensetzung des EP im Vorfeld festgelegt wurde.
- Jede Europartei muss in der Summe genauso viele Sitze erhalten, wie in der Zuteilung der Sitze auf Unionsebene für sie errechnet wurde.

Diesen doppelten Anspruch erfüllt die doppelproportionale Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung. Sie benutzt zwei Arten von Wahlschlüsseln: Parteidivisoren und Staatsdivisoren. Sobald diese von der Wahlleitung bekannt gemacht werden, lassen sich die Sitzzahlen leicht reproduzieren. Die Stimmenzahl für Europartei E in Mitgliedstaat M wird durch die beiden zugehörigen Divisoren geteilt. Die Rundung des resultierenden Quotienten zur nächstliegenden Ganzzahl ergibt die Sitzzahl für Europartei E in Mitgliedstaat M. Die Wahlschlüssel stellen sicher, dass für jeden Mitgliedstaat die Summe seiner Sitzzahlen mit dem Sitzkontingent übereinstimmt, das für ihn im Rahmen der Zusammensetzung des EP vorgegeben wurde, und dass für jede Europartei die Summe ihrer Sitzzahlen gleich der Zahl der Sitze ist, die sie im ersten Schritt erhalten hat.

Schritt 3: Zuweisung der Sitze an KandidatInnen

Die Sitze, die sich für eine Europartei in einem Mitgliedstaat ergeben, werden abschließend ihren dortigen KandidatInnen zugewiesen. Dies geschieht nach denselben Bestimmungen, die in dem Mitgliedstaat bisher schon galten. In diesem letzten Schritt kommen keine Neuerungen hinzu. Die Personen, die die Sitze einer Europartei einnehmen, sind also von den politischen Parteien nominiert, die in dem jeweiligen Mitgliedstaat Mitglieder dieser Europartei sind. Für die Bindung der Wählerschaft an ihre Abgeordneten und die Rechenschaftspflicht der Abgeordneten ihrer Wählerschaft gegenüber ändert sich nichts.

Tandemsystem – Verfahrensbeispiel anhand der Europawahlen 2019

Für die Wahlen im Mai 2019 müssen einige Ad-hoc-Annahmen getroffen werden, um das Tandemsystem anhand der damaligen Stimmenergebnisse demonstrieren zu können. Im Großen und Ganzen kommt es nur zu geringen Unterschieden im Vergleich dazu, wie die Sitze tatsächlich besetzt wurden. Wir möchten betonen, dass diesen Unterschieden keine orientierende Aussagekraft zukommt; insbesondere implizieren sie keine politische Vorhersage. Hier interessieren nur die Verfahrensschritte, die mit dem Tandemsystem einhergehen. Die Daten aus der Europawahl 2019 sind reichhaltig genug, dass sie den technischen Ablauf der Auswertungsschritte gut sichtbar werden lassen.⁶

Die Mitgliedstaaten kennzeichnen wir durch die zweibuchstabigen Abkürzungen, die in der Union üblich sind.⁷ Wir nehmen an, dass die Europarteien bei der Wahl 2019 insbesondere die zehn europäischen politischen Parteien umfassen, die auf der Webseite der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen als eingetragene Parteien aufgeführt sind.⁸ Üblicherweise können mitgliedstaatliche Parteien aushandeln, mit welchem Status sie bei Europarteien mitwirken wollen: als Vollmitglied,

⁶ Die Stimmen aus dem Vereinigten Königreich bleiben in der Beispielrechnung unberücksichtigt.

⁷ Amt für Veröffentlichungen: Interinstitutionelle Regeln für Veröffentlichungen, 1. Februar 2020, abrufbar unter: publications.europa.eu/code/de/de-370100.htm, (letzter Zugriff: 24.1.2022).

⁸ Europäische Volkspartei (EVP), Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), Europäische Demokratische Partei (EDP), Europäische Grüne Partei (EGP),

assoziiertes Mitglied, Beobachter o. Ä. Unsere Beispielauswertung berücksichtigt nur Vollmitglieder. Allerdings ist es uns nicht gelungen, für die aufgeführten zehn Europarteien zuverlässige Listen ihrer Vollmitglieder aufzufinden. Auf der Grundlage der Informationen, die die Webseiten der Parteien und Wikipedia enthalten, haben wir diese Listen selbst zusammengestellt. Auch wenn unsere Listen mit hoher Wahrscheinlichkeit unvollständig, fehlerhaft oder veraltet sind, so erfüllen sie doch den Zweck, mit ihnen das Tandemsystem demonstrieren zu können.⁹

Die Stimmensumme einer Europartei wird aus denjenigen Stimmen aggregiert, die für die mitgliedstaatlichen Parteien, die Vollmitglieder dieser Europartei sind, abgegeben wurden. Dabei haben wir nur solche Parteien berücksichtigt, die mit ihrer Stimmenzahl über der Zugangshürde des betreffenden Mitgliedstaates lagen. Außerdem haben wir alle Zwergparteien außer Acht gelassen, die bei den Wahlen 2019 keinen Sitz erhalten haben.¹⁰ Eine Ausnahme ist Volt Europa, das bei der Wahl 2019 einen Sitz aus der deutschen Sektion errang. Als eine Europartei, die damals (noch) nicht als europäische politische Partei registriert war, aber durchaus eine europäische politische Bewegung darstellt, soll sie belegen, wie das Tandemsystem nichtregistrierte Europarteien problemlos mitführen kann.

