



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

Plenarsitzungsdokument

A7-0176/2011

28.4.2011

BERICHT

über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments
(2009/2134(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichtersteller: Andrew Duff

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
ANLAGE I – Konsolidierte Fassung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder der Versammlung im Anhang zum Beschluss des Rates vom 20. September 1976 unter Berücksichtigung späterer Änderungen.....	9
ANHANG II - Vorschlag zur Änderung der Verträge.....	15
ANLAGE III – Entwurf eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments	19
Anlage zum Entwurf eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments	20
BEGRÜNDUNG.....	33
ANLAGE I ZUR BEGRÜNDUNG: EntschlieÙung zu einem Entwurf eines Wahlverfahrens mit gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Bericht Anastassopoulos).....	57
ANLAGE II ZUR BEGRÜNDUNG: Verteilung der Sitze (2009-2014)	59
ANLAGE III ZUR BEGRÜNDUNG: Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (1979 - 2009).....	61
ANLAGE IV ZUR BEGRÜNDUNG: Geschlechtsspezifische Ungleichgewichte.....	62
ANLAGE V ZUR BEGRÜNDUNG: Europäisches Parlament: Gegenwärtige Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten	63
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS	69

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu einem Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den dem Beschluss des Rates vom 20. September 1976 in der geänderten Fassung beigefügten Akt¹ zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, insbesondere dessen Artikel 14,
- unter Hinweis auf seine früheren Entschlüsse zum Verfahren für die Wahl des Parlaments, insbesondere auf seine Entschlüsse vom 15. Juli 1998²,
- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 11. Oktober 2007 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments³,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007,
- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 6. Mai 2010 zu dem Entwurf eines Protokolls zur Änderung des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bis zum Ende der Wahlperiode 2009-2014: Stellungnahme des Europäischen Parlaments (Artikel 48 Absatz 3 des EU-Vertrags)⁴,
- gestützt auf Artikel 39 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf die Artikel 9, 10, 14 Absatz 2 und 48 Absätze 2, 3 und 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie die Artikel 22, 223 und 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Artikel 3 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- gestützt auf das Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf den Vorschlag der Kommission vom 12. Dezember 2006 (KOM(2006)0791) zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen,

¹ Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 1.), geändert durch Beschluss 93/81/Euratom, EGKS, EWG des Rates (ABl. L 33 vom 9.2.1993, S. 15.) und Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates (ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1.).

² ABl. C 292 vom 21.09.1998, S. 66.

³ ABl. C 227 E vom 4.9.2008, S. 132.

⁴ Angenommene Texte, P7_TA(2010)0148.

- gestützt auf Artikel 41 sowie auf Artikel 48 Absatz 3 und Artikel 74a seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A7-0176/2011),
- in Erwägung nachstehender Gründe:
- A. Das Parlament hat das Recht, die Initiative zur Reform seines eigenen Wahlverfahrens zu ergreifen und seine Zustimmung dazu zu erteilen.
 - B. Das Parlament hat das Recht, die Initiative zur Änderung seiner eigenen Zusammensetzung zu ergreifen und seine Zustimmung dazu zu erteilen.
 - C. Das Parlament hat das Recht, die Initiative zu einer Revision der Verträge zu ergreifen.
 - D. Das Parlament ist seit 1979 alle fünf Jahre direkt gewählt worden, und in dieser Zeit haben seine Befugnisse und sein Einfluss beträchtlich zugenommen, insbesondere infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon.
 - E. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Mandat der Mitglieder des Europäischen Parlaments geändert, so dass sie zu direkten Vertretern der Bürger der Union¹ geworden sind.
 - F. In diesem Zeitraum hat auch ohne Vereinbarung über ein einheitliches Wahlverfahren eine allmähliche Annäherung der Wahlsysteme stattgefunden, wozu insbesondere der allgemeine Übergang zum Verhältniswahlrecht im Jahre 1999, die formelle Gründung politischer Parteien auf EU-Ebene² und die Abschaffung des Doppelmandats beigetragen haben³.
 - G. Das Konzept der Unionsbürgerschaft, das 1993 mit dem Vertrag von Maastricht formell in die Verfassungsordnung aufgenommen wurde und mit dem Recht verbunden ist, unter bestimmten Voraussetzungen an den Wahlen zum Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen teilzunehmen, sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die nach dem Vertrag von Lissabon jetzt rechtsverbindlichen Charakter hat, haben ebenfalls dieses Recht und andere Bürgerrechte gestärkt.
 - H. Die Anerkennung der demokratischen Funktion des Parlaments in der Bevölkerung ist weiterhin begrenzt; die Parteien auf europäischer Ebene befinden sich immer noch in der Frühstufe der Entwicklung; Wahlkämpfe sind weiterhin eher national als europäisch ausgerichtet, und die Medienberichterstattung über die Arbeiten des Parlament ist unregelmäßig.
 - I. Die Beteiligung an den Wahlen zum Parlament ist ständig zurückgegangen: von 63 % im

¹ Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 14 Absatz 2 EUV.

² 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 (ABl. L 297 vom 15.11.2003, S. 1).

³ Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates, Artikel 1 Absatz 7 Buchstabe b.

Jahre 1979 auf 43 % im Jahre 2009.

- J. Bürger der Union, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen wohnhaft sind, üben bei den Wahlen zum Europäischen Parlament nur in geringer Zahl ihr Stimmrecht und noch seltener ihr passives Wahlrecht aus. Die für die Ausübung des Wahlrechts angewandte Wohnsitzregelung unterscheidet sich je nach Mitgliedstaat, ebenso wie die Frist, nach der die Mitgliedstaaten ihren im EU-Ausland lebenden Staatsbürgern das Recht auf Teilnahme an der Wahl im Heimatmitgliedstaat entziehen. Außerdem ist der Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die in die Wahlregister eingetragen worden sind oder bei den Wahlen kandidiert haben, nicht effizient.
- K. Die Mitgliedstaaten verfügen nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs über erhebliche Ermessensbefugnisse bei der Festlegung der Voraussetzungen für das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, sie sind dabei aber dennoch an die allgemeinen Grundsätze des Rechts der Union gebunden und dürfen verschiedene Kategorien von Bürgern der Union, die sich in derselben Lage befinden, nicht unterschiedlich behandeln¹; zwar obliegt es jedem Mitgliedstaat, seine eigenen Auflagen für den Erwerb und Verlust der Staatsbürgerschaft festzulegen, gleichzeitig muss er jedoch dem Status der Unionsbürgerschaft Rechnung tragen².
- L. Die gegenwärtigen Vorschläge der Kommission zur Erleichterung der Wahlbeteiligung von Bürgern der Union mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen sind derzeit im Rat blockiert³.
- M. In den 27 Mitgliedstaaten besteht beim Mindestalter für das passive Wahlrecht jetzt eine Bandbreite zwischen 18 und 25 Jahren, und beim aktiven Wahlrecht reicht die Spanne von 16 bis 18 Jahre; es ist wichtig, junge Menschen zur Teilnahme an den Wahlen anzuhalten.
- N. Die Zahl der weiblichen MdEPs liegt jetzt bei 35 %; es sollten Bemühungen unternommen werden, um das Ungleichgewicht bei der Vertretung der Geschlechter im Parlament weiter abzubauen, vor allem in bestimmten Ländern.
- O. Es verbleibt eine Reihe von weiteren Punkten, die im Zusammenhang mit den Wahlen möglicherweise überarbeitet werden könnten, einschließlich der Frage der Schwellen, der Prüfung der Mandate der MdEPs und der Besetzung freier Sitze.
- P. Das Parlament hat den Rat mit Nachdruck aufgefordert, das Datum für die Wahlen auf den Monat Mai vorzulegen, damit es bessere organisatorische Vorkehrungen treffen

¹ Rechtssache C-145/04, Spanien gegen Vereinigtes Königreich, [2006] Slg. I-7917 (betreffend Gibraltar) und Rechtssache C-300/04 Eman und Sevinger gegen College van burgemeester en wethouders van Den Haag, [2006] Slg. I-8055 (betreffend Aruba).

² Rechtssache C-135/08 Rottmann v. Freistaat Bayern: Urteil vom 2. März 2010 (ABl. C 113 vom 1.5.2010, S. 4)

³ Siehe Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34) und Entschließung des Parlaments vom 26. September 2007 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. C 219 E vom 28.8.2008, S. 193).

kann, um die Wahl des neuen Präsidenten der Kommission zu beschleunigen und den Beginn der Sommerferien in mehreren Mitgliedstaaten zu umgehen¹.

- Q. Das Parlament ist nach dem Vertrag von Lissabon befugt und verpflichtet, einen Beschluss über die Umverteilung der Sitze unter den Staaten innerhalb der Grenzen der Schwelle, der Obergrenze und der Gesamtgröße einzuleiten, während gleichzeitig der Grundsatz der degressiven Proportionalität geachtet wird; das Parlament hat bei früherer Gelegenheit beschlossen, historisch bedingte Ungleichheiten bei der Sitzverteilung zu korrigieren und seine Zusammensetzung auf regelmäßiger Grundlage anzupassen, um den demografischen Wandel und Änderungen bei der Mitgliedschaft der Union² widerzuspiegeln; außerdem hält es es für wichtig, bei der Zusammensetzung des Parlaments die Pluralität zwischen den Parteien und die Solidarität unter den Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen.
- R. Das Parlament verfügt nicht über ein autonomes System zur Regulierung der rechtlichen Vorrechte und Befreiungen seiner Mitglieder; der Rat hat sich bei früherer Gelegenheit bereit erklärt, nach Inkrafttreten des Abgeordnetenstatuts die Forderung des Parlaments nach Überarbeitung des Protokolls von 1965 über die Vorrechte und Befreiungen zu prüfen³.
- S. Ungeachtet der Tatsache, dass sich der Rat bei einer früheren Gelegenheit bereit erklärt hat, den Akt von 1976 kontinuierlich einer Prüfung zu unterziehen, wurde die letzte formale Überprüfung des Wahlverfahrens durch das Parlament 1998 in die Wege geleitet⁴.
- T. Beim Wahlverfahren des Parlaments muss die Praxis freier, fairer und geheimer Wahlen gewährleistet werden; es muss generell für eine proportionale Vertretung gesorgt werden, und gleichzeitig muss das System dauerhaft und verständlich sein.
- U. Das Wahlsystem des Parlaments ist ein Kompromiss zwischen dem demokratischen Grundsatz der Gleichheit („Ein Mann eine Stimme“) und dem völkerrechtlichen Grundsatz der Gleichheit unter den Staaten; im EUV wird der Grundsatz der Gleichheit der Unionsbürger festgelegt, und Diskriminierung aus Gründen der Nationalität wird untersagt.
- V. Bei der Reform des Wahlverfahrens müssen auch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geachtet werden, und es sollte nicht versucht werden, Einheitlichkeit um der Einheitlichkeit Willen aufzuerlegen.
- W. Das Parlament hat sich bei früherer Gelegenheit entschlossen, die Möglichkeit der Wahl einiger MdEPs auf transnationalen Listen zu prüfen; dabei ging man von der Überlegung aus, dass dies der Kampagne eine wirklich europäische Dimension geben würde,

¹ Entsprechend dem Vorschlag in der Entschließung des Parlaments vom 1. Dezember 2005 zu den Leitlinien für die Zustimmung zur Kommission (ABl. C 285 E vom 22.11.2006, S 137).

² Entschließung vom 11. Oktober 2007 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (ABl. C 227 E vom 4.9.2008, S. 132) (Bericht Lamassoure-Severin).

³ Erklärung der im Rat versammelten Vertreter der Mitgliedstaaten vom 3. Juni 2005.

⁴ Gemäß Erklärung 6151/02 des Rates vom 22. Februar 2002 sollen „die Bestimmungen des vorliegenden Akts vor den zweiten Wahlen zum Europäischen Parlament nach Inkrafttreten der Änderungen des Akts von 1976, die Gegenstand des Beschlusses sind, überprüft werden“ – d.h. vor 2009.

insbesondere indem man den europäischen Parteien eine zentrale Rolle anvertraut¹.

- X. Bei der Einführung transnationaler Listen muss die Gleichheit der Wahl oberstes Prinzip bleiben; der Status der Abgeordneten im Parlament sollte daher von der Art ihrer Wahl - über transnationale oder nationale Listen - unberührt bleiben.
- Y. Gemäß dem EUV „tragen politische Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union² bei“; zu diesem Zweck hat das Parlament die Kommission in seiner Entschließung vom 6. April 2011 zu der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und die Vorschriften für ihre Finanzierung³ aufgefordert, mit der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für einen gemeinsamen EU-Status für europäische Parteien und Stiftungen zu beginnen.
1. beschließt, sein Wahlverfahren rechtzeitig vor den Wahlen im Jahre 2014 einer Reform zu unterziehen mit dem Ziel, die Legitimität und Wirksamkeit des Parlaments zu stärken, indem die demokratische Dimension in Europa gefördert wird und für eine fairere Verteilung der Sitze zwischen den Staaten im Einklang mit den Verträgen gesorgt wird;
 2. schlägt vor, dass zusätzliche 25 MdEPs in einem einzigen Wahlkreis gewählt werden, der aus dem gesamten Gebiet der Europäischen Union gebildet wird; die transnationalen Listen würden sich aus Kandidaten aus mindestens einem Drittel der Staaten zusammensetzen und können eine angemessene Vertretung der Geschlechter sicherstellen; jeder Wähler würde zusätzlich zu seiner Stimme für die nationale oder regionale Liste eine Stimme für die EU-weite Liste abgeben können; die Abgabe von Stimmen für den EU-Wahlkreis würde im Einklang mit dem geschlossenen proportionalen Listensystem erfolgen; und die Sitze würden ohne Mindestschwelle nach dem D'Hondt-Verfahren verteilt⁴; schlägt ferner vor, dass auf EU-Ebene eine Wahlbehörde eingerichtet wird, die die Durchführung der Wahl auf der EU-weiten Liste regelt und das Ergebnis prüft;
 3. (i) beschließt, dass das Parlament einen Vorschlag für einen Beschluss über die Neuverteilung der 751 Sitze unter den Staaten initiieren wird, wenn dies offiziell aufgrund der von Eurostat vor jeder Wahl ermittelten Zahlen gerechtfertigt ist; dieser Beschluss sollte vor Ablauf des vierten Kalenderjahres der Wahlperiode angenommen werden;

(ii) schlägt vor, in einen Dialog mit dem Europäischen Rat einzutreten, um die Möglichkeit zu sondieren, eine Vereinbarung über eine dauerhafte und transparente mathematische Formel für die Zuweisung der Sitze im Parlament unter Berücksichtigung der in den Verträgen festgelegten Kriterien und der Grundsätze der Pluralität zwischen den Parteien und der Solidarität unter den Staaten zu erreichen;
 4. fordert die Kommission auf, einen Vorschlag für eine Verordnung zur Verbesserung der

¹ Zuletzt in der vorstehend genannten Entschließung vom 11. Oktober 2007 (Bericht Lamassoure-Severin).

² Artikel 10 Absatz 4 EUV.

³ Angenommene Texte, P7_TA(2011)0144.

⁴ Beim Sainte-Laguë-Verfahren, das 2009 bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland, Lettland und Schweden zur Anwendung gekommen ist, werden die Stimmenzahlen durch 1, 3, 5, 7 usw. dividiert. Das Ergebnis ist geringfügig proportionaler als beim D'Hondt-Verfahren.

Konsistenz und Vergleichbarkeit der von den Staaten gelieferten Bevölkerungszahlen vorzulegen;

5. beschließt, den Termin der Wahlen zum Europäischen Parlament von Juni auf Mai vorzuverlegen;
6. fordert die Staaten und die politischen Parteien auf, die bessere Vertretung von Frauen und Kandidaten von Minderheiten zu fördern; hält es für die Legitimität der Union für wichtig, dass die Zusammensetzung der Union die Vielfalt der Völker Europas widerspiegelt;
7. fordert die politischen Parteien mit ebenso großem Nachdruck auf, bei der Auswahl der Kandidaten demokratischen Grundsätzen zu folgen;
8. fordert den Rat, die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, verstärkte Bemühungen zu unternehmen, um EU-Bürgern mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament in ihrem Wohnsitzland zu erleichtern; fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, einen neuen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen¹, vorzulegen und die Abschaffung des gegenwärtigen Systems des Informationsaustauschs anzuregen, dessen Aufgabe von einem Wahlregister auf EU-Ebene für Wahlen zum Parlament übernommen werden könnte;
9. bekräftigt seine seit langem bekundete Forderung, dass das Protokoll von 1965 über die Vorrechte und Befreiungen mit Blick auf die Festlegung eines einheitlichen supranationalen Systems für die Mitglieder des Europäischen Parlaments geändert wird²,
10. unterbreitet dem Rat die in Anlage II enthaltenen Änderungsanträge mit Blick auf die Änderung der Verträge;
11. unterbreitet dem Rat den in Anlage III enthaltenen Vorschlag mit Blick auf die Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments;
12. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Europäischen Rat, dem Rat und der Kommission sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

¹ ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 34.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2006 zur Änderung des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen (ABl. C 303 E vom 13.12.2006, S. 830); darin bestätigte das Parlament seine Absicht, das Abgeordnetenstatut teilweise als Grundlage für die vorgeschlagene Revision zu nutzen (Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. Juni 2003 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (ABl. C 68 E vom 18.3.2004, S. 115)).

