

Christofer Lenz

# Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments

Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhaltsübersicht

<b>Einleitung</b>	<b>17</b>
<b>Teil 1.</b>	
<b>Besteht für die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten eine aktuelle Rechtspflicht, ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments zu schaffen ?</b>	<b>19</b>
A. Darstellung des gegenwärtig praktizierten Bestellungsverfahrens	19
B. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens aus Art. 138 III EGV, Art. 21 III EGKSV, Art. 108 III EAGV	43
C. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens infolge rechtswidrigen Eingriffs in den Gleichheitsgrundsatz	121
D. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens infolge rechtswidrigen Eingriffs in das Demokratieprinzip	247
E. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens als Konsequenz aus der Einführung der Unionsbürgerschaft	275
F. Zusammenfassung von Teil 1	289
<b>Teil 2.</b>	
<b>Welche Vorgaben macht das Gemeinschaftsrecht für die Ausgestaltung eines einheitlichen Verfahrens für die Wahl des Europäischen Parlaments im einzelnen ?</b>	<b>291</b>
A. Hauptproblemfelder einer europäischen Wahlgesetzgebung	291
B. Rechtliche Vorgaben hinsichtlich des Wahlsystems	295
C. Rechtliche Vorgaben bei der geographischen Verteilung der Mandate	327
D. Zusammenfassung von Teil 2	345
<b>Zusammenfassung der Arbeit in zehn Punkten</b>	<b>347</b>
<b>Synopsis</b>	<b>351</b>
Literaturverzeichnis	355
	5

# Inhaltsverzeichnis

A	<i>bkürzungsverzeichnis</i>	13
<b>Einleitung</b>		<b>17</b>
<b>Teil 1.</b>		
<b>Besteht für die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten eine aktuelle Rechtspflicht, ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments zu schaffen ?</b>		<b>19</b>
<b>A. Darstellung des gegenwärtig praktizierten Bestellungsverfahrens</b>		<b>19</b>
I. Historische Entwicklung		19
1.) Der Weg zur Direktwahl		19
2.) Aktuelle Reformbestrebungen		23
II. Gemengelage aus Gemeinschaftsrecht und nationalen Europawahlgesetzen		25
1.) Gemeinschaftsrechtlich geregelte Punkte		26
2.) Nationale Europawahlgesetze		29
III. Auswirkungen		33
1.) Verzerrung gegenüber der Bevölkerungsverteilung		33
a.) Verzerrungsfaktor 1: Unproportionale Mandatskontingente		33
b.) Verzerrungsfaktor 2: Fixierung der Mandatskontingente bei stark unterschiedlicher Wahlbeteiligung		34
2.) Verzerrung der parteipolitischen Zusammensetzung		36
3.) Völliger Ausschluß einiger Unionsbürger von der Wahl		41
4.) Rückwirkungen auf die Kompetenzausstattung des Parlaments		41
<b>B. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens aus Art. 138 HI EGV, Art. 21 EU EGKSV, Art. 108 HI EAGV</b>		<b>43</b>
I. Reichweite von Art. 13 8 III EGV		43
1.) Allgemeine Bedeutung der Vorschrift		43
a.) Tatsächliche Entwicklung der Gemeinschaft		45
b.) Rechtliche Anforderungen aus Art. 138 III EGV		53
c.) Zusammenfassung		55
2.) Änderungen durch den Maastrichter Unionsvertrag		56
3.) Verhältnis zur allgemeinen Vertragsänderung		57
4.) Rechtsnatur des Zieles eines einheitlichen Verfahrens		64
5.) Bindungswirkung der Parlamentsvorschläge		67
6.) Der Begriff des "Verfahrens"		69
7.) Der Begriff der "Einheitlichkeit"		70
a.) Erforderlicher Regelungsumfang		70
b.) Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips		79