Schritt 1: Zuteilung der Sitze auf Unionsebene 2019

Unter obigen Annahmen sind insgesamt 163.374.809 Stimmen zu berücksichtigen, um die 705 Sitze auf Unionsebene zu verteilen. Im Ergebnis entfällt auf je 231.400 Stimmen rund ein Sitz. In Tabelle 1 sind die „Stimmen“ somit durch den Wahlschlüssel 231.400 zu teilen und der resultierende „Quotient“ ist zur nächstliegenden Ganzzahl zu runden, um die gesuchte Zahl der „Sitze“ zu erhalten. Der Divisor 231.400 stellt sicher, dass genau 705 Sitze vergeben werden.¹¹

Der obere Block von Tabelle 1 umfasst die Ergebnisse für die elf Europarteien. Auf sie entfallen zusammen 624 Sitze. Diese 624 Sitze müssen noch nach Mitgliedstaat und Europartei aufgeschlüsselt werden, was in Schritt 2 geschieht.

Der untere Block enthält die Sitzzuteilungen an vierunddreißig Solitärparteien, also an diejenigen politischen Parteien in den Mitgliedstaaten, die nicht Vollmitglieder einer der Europarteien sind. Ihren Parteikürzeln ist die Zweibuchstaben-Kennung des Mitgliedstaats vorangestellt, in dem sie aktiv sind. Insgesamt werden den Solitärparteien 81 Sitze zugeteilt. Die Zuteilung dieser 81 Sitze ist endgültig; eine Aufschlüsselung nach Mitgliedstaat erübrigt sich, weil die mitgliedstaatliche Zuordnung einer Solitärpartei eindeutig ist.

Europäische Freie Allianz (EFA), Identität und Demokratie (ID), Europäische Konservative und Reformer (EKR), Europäische Linke (EL), Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPM).

⁹ Siehe Jo Leinen/Friedrich Pukelsheim: The tandem system, supplement 1, abrufbar unter: www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement1-EuropartyRosters.pdf (letzter Zugriff: 24.1.2021).

¹⁰ Siehe Jo Leinen/Friedrich Pukelsheim: The tandem system, supplement 2, abrufbar unter: www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement2-VoteAggregation.pdf (letzter Zugriff: 24.1.2021).

¹¹ Jede Zahl im Bereich von 231.129,79 bis 231.761,64 kann als Divisor dienen, um genau 705 Sitze zuzuteilen. Der ausgewählte Zuteilungsdivisor 231.400 versieht die Bereichsmitte 231.446 mit so vielen nachlaufenden Nullen wie möglich. Mit einem Divisor außerhalb des Bereichs würden 706 Sitze oder mehr bzw. 704 Sitze oder weniger vergeben.

Tabelle 1: Zuteilung der 705 Gesamtsitze auf Unionsebene

EP2019- Aggregation	Stimmen	Quotient	Sitze	EP2019- Aggregation	Stimmen	Quotient	Sitze
Elf Europarteien mit zusammen 624 Sitzen				EL-KKE	302.603	1,3	1
EVP	39.338.118	170,0	170	DK-DF	296.978	1,3	1
SEP	32.347.309	139,8	140	SE-V	282.300	1,2	1
ALDE	18.656.812	80,6	81	EL-XA	275.734	1,2	1
ID	16.182.413	69,9	70	FI-PS	253.176	1,1	1
EGP	14.835.208	64,1	64	DE-PIRATEN	243.302	1,1	1
EKR	11.329.360	49,0	49	EL-EL	236.347	1,0	1
EL	6.261.560	27,1	27	NL-PvdD	220.938	1,0	1
EFA	2.195.733	9,49	9	HU-JOBBIK	220.184	1,0	1
EDP	2.023.884	8,7	9	NL-50+	215.199	0,9	1
ECPM	741.034	3,2	3	IE-SF	196.001	0,8	1
Volt	416.171	1,8	2	NL-PVV	194.178	0,8	1
Vierunddreißig Solitärparteien mit zusammen 81 Sitzen				CZ-KSCM	164.624	0,7	1
IT-M5S	4.569.089	19,7	20	LT-LVZS	158.190	0,7	1
DE-AfD	4.104.453	17,7	18	IE-I4C	124.085	0,54	1
FR-LFI	1.428.548	6,2	6	SK-KLSNS	118.995	0,51	1
ES-JUNTS	1.018.435	4,4	4	LT-DP	113.243	0,49	0
DE-DIE PARTEI	899.079	3,9	4	IE-2indep	85.034	0,4	0
PL-WIOSNA	826.975	3,6	4	HR-MK	84.765	0,4	0
HU-DK	557.081	2,4	2	LT-AMT	82.005	0,4	0
DE-TIERSCHUTZ	542.226	2,3	2	CY-AKEL	77.241	0,3	0
DE-ÖDP	369.869	1,6	2	HR-ZZ	60.847	0,3	0
BE-2PTB	355.883	1,54	2	CY-DIKO	38.756	0,2	0
CZ-PIRATI	330.844	1,4	1	Summe (Div.)	163.374.809	(231.400)	705

Quelle: Leinen/Pukelsheim: *The tandem system 2021*, S. 119.

