

53. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(05.06.2024)

Prof. Dr. Thomas Lübbig, Berlin

4 Tage im Juni: Miscellen zur Europawahl 2024

Der vielleicht überraschende Titel dieses Beitrages¹ soll nur als Blickfang dafür dienen, dass die diesjährigen Wahlen zum Europäischen Parlament nicht nur am Sonntag, dem 9. Juni, sondern anderswo auch früher, so in den Niederlanden schon am Donnerstag, dem 6. Juni stattfinden.² Auch die Wahlwerbung sieht dort anders aus als hierzulande, wie dieses Foto zeigt:



Europa-Wahlkampf in den Niederlanden, geordnete Vielfalt auf einen Blick.

¹ Weitgehend zufällig hat der Titel des Beitrages eine Ähnlichkeit mit dem Namen eines Romans von *Stefan Heym*, 5 Tage im Juni, rein zufällig ist die Identität mit dem Titel eines Romans von *Jan-Christoph Nüse*.

² Pressemitteilung des Rates v. 22. Mai 2023 (Termin für die Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2024). In der Tat finden die Wahlen in den meisten EU-Mitgliedstaaten nur am Sonntag, dem 9. Juni statt, in Irland aber z.B. schon am 7. Juni, in der Tschechischen Republik am 7. und 8. Juni oder z.B. in Lettland am Sonnabend, dem 8. Juni. Die Liste dieser Besonderheiten ließe sich fortsetzen. Siehe auch: European Parliament, *At A GLANCE, 2024 European Elections: National rules*, April 2024.

Der Wahlakt von 1976 erlaubt die Berücksichtigung von solchen „nationalen Besonderheiten“.³ Dies ist nur ein Aspekt der vielen nationalen Eigenheiten, die zusätzlich zum System der sog. degressiven Proportionalität gem. Art. 14 Abs. 2 Satz 3 EUV⁴ von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat fortbestehen können. Dies sollte jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die kommende Wahl zum Europäischen Parlament für die Zukunft der Union richtungsweisenden Charakter hat, nicht zuletzt wegen der auf die Wahl folgenden Investitur⁵ der Europäischen Kommission und ihrer Präsidentschaft.

1. Prag, Paris, Dresden und Münster

Wenn man die Zeitung aufschlägt oder soziale Medien in moderaten Dosen konsumiert, drängt sich auf, warum die Europawahl bedeutsam ist und man nicht einfach hinnehmen sollte, dass die Tiefdruckgebiete heimischer politischer Streitigkeiten das Stimmungsbarometer der Europäischen Union zu stark belasten. Die großen Herausforderungen der Zeit sind klar kommuniziert, so im August 2022 von Bundeskanzler *Olaf Scholz* in seiner Rede an der Karls-Universität in Prag und von Präsident *Emmanuel Macron* jüngst (am 25. April) noch einmal an der Sorbonne. Auch in Zeiten überhandnehmender digitaler Kommunikation erreichen die Lenker der Politik jedenfalls Teile der Öffentlichkeit mit solchen wichtigen programmatischen Reden. Präsident *Macron* hatte kurz darauf noch zweimal Gelegenheit, gerade die deutsche Öffentlichkeit mit seinen Auftritten in Dresden und Münster erneut auf die großen Herausforderungen der europäischen Politik aufmerksam zu machen. Das ist kein Wahlkampf im engen Sinne, die Öffentlichkeit durfte sich von höherer Warte aus angesprochen fühlen. Wirkungsvoll war auch der Einsatz der beachtlichen Deutschkenntnisse des französischen Staatsmannes, der auf diese Weise an die epochale Rede seines Vorgängers *Charles de Gaulle* an die deutsche Jugend im September 1962 vor dem Ludwigsburger Schloss anknüpft. Auch politisch Desinteressierte sehen: Dieser Staatsgast bemüht sich um uns.

Für bedeutsame Reden dieses Kalibers gibt es manch andere historische Beispiele, wer sich davon überzeugen will, dass die Europäische Union immer wieder erstaunlich reformfähig war, wird dies in der Rede von Kommissionspräsident *Jacques Delors* vor dem Europäischen Parlament nach seinem Amtsantritt im Januar 1985⁶ mit Gewinn nachlesen können. Nach Jahren der Eurosklerose trat hier ein pragmatischer Visionär mit einer (an sich) eher technokratischen Agenda (Binnenmarkt) an, die aber an den entscheidenden Stellen Europa als Zukunfts- und vor allem als alternativloses Friedensprojekt propagierte. Rhetorisch beispielhaft sind auch die Reden von Bundeskanzler *Helmut Schmidt* gegen die frühen Brexit-Überlegungen Großbritanniens im November 1974 vor der Versammlung der Labour Party oder – mit etwas anderem Tenor – die eindruckliche Rede von Premierministerin *Margaret Thatcher* im September 1988 in Brügge.