**ANLAGE I – Konsolidierte Fassung des Akts zur Einführung allgemeiner
unmittelbarer Wahlen der Mitglieder der Versammlung im Anhang zum
Beschluss des Rates vom 20. September 1976 unter Berücksichtigung späterer
Änderungen**

**AKT¹
zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen
Parlaments**

Artikel 1

1. In jedem Mitgliedstaat werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt.
2. Die Mitgliedstaaten können Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen nach den von ihnen festgelegten Modalitäten zulassen.
3. Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.

Artikel 2

Entsprechend ihren nationalen Besonderheiten können die Mitgliedstaaten für die Wahl des Europäischen Parlaments Wahlkreise einrichten oder ihre Wahlgebiete auf andere Weise unterteilen, ohne das Verhältniswahlssystem insgesamt in Frage zu stellen.

Artikel 3

Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen.

Artikel 4

Jeder Mitgliedstaat kann eine Obergrenze für die Wahlkampfkosten der Wahlbewerber festlegen.

¹ Anmerkung: Beim vorliegenden Dokument handelt es sich um eine konsolidierte Fassung, die vom Juristischen Dienst des Europäischen Parlaments auf der Grundlage der folgenden Texte erstellt wurde: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 5), geändert durch den Beschluss 93/81/Euratom, EGKS, EWG zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 26. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (ABl. L 33 vom 9.2.1993, S. 15) und den Beschluss 2002/772/EG, Euratom vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1). Diese konsolidierte Fassung weicht von der vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union erstellten konsolidierten Fassung (CONSLEG 1976X1008-23/09/2002) in zwei Punkten ab: In Artikel 6 Absatz 1 wird ein Spiegelstrich „– Mitglied des Ausschusses der Regionen“ eingefügt, der sich aus Artikel 5 des Vertrags von Amsterdam (ABl. C 340 vom 10.11.1997) ergibt, und gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses 2002/772/EG, Euratom des Rates erfolgt eine Neunummerierung.

Artikel 5

1. Der Fünfjahreszeitraum, für den die Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt werden, beginnt mit der Eröffnung der ersten Sitzung nach jeder Wahl.

Er wird nach Maßgabe von Artikel 11 Absatz 2 Unterabsatz 2 verlängert oder verkürzt.

2. Das Mandat eines Mitglieds des Europäischen Parlaments beginnt und endet zu gleicher Zeit wie der in Absatz 1 genannte Zeitraum.

Artikel 6

1. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments geben ihre Stimmen einzeln und persönlich ab. Sie sind weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden.

2. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments genießen die Vorrechte und Befreiungen, die nach dem Protokoll vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften für sie gelten.

Artikel 7

1. Die Mitgliedschaft in dem Europäischen Parlament ist unvereinbar mit der Eigenschaft als

- Mitglied der Regierung eines Mitgliedstaats;
- Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften;
- Richter, Generalanwalt oder Kanzler des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften oder des Gerichts erster Instanz;
- Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank;
- Mitglied des Rechnungshofs der Europäischen Gemeinschaften;
- Bürgerbeauftragter der Europäischen Gemeinschaften;
- Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft;
- Mitglied des Ausschusses der Regionen;
- Mitglied von Ausschüssen und Gremien, die auf Grund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft Mittel der Gemeinschaften verwalten oder eine dauernde unmittelbare Verwaltungsaufgabe wahrnehmen;

- Mitglied des Verwaltungsrats oder des Direktoriums oder Bediensteter der Europäischen Investitionsbank;
 - im aktiven Dienst stehender Beamter oder Bediensteter der Organe der Europäischen Gemeinschaften oder der ihnen angegliederten Einrichtungen, Ämter, Agenturen und Gremien oder der Europäischen Zentralbank.
2. Ab der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 ist die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments.

Abweichend von dieser Regel und unbeschadet des Absatzes 3

- können die Abgeordneten des nationalen irischen Parlaments, die in einer folgenden Wahl in das Europäische Parlament gewählt werden, bis zur nächsten Wahl zum nationalen irischen Parlament ein Doppelmandat ausüben; ab diesem Zeitpunkt ist Unterabsatz 1 anwendbar;
 - können die Abgeordneten des nationalen Parlaments des Vereinigten Königreichs, die während des Fünfjahreszeitraums vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments sind, bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 ein Doppelmandat ausüben; ab diesem Zeitpunkt ist Unterabsatz 1 anwendbar.
3. Ferner kann jeder Mitgliedstaat nach Artikel 8 innerstaatlich geltende Unvereinbarkeiten ausweiten.
4. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, auf die im Laufe der in Artikel 5 festgelegten fünfjährigen Wahlperiode die Absätze 1, 2 und 3 Anwendung finden, werden nach Artikel 13 ersetzt.

Artikel 8

Vorbehaltlich der Vorschriften dieses Akts bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.

Diese innerstaatlichen Vorschriften, die gegebenenfalls den Besonderheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen können, dürfen das Verhältniswahlsystem insgesamt nicht in Frage stellen.

Artikel 9

Bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments kann jeder Wähler nur einmal wählen.

Artikel 10

1. Die Wahl zum Europäischen Parlament findet zu dem von jedem Mitgliedstaat festgelegten Termin und zu den von ihm festgelegten Uhrzeiten statt, wobei der Termin in einen für alle Mitgliedstaaten gleichen Zeitraum von Donnerstagmorgen bis zu dem unmittelbar nachfolgenden Sonntag fällt.
2. Ein Mitgliedstaat darf das ihn betreffende Wahlergebnis erst dann amtlich bekannt geben, wenn die Wahl in dem Mitgliedstaat, dessen Wähler innerhalb des in Absatz 1 genannten Zeitraums als letzte wählen, abgeschlossen ist.

Artikel 11

1. Der Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden, wird für die erste Wahl vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig näher bestimmt.
2. Die folgenden Wahlen finden in dem entsprechenden Zeitraum des letzten Jahres der in Artikel 5 genannten fünfjährigen Wahlperiode statt.

Erweist es sich als unmöglich, die Wahlen während dieses Zeitraums in der Gemeinschaft abzuhalten, so setzt der Rat mindestens ein Jahr vor Ablauf des in Artikel 5 genannten Fünfjahreszeitraums nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig einen anderen Zeitraum fest, der frühestens zwei Monate vor und spätestens einen Monat nach dem sich aus vorstehendem Unterabsatz ergebenden Zeitraum liegen darf.

3. Unbeschadet des Artikels 196 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Artikels 109 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft tritt das Europäische Parlament, ohne dass es einer Einberufung bedarf, am ersten Dienstag nach Ablauf eines Monats ab dem Ende des Zeitraums, in dem die Wahlen stattgefunden haben, zusammen.
4. Die Befugnisse des scheidenden Europäischen Parlaments enden mit der ersten Sitzung des neuen Europäischen Parlaments.

Artikel 12

Das Europäische Parlament prüft die Mandate seiner Mitglieder. Zu diesem Zweck nimmt das Europäische Parlaments die von den Mitgliedstaaten amtlich bekanntgegebenen Wahlergebnisse zur Kenntnis und befindet über die Anfechtungen, die gegebenenfalls auf Grund der Vorschriften dieses Akts — mit Ausnahme der innerstaatlichen Vorschriften, auf die darin verwiesen wird — vorgebracht werden könnten.

Artikel 13

1. Ein Sitz wird frei, wenn das Mandat eines Mitglieds des Europäischen Parlaments im Falle seines Rücktritts oder seines Todes oder des Entzugs erlischt.
2. Vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Akts legt jeder Mitgliedstaat für den Fall des Freiwerdens eines Sitzes die geeigneten Verfahren fest, um diesen Sitz für den Rest des in Artikel 5 genannten Fünfjahreszeitraums zu besetzen.

3. Ist in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats ausdrücklich der Entzug des Mandats eines Mitglieds des Europäischen Parlaments vorgesehen, so erlischt sein Mandat entsprechend diesen Rechtsvorschriften. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden setzen das Europäische Parlament davon in Kenntnis.

4. Wird ein Sitz durch Rücktritt oder Tod frei, so setzt der Präsident des Europäischen Parlaments die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates unverzüglich davon in Kenntnis.

Artikel 14

Sollte es sich als erforderlich erweisen, Maßnahmen zur Durchführung dieses Akts zu treffen, so trifft der Rat diese Maßnahmen einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission, nachdem er sich in einem Konzertierungsausschuss, dem der Rat sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments angehören, um ein Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament bemüht hat.

Artikel 15

Dieser Akt ist in dänischer, deutscher, englischer, finnischer, französischer, griechischer, irischer, italienischer, niederländischer, portugiesischer, schwedischer und spanischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Die Anhänge II und III sind Bestandteile dieses Akts.

Artikel 16

Die Bestimmungen dieses Akts treten an dem ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Erhalt der letzten in dem Beschluss genannten Mitteilungen folgt.

Udfærdiget i Bruxelles, den tyvende september nitten hundrede og seksoghalvfjerds.

Geschehen zu Brüssel am zwanzigsten September neunzehnhundertsechundsiebzig.

Done at Brussels on the twentieth day of September in the year one thousand nine hundred and seventy-six.

Fait à Bruxelles, le vingt septembre mil neuf cent soixante-seize.

Arna dhéanamh sa Bhruiséil, an fichiú lá de mhí Mhéan Fómhair, míle naoi gcéad seachtó a sé.

Fatto a Bruxelles, addì venti settembre millenovecentosettantasei.

Gedaan te Brussel, de twintigste september negentienhonderd zesenze-

ventig.

ANHANG I

Das Vereinigte Königreich wird die Vorschriften dieses Akts nur auf das Vereinigte Königreich anwenden.

ANLAGE II

Erklärung zu Artikel 14

In Bezug auf das Verfahren, das im Konzertierungsausschuss anzuwenden ist, wird vereinbart, die Nummern 5, 6 und 7 des Verfahrens heranzuziehen, das durch die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 4. März 1975 festgelegt worden ist¹.

¹ ABl. C 89 vom 22.4.1975, S. 1.

ANHANG II - Vorschlag zur Änderung der Verträge

VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

Änderung A

Vertrag über die Europäische Union Artikel 14 – Absatz 2

Vertrag über die Europäische Union

2. Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. ***Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten.*** Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Der Europäische Rat erlässt einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss ***über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die in Unterabsatz 1 genannten Grundsätze gewahrt sind.***

Änderung

2. Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen.

2a. 751 Vertreter werden in den Mitgliedstaaten gewählt. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Die Vergabe dieser Sitze unter den Staaten wird regelmäßig überprüft. Vor dem Ablauf des vierten Kalenderjahres der Wahlperiode erlässt der Europäische Rat einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss ***über die Vergabe der Sitze während der folgenden Wahlperiode.***

2b. Zusätzlich werden 25 Vertreter in einem einzigen Wahlkreis gewählt, der das gesamte Gebiet der Union umfasst.

**PROTOKOLL (Nr. 7) ÜBER DIE VORRECHTE UND BEFREIUNGEN DER
EUROPÄISCHEN UNION**

Änderung B

**Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union
Artikel 7**

Protokoll (Nr. 7)

Änderung

Die Reise der Mitglieder des Europäischen Parlaments zum und vom Tagungsort des Europäischen Parlaments unterliegt keinen verwaltungsmäßigen oder sonstigen Beschränkungen.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments haben überall in der Europäischen Union das Recht auf Freizügigkeit.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments erhalten bei der Zollabfertigung und Devisenkontrolle

Dieses Recht darf weder durch Gesetz noch durch eine Anordnung einer Behörde oder eines Gerichts eingeschränkt werden.

(a) seitens ihrer eigenen Regierung dieselben Erleichterungen wie hohe Beamte, die sich in offiziellem Auftrag vorübergehend ins Ausland begeben;

(b) seitens der Regierungen der anderen Mitgliedstaaten dieselben Erleichterungen wie ausländische Regierungsvertreter mit vorübergehendem offiziellem Auftrag.

Änderung C

**Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union
Artikel 8**

Protokoll (Nr. 7)

Änderung

Wegen einer in Ausübung ihres Amtes erfolgten Äußerung oder Abstimmung dürfen Mitglieder des Europäischen Parlaments weder in ein Ermittlungsverfahren verwickelt noch festgenommen oder verfolgt werden.

Wegen einer in Ausübung ihres Mandats unternommenen Handlung, erfolgten Abstimmung oder abgegebenen Erklärung dürfen Mitglieder des Europäischen Parlaments niemals in ein Ermittlungsverfahren verwickelt oder festgenommen oder verfolgt werden.

Das Europäische Parlament beschließt auf Antrag eines Mitglieds, ob eine Handlung oder eine Erklärung in Ausübung des Mandats des Mitglieds erfolgt sind.

Das Europäische Parlament legt in seiner Geschäftsordnung Vorschriften für die Ausführung dieses Artikels fest.

Änderung D

Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union Artikel 9

Protokoll (Nr. 7)

Änderung

Während der Dauer der Sitzungsperiode des Europäischen Parlaments

1. Jede Einschränkung der persönlichen Freiheit eines Mitglieds ist nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments zulässig, es sei denn, dass das Mitglied auf frischer Tat ergriffen wird.

(a) steht seinen Mitgliedern im Hoheitsgebiet ihres eigenen Staates die den Parlamentsmitgliedern zuerkannte Unverletzlichkeit zu,

2. Die Beschlagnahme von Schriftstücken oder elektronischen Aufzeichnungen eines Mitglieds oder die Durchsuchung seiner Person, seines Büros oder seiner Wohnung sowie die Überwachung seines Post- und Telefonverkehrs können nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments angeordnet werden.

(b) können seine Mitglieder im Hoheitsgebiet jedes anderen Mitgliedstaats weder festgehalten noch gerichtlich verfolgt werden.

3. Ein Mitglied hat das Zeugnisverweigerungsrecht im Zusammenhang mit Informationen, die es in Ausübung seines Mandats erhalten hat, bzw. in Bezug auf Personen, von denen es solche Informationen erhalten bzw. denen es solche Informationen übergeben hat.

Die Unverletzlichkeit besteht auch während der Reise zum und vom Tagungsort des Europäischen Parlaments.

4. Ein Ermittlungs- oder Strafverfahren gegen ein Mitglied ist auf Verlangen des Europäischen Parlaments auszusetzen.

Bei Ergreifung auf frischer Tat kann die Unverletzlichkeit nicht geltend gemacht werden; sie steht auch nicht der Befugnis des Europäischen Parlaments entgegen, die Unverletzlichkeit eines seiner Mitglieder

5. Die Zustimmung nach Absatz 2 kann nur von den nach nationalem Recht zuständigen Stellen beantragt werden.

aufzuheben.

6. Die Zustimmung nach Absatz 2 oder die Aussetzung nach Absatz 4 kann bedingt, befristet oder beschränkt sein.

**ANLAGE III – Entwurf eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur
Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Akts vom 20. September 1976
zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des
Europäischen Parlaments**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf dessen Artikel 223,

in Kenntnis des Vorschlag des Europäischen Parlaments,

nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die vertraglichen Bestimmungen über das Wahlverfahren sollten umgesetzt werden.

HAT die diesem Beschluss als Anlage beigefügten Bestimmungen ERLASSEN, deren Annahme nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften er den Mitgliedstaaten empfiehlt.

Dieser Beschluss und die ihm als Anlage beigefügten Bestimmungen werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

Die Mitgliedstaaten teilen dem Generalsekretär des Rates unverzüglich mit, dass sie die nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgeschriebenen Verfahren für die Annahme der diesem Beschluss als Anlage beigefügten Bestimmungen durchgeführt haben.

Die Änderungen treten am ersten Tag des Monats in Kraft, der auf den Tag folgt, an dem die Mitgliedstaaten die Bestimmungen dieses Beschlusses nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen haben.