Schritt 2: Aufschlüsselung der Sitze nach Mitgliedstaat und Europartei 2019

Die Aufteilung der unionsweiten Sitze der Europarteien auf ihre Mitgliedsparteien erfüllt zwei Bedingungen. Erstens summieren sich die Sitze in einem Mitgliedstaat zu dem Sitzkontingent, das im Vorfeld der Wahl für den jeweiligen Mitgliedstaat festgelegt wurde. Zweitens summieren sich für jede Europartei ihre Sitze zu der Sitzzahl, die auf Unionsebene errechnet wurde.

Da für die Gruppe der Solitärparteien die Sitzzahlen schon feststehen, sind die Sitzkontingente der zugehörigen Mitgliedstaaten entsprechend zu vermindern. Z. B. startet Irland mit einem Kontingent von 13 Sitzen; dieses vermindert sich auf elf, weil jeweils ein Sitz auf

die Solitärparteien IE-SF¹² und IE-I4C¹³ entfällt. Ebenso verringert sich das Sitzkontingent Italiens von 76 auf 56 Sitze, weil 20 Sitze an IT-M5S¹⁴ gehen.

Die Aufschlüsselung der Sitze nach Mitgliedstaat und Europartei stellt sich als raumgreifende Tabelle dar, in der die Mitgliedstaaten in den Zeilen und die Europarteien in den Spalten geführt werden und die zudem die Staatsdivisoren und die Parteidivisoren ausweist. Mit diesen Wahlschlüsseln lassen sich die Zuteilungsergebnisse leicht überprüfen. Die Stimmenzahl einer Europartei in einem Mitgliedstaat ist durch den Parteidivisor dieser Europartei und durch den Staatsdivisor dieses Mitgliedstaats zu dividieren. Der sich ergebende Quotient ist zur nächstliegenden Ganzzahl zu runden, um die gesuchte Sitzzahl zu erhalten.¹⁵

Bspw. werden die 21 Sitze in Portugal wie folgt aufgeschlüsselt: Auf die Europartei SPE entfallen 1.104.694 Stimmen. Der Staatsdivisor für Portugal ist 134.000, der Parteidivisor für SPE ist 1. Es ergibt sich der Quotient „8,2“,¹⁶ der besagt, dass SPE acht Sitze erhält; diese werden mit den KandidatInnen der PS¹⁷ besetzt, dem einzigen portugiesischen SPE-Mitglied. Die Europartei EL bekommt drei Sitze, die von ihrem portugiesischen Mitglied BE¹⁸ eingenommen werden. Die Europartei EVP erhält sechs Sitze; sie hat zwei portugiesische Mitgliedsparteien, PSD¹⁹ und CDS-PP²⁰. Im Verhältnis ihrer Stimmenerfolge gehen fünf Sitze an PSD und ein Sitz an CDS-PP. Analog teilen sich die vier Sitze der EGP auf in zwei für die Listenverbindung CDU²¹ und zwei für die Partei PAN²².

Schritt 3: Zuweisung der Sitze an KandidatInnen 2019

Im letzten Schritt werden die Sitze den KandidatInnen zugewiesen. Dabei folgt das Tandemsystem denselben Vorschriften, die im jeweiligen Mitgliedstaat bisher schon gelten. Deshalb muss jeder Mitgliedstaat für sich betrachtet werden. Es lassen sich drei Gruppen identifizieren.

Die erste Gruppe umfasst dreizehn Mitgliedstaaten, in denen jede Europartei durch genau eine mitgliedstaatliche politische Partei vertreten ist: AT, CY, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL. Angesichts dieser Eindeutigkeit ist es offensichtlich, von welcher mitgliedstaatlichen Partei die Sitze der Europartei besetzt werden. Bspw. werden in Österreich die Sitze, die auf die Europarteien EVP, SPE, ALDE, ID und EGP entfallen, von den KandidatInnen eingenommen, die jeweils die Listen von ÖVP²³, SPÖ²⁴, NEOS²⁵, FPÖ²⁶ und GRÜNE anführen.

12 Sinn Féin („wir selbst“).

13 Independents 4 Change (Unabhängige für den Wandel).

14 Movimento 5 Stelle (Fünf-Sterne-Bewegung).

15 Siehe Leinen/Pukelsheim: The tandem system, 2021, S. 120–121.

16 $1.104.694 / (134.000 \times 1) = 8,2$.