Interessant ist, dass alte Universitätsstädte offenbar besonders gern für solche Anlässe ausgewählt werden. Insofern darf man gespannt sein, ob führende Persönlichkeiten der europäischen Politik, deren Namen – außerhalb des Spitzenkandidatensystems – just in den

³ Ursprüngliche Fassung: ABl. Nr. L 278/5 v. 8. Oktober 1976, siehe Art. 2 und 10 Abs. 1 der aktuellen Fassung.

⁴ Kleinere EU-Mitgliedstaaten haben im Verhältnis zur Bevölkerungszahl deutlich mehr Abgeordnete als größere Mitgliedstaaten; s. den Beschluss (EU) 2023/2061 des Europäischen Rates v. 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, dort Art. 3 (z.B. Estland: 7 Vertreter, Polen: 53 Vertreter, Zypern: 6 Vertreter, Deutschland: 96 Vertreter im EP), ABl. Nr. L 238/114 v. 27. September 2023.

⁵ Dieser im Deutschen etwas vor-republikanisch klingende Begriff wird tatsächlich auch im Zusammenhang mit dem Verfahren nach Art. 17 Abs. 7 AEUV verwandt.

⁶ Debattensammlung des Europäischen Parlamentes No. 2-321/3 v. 14. Januar 1985.

letzten Tagen für eine mögliche Nachfolge in der Präsidentschaft der Europäischen Kommission genannt wurden, ihre Bereitschaft für höchste Ämter in Brüssel mit einem großen rhetorischen Auftritt in Bologna, Leiden oder vielleicht vor der Jagiellonen-Universität manifestieren werden.

2. Not too worried about some untidiness at the margins

Die über vier Tage erstreckten Wahltermine sind nicht die einzigen nationalen Besonderheiten, die die Wahlsysteme der Mitgliedstaaten voneinander unterscheiden. Auffälliger sind neben den einzelnen mathematischen Verfahren der Sitzzuteilung (D'Hondt, Sainte-Laguë, Hare/Niemeyer etc.) die unterschiedlichen – rein national wirksamen – Sperrklauseln zur Vermeidung einer Zersplitterung des Parlamentes. Während die Wahl in mehreren Mitgliedstaaten, so u.a. in Deutschland oder Dänemark keiner Sperrklausel unterworfen ist, gelten in einigen Mitgliedstaaten Mindestschwellen von 4% (Italien, Österreich und Schweden) sowie in anderen Mitgliedstaaten sogar von 5% (z.B. Frankreich und Rumänien).⁷ Diese Auffälligkeit ist auch gut bekannt. Änderungen für die Wahlen ab 2029 sind im Prinzip beschlossen⁸, im Gesamtergebnis der erfolgreichen Arbeit des Europäischen Parlamentes sollte man dieses derzeitige Harmonisierungsdefizit nicht überbewerten. „If you want to build a strong Union, don't be too worried about some untidiness at the margins“. Mit etwa diesem Tenor erinnert sich der Verfasser dieses FIREU-Beitrages an das Diktum eines amerikanischen Autors, den ein Vertreter der Unionsrechtswissenschaft vor längerer Zeit bei einem Vortrag in Berlin zitiert hatte. Den genauen Wortlaut und die Fundstelle hat der Verfasser nicht mehr ermitteln können, das Zitat mag aber etwa so gelautet haben, unabhängig vom genauen Wording klingt der Satz jedenfalls passend.

Vor diesem Hintergrund ist nicht hilfreich für den europäischen Gedanken, dass das BVerfG in seinem Lissabon-Urteil des Jahres 2009 Anlass dafür sah, die unterschiedlich starke Vertretung der nach Einwohnerzahl größeren und kleineren Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament nach dem schon zitierten Grundsatz der degressiven Proportionalität so scharf zu kritisieren. Die vom BVerfG getroffene Wortwahl⁹ bleibt im Vergleich relativ drastisch. Damit riskiert das Gericht, auch von Einrichtungen oder Personen zitiert zu werden, die der Idee der europäischen Integration – anders als das BVerfG – nicht wohlwollend gegenüberstehen.