c.) Inhaltliche Bedeutung	83
8.) Verhältnis des Reformauftrags zu Art. 138 II EWGV	85
9.) Annahme gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften	87
10.) Rechtspflicht zur Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens	89
II. Die Bedeutung des Direktwahlaktes und sein Verhältnis zu Art. 138 III EGV	89
1.) Verhältnis des Direktwahlaktes zu Art. 138 III EGV	89
a.) Problemstellung	89
b.) Gesichtspunkte für einen Vorrang der Vertragsnormen	92
aa.) Entstehungsgeschichte des Direktwahlaktes	92
bb.) Regelungsinhalt des Direktwahlaktes	93
cc.) Rechtsgrundlage des Direktwahlaktes	95
dd.) Qualifizierung des Direktwahlaktes als "Durchführungsvorschrift" im Unionsvertrag	98
2.) Konsequenzen für die Rechtsnatur des Aktes	99
a.) Kritik der bisherigen Qualifizierungen	99
b.) Einordnung als "abgeleitetes Primärrecht"	105
3.) Ergebnis	107
III. Rechtfertigung der bisher unvollständigen Umsetzung von Art. 138 III EGV	108
1.) Rechtfertigung aus dem Wortlaut von Art. 138 III EGV	108
2.) Rechtfertigung aus dem Charakter von Art. 138 III EGV als speziellem Verfahren zur Änderung der Verträge	109
3.) Rechtfertigung durch einen allgemeinen Grundsatz im Gemeinschaftsrecht, der ein Vorgehen in Stufen erlaubt	111
a.) Die Ansichten in der Rechtslehre	111
b.) Die Rechtsprechung des Gerichtshofs	112
aa.) Stufenkonzeption bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes	112
bb.) Stufenweises Vorgehen im Bereich der Beamtenbesoldung	114
IV. Konsequenzen der Rechtswidrigkeit	118
V. Zusammenfassung	119
<b>C. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens infolge rechtswidrigen Eingriffs in den Gleichheitsgrundsatz</b>	121
I. Geltung eines gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes für die Wahl des Europäischen Parlaments	121
1.) Ableitung des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der Gleichheit der Wahl aus Art. 138 III EGV, Art. 21 III EGKSV, Art. 108 III EAGV	121
a.) Der Wortlaut der Vertragsvorschriften	121
b.) Ableitung aus dem Prinzip der Allgemeinheit der Wahl in Art. 138 III EGV	121
c.) Ableitung aus dem Begriff der Einheitlichkeit in Art. 13 8 III EGV	127
d.) Ableitung aus dem Begriff der Wahl in Art. 13 8 III EGV	127
e.) Zwischenergebnis	129

2.) Anwendbarkeit allgemeiner Gleichheitsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts auf die Wahl des Europäischen Parlaments	130
a.) Das Diskriminierungsverbot des Art. 6 EGV	130
aa.) Anwendbarkeit auf die Wahl des Europäischen Parlaments	131
bb.) Anforderungen des Art. 6 EGV	136
b.) Der ungeschriebene, allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts	136
aa.) Existenz und Inhalt eines allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes im Gemeinschaftsrecht	136
bb.) Anwendbarkeit auf die Wahl des Europäischen Parlaments	139
cc.) Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes	140
c.) Mögliche Sperrung durch speziellere Gleichheitsgrundsätze bzw. durch deren Fehlen	140
d.) Zwischenergebnis	141
3.) Existenz eines speziellen Grundsatzes der Gleichheit der Wahl im Gemeinschaftsrecht	142
a.) Rückgriff auf den Regelungszweck von Art. 8 DWA oder auf nationale Wahlrechtsgrundsätze als untaugliche Ansätze	142
b.) Anwendbarkeit des Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK für die Gemeinschaft und die Wahl des Europäischen Parlaments	143
aa.) Regelungsinhalt von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK	143
aaa.) Das Europäische Parlament als "Gesetzgebende Körperschaft"	144
bbb.) Rechtscharakter von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls	148
ccc.) Gleichheitsgehalt von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls	149
(1) Unterschiedliche Wahlsysteme in Teilen des Wahlgebiets	152
(2) Bewußte Überrepräsentation einzelner Teile des Wahlgebiets	154
bb.) Geltung der EMRK für die Gemeinschaft	156
cc.) Ergebnis	159
c.) Bedeutung der vom EuGH anerkannten Chancengleichheit der Parteien	159
d.) Ungeschriebener Grundsatz der gleichen Wahl als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts	161
aa.) Methodik allgemeiner Rechtsgrundsätze und ihre Anwendbarkeit für das Wahlrecht	161
aaa.) Rechtsgrundlage und Abgrenzung zum gemeineuropäischen Recht	161
bbb.) Einzubeziehende Rechtsquellen und Vorgehensweise des EuGH	165
ccc.) Anwendbarkeit für das Wahlrecht	172
bb.) Wahlrechtsgleichheit im Gemeinschaftsrecht	174
cc.) Wahlrechtsgleichheit in den nationalen Verfassungen	176
aaa.) Geltung in allen Mitgliedstaaten	176
bbb.) Eingriffsorientierte Reichweitenbestimmung	178
ccc.) Garantie der gleichen Erfolgchance	180