17 Partido Socialista (Sozialistische Partei).

18 Bloco de Esquerda (Linksblock).

19 Partido Social Democrata (Sozialdemokratische Partei).

20 Centro Democrático e Social – Partido Popular (Demokratisches und Soziales Zentrum – Volkspartei).

21 Coligação Democrática Unitária (Demokratische Einheitskoalition).

22 Pessoas – Animais – Natureza (Menschen – Tiere – Natur).

23 Österreichische Volkspartei.

24 Sozialdemokratische Partei Österreichs.

25 Das Neue Österreich und Liberales Forum.

26 Freiheitliche Partei Österreichs.

Die zweite Gruppe besteht aus elf Mitgliedstaaten, in denen eine der Europarteien durch zwei oder mehr mitgliedstaatliche politische Parteien vertreten ist: BG, CZ, DE, DK, EE, PL PT, RO, SE, SI, SK. Für jede dieser Europarteien werden ihre Sitze unter ihren Mitgliedsparteien im Verhältnis der Stimmenerfolge aufgeteilt. Meist gibt es nur zwei Vertretungsparteien. Nur in Rumänien tritt der Sonderfall auf, dass eine Europartei – EVP – drei Mitgliedsparteien hat: PNL²⁷, PMP²⁸ und RMDSZ-UDMR²⁹. Die 13 Sitze, die auf die EVP entfallen, werden mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung den Mitgliedsparteien im Verhältnis ihrer Stimmenerfolge zugeteilt.

Für die dritte Gruppe verbleiben drei Mitgliedstaaten: BE, IE, MT. Diese sind Spezialfälle, da sie ihr Wahlgebiet in zwei oder mehr Distrikte aufteilen (BE und IE) oder die Zuweisung der Sitze an die KandidatInnen mit einem System übertragbarer Einzelstimmen vornehmen (IE und MT). Auch in diesen Fällen können die mitgliedstaatlichen Traditionen durch minimale Ergänzungen bewahrt werden.³⁰

Flankierende Regelungen zur Stärkung des Tandemsystems

Das dargestellte Tandemsystem könnte ergänzt werden durch rechtliche Regelungen, die es aus wahlsystematischer Sicht weiter stärken würden. Drei Optionen seien näher ausgeführt.

Verzicht auf inkonsistente gemeinsame Kandidatenlisten und auf Listenverbindungen

Problematisch für das Tandemsystem können gewisse Wahlkoalitionen werden, die bei vergangenen Wahlen innerhalb der Mitgliedstaaten gebildet wurden. Eine Wahlkoalition führt mehrere Parteien zusammen, entweder indem sie eine gemeinsame Kandidatenliste zur Wahl stellen oder indem sie eine Verbindung ihrer Listen bei der Wahlleitung anmelden.

Auf gemeinsame Kandidatenlisten muss verzichtet werden, wenn die Partnerparteien unterschiedlichen Europarteien angehören. Bspw. gab es bei den Wahlen 2019 in der Slowakei die Koalitionsliste PS³¹ + SPOLU³², wobei PS Mitglied der Europartei ALDE und SPOLU Mitglied der Europartei EVP war. Auf gemeinsame Listen dieser Art wäre zu verzichten. Denn wegen ihrer Inkonsistenz würden WählerInnen im Unklaren bleiben, welche Europartei sie mit ihren Stimmen unterstützen würden. Ebenso unklar wäre, wie die Listenstimmen den beteiligten Europarteien zuzurechnen wären.³³

Anders verhält es sich mit gemeinsamen Listen, deren Partnerparteien derselben Europartei angehören. Bei den Wahlen 2019 gab es in Ungarn die Koalitionsliste Fidesz-

27 Partidul Național Liberal (Nationalliberale Partei).

28 Partidul Mișcarea Populară (Partei der Volksbewegung).

29 Româniilor Magyar Demokrata Szövetség/Uniunea Democrată Maghiară din România (Demokratische Union der Ungarn in Rumänien).

30 Siehe Leinen/Pukelsheim: The tandem system, supplement 3, abrufbar unter: www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/TandemSystemSupplement3-BE+IE+MT.pdf (letzter Zugriff: 14.1.2022).

31 Progresívne Slovensko („Fortschrittliche Slowakei“).

32 SPOLU – občianska demokracia („Zusammen – Bürgerdemokratie“).

33 Bei den Wahlen 2019 gab es zahlreiche gemeinsame Listen. In der vorstehenden Beispielrechnung für das Tandemsystem sind wir willkürlich vorgegangen, um die Stimmen, die auf die gemeinsamen Listen entfielen, auf eine oder mehrere der beteiligten Europarteien umzurechnen. Siehe Leinen/Pukelsheim: The tandem system, supplement 2, S. 9. Auch aus diesem Grund taugt die Beispielrechnung nicht für politische Vorhersagen.

KDNP³⁴. Da beide Partnerparteien Mitglieder der Europartei EVP sind, sind die Stimmen für diese Liste ohne Zweifel der EVP zuzurechnen. Gemeinsame Listen von Mitgliedern derselben Europartei unterstützen eher die angestrebte Europäisierung der Wahl, als dass sie ihr abträglich wären.