**Anlage zum Entwurf eines Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur
Annahme der Bestimmungen zur Änderung des Akts vom 20. September 1976¹
zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des
Europäischen Parlaments**

Änderungsantrag 1

Wahlakt 1976

Artikel 1 – Absatz 1

Wahlakt 1976

1. *In jedem Mitgliedstaat* werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt.

Änderung

1. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden *als Vertreter der Bürger der Union* nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt.

Änderungsantrag 2

Wahlakt 1976

Artikel 2 a (neu)

Wahlakt 1976

Änderung

Artikel 2a

1. Zum Zwecke der Sitzvergabe zwischen den Mitgliedstaaten entsprechend dem Grundsatz der degressiven Proportionalität gemäß Artikel 14 Absatz 2a des Vertrags über die Europäische Union muss das Verhältnis zwischen der

¹ Die Änderungsanträge im vorliegenden Dokument stützen sich auf eine konsolidierte Fassung, die vom Juristischen Dienst des Europäischen Parlaments auf der Grundlage der folgenden Text erstellt wurde: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (ABl. L 278 vom 8.10.1976, S. 5), geändert durch den Beschluss 93/81/Euratom, EGKS, EWG zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 26. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (ABl. L 33 vom 9.2.1993, S. 15) und den Beschluss 2002/772/EG, Euratom vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1). Diese konsolidierte Fassung weicht von der vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union erstellten konsolidierten Fassung (CONSLEG 1976X1008-23/09/2002) in zwei Punkten ab: In Artikel 6 Absatz 1 wird ein Spiegelstrich „– Mitglied des Ausschusses der Regionen“ eingefügt, der sich aus Artikel 5 des Vertrags von Amsterdam (ABl. C 340 vom 10.11.1997) ergibt, und gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Beschlusses 2002/772/EG, Euratom des Rates erfolgt eine Neummerierung.

Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaats vor der Aufrundung auf ganze Zahlen in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung so variieren, dass jedes in einem bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat gewählte Mitglied mehr Bürger vertritt als jedes in einem bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat gewählte Mitglied, und auch umgekehrt muss gelten, dass in einem bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat weniger Mitglieder gewählt werden als in einem bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat.

2. Tritt ein Staat der Union während einer Wahlperiode bei, werden ihm auf vorübergehender Grundlage für den Rest dieser Wahlperiode Sitze zugewiesen, die der Zahl der Sitze hinzugefügt werden, wie sie in den Artikeln 14 Absatz 2a und 2b des Vertrags über die Europäische Union vorgesehen sind.

Änderungsantrag 3

**Wahlakt 1976
Artikel 2 b (neu)**

Wahlakt 1976

Änderung

Artikel 2b

1. Gemäß Artikel 14 b Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union gibt es einen zusätzlichen Wahlkreis, der aus dem gesamten Gebiet der Union gebildet wird und aus dem fünfundzwanzig Mitglieder gewählt werden.

2. Das Europäische Parlament und der Rat errichten in Übereinstimmung mit dem ordentlichen Legislativverfahren eine Wahlbehörde, die den Wahlprozess für den Wahlkreis der Europäischen Union leitet und überprüft.

3. Transnationale Listen mit Bewerbern für die Wahlen im Wahlkreis der

Europäischen Union, die von den europäischen Parteien unterbreitet werden, sind nur dann zulässig,

(a) wenn sie sich aus Bewerbern zusammensetzen, die in mindestens einem Drittel der Staaten ansässig sind und

(b) wenn sie nach Geschlechtern ausgewogen sind.

4. Jeder Wähler hat eine zusätzliche Stimme, die für die unionsweite Liste abgegeben werden kann. Die Sitze werden nach der Sainte-Laguë-Methode verteilt.

5. Detaillierte Regelungen für die Wahl in dem von der Europäischen Union gebildeten Wahlkreis werden in Durchführungsmaßnahmen festgelegt, die gemäß Artikel 14 zu erlassen sind.

Änderungsantrag 4

Wahlakt 1976

Artikel 3

Wahlakt 1976

Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen.

Änderung

1. Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen.

2. Es gibt keine Mindestschwelle für die Sitzvergabe aus dem die Europäische Union umfassenden Wahlkreis.

Änderungsantrag 5

Wahlakt 1976

Artikel 4

Wahlakt 1976

Jeder Mitgliedstaat kann eine Obergrenze für die Wahlkampfkosten der Wahlbewerber festlegen.

Änderung

Jeder Mitgliedstaat kann eine Obergrenze für die Wahlkampfkosten der Wahlbewerber **und politischen Parteien**

auf der nationalen und/oder regionalen Ebene festlegen. Die Wahlbehörde legt eine Obergrenze für die Wahlkampfkosten der Wahlbewerber und der politischen Parteien auf der Ebene der Europäischen Union fest.

Änderungsantrag 6

Wahlakt 1976

Artikel 5 – Absatz 1 – Unterabsatz 2

Wahlakt 1976

Sie wird nach Maßgabe von Artikel **10** Absatz 2 Unterabsatz 2 verlängert oder verkürzt.

Änderung

Sie wird nach Maßgabe von Artikel **11** Absatz 2 Unterabsatz 2 verlängert oder verkürzt.

Änderungsantrag 7

Wahlakt 1976

Artikel 6 – Absatz 2

Wahlakt 1976

2. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments genießen die Vorrechte und Befreiungen, die nach dem Protokoll vom 8. April 1965 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften für sie gelten.

Änderung

2. Für die Mitglieder des Europäischen Parlaments gelten die im Statut der Mitglieder und im Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union festgelegten Rechte und Verpflichtungen.

Änderungsantrag 8

Wahlakt 1976

Artikel 7 – Absatz 1 – Spiegelstrich 1 a (neu)

Wahlakt 1976

Änderung

– Mitglied eines nationalen oder regionalen Parlaments mit Gesetzgebungsbefugnissen,

Änderungsantrag 9

Wahlakt 1976

Artikel 7 – Absatz 2

Wahlakt 1976

Änderung

2. Ab der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 ist die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments.

entfällt

Abweichend von dieser Regel und unbeschadet des Absatzes 3

– können die Abgeordneten des nationalen irischen Parlaments, die in einer folgenden Wahl in das Europäische Parlament gewählt werden, bis zur nächsten Wahl zum nationalen irischen Parlament ein Doppelmandat ausüben; ab diesem Zeitpunkt ist Unterabsatz 1 anwendbar;

– können die Abgeordneten des nationalen Parlaments des Vereinigten Königreichs, die während des Fünfjahreszeitraums vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 auch Abgeordnete des Europäischen Parlaments sind, bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 ein Doppelmandat ausüben; ab diesem Zeitpunkt ist Unterabsatz 1 anwendbar.

Änderungsantrag 10

Wahlakt 1976

Artikel 7 – Absatz 4

Wahlakt 1976

Änderung

*4. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, auf die im Laufe der in Artikel 5 festgelegten fünfjährigen Wahlperiode die Absätze 1, **2 und** 3 Anwendung finden,*

*4. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, auf die im Laufe der in Artikel 5 festgelegten fünfjährigen Wahlperiode die Absätze 1 **oder** 3 Anwendung finden,*

werden nach Artikel 13 ersetzt.

werden nach Artikel 13a *und* 13b ersetzt.

Änderungsantrag 11

Wahlakt 1976

Artikel 9

Wahlakt 1976

Bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments kann jeder Wähler nur einmal wählen.

Änderung

Unbeschadet von Artikel 2b kann jeder Wähler bei der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nur einmal wählen. ***Um zu gewährleisten, dass dieser Grundsatz eingehalten wird, legen das Europäische Parlament und der Rat mit Hilfe einer Verordnung in Übereinstimmung mit dem ordentlichen Legislativverfahren ein Wahlregister auf der Ebene der Europäischen Union fest.***

Änderungsantrag 12

Wahlakt 1976

Artikel 11 – Absatz 1

Wahlakt 1976

1. Der Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden, wird für die *erste* Wahl vom Rat ***nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig näher bestimmt.***

Änderung

1. Der Zeitraum, in dem die Wahlen stattfinden, wird ***vom Europäischen Parlament*** und vom Rat ***mindestens zwei Jahre vor Ende der fünfjährigen Wahlperiode gemäß Artikel 14 festgelegt.***

Änderungsantrag 13

Wahlakt 1976

Artikel 11 – Absatz 2

Wahlakt 1976

Änderung

2. Die folgenden Wahlen finden in dem entsprechenden Zeitraum des letzten Jahres der in Artikel 5 genannten fünfjährigen Wahlperiode statt.

entfällt

Erweist es sich als unmöglich, die Wahlen während dieses Zeitraums in der Gemeinschaft abzuhalten, so setzt der Rat mindestens ein Jahr¹ vor Ablauf des in Artikel 5 genannten Fünfjahreszeitraums nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig einen anderen Zeitraum fest, der frühestens zwei Monate vor und spätestens einen Monat nach dem sich aus vorstehendem Unterabsatz ergebenden Zeitraum liegen darf.

Änderungsantrag 14

Wahlakt 1976

Artikel 11 – Absatz 3

Wahlakt 1976

Änderung

3. Unbeschadet des Artikels 196 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Artikels 109 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft tritt das Europäische Parlament, ohne dass es einer Einberufung bedarf, am ersten Dienstag nach Ablauf eines Monats ab dem Ende des Zeitraums, in dem die Wahlen stattgefunden haben, zusammen.

3. Unbeschadet des Artikels 229 des Vertrages zur Arbeitsweise der Europäischen Union tritt das Europäische Parlament, ohne dass es einer Einberufung bedarf, am ersten Dienstag nach Ablauf eines Monats ab dem Ende des Zeitraums, in dem die Wahlen stattgefunden haben, zusammen.

Änderungsantrag 15

Wahlakt 1976

Artikel 12

¹ In den Sprachfassungen des Beschlusses 2002/772/EG, Euratom in der im Amtsblatt veröffentlichten Form beträgt dieser Zeitraum – mit Ausnahme der englischen und spanischen Fassung – ein Jahr.

Wahlakt 1976

Das Europäische Parlament prüft die Mandate *seiner* Mitglieder. ***Zu diesem Zweck nimmt das Europäische Parlament die von den Mitgliedstaaten amtlich bekanntgegebenen Wahlergebnisse zur Kenntnis und befindet über die Anfechtungen, die gegebenenfalls auf Grund der Vorschriften dieses Akts – mit Ausnahme der innerstaatlichen Vorschriften, auf die darin verwiesen wird – vorgebracht werden könnten.***

Änderung

Das Europäische Parlament prüft die Mandate *der* Mitglieder *des Parlaments auf der* Grundlage der von der ***Wahlbehörde gemäß Artikel 2b Absatz 2 und*** den Mitgliedstaaten amtlich bekanntgegebenen Wahlergebnisse.

Änderungsantrag 16

**Wahlakt 1976
Artikel 13**

Wahlakt 1976

1. Ein Sitz wird frei, wenn das Mandat eines Mitglieds des Europäischen Parlaments im Falle seines Rücktritts oder seines Todes oder des Entzugs erlischt.

2. Vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Akts legt jeder Mitgliedstaat für den Fall des Freiwerdens eines Sitzes die geeigneten Verfahren fest, um diesen Sitz für den Rest des in Artikel 5 genannten Fünfjahreszeitraums zu besetzen.

3. Ist in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats ausdrücklich der Entzug des Mandats eines Mitglieds des Europäischen Parlaments vorgesehen, so erlischt sein Mandat entsprechend diesen Rechtsvorschriften. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden setzen das Europäische Parlament davon in Kenntnis.

4. Wird ein Sitz durch Rücktritt oder Tod

Änderung

Ein Sitz wird frei, wenn das Mandat eines Mitglieds des Europäischen Parlaments im Falle seines Rücktritts oder seines Todes oder des Entzugs erlischt.

frei, so setzt der Präsident des Europäischen Parlaments die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates unverzüglich davon in Kenntnis.

Änderungsantrag 17

**Wahlakt 1976
Artikel 13 a (neu)**

Wahlakt 1976

Änderung

Artikel 13a

- 1. Im Falle der in den Mitgliedstaaten gewählten Mitglieder und vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Akts legt jeder Mitgliedstaat die geeigneten Verfahren fest, um jeden Sitz, der während der in Artikel 5 genannten fünfjährigen Amtszeit frei wird, für den Rest dieses Zeitraums zu besetzen.*
- 2. Ist in den gesetzlichen Bestimmungen eines Mitgliedstaates eine zeitweilige Ersetzung eines Mitglieds eines nationalen Parlaments aufgrund von Mutterschaftsurlaub vorgesehen, kann dieser Mitgliedstaat beschließen, dass solche Bestimmungen entsprechend auf die in dem Land gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments Anwendung finden.*
- 3. Ist in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats ausdrücklich der Entzug des Mandats eines Mitglieds des Europäischen Parlaments vorgesehen, das in diesem Mitgliedstaat gewählt worden ist, so erlischt sein Mandat entsprechend diesen Rechtsvorschriften. Solche Rechtsvorschriften dürfen nicht rückwirkend angenommen werden. Die zuständigen einzelstaatlichen Behörden setzen das Europäische Parlament davon in Kenntnis.*
- 4. Wird ein Sitz eines in dem Mitgliedstaat*

gewählten Mitglieds durch Rücktritt oder Tod frei, so setzt der Präsident des Europäischen Parlaments die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates unverzüglich davon in Kenntnis.

(In dieser Änderung wird zum Teil der Wortlaut der Absätze 2, 3 und 4 von Artikel 13 des Wahlakts von 1976 aufgegriffen. Siehe Änderung zu Artikel 13)

Änderungsantrag 18

Wahlakt 1976 Artikel 13 b (neu)

Wahlakt 1976

Änderung

Artikel 13b

1. Im Fall von Mitgliedern, die für den Wahlkreis der Europäischen Union gewählt werden, und vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften dieses Akts werden in Durchführungsvorschriften, die gemäß Artikel 14 anzunehmen sind, angemessene Verfahren festgelegt, um jeden Sitz, der während des in Artikel 5 genannten Fünfjahreszeitraums frei wird, für den Rest dieses Zeitraums zu besetzen.

2. Ist in den Rechtsvorschriften der Union ausdrücklich der Entzug des Mandats eines Mitglieds des Europäischen Parlaments, das auf der die Europäische Union umfassende Liste gewählt worden ist, vorgesehen, so erlischt das Mandat entsprechend diesen Rechtsvorschriften. Die Wahlbehörde setzt das Europäische Parlament davon in Kenntnis.

3. Wird ein Sitz eines Mitglieds, das für den die Europäische Union umfassenden Wahlkreis gewählt worden ist, durch Rücktritt oder Tod frei, so setzt der Präsident des Europäischen Parlaments die Wahlbehörde unverzüglich davon in

Kenntnis.

Änderungsantrag 19

**Wahlakt 1976
Artikel 13 c (neu)**

Wahlakt 1976

Änderung

Artikel 13 c

Das Europäische Parlament entscheidet über etwaige Streitigkeiten, die sich aus den Vorschriften dieses Akts ergeben können und die das Recht der Union berühren.

Änderungsantrag 20

**Wahlakt 1976
Artikel 14**

Wahlakt 1976

Änderung

Sollte es sich als erforderlich erweisen, Maßnahmen zur Durchführung dieses Akts zu treffen, so trifft der Rat diese Maßnahmen einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und nach Anhörung der Kommission, nachdem er sich in einem Konzertierungsausschuss, dem der Rat sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments angehören, um ein Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament bemüht hat.

Die Maßnahmen zur Durchführung dieses Akts werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag des Europäischen Parlaments, das mit einer Mehrheit der ihm angehörenden Mitglieder beschließt, und nach Anhörung der Kommission sowie nach seiner Zustimmung erlassen.

Änderungsantrag 21

**Wahlakt 1976
Artikel 15 – Absatz 2**

Wahlakt 1976

Änderung

Die Anhänge II und III sind Bestandteile dieses Akts.

entfällt

Änderungsantrag 22

Wahlakt 1976

Artikel 15 – Absatz 2a (neu)

Wahlakt 1976

Änderung

Gemäß den Beitrittsverträgen sind die bulgarische, tschechische, estnische, lettische, litauische, ungarische, maltesische, polnische, rumänische, slowakische und slowenische Fassung dieses Akts ebenfalls verbindlich.

Änderungsantrag 23

Wahlakt 1976

ANHANG I

Wahlakt 1976

Änderung

ANHANG I

entfällt

Das Vereinigte Königreich wird die Vorschriften dieses Akts nur auf das Vereinigte Königreich anwenden.