3. Der Von der Leyen-Effekt

Vor kurzem veröffentlichte die Bertelsmann Stiftung eine Studie mit dem plakativen Titel: „The Von der Leyen Effect – High visibility, low accountability“¹⁰. Während diese Studie davon berichtet, dass 75% der repräsentativ Befragten – und damit sehr viel mehr Personen als in der Vergangenheit – in der Lage waren, die Präsidentin der Europäischen Kommission namentlich zu identifizieren, gaben nur 30% der Befragten an, sie fühlten sich ausreichend informiert, um deren Arbeit beurteilen zu können. Der vergleichbare Wert für Kommissionspräsident *Jean-*

⁷ European Parliament, At A GLANCE, 2024 European Elections: National rules, April 2024.

⁸ European Parliament, At A GLANCE, 2024 European Elections: National rules, April 2024, S. 2; siehe auch: BVerfG, Beschl. v. 6. Februar 2024, 2 BvE 6/23, Pressemitteilung Nr. 23/2024 v. 29. Februar 2024.

⁹ „Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon und entgegen dem Anspruch, den Art. 10 Abs. 1 EUV-Lissabon nach seinem Wortlaut zu erheben scheint, kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertreter der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist“, BVerfG, Urt. v. 30. Juni 2009, BVerfGE 123, 267, Rn. 280.

¹⁰ Bertelsmann Stiftung, The Von der Leyen Effect, high visibility, low accountability, veröffentlicht in der Reihe eupinions, 2024/1, Bocconi-Universität, Mailand.

Claude Juncker lag nach der Studie früher lediglich bei 40% (statt jetzt 75%). Die sehr detailliert aufgeschlüsselten Zahlen für die einzelnen Mitgliedstaaten sind zum Teil verwunderlich: Einen besonders hohen Bekanntheitsgrad genießt Präsidentin *von der Leyen* in Polen, Italien, Deutschland und Belgien (bis zu über 80%), vergleichsweise niedrig sind die entsprechenden Werte für Frankreich (54%) oder die Niederlande (64%). Das vor wenigen Wochen veröffentlichte Eurobarometer des Europäischen Parlamentes¹¹ meldet eine Stärkung des Interesses an der bevorstehenden Wahl, 11%-Punkte mehr als bei den Vorgängerwahlen im Mai 2019. Ob dies als Trendwende in dem Sinne zu verstehen ist, dass die Europawahlen nicht mehr als primär „sekundäres“ politisches Ereignis wahrgenommen werden, bleibt abzuwarten. Der thematische Zuschnitt der Wahlkampfwerbung bei den einzelnen Parteien bleibt diffus. Neben der grundsätzlichen Positionierung für oder gegen „mehr Europa“ sind genuin unionspolitische Themen nur sehr allgemein präsent. Es dominiert die Auseinandersetzung anhand der Linien nationaler Politik. Ob das Spitzenkandidatensystem, das 2019 in ungünstiges Fahrwasser geraten ist, an dieser Situation etwas ändern kann, wird sich zeigen.

4. La/Le Spitzenkandidat(e)

Ob sich für diese Begrifflichkeit in der französischen Umgangssprache nach den Empfehlungen der Académie Française eine genderneutrale Version durchsetzen wird, bleibt fraglich. Nicht in erster Linie wegen der Académie Française, sondern wegen der im allgemeinen Sprachgebrauch bisher wenig verbreiteten Verwendung dieses Begriffes. Die EU-interessierten Medien schmücken sich zwar zuweilen mit dieser Vokabel, im täglichen Geschäft ist aber weiterhin der Begriff „tête de liste“ zu lesen. Die Begeisterung für solche Germanismen hält sich wohl in Grenzen.¹² Mit der Genese dieses erstmals im Europawahlkampf 2014 verwandten Systems beschäftigt sich eine ausführliche Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlamentes vom Februar 2023.¹³ Kurios ist ein rechtlicher Aspekt dieser Diskussion, nämlich der Umstand, dass die verschiedenen Sprachversionen von Art. 17 Abs. 7 Satz 1 2. Halbsatz EUV offenbar voneinander abweichen, die deutsche und die spanische Version sprächen sich für eine Berücksichtigung des „Ergebnisses“ der Wahlen aus, in den anderen Sprachfassungen fehle die Bezugnahme auf das „Ergebnis“.¹⁴