Eine weitere Form von Wahlkoalitionen sind Listenverbindungen, bei denen die Partnerparteien mit eigenen Listen antreten. Nach dem Wahlgang werden die Stimmen der verbundenen Listen zusammengezogen, um zunächst den gemeinsamen Sitzgewinn zu bestimmen und diesen dann auf die einzelnen Partner zu verteilen.³⁵ Dem liegt die Erwartung zugrunde, dass jede Partnerpartei einer Listenverbindung mehr Sitze gewinnen kann, als wenn sie für sich steht. Allerdings ist dies nur begründet, sofern die Sitzzuteilung mit einer verzerrenden Methode berechnet wird, die stärkere Teilnehmer auf Kosten schwächerer bevorteilt.³⁶ Da das Tandemsystem eine unverzerrte Sitzzuteilungsmethode nutzt, ist dies hier nicht der Fall und die Sitzzuteilungen fallen für alle Teilnehmer gleich fair aus. Das Tandemsystem kann daher ohne Verlust auf das Instrument der Listenverbindungen verzichten.

Stimmenschwellen für die Sitzvergabe

Es ist zu überlegen, ob und wie Stimmenschwellen in ein unionsweites Wahlsystem wie das Tandemsystem übernommen werden sollen. Art. 3 des Direktwahlakts erlaubt jedem Mitgliedstaat, eine Mindestschwelle an Stimmen für die Sitzvergabe festzulegen; sie darf landesweit nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen.³⁷ Wir möchten jedoch betonen, dass Mindestschwellen und Tandemsystem unabhängig voneinander sind. Es ist eine Frage für sich, ob das Tandemsystem den Anforderungen genügt, die das EP an eine Europäisierung seines Wahlsystems stellt. Es ist eine andere und eigenständige Frage, welches Schwellenregime dem System hinzugefügt wird.

Für die Gruppe der Solitärparteien wäre eine Änderung nicht zwingend notwendig, die bisherigen innerstaatlichen Zugangshürden – so es sie denn gibt – könnten fortbestehen. Dagegen wäre für Europarteien eine solche Fortschreibung nicht sachgerecht. Bspw. ist das tschechische Vollmitglied der Europartei SPE die ČSSD³⁸. 2019 erhielt die ČSSD 93.664 Stimmen, die wir in unserer Beispielauswertung nicht berücksichtigen, weil wir die 2019 geltenden innerstaatlichen Schwellen übernommen haben. Da die ČSSD-Stimmen nur 3,95 Prozent der gültigen Stimmen in Tschechien ausmachten, scheiterte die Partei

34 Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-Demokratische Volkspartei).

35 Bei den Europawahlen 2019 gab es vier Listenverbindungen, alle in Dänemark. Siehe Oelbermann/Pukelsheim: *The European Elections of May 2019, 2020*, S. 22.

36 Die Erwartung ist berechtigt, wenn für die Sitzzuteilung die D'Hondt-Methode benutzt wird. In der Tat wurden Listenverbindungen erfunden, um die der D'Hondt-Methode eigentümlichen Verzerrungen zu dämpfen. Siehe Eduard Hagenbach-Bischoff: *Anwendung gekoppelter Listen*. Bulletin des Schweizerischen Wahlreformvereins für Proportionale Volksvertretung, Vol. 12, Nos. 10 & 11, 1896, S. 78–85.

37 Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem [sic] Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 178/1 vom 16. Juli 2018.

38 Česká strana sociálně demokratická (Tschechische Sozialdemokratische Partei).

an der tschechischen Fünf-Prozent-Hürde. Angesichts der unionsweiten Ausrichtung des Tandemsystems erscheint ein solcher Ausschluss widersinnig.³⁹

Daher bleibt zu erwägen, welche Mindestschwellen für Europarteien infrage kämen. Eine plumpe Übertragung der Fünf-Prozent-Schwelle wäre wohl verfehlt. Diese hätte 2019 bei 8.168.741 Stimmen gelegen⁴⁰ und viele Europarteien von der Sitzzuteilung ausgeschlossen. Alternativ wäre ein Regime von Schwellen denkbar, die abfallen, wenn Europarteien in mehr und mehr Mitgliedstaaten erfolgreich sind. Eine solche Schwellenkaskade könnte so gestaltet sein, dass eine Europartei nur berücksichtigt wird, wenn sie in einem Mitgliedstaat mindestens fünf Prozent der gültigen Stimmen erhält oder in jedem von zwei Mitgliedstaaten mindestens vier Prozent oder in jedem von vier Mitgliedstaaten mindestens drei Prozent oder in jedem von acht Mitgliedstaaten mindestens zwei Prozent.⁴¹ Dies ist jedoch nur ein Beispiel für ein Schwellenregime unter vielen. Maßgebend wären Vorgaben seitens des EP, in welche Richtung eine Ausgestaltung politisch gewollt ist.