Änderungsantrag 24

Wahlakt 1976

ANHANG II

Wahlakt 1976

Änderung

ANHANG II

entfällt

Erklärung zu Artikel 14

In Bezug auf das Verfahren, das im Konzertierungsausschuss anzuwenden ist, wird vereinbart, die Nummern 5, 6 und 7 des Verfahrens heranzuziehen, das durch die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und

*der Kommission vom 4. März 1975
festgelegt worden ist.*

BEGRÜNDUNG

REFORM DER WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

Andrew Duff MdEP

Ursprünge

Ein aus allgemeinen Direktwahlen hervorgegangenes Europäisches Parlament ist ein Kernaspekt der Verfassungsordnung der Europäischen Union. Bereits 1951 sah Artikel 20 des Vertrags von Paris über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine Versammlung „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ vor. Artikel 21 Absatz 3 lautete wie folgt:

Die Versammlung arbeitet Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten aus.

Der Rat erlässt einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Dieselbe Vorschrift wurde in Artikel 138 Absatz 3 des Vertrags von Rom (1957) festgelegt, mit dem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft begründet wurde.¹

Die Gemeinsame Versammlung der EGKS forderte bereits 1954 nachdrücklich die Umsetzung der Vorschrift.² Im Jahre 1960 verfasste die Europäische Parlamentarische Versammlung eine Übereinkunft über die Einführung von Direktwahlen, die sie dem Rat zur Prüfung unterbreitete³. In der Angelegenheit wurden jedoch keinerlei Fortschritte erzielt, bis der Punkt für den Gipfel in Den Haag im Dezember 1969 erneut auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wurde. In dem von der Kommission in Auftrag gegebenen Bericht Vedel (1972) wurde eine möglichst rasche Umsetzung der vertraglichen Vorschriften über die Direktwahlen empfohlen.⁴ Vedel regte an, dass der Begriff „einheitliches Wahlverfahren“ nicht zwangsläufig so verstanden werden sollte, dass in einem einzigen Schritt die vollständige Einheitlichkeit des Wahlsystems herbeigeführt werden müsste: Das Parlament könne sich auf ein einziges Wahlgesetz zu bewegen, sobald es mit der ihm aus seiner ersten Direktwahl erwachsenen Stärke zusätzliche Legitimität gewonnen hätte.

Im Dezember 1974 fassten die Regierungschefs in Paris unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing den grundsätzlichen Beschluss, so bald wie möglich, auf jeden Fall aber im Jahre 1978 oder danach, Direktwahlen durchzuführen.⁵ Dies ergänzte ihren Beschluss, ihren

¹ Auch Artikel 108 Absatz 3 des Euratom-Vertrags.

² Bericht Teitgen, Ausschuss für politische Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Dokument Nr. 5 1954/1955 und Entschließung der Gemeinsamen Versammlung vom 2. Dezember 1954 zu den Befugnissen der Gemeinsamen Versammlung und zu ihrer Ausübung; EGKS, ABl vom 11.12.1954.

³ Bericht Dehousse, ABl. 37 vom 2.6.1966.

⁴ Bericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung des Problems der Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/72.

⁵ Ziffer 12 des Kommuniqués der Regierungschefs, Paris, 9.-10. Dezember 1974. Das VK und Dänemark behielten sich ihre Standpunkte vor. Der Beschluss wurde im darauf folgenden Dezember vom Europäischen Rat

eigenen Ad-hoc-Treffen die formelle Bezeichnung „Europäischer Rat“ zu geben, und mag sogar eine Art Gegenleistung gewesen sein.

Das Europäische Parlament hatte bereits damit begonnen, seinen Entwurf einer Übereinkunft von 1960 zu überarbeiten. Im Bericht Patijn wurde ein direkt gewähltes Parlament mit einer Mandatsdauer von fünf Jahren vorgeschlagen.¹ Zunächst, jedoch nur für eine Übergangszeit, sollten die nationalen Wahlsysteme Anwendung finden, bis ein einheitlicheres Wahlsystem eingeführt würde, von dem man ausging, dass es für die zweiten Wahlen fertig gestellt sein würde. Die Wahlen würden innerhalb der gleichen drei Tage in der gesamten Gemeinschaft stattfinden. Parlamentarische Doppelmandate sollten zugelassen, jedoch nicht gefördert werden. Es wurde eine Liste der Ämter auf EU-Ebene vereinbart, die mit einem Mandat als Mitglied des Europäischen Parlaments für unvereinbar gehalten wurden. 355 Sitze (für die damals neun Staaten) sollten wie folgt auf proportionaler Grundlage verteilt werden: Deutschland 71, Vereinigtes Königreich 67, Italien 66, Frankreich 65, Niederlande 27, Belgien 23, Dänemark 17, Irland 13 und Luxemburg 6. Die Vorrechte und Befreiungen der direkt gewählten MdEP würden denen ihrer nationalen Kollegen entsprechen. Ein nationaler Ermessensspielraum würde auch im Hinblick auf die Altersgrenze für das aktive und passive Wahlrecht, die Besetzung von freien Sitzen, die Vorschriften für die Parteien sowie die Voraussetzungen und Bedingungen für die Ausübung eines Mandats im EP gelten. Bis zum Inkrafttreten des einheitlichen Wahlverfahrens würde das Parlament über die Prüfung der Mandate der Mitglieder beschließen.

Der Bericht Patijn erwies sich für die Mitgliedstaaten als hinreichend pragmatisch, um ihn zur Grundlage für Verhandlungen im Rat zu machen. Der große Stolperstein für eine Einigung war weiterhin die Weigerung der britischen Regierung, einem Wahlsystem auf der Grundlage der Verhältniswahl zuzustimmen, bei dem die im Europäischen Parlament errungenen Sitze weitgehend den an den Urnen abgegebenen Stimmen entsprechen würden. Auch wenn das Fehlen eines einheitlichen Wahlsystems seinerzeit die Ursache großer Enttäuschung war, handelte das Parlament – rückblickend betrachtet – sicherlich richtig, als es sich darauf konzentrierte, zunächst die Einführung von Direktwahlen durchzusetzen und die Vervollkommnung des Systems auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.

Endlich Direktwahlen

Am 20. September 1976 erzielte der Rat Einigung über einen Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Der Akt, der primärrechtlichen Status hat und bei dem die Ratifizierung durch sämtliche Mitgliedstaaten erforderlich war, war einem Beschluss als Anhang beigefügt.²

Der Rat richtete eine Kammer mit 410 Abgeordneten (für die damals neun Staaten) ein, wobei die vier größten Mitgliedstaaten die gleiche Anzahl von Sitzen zugewiesen bekamen. Zwar wurde das Ziel eines künftigen einheitlichen Wahlverfahrens bekräftigt, doch es wurde kein Zeitplan für seine Verwirklichung festgelegt. Die Wahlen sollten zwischen Donnerstag und Sonntag stattfinden. Bis zur Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens sollten im Zuge der vom Parlament vorgenommenen Prüfung der Mandate der gewählten Vertreter die amtlichen Ergebnisse, die in und von jedem Mitgliedstaat mitgeteilt wurden, zur Kenntnis

in Rom bekräftigt.

¹ Bericht Patijn, angenommen am 14. Januar 1975. ABl. C 32 vom 11.2.1975, S. 6.

² Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates; ABl. L 278 vom 8.10.1976.

genommen werden. Es wurde ein Konzertierungsverfahren mit dem Parlament geschaffen, in dessen Verlauf die Einzelheiten näher bestimmt werden sollten.¹ Nach einer gewissen Verzögerung fanden im Juni 1979 die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament statt.

Das neu gewählte Parlament befasste sich sehr rasch mit dem Problem, den Akt von 1976 zu einem einheitlichen Wahlverfahren umzugestalten. Bei der Ausarbeitung des Berichts Seitlinger konzentrierte man sich auf die Frage der Ausweitung der proportionalen Vertretung.² Vorgeschlagen wurden Wahlkreise mit mehreren Mitgliedern (drei bis fünfzehn MdEP) und eine Verteilung der Sitze nach dem d'Hondtschen System; die Möglichkeit der Abgabe von Vorzugsstimmen für einzelne Kandidaten innerhalb von Listen sollte zulässig sein. Es wurde festgehalten, dass aufgrund „besonderer geografischer oder ethnischer Faktoren“ von der Norm abgewichen werden könnte. Seitlinger wollte auch darauf bestehen, dass Staatsangehörige eines Mitgliedstaates, die seit über fünf Jahren in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, das Wahlrecht in ihrem Wohnsitzland erhalten sollten. Es wurde vorgeschlagen, dass die Wahlen lediglich an zwei Tagen (Sonntag und Montag) stattfinden sollten. Doch angesichts der allgemeinen politischen Lage in der Gemeinschaft und der anhaltenden Weigerung Großbritanniens, sein System der einfachen Mehrheit in Ein-Mann-Wahlkreisen aufzugeben, waren im Rat keinerlei Fortschritte möglich.

Ein ähnliches Schicksal war Reinhold Bocklet beschieden, der in der darauf folgenden Wahlperiode zum Berichterstatter für das Thema benannt wurde. Seine Bemühungen scheiterten an dem von Großbritannien errichteten Hindernis. Ein noch so großer Einfallsreichtum war nicht imstande, proportionale und nicht proportionale Wahlsysteme innerhalb eines Rahmens in Einklang zu bringen, der glaubwürdig als „einheitlich“ bezeichnet werden könnte und gleichzeitig einen Konsens entweder innerhalb des Parlaments oder des Rates herbeiführen würde.

Der Fall der Berliner Mauer und die Integration Ostdeutschlands in die Gemeinschaft machten eine Überprüfung der Zahl der deutschen Mitglieder im Europäischen Parlament erforderlich. Nach den Wahlen im Jahr 1989 (in den damals 12 Staaten) wurde Karel De Gucht als Berichterstatter zum Thema benannt. Er legte erfolgreich zwei „Zwischenberichte“ vor, die die Entwicklung vorantrieben. Im ersten Zwischenbericht wiederholte De Gucht den früheren Vorschlag des Parlaments, das d'Hondtsche System zu verwenden.³ In Sorge über die rückläufige Wahlbeteiligung in den Jahren 1984 und 1989 führte er in die Debatte die Frage ein, wie der Wahlkampf im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament organisiert und finanziert werden sollte. In seinem zweiten Bericht schlug De Gucht vor, dass die Zahl der Sitze des wiedervereinigten Deutschlands auf 99 steigen sollte und Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich jeweils 87 Sitze erhalten sollten.⁴ Schlussendlich schlug De Gucht ein Aufstockungssystem vor, bei dem zwei Drittel der britischen Sitze mit einfacher Mehrheit in Ein-Mann-Wahlkreisen bestimmt werden könnten, das verbleibende Drittel

¹ Das Vereinigte Königreich und Dänemark fügten Erklärungen zu ihren überseeischen Gebieten bei; eine weitere Erklärung Deutschlands bezog sich auf Berlin.

² Bericht Seitlinger, angenommen am 10. März 1982 mit 158 Stimmen bei 77 Gegenstimmen und 27 Enthaltungen; ABl. C 87 vom 5.4.1982. Siehe allerdings die kritische Stellungnahme des Rechtsausschusses (Verfasser der Stellungnahme: D'Angelosante).

³ Bericht De Gucht, angenommen am 10. Oktober 1991 mit 150 Stimmen bei 26 Gegenstimmen und 30 Enthaltungen; ABl. C 280 vom 28.10.1991.

⁴ Bericht De Gucht, angenommen am 10. März 1993 mit 207 Stimmen bei 79 Gegenstimmen und 19 Enthaltungen; ABl. C 115 vom 26.04.1993.

jedoch proportional zu der Gesamtzahl der von jeder Partei erhaltenen Stimmen verteilt würde.

Dennoch war es – ungeachtet der Bemühungen des Parlaments – die Wahl einer Labour-Regierung im Vereinigten Königreich im Mai 1997, die in dieser Frage von den Liberal-Demokraten unterstützt wurde, die endlich die Blockade in der Frage des Wahlsystems überwand. Für die Wahlen im Jahre 1999 wurde in Großbritannien ein System geschlossener Listen mit einer proportionalen regionalen Vertretung eingeführt.¹ In Frankreich wurden rechtzeitig vor den Europawahlen 2004 ähnliche Reformen durchgeführt.

Nützliche Vertragsänderung

Mittlerweile wurden mit dem Vertrag von Maastricht (1992) einige kühne Fortschritte im Bereich der Unionsbürgerschaft erzielt. In Artikel 8b Absatz 2 wurde Folgendes verfügt:

„Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. Dieses Recht wird vorbehaltlich der Einzelheiten ausgeübt, die vom Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden; in diesen können Ausnahmeregelungen vorgesehen werden, wenn dies aufgrund besonderer Probleme eines Mitgliedstaats gerechtfertigt ist.“²

Dies schaffte eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Förderung einzelstaatenübergreifender Wahlkämpfe und zur Stärkung der Bürgerbeteiligung.

Gleichzeitig wurde mit dem Vertrag von Maastricht Artikel 138 geändert, um dem Parlament das Recht auf Zustimmung zu dem Vorschlag des Rates für ein einheitliches Wahlverfahren zu geben. Außerdem wurde ein neuer Artikel 138a eingeführt, in dem Folgendes verfügt wurde:

Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.

Der Wahlsieg von Tony Blair im Mai 1997 hatte eine positive Wirkung auf die Schlussphasen der Regierungskonferenz, die zur Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam führte. Zum ersten wurde mit dem neuen Vertrag die Mitgliederzahl des Parlaments auf 700 beschränkt – 99 Sitze für Deutschland und jeweils 87 für Frankreich, Italien und das Vereinigte

¹ Nordirland war seit 1979 wegen der überwältigenden Notwendigkeit, die Minderheitenstandpunkte in der Provinz widerzuspiegeln, in den Genuss des Systems der übertragbaren Einzelstimmen gekommen. Im Jahre 1999 wurden 10 Liberal-Demokraten, 2 Grüne, 2 Mitglieder von Plaid Cymru und 3 MdEP von der UKIP in das Parlament gewählt, was die Bedeutung der proportionalen Vertretung für die Legitimation des Europäischen Parlaments belegt.

² Später Artikel 19 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Der Vertrag von Maastricht machte eine Überarbeitung des Akts von 1976 erforderlich; diese Änderung erfolgte mit Beschluss 93/81 des Rates; ABl. L 33 vom 9.2.1993.

Königreich.¹ Anschließend wurde eine neue kryptische Klausel wie folgt hinzugefügt:

Wird dieser Absatz geändert, so muss durch die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleistet sein.

Zum Dritten wurde mit dem Vertrag von Amsterdam ein neuer Unterabsatz eingefügt, in dem festgelegt wurde, dass die Mandatsdauer des Parlaments fünf Jahre beträgt.² Zum Vierten wurde mit dem neuen Vertrag Artikel 190 Absatz 4 (vormals Artikel 138 Absatz 3) wie folgt geändert:

*Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder **im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen** aus.³*

Diese Änderung spiegelte den pragmatischeren Ansatz des Parlaments wider, wie er im Bericht De Gucht formuliert wurde. Die Änderung würde es insbesondere den Iren gestatten, weiterhin das System der übertragbaren Einzelstimmen zu praktizieren statt eines Listensystems mit dem größten Durchschnitt.

Außerdem wurde mit dem Vertrag von Amsterdam zweckmäßigerweise ein neuer Artikel 190 Absatz 5 hinzugefügt:

Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der einstimmig beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest.

Der Bericht Anastassopoulos

Unmittelbar nach Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam im Jahre 1997 benannte der Ausschuss für institutionelle Fragen den Vizepräsidenten des Parlaments, Herrn Georgios Anastassopoulos, zum Berichtersteller für das Wahlverfahren. Seine Aufgabe bestand in der Prüfung der Frage, ob auf der Grundlage des überarbeiteten Artikels 190 Absatz 4 ein neuer Vorschlag vereinbart werden könnte, d.h. ob „*allen Mitgliedstaaten gemeinsame Grundsätze*“ eine bessere Grundlage für die Einheitlichkeit bieten als „*ein einheitliches Verfahren in allen Mitgliedstaaten*“.