In der Praxis des Wahlkampfes riskieren die politischen Parteien, die Idee der Spitzenkandidatur durch allzu viele Ausnahmen und Sonderwege zu verwässern. Für welche Ämter kandidieren eigentlich die Spitzen der Parteien: Für das Europäische Parlament oder für die Präsidentschaft der Europäischen Kommission? Die Spitzenkandidatin der EVP, *Ursula von der Leyen*, und der Spitzenkandidat der SPE, der luxemburgische Politiker *Nicolas Schmit*, Mitglied der Europäischen Kommission, treten nicht für die Wahl zum Europäischen Parlament an, sondern für das Spitzenamt der Brüsseler Exekutive. Anders als im deutschen parlamentarischen System besteht eine Inkompatibilitätsregelung: Wer Mitglied der Europäischen Kommission ist oder wieder werden möchte, kann nicht gleichzeitig dem Europäischen Parlament angehören. Insofern geht es hier um die Investitur für das höchste Amt der Exekutive der Europäischen Union. Andere Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten dagegen mögen dieses Amt

¹¹ Europäisches Parlament, Pressemeldung v. 17. April 2024: Geopolitical situation makes voting in European elections even more important.

¹² Vielleicht nicht anders als bei der Begeisterung in der frankophilen deutschen Verfassungsrechtsszene für *Solange* und ihre inzwischen bis zur Zahl IV zählenden gleichnamigen Schwestern.

¹³ European Parliamentary Research Service (EPRS), *Spitzenkandidaten* or the lead candidate process, Studie v. Februar 2023, Veröffentlichungsdienst der Europäischen Union, Brüssel.

¹⁴ EPRS, a.a.O., S. 39, Fn. 196.

theoretisch auch anstreben, haben aber keine realistische Aussicht, nach dem Verfahren des Art. 17 Abs. 7 EUV auch dorthin zu gelangen. Sie stehen auf den Listen für die Wahl zum Europäischen Parlament. Daneben gibt es jedenfalls in der politischen Kommunikation auch als nationale Spitzenkandidatinnen oder -kandidaten benannte Personen, die je nach Bekanntheitsgrad im Vorder- oder Hintergrund der jeweiligen Kampagnen stehen. Wie bereits oben dargestellt, ist die Präsenz der einzelnen Kandidierenden in den politischen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, hier besteht sicher auch ein großer Unterschied zwischen den beiden oben genannten Spitzenkandidierenden der beiden bisher größten politischen Gruppierungen im Europäischen Parlament.

5. Plakate mit Bildern von Persönlichkeiten, die gar nicht kandidieren

Eine weitere mögliche Verwirrung entsteht dadurch, dass die Plakatwerbung (nicht aller Parteien), die trotz der Bedeutung der sozialen Medien weiter als das primäre Mobilitätsinstrument angesehen wird, nicht nur Photographien derjenigen Personen zeigt, die tatsächlich für Brüssel und Straßburg kandidieren, sondern auch Persönlichkeiten der nationalen politischen Landschaft, die ein politisches Amt in der Europäischen Union derzeit gar nicht anstreben. Schaut man sich die Plakate in Deutschland an, so sind vielleicht nicht sehr viele, aber vielleicht doch einige (?) Wahlberechtigte darüber verwundert, dass auch mehrere Mitglieder der Bundesregierung auf diesen Plakaten zu sehen sind. Das gilt auch für den Vorsitzenden der größten Oppositionspartei im Deutschen Bundestag. Wollen diese Persönlichkeiten alle nach Brüssel? Diese Frage könnten sich zumindest die Teile der Bevölkerung stellen, die schon die Spitzenkandidatin der EVP bisher nicht sicher kannten.¹⁵

Es wäre vielleicht etwas pedantisch, diese Frage unter dem Gesichtspunkt einer transparenten und korrekten Information der Wählerschaft allzu juristisch zu betrachten. Aber im April 2024 haben die meisten politischen Gruppierungen/Parteien im Europäischen Parlament einen „Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections“ unterschrieben, der sich wohl in erster Linie gegen die Verbreitung von Falschinformationen „im Netz“ richtet, der aber sehr wohl auch ein allgemeines Bekenntnis gegen die Verbreitung „inakkuratere Informationen“ enthält.¹⁶ Bei diesem freiwilligen Code of Conduct handelt es sich nur um eine Empfehlung, eine stärker juristische Dimension der Debatte, die *Renate Künast* schon im Jahre 2019 anmahnte¹⁷, kündigt sich aber für die nächste Europawahl an, und zwar durch die Verordnung (EU) 2024/900 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 „über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung“.¹⁸ Diese Verordnung, die einen europäischen Rahmen für die Gestaltung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit politischer Werbung schafft, gilt ab dem 10. Oktober 2025 für Wahlen „auf Unionsebene oder auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder einen Kandidaten für eine Führungsposition einer politischen Partei oder Inhaber

¹⁵ Siehe oben die in Fn. 10 zitierte Bertelsmann-Studie.