Gestaffelte Finanzierung von Europarteien und ihren Mitgliedsparteien

Als dritte Option sei darauf verwiesen, dass das EP finanzielle Anreize setzen könnte, um das Zusammenspiel von Europarteien und mitgliedstaatlichen Parteien zu fördern. Die Regelungen hierfür könnten sich an die Praxis in Deutschland anlehnen, wo der Wahlerfolg einer der Maßstäbe für eine Mittelzuwendung an Parteien ist.⁴² Denn Wahlerfolge von Europarteien – und damit letztlich das Funktionieren des Tandemsystems – werden wesentlich vom Einsatz ihrer Mitgliedsparteien und Sektionen in den Mitgliedstaaten abhängen. Dem könnte ein sachgerechtes Finanzierungsschema durch eine angemessene Staffelung Rechnung tragen. Europarteien könnten z. B. verpflichtet werden, die Hälfte der an sie gehenden Zuwendungen an ihre Mitgliedsparteien im Verhältnis der dortigen Stimmenerfolge weiterzureichen. Für Solitärparteien mit ihrer Einschränkung auf einen Mitgliedstaat könnte die Zuwendung pro Stimme auf ein Viertel des Betrags beschränkt werden.

Eine gestaffelte Wahlkampfkostenerstattung dieser oder ähnlicher Art sollte mitgliedstaatliche Parteien motivieren, sich einer Europartei anzuschließen. Anders als in Tabelle 1, in der elf Europarteien von 34 Solitärparteien in den Schatten gestellt werden, sollten zukünftig Europarteien nicht länger in der Unterzahl sein, sondern in deutlicher Überzahl. Die europäische Perspektive von Europawahlen würde dadurch massiv gestärkt.

39 So auch im Urteil zur Drei-Prozent-Hürde im Europawahlgesetz: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014, 2 BvE 2/13, Rn. 80.

40 Fünf Prozent von 163.374.809 entspricht 8.168.740,45, wenn wir der Einfachheit halber als Bezugsgesamtheit die 163.374.809 Stimmen aus Tabelle 1 nehmen. Die übliche Bezugsgesamtheit wären die gültigen Stimmen oder – seltener – die abgegebenen Stimmen; beides würde die Mindestschwelle noch vergrößern.

41 So ein Vorschlag in Friedrich Pukelsheim/Kai-Friederike Oelbermann: Reform of the European Electoral Law, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 4/2014, S. 549–559, hier S. 558.

42 Paragraph 18 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz), in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 44 vom 27. Juli 1967, S. 773–781. Auf Unionsebene gilt derzeit die 2014 erlassene Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 317 vom 4. November 2014, Art. 1–27.

Tandemsystem und transnationale Listen

Im Ausschuss für konstitutionelle Fragen des EP kreist die Diskussion um eine Europäisierung der Wahlen seit Langem um die Einführung transnationaler Listen.⁴³ Für transnationale Listen sollen 46 Sitze zusätzlich bereitgestellt werden, so dass die Vergabe der 705 Sitze alter Art unverändert fort dauern kann. Die Parlamentsgröße wird dadurch auf 751 Sitze angehoben.⁴⁴

Gemeinsamkeiten

Das Tandemsystem und transnationale Listen haben vieles gemeinsam, denn sie sind auf dieselben Ziele ausgerichtet. Beide wollen das demokratische Fundament der Europawahlen stärken und den Europarteien den Weg zu einem unionsweiten Wirkungsfeld eröffnen. Sie wollen SpitzenkandidatInnen und Führungspersonal der Europarteien ein Forum bieten, wo sie sich den BürgerInnen präsentieren und für ihre politischen Ziele werben können.

Um die Ziele umsetzen zu können, bedarf es für beide Ansätze einer starken europäischen Wahlbehörde. Diese hätte im Vorfeld einer Europawahl zu prüfen, welchen Anträgen auf Wahlteilnahme stattgegeben wird. Für europäische politische Parteien, die bei der schon bestehenden Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen registriert sind, versteht sich eine Wahlzulassung von selbst. Im Gegensatz dazu wäre die neue Europäische Wahlbehörde dann besonders gefordert, wenn noch nicht zugelassene Parteien zu überprüfen und ggf. abzuweisen wären.

Nach Abschluss des Wahlgangs fiele es in den Aufgabenbereich der europäischen Wahlbehörde, die Wählerstimmen unionsweit zu aggregieren und die Zuteilung der Sitze zu vollziehen. Beim Tandemsystem wäre es die Zuteilung der 705 Gesamtsitze und bei transnationalen Listen die Zuteilung der 46 Zusatzsitze. Dazu müsste ein verlässlicher Informationskanal zwischen der europäischen und den nationalen Wahlbehörden aufgebaut werden.

Zudem ist den Vorschlägen gemeinsam, dass zur Wahlteilnahme der Kreis der Berechtigten nicht auf registrierte europäische politische Parteien beschränkt werden sollte, sondern ein größerer Teilnehmerkreis zuzulassen wäre. Während das Tandemsystem hier von „Europartei“ spricht, wird im Vorschlag zu transnationalen Listen der Begriff „europäisches Wahlgebilde“ genutzt.⁴⁵ Trotz unterschiedlicher Wortwahl ist das Anliegen jedoch dasselbe.