Anastassopoulos fand bei einer Reihe von gemeinsamen Grundsätzen, einschließlich – nicht zuletzt – der proportionalen Vertretung, einen „sehr breiten Konsens“ unter den Staaten vor. Er ließ die Idee fallen, den Versuch zu unternehmen, auf einheitliche Weise territoriale Wahlkreise zu entwerfen, er bestand jedoch auf der Einrichtung solcher Wahlkreise in Ländern mit über 20 Millionen Einwohnern. Er warf insbesondere die Frage auf, ob ein Teil der Sitze – er schlug zehn Prozent vor – ab den Wahlen 2009 proportional über transnationale (nach Geschlechtern ausgewogene) Listen verteilt werden könnten. Nationale Schwellen sollten weiterhin eine Option bleiben. Die Möglichkeit der Abgabe von Vorzugsstimmen sollte als Anreiz für eine höhere Wahlbeteiligung gefördert werden. Parlamentarische Doppelmandate sollten untersagt werden. Er schlug vor, die Wahlen von Juni auf Mai

¹ Artikel 138 Absatz 2, später Artikel 190 Absatz 2.

² Mit diesem Absatz, der zu Artikel 190 Absatz 3 wurde, wurde lediglich der Akt von 1976 kodifiziert.

³ Hervorhebung des Berichterstatters.

vorzuziehen (um den Sommerferien in den nördlichen Ländern zu entgehen) und den Zeitraum für die Wahlen selbst auf höchstens zwei Tage zu begrenzen. Der weitreichende Bericht Anastassopoulos wurde am 15. Juli 1998 vom Parlament mit 355 Stimmen bei 146 Gegenstimmen und 39 Enthaltungen angenommen¹.

Im Jahre 2002 änderte der Rat den Akt von 1976 ab, um die allgemeine Einführung der proportionalen Vertretung zu kodifizieren, ausdrücklich übertragbare Einzelstimmen und die Abgabe von Vorzugsstimmen zu gestatten, Vorsorge für territoriale Wahlkreise zu treffen, eine Mindestschwelle von 5 % festzulegen, das Doppelmandat auslaufen zu lassen und dafür zu sorgen, dass auf den Entzug von Mandaten und die Besetzung von freien Sitzen nationale Rechtsvorschriften Anwendung finden². Die mutigeren Vorschläge in dem vom Parlament angenommenen Bericht Anastassopoulos wurden vom Rat nicht angenommen³.

Nizza, Laeken und der Konvent

Dem Parlament gelang es nicht, die Frage des Wahlverfahrens auf der Regierungskonferenz in Nizza zur Sprache zu bringen. Stattdessen waren die Schlussphasen der Regierungskonferenz im Dezember 2000 von der erbitterten Auseinandersetzung über die Neuverteilung der Sitze im Parlament gekennzeichnet. Schlussendlich einigte man sich darauf, dass die Zahl der Sitze im Parlament für den Zeitraum 2004 bis 2009 (für die damals 25 Staaten) auf 732 steigen sollte: Die Bundesrepublik Deutschland behielt 99 Sitze; Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich behielten weiterhin die gleiche Anzahl von Sitzen (78), und Spanien und Polen verfügten jeweils über 54 Sitze. (Später – beim Beitritt Bulgariens und Rumäniens – wurde vereinbart, dass es ab 2009 736 Sitze geben soll: Auch dieses Mal sollte die Bundesrepublik Deutschland 99 Sitze behalten; die Zahl der Sitze für Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich sollte auf jeweils 72 zurückgehen, und Spanien und Polen sollten jeweils nur noch 50 Sitze haben.).

Mit dem Vertrag von Nizza wurde Artikel 190 Absatz 5 wie folgt geändert:

*Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der **mit qualifizierter Mehrheit beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest. Alle Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemaligen Mitglieder betreffen, sind vom Rat einstimmig festzulegen.***⁴

Artikel 191 wurde geändert, um eine Rechtsgrundlage für die Schaffung eines Statuts für europäische politische Parteien zu schaffen. Dem Rat wurde die Befugnis erteilt, in Mitentscheidung mit dem Parlament Regelungen für die Anerkennung und Finanzierung von europäischen Parteien festzulegen.

Nachdem die Enttäuschung über den Vertrag von Nizza langsam abgeklungen war, wurden in

¹ ABl. C 292 vom 21.9.1998; die Entschließung des Parlaments wird in Anlage I wiedergegeben.

² Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und vom 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments; ABl. L 283 vom 21.10.2002.

³ Für eine umfassendere Darstellung siehe Dr. George N. Anastassopoulos. Die Debatte über das System der Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Vorwort von Prof. Dimitris Th. Tsatsos MdP, Athen und Brüssel, 2002.

⁴ Hervorhebung des Berichterstatters.

der im Dezember 2001 in Laeken abgegebenen Erklärung mehrere sachdienliche Fragen zur künftigen Rolle des Europäischen Parlaments gestellt. „Soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden? Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht? Soll die Art und Weise, in der wir die Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen, überprüft werden? Ist ein europäischer Wahlkreis notwendig, oder soll es weiterhin im nationalen Rahmen festgelegte Wahlkreise geben? Können beide Systeme miteinander kombiniert werden?“ Als der Verfassungskonvent diese Fragen erörterte, genoss das Wahlsystem zugegebenermaßen eine geringere Priorität als die Frage der Befugnisse des Parlaments und seines Standorts im interinstitutionellen Gefüge.¹

Der Konvent schlug vernünftigerweise vor, dass das Wahlsystem Gegenstand eines Gesetzes oder Rahmengesetzes des Rates sein sollte, der einstimmig auf Vorschlag und mit Zustimmung des Parlaments beschließt². Was die Größe des Parlaments betraf, schlug der Konvent vor, dass der Europäische Rat einstimmig über einen Vorschlag des Parlaments mit dessen Zustimmung beschließen sollte. Die Zahl der Mitglieder wurde auf 736 begrenzt. „Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit vier Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten“³. Außerdem sollte die Charta der Grundrechte rechtsverbindlichen Charakter erhalten; in Artikel 39 der Charta wurde verfügt, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament besitzen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates.

Die Regierungskonferenz in den Jahren 2003 bis 2004, die auf der Arbeit des Konvents aufbaute, nahm keine Änderung an den Verfahren vor, passte jedoch die entsprechende Klausel (Artikel I-20(2)) wie folgt an:

Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Dies entsprach weitgehend einem von Deutschland zur Zeit von Maastricht formulierten Vorschlag, der allerdings auf dieser Stufe abgelehnt worden war. Es wurde die Auffassung geäußert, dass einigen Beobachtern seinerzeit entging, von welcher historischen Bedeutung die Änderung des Wortlauts war: Statt „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ hieß es jetzt „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“. Obwohl der Begriff „Völker“ im gegenwärtigen Vertrag nicht mit einer klar umrissenen rechtlichen Bedeutung belegt wird, war die Änderung in „Bürgerinnen und Bürger“ nicht zufällig. Die Aufwertung der Unionsbürger wurde im Verfassungsvertrag an anderer Stelle hervorgehoben⁴. Die Vertreter des Parlaments im Konvent und bei den späteren Regierungskonferenzen hofften, dass die Änderung zur Weiterentwicklung von

¹ Der Berichterstatter gehörte dem Konvent zur Zukunft Europas (2002-2003) an und war einer der drei Vertreter des Parlaments bei der Regierungskonferenz 2007.

² Artikel III-232 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (2003).

³ Artikel I-19(2) des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (2003).

⁴ Insbesondere Artikel I-46(2), in dem es hieß: „Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“ (später mit dem Vertrag von Lissabon in Artikel 10(2) des Vertrags über die Europäische Union übernommen).

transnationalen Politikbereichen ermutigen und zu einer stärkeren Anerkennung des postnationalen politischen Raums in der Bevölkerung führen würde.

Vertrag von Lissabon

Die jüngste Geschichte der „Reflexionsphase“ und der Aushandlung des Vertrags von Lissabon ist bekannter. Auf der Regierungskonferenz entschied sich das Parlament dafür, weder auf ein einheitliches Wahlverfahren noch – was einst diskutiert wurde – auf eine Reform des Systems der Vorrechte und Befreiungen zu drängen.

Außerhalb der konstitutionellen Verhandlungen gab es beträchtlichen Fortschritt. Das erste Statut für europäische politische Parteien lag im Jahr 2003 vor und wurde 2007 auf politische Stiftungen ausgedehnt.¹ Ebenso einigte man sich im Jahr 2005 auf das Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments.²

Während die Frage des Wahlverfahrens bei der Neuaushandlung des Verfassungsvertrags in Lissabon nicht behandelt wurde, brach eine intensive Kontroverse beim Vorschlag zur Umverteilung der Sitze für das 2009 zu wählende Parlament aus. Das Parlament kam der Forderung des Europäischen Rates vom Juni 2007 nach, einen Vorschlag für die Neuverteilung der Sitze vorzulegen. Dem Parlament gelang es im Bericht Lamassoure-Severin (2007), auf überzeugende Weise festzulegen, wie der Grundsatz der degressiven Proportionalität in der Praxis angewandt werden sollte: „Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und der Zahl von Sitzen jedes Mitgliedstaates [muss] in Abhängigkeit von seiner jeweiligen Bevölkerung variieren, sodass jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaats mehr Bürgerinnen und Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaats und umgekehrt, [wobei] aber auch [sichergestellt sein muss], dass kein bevölkerungsärmerer Mitgliedstaat über mehr Sitze verfügt als ein bevölkerungsreicher Mitgliedstaat“.³

Allerdings widersetzte sich ein Land – Italien – dem Vorschlag, ihm entsprechend der vorstehenden Begriffsbestimmung 72 Sitze zuzuweisen im Vergleich zu 73 Sitzen für das Vereinigte Königreich und 74 Sitzen für Frankreich. In den letzten Minuten der Regierungskonferenz wurde ein Kompromiss erzielt, demzufolge die Zahl der Abgeordneten des Parlaments auf 751 angehoben wurde, d.h. 750 zuzüglich seines Präsidenten; der zusätzliche Sitz wurde Italien zugewiesen. Bedauerlicherweise verstieß diese Regelung jedoch gegen die strenge Anwendung des Grundsatzes der degressiven Proportionalität (wie er vom Parlament definiert wurde), weil ein italienisches Mitglied des Europäischen Parlaments weniger Menschen vertritt als ein spanischer Kollege, obwohl Spanien bevölkerungsärmer ist als Italien.⁴ Trotz dieses Verstoßes gegen die reine Lehre ist die im

¹ 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; ABl. L 297 vom 15.11.2003 bzw. Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Rates vom 18. Dezember 2007; ABl. L 343 vom 27.12.2007.

² Beschluss des Europäischen Parlaments vom 28. September 2005 zur Annahme des Abgeordnetenstatuts des Europäischen Parlaments (2005/684/EG, Euratom); ABl. vom 7.10.2005.

³ Ziffer 6 des Berichts Lamassoure-Severin, angenommen am 11. Oktober 2007 mit 378 Stimmen bei 154 Gegenstimmen und 109 Enthaltungen; A6-0351/2007 (ABl. C 227 E vom 4.9.2008, S. 132).

⁴ Die politische Einigung über die Umverteilung von Sitzen wurde am 14. Dezember 2007 vom Europäischen Rat bestätigt (Ziffer 5 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes).

Bericht Lamassoure-Severin vorgenommene Bestimmung des Begriffes „degressive Proportionalität“ zumindest in der Theorie vom Parlament wie vom Rat akzeptiert worden.

Auf jeden Fall wurde der Vertrag von Lissabon – nach dem kleinen Drama in der Frage der Parlamentssitze – endlich am 13. Dezember 2007 unterzeichnet und trat 11 Monate später am 1. Dezember 2009 in Kraft.

Artikel 14 des neuen Vertrags über die Europäische Union in der durch den Vertrag von Lissabon überarbeiteten Fassung lautet wie folgt:¹

1. Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission.

2. Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Der Europäische Rat erlässt einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die in Unterabsatz 1 genannten Grundsätze gewahrt sind.

3. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.

4. Das Europäische Parlament wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium.

Artikel 223 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union lautet folgendermaßen:

1. Das Europäische Parlament erstellt einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen.

Der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

2. Das Europäische Parlament legt aus eigener Initiative gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung der Kommission und

¹ Die Verweise auf den Vertrag von Lissabon entsprechen der konsolidierten Fassung der Verträge, ABl. C 115 vom 9.5.2008.

mit Zustimmung des Rates die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest. Alle Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder oder ehemaligen Mitglieder betreffen, sind vom Rat einstimmig festzulegen.

Parallel zu den langwierigen Verhandlungen über die Überarbeitung des Vertrags erzielte die EU beträchtliche Fortschritte bei der Schaffung der grundlegenden Bedingungen für die einheitliche Wahl zum Europäischen Parlament, obwohl es kein einheitliches Wahlrecht gibt. Von den Problemen, mit denen es frühere Berichtersteller für dieses Dossier zu tun hatten, sind einige bereits in befriedigender Weise aus der Welt geschafft worden:

- In allen Staaten wurde eine Form der proportionalen Vertretung eingerichtet.
- Das Doppelmandat wurde abgeschafft.
- Europäische politische Parteien und Stiftungen wurden gegründet und finanziert.
- Die Bedingungen, unter denen MdEP arbeiten, wurden harmonisiert.

Es gibt eine weitere Kategorie von Themen, die am Anfang des Prozesses der Einführung von Direktwahlen problematisch erschienen haben mögen, bei denen dies aber dank der gesammelten Erfahrungen nicht mehr der Fall ist, wie etwa die Wählbarkeit unabhängiger Kandidaten und die Kontrolle der Wahlausgaben. Hier hat es wohl keine Probleme dadurch gegeben, dass man sich des nationalen Ermessens und der Wahlpraxis bedient hat.

Trotz der bislang erreichten Fortschritte wird von diesem Bericht erwartet, sich mit der Überarbeitung des Akts von 1976 über die Direktwahlen zum Europäischen Parlament auseinanderzusetzen. 12 Jahre, nachdem sich das Parlament mit dem Dossier im Bericht Anastassopoulos das letzte Mal befasst hat, und mehr als vier Jahre, bevor eine praktikable Reform des Wahlverfahrens in Kraft treten kann (im Jahr 2014), ist dies sicherlich ein guter Zeitpunkt, weitere Reformen auf den Weg zu bringen.

Die Bedeutung und die Befugnisse des Parlaments haben seit 1979 erheblich zugenommen. Dies hat sich in den eher begrenzten Änderungen des Akts von 1976, die seither vorgenommen wurden, nicht widerspiegelt. Nunmehr, da der Vertrag von Lissabon in Kraft ist, sind die MdEP noch mächtiger. Das Parlament braucht und verdient ein Wahlsystem und eine interne Organisation, die seinen neuen Verpflichtungen angemessen sind.

Das Streben nach degressiver Proportionalität

Da der Vertrag von Lissabon noch nicht in Kraft war, wurden die Wahlen von 2009 auf der Grundlage des Vertrags von Nizza (736 Sitze innerhalb einer Spannbreite von 5 bis 99 Sitzen je Mitgliedstaat) bestritten. In jedem Fall wird es deshalb eine vollständige Neuverteilung von Sitzen vor den Wahlen von 2014 geben, um die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon sowie den demographischen Wandel und den möglichen Beitritt neuer Staaten zur Union zu berücksichtigen.¹

¹ Falls Kroatien der EU während der Wahlperiode des Parlaments 2009-2014 beitreten sollte, werden seine Sitze vorübergehend zu den 751 hinzugefügt, wie dies schon bei Bulgarien und Rumänien der Fall war. Das gleiche gilt für Island.

Der Grundsatz der degressiven Proportionalität ist ein elegantes föderalistisches Konzept, nach dem die Interessen kleinerer Minderheiten dadurch geschützt werden, dass den bevölkerungsärmeren Staaten eine relativ höhere Vertretung als den bevölkerungsreicheren Staaten gewährt wird. Trotz der Einigung auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2007, den Vorschlag des Europäischen Parlaments zu akzeptieren, ist der Grundsatz der degressiven Proportionalität bislang in der Praxis noch nicht angewandt worden. Im Parlament von 2004 gab es 10 Staaten, die entweder zu viele oder zu wenige MdEP hatten. Im derzeitigen Parlament, das im Juni 2009 gewählt wurde, gibt es neun. Selbst nach der Zulassung der 18 zusätzlichen „Lissabon“-MdEP wird es weiterhin fünf „Übertretungen“ geben, wie sich aus der Tabelle und der Grafik in Anhang II ergibt.