(1) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlkreiseinteilung	183
(2) Rechtsprechung des Conseil constitutionnel zur Wahlkreiseinteilung	186
ddd.) Zusammenfassung	188
dd.) Wahlrechtsgleichheit in Internationalen Verträgen	188
e.) Zwischenergebnis	192
4.) Verhältnis der tragenden Ansätze zueinander	192
 Verhältnis des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl zum Direktwahlakt	 194
III. Eingriffe in den Grundsatz der gleichen Wahl durch den Direktwahlakt	196
1.) Durch die nicht den Bevölkerungszahlen entsprechende Verteilung der Mandate auf die Mitgliedsstaaten	196
a.) Nach Art. 2 des Direktwahlaktes von 1976	196
b.) Nach dem geänderten Art. 2 DWA in der Fassung des Änderungsbeschlusses von 1993	198
2.) Durch die Ermöglichung unterschiedlicher Wahlsysteme in Art. 7 II DWA	198
3.) Durch den teilweisen Totalausschluß von Bürgern von der Wahl und durch die Möglichkeit eines doppelten Wahlrechts	199
4.) Zusammenfassung	199
 IV. Rechtfertigung der Eingriffe in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl	 200
1.) Grundsätzliche Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit	200
2.) Hubers Ansatz einer je nach Stand der Integration unterschiedlichen Begründungsintensität für Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit	202
a.) Begründungsansatz	203
b.) Praktische Auswirkungen	204
aa.) Situation vor Verwirklichung des Unionsvertrages	205
bb.) Situation nach Verwirklichung des Unionsvertrages	206
aaa.) Einheitliches Wahlverfahren geboten	206
bbb.) Ponderierte Kontingente weiter zulässig	207
ccc.) Vertretung Ostdeutschlands rechtlich zwingend	207
cc.) Zukunftsperspektive über Maastricht hinaus	207
c.) Kritik an Hubers Ansatz	208
aa.) Zur theoretischen Ableitung	208
bb.) Kritik der praktischen Ergebnisse	212
d.) Zusammenfassung	213
3.) Generell identische Begründungsqualität unabhängig vom Stand der Integration	213
4.) Umfassende Rechtfertigungsgründe	216
a.) Rechtsnatur des Europäischen Parlaments (Art. 137 EGV)	216
b.) Gleichwertigkeitsprinzip im Völkerrecht	224
c.) Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft	228
d.) Föderalismus	228
e.) fehlende politische Einheitlich- und Gleichartigkeit	230
f.) Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments	233
5.) Partielle Rechtfertigungsgründe	234
a.) Minderheitenschutz	234

b.) Parlamentsgröße und Bestandsschutz	236
c.) Repräsentation aller politischer Gruppen	239
d.) Vergleich mit der gerechtfertigten Sperrklausel	240
e.) Berufung auf die bisherige Übung	241
f.) historisch-politischer Kompromiß	241
6.) Ergebnis	243
V. Rechtsfolge	243
1.) Unanwendbarkeit der bisherigen Wahlregelungen für die nächste Wahl	243
2.) Erfordert die Herstellung der Wahlrechtsgleichheit auch die Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens ?	246
<b>D. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens infolge rechtswidrigen Eingriffs in das Demokratieprinzip</b>	247
I. Geltung des Demokratieprinzips in den Gemeinschaften	247
1.) Die Ratserklärungen von 1972 und 1978	248
2.) Die Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte	249
3.) Immanentes Prinzip der Verträge	250
a.) Demokratie als Beitrittsvoraussetzung	252
b.) Das Demokratieprinzip in der Rechtsprechung des Gerichtshofs	252
c.) Verankerung des Demokratieprinzips durch die Literatur	254
d.) Verstärkung des Demokratieprinzips durch den Unionsvertrag	256
4.) Ableitung des Demokratieprinzips aus der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten	260
a.) Anwendbarkeit	261
b.) Parlamentarische Demokratie als gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten	263
5.) Ergebnis	265
II. Entfaltung und Bedeutung des gemeinschaftsrechtlichen Demokratieprinzips im Bereich des Wahlrechts	266
1.) Generelle Bedeutung des gemeinschaftsrechtlichen Demokratieprinzips	266
2.) Wahlrechtsgleichheit als Teilaspekt des Demokratieprinzips	270
3.) Verhältnis des Demokratieprinzips zum Direktwahlakt	273
III. Eingriffe in das gemeinschaftsrechtliche Demokratieprinzip	273
IV. Rechtfertigung der Eingriffe in das Demokratieprinzip	273
V. Rechtsfolge	274
<b>E. Europarechtliches Gebot eines einheitlichen Wahlverfahrens als Konsequenz aus der Einführung der Unionsbürgerschaft</b>	275
I. Art. 8 b II EGV als Bestandteil der Unionsbürgerschaft	275
1.) Allgemeine Bedeutung des Bürgers vor dem Unionsvertrag	275