43 George Anastassopoulos: The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament: From a Uniform Procedure to the Common Principles of the Treaties, Athen 2002; Lorenzo Donatelli: A Pan-European District for the European Elections? The Rise and Fall of the Duff Proposal for the Electoral Reform of the European Parliament, College of Europe: Bruges Political Research Papers 44/2015; Olivier Costa: The history of European electoral reform and the Electoral Act 1976. Issues of democratisation and political legitimacy, Oktober 2016, PE 563.516; Maria Diaz Crego: Transnational electoral lists. Ways to Europeanise elections to the European Parliament, Februar 2021, PE 679.084.

44 Europäisches Parlament: Draft Report on the reform of the electoral law of the European Union, 1. Juli 2021, (2020/2220(INL)).

45 Im Original „European electoral entity“. Siehe Europäisches Parlament: Draft Report, 1. Juli 2021, S. 15.

Unterschiede

Das Tandemsystem und transnationale Listen unterscheiden sich in verfahrenstechnischen Einzelheiten. Wichtiger sind die Unterschiede mit politischem Gehalt wie der Grad der Wahlgleichheit und die Bindung zwischen WählerInnen und Gewählten.

Das Tandemsystem sichert unionsweite Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen, die für die zu berücksichtigende Europarteien oder Solitärparteien abgegeben werden. Die Gleichbehandlung der Wählerstimmen ist perfekt gesichert bis auf Rundungen, die der Ganzzahligkeit der Sitzzahlen geschuldet und als unvermeidbar hinzunehmen sind. Der Vorschlag transnationaler Listen hingegen zielt auf eine *Annäherung* in Richtung Vereinheitlichung der Europawahlen und Wahlgleichheit für die StimmbürgerInnen.⁴⁶

Hinsichtlich der Bindung zwischen WählerInnen und Gewählten ändert sich beim Tandemsystem nichts. Die Zuweisung der Sitze an KandidatInnen erfolgt in den Mitgliedstaaten so wie bisher. Die BürgerInnen können sich an denselben Verantwortungszusammenhängen orientieren, die sie von vergangenen Wahlen und Legislaturperioden her kennen.⁴⁷

Das System transnationaler Listen setzt voraus, dass jede Europartei eine Liste von KandidatInnen nominiert. Jede Parteiliste umfasst Persönlichkeiten aus mehreren oder gar allen Mitgliedstaaten. Die aus dieser Vielfältigkeit gebildeten Listen sind unionsweit in jedem Mitgliedstaat dieselben, getreu dem Unionsmotto „in Vielfalt geeint“.⁴⁸

Europawahlen und Bundesverfassungsgericht

Das Tandemsystem und transnationale Listen wären auf Unionsebene einzuführen und würden nicht direkt der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts unterstehen. Trotzdem ist zu erwägen, wie sich die Systeme im Licht der Standards darstellen, die das Gericht für Europawahlen in seinen Urteilen zum Vertrag von Lissabon⁴⁹ (2009) sowie zur Fünf-Prozent-Hürde⁵⁰ (2011) und zur Drei-Prozent-Hürde (2014) im Europawahlgesetz entwickelt hat.⁵¹

Im Urteil zur Drei-Prozent-Hürde stellte das Gericht fest, dass Degressivität der Sitzkontingente der Mitgliedstaaten weder verlangt noch rechtfertigt, dass vom wahlrechtlichen Gleichheitsprinzip abgewichen wird.⁵² Das Tandemsystem kommt dieser Sicht entgegen. Es gewährleistet Wahlgleichheit für alle WählerInnen in der Union und erlaubt gleichzeitig eine degressive Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Sitzkontingentierung.

46 Im Original: „to ensure approximation towards a unified European electoral law and equality of the vote for citizens of the Union“. Siehe Europäisches Parlament: Draft Report, 1. Juli 2021, S. 7.

47 Dies entkräftet den Vorbehalt des Bundesverfassungsgerichts, föderale oder supranationale Verflechtungen würden die Bildung eines durchsetzungsfähigen Mehrheitswillens, der unmittelbar auf das Volk zurückgeht, erschweren „mit der Folge, dass die Bürger sich bei ihrem Votum kaum an greifbaren Verantwortungszusammenhängen orientieren können“. Siehe BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Rn. 247.

48 Einige AutorInnen befürchten bei unionsweiten Listen eine zunehmende Entfremdung zwischen WählerInnen und Gewählten. So Steven Van Hecke/Wouter Wolfs: Transnational Lists – A bad good idea, in: Euractiv, 7. Februar 2018; Olivier Costa/Pierre Jouvenat: Towards a European Political Space: The Challenges of European Electoral Law, College of Europe: Policy Brief, Juni 2021.

49 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Rn. 267–437.