Es ist wichtig zu erkennen, dass der derzeitige „System“ der Verteilung von Sitzen tatsächlich nur eine politische Notlösung ist – und zwar eine, die ständig instabil ist. Ein offensichtlich destabilisierender Faktor ist die Tatsache, dass Deutschland eine stark abnehmende Bevölkerung hat und dass der Abstand zwischen ihm einerseits und Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Italien andererseits mit zunehmender Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten geringer werden wird. Wenn Deutschland weiterhin die Höchstzahl von Sitzen (96) trotz seiner abnehmenden Bevölkerung beibehält, müssen die nächsten bevölkerungsreichsten Länder eine sehr viel größere Anzahl von Sitzen erhalten, als dies derzeit der Fall ist. Ein solches Ergebnis wird den Interessen der mittelgroßen Staaten schweren Schaden zufügen und damit die degressive Proportionalität gefährden. Somit stellt der demographische Wandel eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für den Fortbestand der derzeitigen Vorkehrungen dar, und man kann sich schon auf das politische Feilschen einstellen, das unvermeidlich mit der Neuverteilung von Sitzen einhergeht.

Im Vertrag zumindest steht, dass kein Staat mehr als 96 Sitze erhält, wodurch die Option einer schrittweisen Verminderung der Zähler Deutschlands eröffnet wird, um seiner abnehmenden Bevölkerung Rechnung zu tragen.¹ Am Ende der Skala gibt es aber diese Flexibilität nicht: Sechs Sitze ist der grundlegende Grenzwert. Es sei daran erinnert, dass zu den absehbaren Staaten, die in den nächsten zwei Jahrzehnten beitreten könnten, zumindest Kroatien, Island und die sechs Länder des westlichen Balkan sowie die Türkei gehören.

Das Problem, jeden in fairer Weise unterhalb der Höchstgrenze von 751 nach dem Grundsatz der degressiven Proportionalität unterzubringen, liegt direkt vor dem Parlament, das gemäß dem Vertrag von Lissabon das Recht (und die Pflicht) erhält, Änderungen der Zusammensetzung des Parlaments während jeder Wahlperiode in die Wege zu leiten. Das Parlament wird auch dafür zuständig sein, die befristete Hinzufügung von MdEP aus Beitrittsstaaten während des fünfjährigen Mandats vorzuschlagen.

Die Tatsache, dass Deutschland im Europäischen Parlament unverhältnismäßig unterrepräsentiert ist, war zum Teil der Grund, weswegen beim deutschen Verfassungsgericht eine Klage gegen den Vertrag von Lissabon eingereicht wurde. In seinem Urteil vom Juni 2009 erkannte das Gericht nach einer abwägenden Erörterung der Vorzüge der degressiven Proportionalität, dass das im Vertrag vorgeschlagene System hingenommen werden könne, da

¹ Artikel 14 Absatz 2 EUV. Allerdings muss man feststellen, dass es nach dem jetzt gegenstandslosen Entwurf für einen Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Parlaments 2009-2014 erforderlich ist, dass die „Mindest- und Höchstzahlen ... uneingeschränkt ausgeschöpft werden [müssen], damit das Spektrum der Sitze möglichst wenig vom Spektrum der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten abweicht“. Dies ist gelinde gesagt merkwürdig.

die EU kein Bundesstaat sei. Das Gericht erkannte, dass trotz der Bestrebungen der Union hin zu einer Unionsbürgerschaft das Europäische Parlament tatsächlich aus „nationalen Kontingenten“ bestehe. Anders als der Bundestag sei das Europäische Parlament keine „ununterschiedene Einheit“. Auch sei es „kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes“. Die Vertretung Deutschlands an anderer Stelle im „Governance“-System der Union gleicht das aus, was man unter anderen Umständen als eine unfaire Behandlung im Parlament betrachten könnte. Außerdem enthält der Vertrag optionale Instrumente für die transnationale partizipatorische Demokratie, wie etwa die Bürgerinitiative, die eine willkommene Ergänzung der Rolle der MdEP darstellen.¹

Das Lissabon-Urteil des Gerichts in Karlsruhe ist weiterhin kontrovers. Man muss aber seine Erkenntnisse nicht akzeptieren, um die Sensibilität der Frage, wie sich das Parlament in Zukunft zusammensetzen soll, zu erkennen. Für die Entscheidung über die künftige Zusammenarbeit des Parlaments ist es jetzt, da der Vertrag von Lissabon in Kraft ist, entscheidend, zumindest den Grundsatz der degressiven Proportionalität strikt anzuwenden, wenn man eine Klage beim Europäischen Gerichtshof vermeiden will.

Es ist durchaus möglich, dass die Zeit gekommen ist, sich ernsthafter mit der Frage auseinanderzusetzen, eine mathematische Formel für die Sitzverteilung zu entwickeln, die dauerhaft, transparent und von der Politik unbeeinflusst ist.²

Ausweitung des Stimmrechts

Weil die gesetzlichen Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit große Unterschiede aufweisen, ist der Zugang zu den mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechten zwischen einem Mitgliedstaat und dem anderen unterschiedlich geregelt. Außerdem ist der Status von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates, die über einen längeren Zeitraum hinweg in einem anderen Mitgliedstaat leben, ebenfalls alles andere als einheitlich. Dies ist besonders wichtig, wenn es um den Verlust des Wahlrechts im Heimatland und die Möglichkeit geht, das Wahlrecht in dem Aufnahmeland je nach Fall zu erwerben oder nicht³. Fügt man 27 komplexe Wahlgesetze zu 27 Gesetzen über die Staatsangehörigkeit hinzu, kann man sehr rasch erkennen, dass es in höchstem Maße unpraktisch und politisch für die Union nicht durchsetzbar wäre, ein Programm der völligen Harmonisierung in die Wege zu leiten⁴.

Es bleibt deshalb ein ernstes Problem des Verlusts des Stimmrechts durch Unionsbürger, die sich dafür entscheiden, ihr von der EU verliehenes Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu leben, auszuüben. Die Beseitigung der rechtlichen Hindernisse für die Freizügigkeit hat in der

¹ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009, insbesondere Randnummern 279 bis 297; http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html

² Siehe beispielsweise Victoriano Ramirez et al, 'Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States' in *Mathematics and Democracy*, Springer, Berlin 2006.

³ Bürger des Vereinigten Königreichs beispielsweise verlieren ihr Recht auf Teilnahme an Wahlen im Vereinigten Königreich nach 15 Jahren im Ausland.

⁴ Der bisher von der EU verfolgte Ansatz war zu Recht vorsichtig: Siehe Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten; ABl. L 158 vom 30.4.2004.

Praxis nicht zu einer Ausweitung des demokratischen Stimmrechts geführt.¹

Über die Jahre gab es allerdings beträchtliche Bemühungen, um die Menschen zu ermuntern, zu den Europawahlen zu gehen. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Unionsbürgern geschenkt, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen leben; es handelt sich hier um eine wachsende Zahl von Menschen, die mittlerweile etwa 2 % der Gesamtbevölkerung der EU ausmacht. Die Kommission „Barroso I“ versuchte die Richtlinie 93/109/EG über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, zu überarbeiten².

Das Parlament unterstützte die Vorschläge der Kommission, die bürokratischen Verfahren im Zusammenhang mit der Eintragung zwecks Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts und der Prüfung der Zulässigkeit solcher Eintragungen durch die Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Allerdings war das Parlament nicht mit dem in den Rechtsvorschriften von 1993 ausgesprochenen Pauschalverbot der Kandidatur von Kandidaten in mehr als einem Land bei denselben Wahlen einverstanden und forderte den Rat auf, die gegenwärtigen Beschränkungen zu lockern. Das Parlament gründete seinen Standpunkt auf die Tatsache, dass zwar in Artikel 8 des Akts von 1976 eine zweifache Stimmabgabe verboten wird, ein solches ausdrückliches Verbot jedoch nicht auf die Kandidatur Anwendung findet und dass außerdem eine Ausweitung des transnationalen Charakters der EU-Politik in gewissem Umfang von der potenziellen Möglichkeit abhängt, die Stimme für Kandidaten abzugeben, die eine andere Staatsangehörigkeit als die eigene besitzen. Das Parlament wollte auch gewährleisten, dass das Wohnsitzland nicht automatisch verpflichtet ist, einen Bürger an der Stimmabgabe zu hindern, wenn er seines Wahlrechts in einem anderen Staat verlustig gegangen ist. Die MdEP sind der Auffassung, dass die betroffenen Mitgliedstaaten in beiden Fällen von Fall zu Fall unterscheiden sollten, um einer Diskriminierung vorzubeugen. Sie verwiesen auf die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführte Bestimmung, dass jeder Bürger in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen besitzt wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.³

Eine radikalere Option bestünde darin, den Geltungsbereich des EU-Rechts noch weiter auszuweiten, um Unionsbürgern das Recht einzuräumen, nicht nur an Europa- und Gemeindewahlen teilzunehmen, sondern auch an nationalen und regionalen Parlamentswahlen. Eine solche Initiative auf EU-Ebene würde mit Sicherheit zu der Beschuldigung führen, sie sei ein Verstoß gegen die Zwillingsgrundsätze der Subsidiarität und der Proportionalität. Der Vorschlag, der eine Änderung des Artikels 22 AEUV erfordern würde, müsste deshalb in einem Konvent ausführlich erörtert werden, der selbstverständlich

¹ Siehe Dimitry Kochenov, 'Free Movement and Participation in the Parliamentary Elections in the Member State of Nationality: An Ignored Link?' in Maastricht Journal of European and Comparative Law (MJ), 2009, no. 2.

² ABl. L 329 vom 30.12.1993.

³ Bericht Duff (A6-0267/2007) über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Angenommen durch das Parlament am 26. September 2007 (ABl. C 219 E vom 28.8.2008, S. 193). Das Problem bleibt im Rat ungelöst.

nationale Parlamentarier sowie Regierungen, die Kommission und MdEP umfassen würde.

In Ermangelung einer solchen Vertragsänderung könnte eine föderal gesinnte Kerngruppe von Staaten sogar versuchen, eine verstärkte Zusammenarbeit beim Wahlrecht herbeizuführen. Eine Ausweitung der bilateralen gegenseitigen Wahlrechte, wie es sie beispielsweise zwischen dem Vereinigten Königreich, Irland, Zypern und Malta gibt, wäre eine andere Möglichkeit, die politischen Rechte von Unionsbürgern ohne formelle Intervention der EU weiterzuentwickeln¹. Man könnte auch eine Petition zur Frage der Wahlrechte entsprechend den neuen Vorschriften des Vertrags von Lissabon über die Bürgerinitiative ins Auge fassen². Sollte sich das politische Klima jemals im Sinne einer Ausweitung des politischen Inhalts der Unionsbürgerschaft zum Positiven wenden, kann der Rat immer beschließen, den Geltungsbereich der Bürgerrechte auszuweiten, ohne gleich eine Regierungskonferenz mit allem, was dazugehört, einberufen zu müssen³.

Staatsangehörigkeit und Bürgerschaft

Der während der Regierungskonferenz in Lissabon von italienischer Seite eingelegte Protest gegen die Zahl der Sitze des Landes im Europäischen Parlament nach 2009 stützte sich zum Teil auf die Behauptung, dass der neue Vertrag die Grundlage für die Zusammensetzung des Parlaments vom Kriterien der Bevölkerung hin zum Kriterium der Bürger verlagern würde. Es handelt sich hier natürlich um zwei unterschiedliche Kriterien, vor allem in den Ländern wie Italien, die stärker als andere gezögert haben, Einwanderer einzubürgern. Allerdings ist es nach Darstellung von Eurostat unmöglich, genaue Zahlen zu liefern, insbesondere angesichts der derzeit zu verzeichnenden umfassenden Bewegung von Menschen über die internen Grenzen der EU hinweg. Eurostat argumentiert gemäß den einschlägigen UN-Übereinkommen weiterhin, dass die Gesamtzahl der ansässigen Bevölkerung der zuverlässigste demografische Vergleichsmesser ist. Schätzungen von Eurostat zufolge sind 94 % der Bevölkerung der EU in ihrem Heimatstaat ansässig, 4 % sind keine Unionsbürger, und nur 2 % sind Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat leben.

Man wird sich daran erinnern, dass die Definition eines Unionsbürgers vollständig vom Erwerb der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates abhängt. Es gibt keinerlei Möglichkeit, Unionsbürger zu werden, ohne Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates zu sein. Es lässt sich bedauern, dass in fast sämtlichen Staaten der Prozess der Einbürgerung und der Gewährung der doppelten Staatsbürgerschaft komplizierter wird als früher. Die Mitgliedstaaten handeln individuell ohne Rücksicht auf die Auswirkungen ihres Handelns auf den Umfang oder die Qualität der Unionsbürgerschaft.

Derartige einseitige Tendenzen entsprechen in gewissem Sinne nicht den Bemühungen zur Überarbeitung der EU-Verträge auf bürgerfreundliche Weise. Der mit dem Vertrag von Lissabon geänderte Vertrag über die Europäische Union beispielsweise enthält dazu eindeutige Aussagen über die Unionsbürgerschaft:

Artikel 9

¹ Für eine ausführliche Debatte dieser Themen siehe Jo Shaw, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007.

² Artikel 11 Absatz 4 EUV.

³ Artikel 25 AEUV.

Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, ohne diese zu ersetzen.

Artikel 10

- 1. Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie.*
- 2. Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten.*

Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- oder Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen.

- 3. Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.*

- 4. Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.*

Die EU verfügt deshalb über keine einheitliche Definition ihrer Bürgerschaft, sondern über 27 nationale Spielarten. Die zwischen dem Recht der 27 Mitgliedstaaten der EU zur Staatsangehörigkeit bestehenden Unterschiede sind verwirrend¹. Einige Länder gewähren Drittstaatsangehörigen besondere Vorrechte aufgrund ihrer Abstammung; andere nehmen ausdrücklich davon Abstand. Einige Mitgliedstaaten gewähren Bewohnern ehemaliger Kolonien so genannte „Wohnrechte“; andere verzichten darauf. Die Mitgliedstaaten behandeln die bürgerlichen Rechte in ihren überseeischen Gebieten bzw. Schutzgebieten auf unterschiedliche Weise. Es hat keinen Versuch seitens der EU gegeben, diese Rechtsvorschriften zu harmonisieren, auch wenn es viele Beispiele dafür gibt, dass die Mitgliedstaaten einander nachahmen. Der Europäische Gerichtshof hat bekräftigt, dass das Recht der Mitgliedstaaten, ihre eigenen Vorschriften über den Erwerb bzw. den Verlust der Staatsangehörigkeit festzulegen, durch die Notwendigkeit eingeschränkt wird, das EU-Recht zu achten². In diesem Kontext wurde der Beschluss Spaniens von 2005, 700 000 Einwanderer ohne vorherige Rücksprache mit seinen Partnerländern zu legalisieren, aufmerksam verfolgt.

Unabhängig davon, welche Annäherung man beim Wahlrecht erreicht, wird doch noch immer das Problem bestehen bleiben, wie die Sitze im Europäischen Parlament verteilt werden sollen. Sind die mit dem Vertrag von Lissabon an Artikel 14 des Vertrags über die

¹ Siehe Rainer Bauböck, Eva Ersböll, Kees Groenendijk und Harald Waldrauch (Hrsg.), *Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit: Politiken und Tendenzen in 15 europäischen Staaten*, Institut für europäische Integrationsforschung, österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, Januar 2006.

² Siehe zum Beispiel Rechtssachen C-369/90 Micheletti [1992], C-145/04 *Spanien v. Vereinigtes Königreich* [2006] (Gibraltar) und C-300/04 *Eman und Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006] (Aruba).

Europäische Union über den Status der Unionsbürgerschaft vorgenommenen Änderungen in diesem Kontext wirklich von Bedeutung? Sollten wir Unionsbürger zählen statt Einwohner von Nationalstaaten? Wenn ja, wer genau ist der Bürger der Europäischen Union? Oder folgen wir der Überzeugung von James Madison, dass die parlamentarische Vertretung in einer republikanischen Staatsform eher ein mit der Geburt erworbenes Recht als das Vorrecht von Bürgern ist? Der Ansatz von Madison legt den Schluss nahe, dass das Europäische Parlament nicht nur *de jure* die Unionsbürger vertritt (wie formell im EU-Vertrag festgelegt), sondern auch alle anderen Personen, die sich im dem Gebiet der Union aufhalten, einschließlich von Minderjährigen und ausländischen Bürgern mit permanenter Aufenthaltserlaubnis, und ihnen gegenüber eine Fürsorgepflicht hat. Damit – bei sonst gleichbleibenden Voraussetzungen – ist die traditionelle Methode der Verteilung der Sitze im Parlament auf der Grundlage der Gesamtbevölkerung – von der Stimmengewichtung im Rat ganz zu schweigen – offensichtlich noch immer die richtige und sollte nicht geändert werden, zumindest nicht ohne eingehendere Überlegungen.