¹⁶ Veröffentlichung der Europäischen Kommission und von International IDEA, Code of Conduct for the 2024 European Parliament Elections, 4. April 2024; Presseerklärung der Europäischen Kommission – Daily News, MEX/24/1886 v. 8. April 2024; s.a. die Empfehlung der Europäischen Kommission (EU) 2023/2829 v. 12. Dezember 2023 „für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Union und für die Stärkung des europäischen Charakters und eine effiziente Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament“, Begründungserwägungen 39-42, Abschn. IV und VIII, Dok. C (2023) 8626 final.

¹⁷ *Renate Künast*, Regeln für Wahlkämpfe im digitalen Zeitalter, Echte Transparenz im Netz herstellen, ZRP 2019, 62.

¹⁸ ABl. Reihe L 2024/900 v. 20. März 2024; Pressemitteilung des Rates Nr. 203/24 v. 11. März 2024; s. auch im Vorfeld die Korrespondenz der Europäischen Kommission mit dem Präsidenten des (Deutschen) Bundesrates v. 7. Juni 2022, veröffentlicht als BR-Drs. 269/22 v. 9. Juni 2022.

einer solchen“.¹⁹ Hierbei handelt sich um ein umfangreiches Regelwerk ein wenig im Stile des Digital Services Act, das zwar nach Art. 2 Abs. 2 „nicht den Inhalt politischer Anzeigen“ berührt, aber gewiss Einfluss haben wird auf die Organisation von Wahlwerbung in der Zukunft.

6. Vertiefung der Kapitalmarktunion und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Zweifellos sind von den „großen“ politischen Themen dieser Zeit die äußere und innere Sicherheit, die Herausforderungen der Migration und die soziale Kohäsion im europäischen Wahlkampf sehr präsent. Andere – auch wichtige – Themen, wie z.B. die in der Überschrift angesprochenen wirtschaftlichen Leitmotive, sind im Wahlkampf schwer zu vermitteln. Die Wählerschaft freut sich in der Regel nicht über den Appell, man müsse mit allerlei probaten Mitteln die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft stärken. Die nicht vollendete Kapitalmarktunion bleibt ein noch ferneres Thema.

Wichtig ist aber, dass diese Auseinandersetzung durchaus stattfindet, wenn auch auf anderer Ebene: Die Herausforderungen für die Europäische Union vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht finden sich fokussiert dargestellt in dem vor wenigen Wochen veröffentlichten Bericht von Ministerpräsident (aD) *Enrico Letta*.²⁰ In Erwartung dieses Berichtes ist der von der Europäischen Kommission wenige Wochen zuvor vorgestellte Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union etwas in den Hintergrund geraten.²¹ Besonders interessiert wartet die europäische Öffentlichkeit auf den dieses Mal nicht vom Rat (Letta-Bericht), sondern von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Bericht des früheren EZB-Präsidenten und Ministerpräsidenten *Mario Draghi* zu weitgehend ähnlichen²² Themen. Die Veröffentlichung dieses Berichtes scheint erst für die Zeit nach der Europawahl vorgesehen zu sein.

7. Schlussbemerkung

Man kann also nur hoffen, dass der vom Eurobarometer prognostizierte Trend eines erhöhten Interesses an der bevorstehenden Wahl auch tatsächlich zutrifft. Betrachtet man die Wahlwerbung der einzelnen Parteien, so fällt neben vielen anderen geistreichen Postulaten besonders ein Motto auf: „Trau dich Europa!“

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@europa-uni.de

<http://www.fireu.de>

¹⁹ Art. 3 Abs. 4 Buchst. d der Verordnung, siehe auch Art. 30 Abs. 2 zum Inkrafttreten der Vorschriften, Art. 3 und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung sind bereits jetzt in Kraft.

²⁰ *Enrico Letta*, Much More Than a Market, Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, April 2024; s.a. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz v. 19. April 2024; Enrico Letta zur Zukunft des EU-Binnenmarkts.

²¹ Europäische Kommission, Jahresbericht 2024 über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit v. 14. Februar 2024, Dok: COM(2024) 77 final; mit weiteren Begleitdokumenten; Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/24/821 v. 14. Februar 2024.

²² Vgl. die Berichte über die Rede von *Mario Draghi* bei der Konferenz über europäische Sozialrechte in La Hulpe am 16. April 2024, Euractiv, Draghi fordert EU zu Richtungswechsel bei Handelspolitik auf, 16. April 2024, Bericht in der Zeitung *Il Sole/24 Ore* v. 16. April 2024.