50 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10, Rn. 300–355; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014, 2 BvE 12/13.

51 Urteil zur Drei-Prozent-Hürde: BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014, 2 BvE 12/13, Rn. 49.

52 Ebenda.

Dagegen argumentierte das Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Fünf-Prozent-Hürde, dass wegen der Degressivität der Sitzkontingente erhebliche Unterschiede im Stimmgewicht der UnionsbürgerInnen bestehen und somit „das Primärrecht der Union selbst also Unterschiede im Erfolgswert der Stimmen für die Wahl zum Europäischen Parlament vorgibt“.⁵³ Diese Argumentationslinie ist schon im Urteil zum Vertrag von Lissabon angelegt, in dem das Gericht kritisierte, dass eine Gleichheitsgewähr der Wählerstimmen „bei jeder nicht nur unerheblichen Kontingentierung der Sitze verfehlt wird“. Dies sei fatal, da „die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung“ und für alle europäischen Staaten verbindlich sei.⁵⁴

Die Beurteilung des Gerichts ist für das derzeit praktizierte sog. segmentierte Wahlsystem zutreffend, bei dem die degressive Sitzkontingentierung wegen der separaten – d. h. nur innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten stattfindenden – Stimmenausschüttungen in der Tat ungleiche Erfolgswerte für die Wählerstimmen in der Union nach sich zieht. Das segmentierte Wahlsystem ist aber nicht Teil des Vertrags von Lissabon, sondern des Direktwahlakts. Der Direktwahlakt ist Sekundärrecht und kann geändert werden, ohne den Lissabon-Vertrag anzutasten. Die Kritik wäre dennoch teilweise zutreffend für eine Änderung in Richtung transnationaler Listen, weil weiterhin 705 Sitze nach dem herkömmlichen segmentierten Wahlsystem besetzt würden. Sie träfe aber schon nicht mehr zu auf die transnationale Systemkomponente, mit der die zusätzlichen 46 Sitze vergeben würden, da diese dem Grundsatz unionsweiter Wahlgleichheit genügt.⁵⁵

Gänzlich unzutreffend wäre die Kritik für das Tandemsystem, da dieses beides realisiert: unionsweite Wahlgleichheit und degressive Sitzkontingentierung. In einem ersten Schritt wertet es den parteipolitischen Wahlentscheid, den die UnionsbürgerInnen durch ihre Stimmen zum Ausdruck bringen, getreu dem Slogan „One Person – One Vote“. In einem zweiten Schritt realisiert das System eine mitgliedstaatliche Sitzkontingentierung, die auch für kleinere Mitgliedstaaten eine identitätswahrende Vertretung im EP gewährleistet. Alles in allem steht das Tandemsystem in harmonischem Einklang mit den hohen Standards, von denen das Bundesverfassungsgericht sich in seinen Urteilen leiten lässt.

Ausblick

Die EU ähnelt in ihrem Aufbau zwar einem Bundesstaat, ist aber keiner. Als Gemeinschaft miteinander vertraglich verbundener Mitgliedstaaten ist die Union ein politisches Gemeinwesen eigener Art. Trotz aller Eigenheiten stehen auch für dieses Gemeinwesen die Menschen im Zentrum des Selbstverständnisses. Die BürgerInnen der Union sind vertreten durch die Mitglieder des EP (Art. 14 EUV). Diesem Vertretungsmandat wird durch das segmentierte Wahlsystem, das gegenwärtig praktiziert wird, nur unvollkommen Genüge getan. Das System ist darauf beschränkt, siebenundzwanzig Wahlen separiert nach Mitgliedstaaten wie einen Flickenteppich zu verbinden.

Das in diesem Aufsatz vorgestellte Tandemsystem ist ein Wahlsystem, das dem Charakter der Union als ein Gemeinwesen *sui generis* weit besser gerecht wird. Es gewährleistet

⁵³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10, Rn. 81.

⁵⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, Rn. 281–282.

⁵⁵ Für die transnationale Systemkomponente wäre allenfalls zu klären, wie sie sich zu der in Art. 14 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) geforderten Degressivität verhält.

Wahlgleichheit für die UnionsbürgerInnen und gleichzeitig degressive Sitzkontingentierungen für die Mitgliedstaaten. Die Ausbalancierung von bürgerschaftlicher Gleichheit und mitgliedstaatlicher Ungleichheit unterwirft sich dem die Union tragenden Prinzip der Subsidiarität, indem den Mitgliedstaaten großer Freiraum verbleibt, welche ihrer innerstaatlichen Wahltraditionen sie beibehalten möchten.

Um das Tandemsystem einzuführen, bedarf es allerdings eines institutionellen Kraftakts. Auf politischer Ebene müssen Europarteien sichtbarer mitwirken als bisher. Im administrativen Bereich braucht es eine neue Wahlbehörde für eine unionsweite Koordination. Der Einsatz würde sich auszahlen: Die EU bekäme ein einheitliches Wahlverfahren für das EP, das höchsten demokratischen Ansprüchen genügen würde.