Die Notwendigkeit weiterer Reformen

Das Europäische Parlament sollte nicht leichtfertig über die Frage hinweggehen, wie es um seine eigenen Wahlmethoden bestellt ist. Wenn es weiterhin regelmäßig anderen Ländern die Vorzüge einer pluralistischen liberalen Demokratie predigen will, muss es auch selbstkritischer sein.

Die OSZE/das BDIMR führten 2009 ihre erste richtige Beobachtermission der Wahlen zum Europäischen Parlament durch. Ihre Erkenntnisse sind interessant.¹ Erstens war das OSZE-Team schockiert darüber, wie unterschiedlich die Wahlen in jedem Staat waren, und es stellte Abweichungen bei den Methoden der Sitzverteilung, der Möglichkeit, Vorzugsstimmen abzugeben, der Zuweisung nicht besetzter Sitze, den Wahlsystemen, dem Stimmrecht, der Kandidatur, der Nominierung von Kandidaten, den Wahlbezirken und den Wahltagen fest. Die internationalen Beobachter fanden es auch merkwürdig, dass es den europäischen politischen Parteien tatsächlich verboten ist, einen Wahlkampf zu führen.²

Die OSZE/das BDIMR kritisierten insbesondere:

- einen Mangel an Harmonisierung der Anforderungen an eine Kandidatur in der gesamten EU;
- einen Mangel an Vorschriften in einigen Staaten, nach denen es einzelnen Kandidaten gestattet wäre, sich an Wahlen im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen der OSZE zu beteiligen;
- einen Mangel an Vorschriften in einigen Staaten zu Stimmrechten, insbesondere für Insassen von Haftanstalten und für Unionsbürger, die nicht die Staatsangehörigkeit irgendeines Staates besitzen;
- eine mangelnde Möglichkeit in einigen Staaten, Wahlergebnisse gerichtlich anzugreifen;

¹ OSZE/BDIMR Bericht der Expertengruppe, *Wahlen zum Europäischen Parlament*, 4.-7. Juni 2009, Warschau, 22. September 2009.

² Verordnung EG 2004/2003, geändert 2007.

- einen Mangel an Vorschriften in einigen Staaten zur Sicherstellung eines angemessenen Zugangs und einer angemessenen Zusammenarbeit für einheimische und internationale Beobachter im Einklang mit den Verpflichtungen im Rahmen der OSZE.

Zu ihren Empfehlungen gehörte:

- die Revision einiger derzeitiger Praktiken für Sensibilisierungskampagnen im Hinblick auf mehr Effizienz und die Vermeidung des Anscheins von Parteilichkeit;
- Gewährleistung einer angemessenen Berücksichtigung der Tätigkeiten von politischen Parteien auf europäischer Ebene durch die nationalen, den Wahlkampf betreffenden Rechtsvorschriften;
- Vereinheitlichung der Daten für die Wahlen um sicherzustellen, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse sowohl der Notwendigkeit der Transparenz als auch der Notwendigkeit der Vermeidung einer potenziellen Beeinflussung der Ergebnisse in anderen Staaten Rechnung trägt;
- Verbesserung des Prozesses des Informationsaustauschs über registrierte Wähler, um die Gleichheit der Abstimmung zu schützen und mögliche Doppelabstimmungen zu vermeiden;
- erforderlichenfalls Änderung der Rechtsvorschriften, um für unabhängige Mechanismen der Medienberichterstattung zu sorgen, damit eingeschätzt werden kann, ob die für Medien geltenden Vorschriften während der Zeit des Wahlkampfes eingehalten werden.

In ihrem wertvollen Bericht, der hohe Aufmerksamkeit verdient, stießen die OSZE/das BDIMR auf zahlreiche Beschwerden von Unionsbürgern, denen angeblich das Stimmrecht verwehrt wurde, wenn sie in einem anderen Staat als ihrem eigenen wohnten. Die Experten unterstützen den Versuch der Kommission, die Lage hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts zu verbessern.

Petitionen

Der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments hat einige ernste Beschwerden über den einen oder anderen Aspekt der Europawahlen erhalten. Mehrere von ihnen stammen von Unionsbürgern, die jetzt in Spanien oder auf Malta wohnen und die sich dagegen wenden, dass es ihnen durch die Tätigkeit (oder in der Regel eher die Untätigkeit) örtlicher Wahlbehörden nicht gestattet wird, ihre Stimme abzugeben. Andere Beschwerden gingen dazu ein, dass es Personen, die in einem anderen Staat leben und nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, nicht gestattet ist, einer politischen Partei in diesem Staat beizutreten.

Die frappantesten Fälle, die von Petenten zu einer mutmaßlichen Diskriminierung vorgebracht wurden, finden sich in Lettland und Estland, wo 20 % bzw. 12 % der Bevölkerung, die russisch sind, als „Nichtstaatsangehörige“ betrachtet werden, soweit

Europawahlen oder andere Wahlen betroffen sind.

Verschiedene Petenten aus Italien wünschen sich, dass verurteilte Kriminelle von der Kandidatur zum Europäischen Parlament ausgeschlossen werden. Die allgemeine Regel in der gesamten EU besteht allerdings darin, dass es nach der Verbüßung einer Strafe oder der Bezahlung einer Geldbuße keine weitere Beschränkung der Wiedereingliederung gibt, einschließlich der Teilnahme an Wahlen. Die meisten Staaten überlassen es den politischen Parteien – und im Endeffekt den Wählern –, ihr Ermessen darüber auszuüben, wer ins Parlament gewählt werden sollte.

Allerdings könnte es nach einer weiteren Untersuchung möglich sein, das Recht des Einzugs des Mandats von MdEP einzuführen, wodurch ein wegen einer Straftat verurteiltes Mitglied nach seiner Wahl ins Europäische Parlament durch eine Petition von Wählern abberufen werden könnte. Dies wäre besonders zweckmäßig im Fall von schwerem Missbrauch öffentlicher Gelder.

Ein weiterer Petent sprach die Frage an, warum im Vereinigten Königreich die Inhaber eines Erbamtens, die im House of Lords sitzen, nicht das Recht haben, sich bei Wahlen um den Sitz eines MdEP zu bewerben.¹

Es gingen auch Petitionen zu der Aberkennung des Stimmrechts von Personen ein, die a) nach einer bestimmten Zeit nicht mehr an Wahlen in ihrem Herkunftsland teilnehmen dürfen, und b) die in ihrem neuen Wohnsitzland an nationalen Parlamentswahlen nicht teilnehmen dürfen. Wie vorstehend erörtert, würde die Frage der Ausweitung des Stimmrechts auf nationale Wahlen eine Vertragsänderung erfordern und sollte deshalb in angemessener Weise von einem Konvent mit dem Auftrag behandelt werden, die Beziehung zwischen Unionsbürgerschaft und Wahlreform zu prüfen.

Der Konvent sollte ersucht werden, alle übrigen von den Petenten des Parlaments und der OSZE/dem BDIMR aufgeworfenen Fragen zu prüfen.

Legitimität und Wahlbeteiligung

Das Europäische Parlament wünscht zurecht ein verbessertes Erscheinungsbild in den Augen der Öffentlichkeit, so dass es zum Mittelpunkt des neuen europäischen politischen Raums wird, zum anerkannten Forum des politischen Binnenmarktes, das europäische Gesetze und Haushaltspläne erlässt und die Exekutive zur Rechenschaft zieht. Heute wird die Suche nach politischer Legitimität durch die anhaltend rückläufige Wahlbeteiligung, durch eine unzureichende Medienberichterstattung, durch apathische Parteien und sogar durch die latente Eifersucht einiger nationaler Parlamente angesichts seiner zunehmenden Befugnisse untergraben. Es ist nicht gerade ermunternd, dass die Gesamtbeteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament kontinuierlich zurückgegangen ist und 2009 nur noch bei 43,1 % lag, während sie 1979 noch 63 % erreicht hatte.²

Man kommt nicht umhin einzugestehen, dass die rückläufige Wahlbeteiligung ein Zeichen für

¹ Die Antwort ist, dass dies seinen Grund darin hat, dass ironischerweise das übrig gebliebene aristokratische Element im House of Lords der einzige Teil dieser Kammer ist, die ihrerseits selbst gewählt wird (von ihresgleichen („Peers“)). „Peers“ auf Lebenszeit werden nicht gewählt und können ihren Sitz im House of Lords nicht niederlegen.

² Siehe Anhang III.

das Maß an Desinteresse an europäischen Angelegenheiten ist. Allerdings verschleiern die Zahlen der Gesamtbeteiligung sehr große Unterschiede zwischen den Ländern, die von ihren rechtlichen, historischen und tatsächlichen Umständen herrühren. Die Dauer der EU-Mitgliedschaft, das Maß an Korruption oder das Zusammentreffen mit nationalen allgemeinen Wahlen beispielsweise führen zu starken Unterschieden bei der Wahlbeteiligung.¹ In Jahr 2009 lag die Wahlbeteiligung in Luxemburg bei über 90 %, wogegen sie in der Slowakei unter 20 % lag. Der wichtige Faktor ist das Gefälle zwischen den nationalen und den europäischen Wahlgewohnheiten: Das durchschnittliche Gefälle in der EU im Jahr 2009 betrug 25 %, was bedeutet, dass nur ein Drittel der Wähler, die in nationalen Wahlen ihre Stimme abgegeben haben, dies auch für das Europäische Parlament taten. In den Niederlanden waren es zwei Drittel.²

Kann eine formelle Reform des Wahlverfahrens Abhilfe für diese Probleme schaffen? Unsere Kriterien für die Einleitung einer neuen Reformwelle sollten sorgfältig festgelegt werden. Wir bemühen uns nicht um Einheitlichkeit um der Einheitlichkeit willen. Wenn wir uns mit den Problemen befassen, die wir auf nationaler Ebene erkannt haben, sollte unser Ansatz realistisch sein. Ein schrittweises Vorgehen hat sich im Laufe der Jahre gezwungenermaßen bewährt und viele der Ziele verwirklicht, die erstmals von den Gründervätern der Union in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts artikuliert wurden. Diese Reform wird wahrscheinlich nicht die letzte sein: Starke Parlamente passen sich rasch an den gesellschaftlichen und politischen Wandel an. Im Falle der EU sind das Tempo und der Umfang der künftigen Erweiterung eine große Unbekannte. Ohne die künftige Größe und Gestalt der Union zu erkennen, wäre es töricht, heute das endgültige Geschick der postnationalen parlamentarischen Demokratie in Europa regeln zu wollen.

Doch wir wissen zumindest genug über die alternativen Szenarien für die Zukunft Europas, um uns die Gewissheit zu verschaffen, dass ein starkes, vitales, direkt gewähltes Parlament im Kern seines Systems der Governance stehen sollte – und stehen wird.

Vorrechte und Befreiungen

Es gibt noch wichtige nicht abgeschlossene Arbeiten an dem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen. Dieses Instrument ist fast 50 Jahre alt und stammt aus einer Zeit, als die Mitglieder des Europäischen Parlaments auch Mitglieder ihrer nationalen Parlamente waren und als es zweifellos unsachgemäß war, dass nationale Behörden dafür zuständig waren zu entscheiden, wann und wie MdEP von nationalem Recht ausgenommen werden sollten. Zur Zeit der Einigung über das Abgeordnetenstatut im Jahr 2005 allerdings vertrat das Parlament die Ansicht, dass das Protokoll überarbeitet werden sollte, um dem jetzigen Status des Parlaments als einer unabhängigen, direkt gewählten und im vollem Umfang verantwortlichen Versammlung zu entsprechen. Es gab einige Fälle des Konflikts zwischen dem nationalen System und dem EU-System für die Prüfung der Mandate von MdEP und für die Besetzung nicht besetzter Sitze, wodurch wirkliche Diskrepanzen hinsichtlich der Rechtsstellung von MdEP in ihren 27 verschiedenen Heimatländern zutage getreten sind. Das Parlament sollte jetzt in der Lage sein, gegen den Entzug des Mandats eines MdEP durch einen Staat dann

¹ In Belgien, Zypern und Luxemburg besteht Wahlpflicht.

² Siehe die Studie von Richard Rose und Gabriela Borz, *Variability in European Parliament Turnout: political causes and implications*, Studies in Public Policy Number 466, Centre for the Study of Public policy, University of Aberdeen, 2010.

einzuschreiten, wenn und sofern es einen Konflikt zwischen dem nationalen Recht und dem Akt oder dem Recht der Europäischen Union gibt.

Als Bestandteil der ausgehandelten Einigung über das Abgeordnetenstatut stimmte der Rat zu, alle Auswirkungen zu überprüfen, die das Statut auf das Primärrecht haben könnte. Das Parlament ersuchte darum, dass seine Entschließung vom Juni 2003, in der neue Vorschriften über die Vorrechte und Befreiungen von MdEP vorgeschlagen wurden, als Grundlage für diese Überprüfung dienen sollte.¹ Bislang gab es keinen Fortschritt in dieser Angelegenheit. Was jetzt nach dem Vertrag von Lissabon notwendig ist, ist, dass diese wichtigen Fragen auf die Tagesordnung eines Konvents gesetzt werden, der die Aufgabe haben wird, alle Aspekte einer Parlamentsreform zu prüfen.

Unausgewogenheit bei Geschlechtern und Volksgruppen

Die Zahl der weiblichen MdEP hat sich seit den ersten Wahlen 1979 mehr als verdoppelt und beträgt nun 35,5 % der Gesamtzahl. Auch hier gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Staaten. Im Parlament von 2009 verfügen Finnland und Schweden über eine Mehrheit von weiblichen MdEP. Weniger als ein Drittel der MdEP aus Slowenien, Litauen, Irland, Italien, Polen, der Tschechischen Republik und Luxemburg sind Frauen, und Malta hat gar keine.²

Wir schlagen nicht vor, Quoten vorzugeben, um diese Unausgewogenheit bei den Geschlechtern zu korrigieren. Allerdings sollten die politischen Parteien nachdrücklich aufgefordert werden, nach einem Ziel von mindestens 40 % von Frauen im Jahr 2014 zu streben, wie dies von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats empfohlen wird.

Es sei darauf hingewiesen, dass in fast allen Staaten die Vertretung von Frauen im Europäischen Parlament besser ist als in den nationalen Parlamenten.

Die Lage hinsichtlich ethnischer Minderheiten ist sehr viel schlimmer. Es gibt sehr wenige asiatische oder afro-karibische MdEP. Wenn die Unionsbürgerschaft eine Realität für die Einwanderergemeinschaften und ihre Nachkommen werden soll, müssen die politischen Parteien für einen fairen Mix von Ethnien unter ihren wichtigsten Kandidaten sorgen.

Schlussfolgerungen

Nach dieser Untersuchung ist es klar, dass eine beträchtliche Zahl von wichtigen Fragen des Wahlverfahrens verbleibt, die – wenn sie effektiv angegangen werden – die Wahlen zum Parlament in Zukunft einheitlicher als in der Vergangenheit gestalten würden und Nutzen im Hinblick auf Zusammenhalt, Legitimität, Effizienz und Pluralismus bringen sollten.³

Wir haben bereits unsere Ansicht geäußert, dass ein Konvent zur Wahlreform sowohl notwendig als auch wünschenswert ist, um auf demokratische und umfassende Art das komplexe Paket miteinander verknüpfter Fragen des Stimmrechts, der Wahlbeteiligung, der

¹ Siehe ABl. C 068E, vom 18.3.2004, S. 115-126 und ABl.C 303E, vom 13.12.2006, S. 830-831.

² Siehe Anhang IV.

³ Der Berichtersteller ist dankbar für die Anregungen, die die Teilnehmer an einem Workshop zum Thema „Bürgerschaft und Wahlverfahren“ gegeben haben, der am 25. und 26. März 2008 in Brüssel veranstaltet wurde. Betty de Hart, Dieter Gosewinkel, Sara Hagemann & Simon Hix, Eva Østergaard-Nielsen, Ken Ritchie und Jo Shaw leisteten schriftliche Beiträge. Diese Beiträge und eine Zusammenfassung der Diskussion können unter folgender Adresse abgerufen werden:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/hearings.do?body=AFCO&language=DE>

Zusammensetzung, der Vorrechte und des Wahlsystems zu prüfen. Er wäre in jedem Fall nützlich – selbst wenn dies das einzige wäre – für die Überprüfung der verschiedenen zurzeit bestehenden nationalen Wahlsysteme im Hinblick auf eine Beseitigung der offenkundigsten Unterschiede und Anomalien.¹ Ein wichtiges Ziel der Wahlreform muss es zwar sein, eine stärkere Wahlbeteiligung zu fördern, aber es wird auch einige Vorschläge – z.B. die Herabsetzung des Wahlalters – geben, die diesem Ziel vielleicht nicht zuträglich sind, die aber dennoch echte Vorzüge bieten.