2.) Politische Rechte im Maastrichter Unionsvertrag	276
a.) Politische Rechte in den Mitgliedstaaten	277
b.) Politische Rechte auf der Ebene der Gemeinschaft	278
II. Inhalt von Art. 8 b II EGV	279
1.) Das Wohnsitzprinzip	279
2.) Kollision mit der bisherigen Mandatskontingentierung	282
3.) "Unbeschadet des Art. 138 III EGV"	283
4.) Rechtfertigung durch Art. 8 b II 2 EGV	285
a.) Festlegung der Einzelheiten	285
b.) Ausnahmeregelungen aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaates	286
III. Zusammenfassung	288
<b>F. Zusammenfassung von Teil 1</b>	289
<b>Teil 2.</b>	
<b>Welche Vorgaben macht das Gemeinschaftsrecht für die Ausgestaltung eines einheitlichen Verfahrens für die Wahl des Europäischen Parlaments im einzelnen ?</b>	291
<b>A. Hauptproblemfelder einer europäischen Wahlgesetzgebung</b>	291
<b>I. Verhältnis Mandate-Parteien: Wahlsystem</b>	291
II. Verhältnis Mandate-Mitgliedstaaten: Geographische Verteilung	293
<b>B. Rechtliche Vorgaben hinsichtlich des Wahlsystems</b>	295
<b>I. Wahlsystemanalytischer Ansatz</b>	296
1.) Theorie der Wahlsysteme	296
a.) Wahl in Einheitswahlkreisen	297
b.) Wahl in mehreren Wahlkreisen	297
c.) Anordnung der Wahlsysteme auf einem Kontinuum	300
aa.) Bipolares Kontinuum	302
bb.) Unipolares Kontinuum	304
2.) Rechtliche Konsequenzen aus dem bipolaren Verständnis von Wahlsystemen	305
a.) Abhängigkeit der Wahlrechtsgleichheit vom Wahlsystem	305
b.) Ungereimtheiten der bipolaren Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	308
3.) Rechtliche Konsequenzen aus dem unipolaren Verständnis von Wahlsystemen	315
4.) Zusammenfassung	320

II. Rechtsvergleichender Ansatz	321
1.) Ausschluß bestimmter Wahlsysteme durch die Verfassungen	322
a.) Ausschluß "extremer" Wahlsysteme	322
aa.) relative Mehrheitswahl	322
bb.) reine Verhältniswahl	322
b.) Ausschluß "mittlerer" Wahlsysteme	323
2.) Zulässigkeit von Wahlsystemen in den Mitgliedstaaten	324
3.) Das Wahlsystem in internationalen Verträgen	324
4.) Ergebnis der Rechtsvergleichung	324
III. Zusammenfassung	325
<b>C. Rechtliche Vorgaben bei der geographischen Verteilung der Mandate</b>	<b>327</b>
I. Anforderungen an die Bemessung von Kontingenten	327
1.) Bevölkerungsproportionale Wahlkreiseinteilung als Grundsatz	327
2.) Abweichungen von der Proportionalität	329
a.) Relativierbarkeit der Bevölkerungsproportionalität	329
b.) Grenzen der Relativierbarkeit	330
c.) Besonderheiten bei feststehenden Wahlkreisen	333
d.) Bevölkerungsproportionalität und mathematische Verfahren	334
e.) Beschränkte Möglichkeit von Grundmandaten	336
3.) Relevante Bezugsgröße	338
II. Verzicht auf Kontingente zugunsten automatischer Mandatsverteilungssysteme	341
III. Entscheidungsfreiheit des europäischen Wahlgesetzgebers oder Bindung an ein Modell	342
1.) Bindung an Kontingente aus Art. 137 EGV	342
2.) Bindung an das Automatische System	343
3.) Entscheidungsfreiheit des Gemeinschaftsgesetzgebers	344
<b>D. Zusammenfassung von Teil 2</b>	<b>345</b>
<b>Zusammenfassung der Arbeit in zehn Punkten</b>	<b>347</b>
<b>Synopsis</b>	<b>351</b>
<i>Literaturverzeichnis</i>	355