Das kritische Ziel besteht darin, die europäische Dimension dieser Wahl zu stärken, damit sich die öffentliche Meinung und die Medien dafür engagieren, politische Entscheidungen über die Zukunft der Europäischen Union zu treffen. Hier wird die Rolle der europäischen politischen Parteien ausschlaggebend sein. Ohne lebendige politische Parteien auf föderaler Ebene fehlt ein wichtiger Lebensnerv der Demokratie. Deshalb wird vorgeschlagen, zu den 751 MdEP, die auf traditionelle Weise in den nationalen und regionalen Wahlbezirken gewählt werden, zusätzlich 25 MdEP zum nächsten Parlament im Jahr 2014 hinzuzufügen, die in einem einzigen EU-weiten Wahlkreis gewählt werden. Es sind die europäischen politischen Parteien, die für die Auswahl der Kandidaten, die Ordnung ihrer Listen und den Wettstreit untereinander um Stimmen verantwortlich wären. Eine solche Innovation würde die Wahlen zum Europäischen Parlament umwandeln und seine repräsentative Kapazität stärken, was Ausdruck der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon wäre, in dem bestimmt ist, dass die MdEP nunmehr „Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ sind und nicht mehr „Vertreter der Völker der Staaten“.²

Die Stimmabgabe für eine EU-weite Liste wäre selbstverständlich freiwillig. In den Wahllokalen würde jedem Wähler ein zweiter Stimmzettel angeboten. Man könnte wohl erwarten, dass mit der Zeit von dieser Option Gebrauch gemacht würde, da sich die Wähler an diese neue Dimension der Politik gewöhnen und die politischen Parteien lernen würden, wie man einen Wahlkampf auf einer EU-weiten Basis führt.

Wenn wir den transnationalen Charakter des Europäischen Parlaments stärken wollen, wäre es wichtig, gleichzeitig die Entfremdung von Wählern zu vermeiden, die sich einstellen würde, wenn wir die Größe der Union und die mutmaßliche Distanz von „Brüssel“ gegenüber dem einzelnen Bürger auch noch herausstellen. Wie das Eurobarometer und andere Meinungsumfragen ständig ergeben, sind die Wähler kaum gut unterrichtet über das System der EU-Governance. Die Wähler identifizieren sich in der Regel am ehesten mit kleineren Wahlbezirken. Sie reagieren auch positiv auf die Möglichkeit, eine Wahl zu treffen zwischen einerseits einer Stimmabgabe lediglich en bloc für eine vorgefertigte Parteiliste und andererseits der Möglichkeit, eine Präferenz für einen einzelnen Kandidaten von einer Parteiliste kundzutun. Es können Maßnahmen ergriffen werden, um sich mit beiden Fragen zu befassen. Deshalb wird in dem Bericht erstens die verbindliche Einführung von Territorialkreisen in den größeren Staaten und zweitens die obligatorische Benutzung des halboffenen präferenziellen Listensystems vorgeschlagen.

Dies sind die wichtigsten Vorschläge in dem Bericht. Hierdurch soll die demokratische Legitimität des Europäischen Parlaments dadurch erweitert werden, dass die Idee der Unionsbürgerschaft gestärkt wird. Sie werden den europäischen politischen Parteien eine

¹ Siehe Anhang V.

² Artikel 14 Absatz 2 EUV bzw. Artikel 189 EGV.

Existenzberechtigung geben, die sie im Moment nicht haben. Sie werden in geeigneter Weise die Reformen ergänzen, die bereits durch den Vertrag von Lissabon hinsichtlich der Achtung der repräsentativen und partizipatorischen Demokratie eingeführt wurden.

Zusammenfassend beinhalten deshalb die in diesem Bericht enthaltenen Vorschläge Reformen mit folgender Zielrichtung:

1. Schaffung eines transnationalen Wahlkreises für 25 zusätzliche MdEP, die mit einer Zweitstimme nach einem System und Präferenzlisten mit einer Ausgewogenheit der Geschlechter gewählt werden;
2. die verbindliche Einführung von territorialen Wahlkreisen auf regionaler Basis in den bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten;
3. Bestehen auf der Abgabe von Vorzugsstimmen mit Hilfe des Systems der halboffenen Listen (individuelle Stimmen für Kandidaten auf einer Parteiliste mit der Möglichkeit, die von der Partei aufgestellte Reihenfolge der Liste zu ändern);
4. Einführung einer regelmäßigen Überprüfung der Verteilung der 751 Sitze während jeder Wahlperiode des Parlaments rechtzeitig für die nächsten Wahlen, wobei der Grundsatz der degressiven Proportionalität beachtet und vielleicht Einklang mit einer noch zu vereinbarenden mathematischen Formel hergestellt wird;
5. Erleichterung von Vorkehrungen für Unionsbürger, die in einem anderen Staat als ihrem eigenen leben, das aktive und passive Wahlrecht auszuüben;
6. Einrichtung einer EU-Wahlbehörde um die Wahl über die transnationale Liste zu steuern und zu überwachen und Beschwerden entgegenzunehmen;
7. Verkürzung des Zeitplans für die Wahlen auf das Wochenende, um sowohl die Wahl attraktiver zu machen als auch der Untugend einer verfrühten Bekanntgabe der Ergebnisse Einhalt zu gebieten (was eine Änderung in Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich erfordert);
8. Vorverlegung der Wahlen von Juni auf Mai, um die Wahl der neuen Kommission zu beschleunigen;
9. Vorschlag eines einheitlichen Mindestalters für die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts;
10. Einführung einer supranationalen Regelung für die Vorrechte und Befreiungen der MdEP;
11. Untersuchung einer Ausweitung der elektronischen Stimmabgabe in dem Bemühen, Wähler zu mobilisieren und die Stimmabgabe zu erleichtern.

Der Reformprozess

Das hier vorgeschlagene Reformpaket erfordert eine Reihe von Instrumenten des EU-Primärrechts, die nach unterschiedlichen Verfahren geschaffen werden müssen.

- (a) Die Einführung einer EU-weiten Liste für 25 zusätzliche MdEP erfordert eine Änderung

des Artikels 15 Absatz 2 EUV über die Verfahren, die für die ordentliche Änderung des Vertrags festgelegt sind, namentlich einen Konvent, dem eine Regierungskonferenz folgt, mit Ratifizierung durch alle Staaten.¹

- (b) Die Revision des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen bedarf desselben Verfahrens.
- (c) Die Neuverteilung der 751 Sitze rechtzeitig von den nächsten Wahlen erfordert einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates über einen Vorschlag und mit der Zustimmung des Parlaments.²
- (d) Weitere Elemente bezüglich des Wahlverfahrens erfordern ein Sondergesetz des Rates, das einstimmig auf einen Vorschlag und mit Zustimmung des Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, angenommen wird und dem die Billigung durch alle nationalen Parlamente folgt.³

Das besondere Gesetzgebungsverfahren kann die Form einer Änderung des Akts von 1976 annehmen, wie dies in diesem Bericht vorgeschlagen wird. Alternativ kann man aber wohl die Auffassung vertreten, dass es aus Gründen der Transparenz sachgerechter wäre, ein neues Protokoll zu den Verträgen über das Wahlverfahren einzuführen, das die ursprüngliche Rechtsvorschrift ersetzen und all die verschiedenen hier erörterten Elemente des Primärrechts integrieren würde.

Sind erst einmal die hier vorgeschlagenen Basisreformen durchgeführt, werden Durchführungsrechtsakte erforderlich sein, um beispielsweise die neue EU-Wahlbehörde zu errichten.

Es wird Auswirkungen auf die Haushalte sowohl der EU als auch der Staaten als Ergebnis dieser Reformen geben. Wenn auch verschiedene Instrumente und Verfahren erforderlich sind, stellen die Reformen doch ein kohärentes Maßnahmenpaket dar, das in seiner Gesamtheit gesehen werden sollte. Glücklicherweise bietet das Forum des Konvents einen perfekten Mechanismus für eine umfassende Erörterung einer Reihe von Fragen, die ziemlich kompliziert sind, große Auswirkungen auf das nationale Recht haben werden und zu wichtigen konstitutionellen Folgen führen werden.

Ein Konvent wird in einer guten Position sein, nicht nur den Europäischen Rat, die Kommission und die nationalen Parlamente in eine sachliche Debatte über die Parlamentsreform einzubinden, sondern auch Impulse für eine breitere Konsultation von Vertretern der politischen Parteien, der Wissenschaft, von Wahlbeamten, nichtstaatlichen Organisationen usw. zu geben.

Es wäre zweckmäßig, wenn das Parlament bei der Vorlage seiner Vorschläge beim Rat für eine Vertragsänderung gleichzeitig angeben würde, dass es die Abhaltung eines Konvents verlangen werde.

Der Zeitplan liegt auf der Hand: Billigung seiner Vorschläge durch das Parlament, Juli bis September 2010; Beschluss des Europäischen Rates, eine Regierungskonferenz einzuberufen,

¹ Artikel 48 Absätze 2, 3 und 4 EUV.

² Artikel 14 Absatz 2 EUV.

³ Artikel 223 Absatz 1 AEUV.

Oktober bis Dezember; Abhaltung eines Konvents und einer Regierungskonferenz, Frühjahr und Sommer 2011; nationale Ratifizierung und Zustimmung des Europäischen Parlaments bis 2012, gefolgt von Durchführungsmaßnahmen; Beschluss über die neue Verteilung von Sitzen bis spätestens Mai 2013, rechtzeitig für die Wahl, die nach dem reformierten System Anfang Mai 2014 stattfinden sollte.

ANLAGE I ZUR BEGRÜNDUNG: EntschlieÙung zu einem Entwurf eines Wahlverfahrens mit gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Bericht Anastassopoulos)¹

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den von Herrn De Vries eingereichten EntschlieÙungsantrag zum einheitlichen Wahlverfahren für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (B4 0723/96),
 - unter Hinweis auf seine Berichte über ein einheitliches Wahlverfahren und insbesondere die EntschlieÙungen vom 10. Oktober 1991² und 10. März 1993³,
 - unter Hinweis auf den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss des Rates vom 20. September 1976,
 - unter Hinweis auf den Vorschlag vom 22. Oktober 1996, der von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf der Regierungskonferenz zum einheitlichen Wahlverfahren vorgelegt wurde und in den die wesentlichen Punkte der EntschlieÙung vom 10. März 1993 übernommen wurden,
 - unter Hinweis auf Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag und die durch den Vertrag von Amsterdam darin vorgenommene Änderung,
 - gestützt auf Artikel 148 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Institutionellen Ausschusses und die Stellungnahme des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte (A4-0212/98),
- A. in der Erwägung, dass der Vertrag von Amsterdam das Konzept der „allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze“ festschreibt und damit der Orientierung folgt, die das Europäische Parlament mit seiner am 10. März 1993 angenommenen EntschlieÙung, in der nicht ausdrücklich ein einheitliches Wahlverfahren, sondern nur allgemeine Leitlinien vorgeschlagen wurden, bereits vorgegeben hat,
- B. in der Erwägung, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs dem britischen Parlament einen Gesetzentwurf zur Einführung eines regionalen Verhältniswahlsystems für die Europawahlen 1999 vorgelegt hat,
- C. in der Erwägung, dass die Beitrittsverhandlungen voraussichtlich zum Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union führen werden,
- D. in der Erwägung, dass zwischen den Mitgliedstaaten ein sehr breiter Konsens über die Festlegung einer Reihe von gemeinsamen Grundsätzen erzielt wurde,

¹ Angenommen am 15. Juli 1998; ABl. C 292 vom 21.9.1998.

² ABl. C 280, 28.10.1991, S. 141.

³ ABl. C 115, 26.4.1993, S. 121.

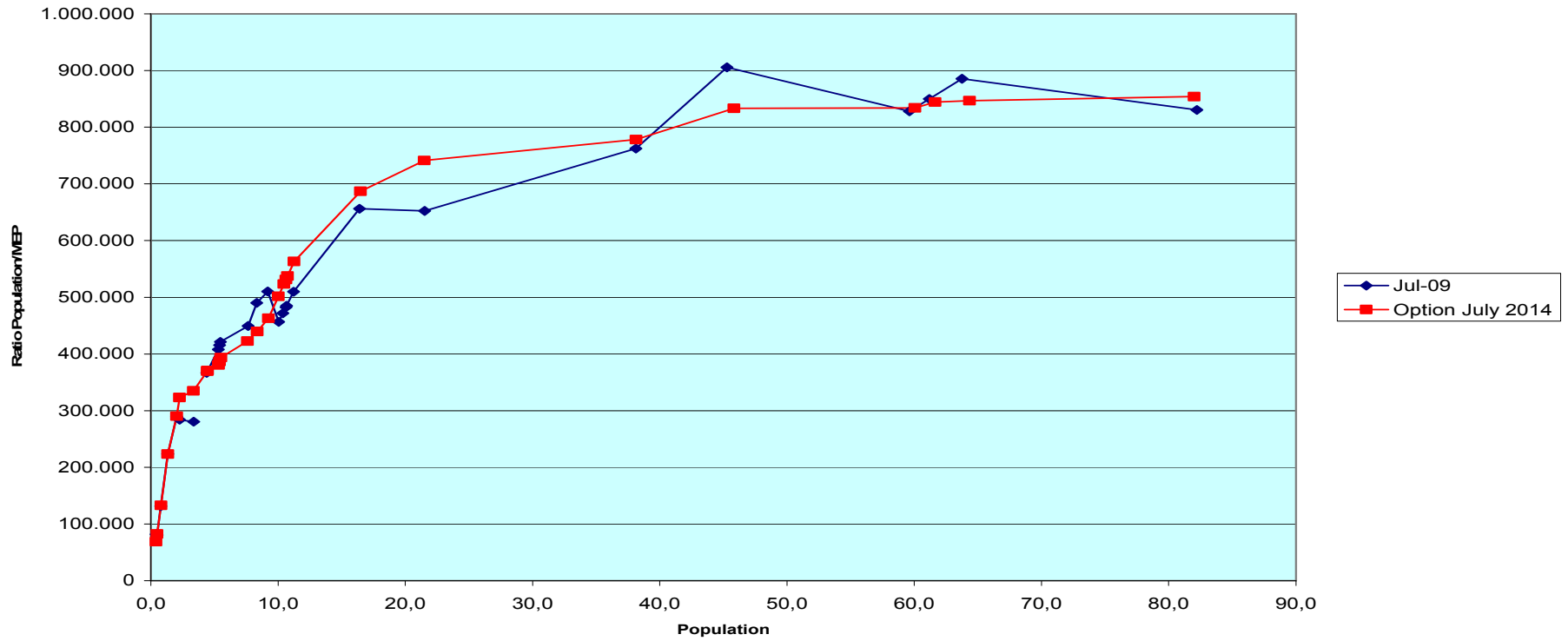
- E. in der Erwägung, dass diese Grundsätze in einer Union der Völker und der Staaten in erster Linie auf einzelstaatlicher Ebene durchzuführen sind und dass die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleisten soll,
1. begrüßt die von den Verhandlungspartnern auf der Regierungskonferenz erzielte Einigung über die Festlegung von gemeinsamen Grundsätzen; äußert seine Überzeugung, dass bereits von den nächsten europäischen Wahlen an eine Reihe von Bestimmungen, die insbesondere die Festlegung der Sperrklausel und der Unvereinbarkeiten betreffen, in Kraft treten können, während es bei anderen angebracht ist, mehr oder weniger stufenweise vorzugehen,
 2. ist der Auffassung, dass ein allgemeiner Konsens in Bezug auf die Einführung des Verhältniswahlrechts besteht und dass dieses in das europäische Wahlsystem übernommen werden sollte;
 3. stellt fest, dass die Einführung eines Systems der territorialen Wahlkreise nicht auf einheitlicher Basis möglich ist und dass eine Differenzierung nach Maßgabe der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich ist; betont jedoch, dass ein System der territorialen Wahlkreise den Grundsatz der Verhältniswahl gemäß Artikel 2 des Entwurfs eines Akts nicht beeinträchtigen darf;
 4. ist der Auffassung, dass mit Blick auf ein europäisches politisches Bewusstsein und die Herausbildung europäischer politischer Parteien ein bestimmter Prozentsatz der Sitze nach dem Verhältniswahlrecht im Rahmen eines einzigen, aus dem Gebiet der Mitgliedstaaten gebildeten Wahlkreises verteilt werden sollte;
 5. weist, was die Einführung einer Sperrklausel betrifft, darauf hin, dass diese auf fakultativer Basis erfolgen muss und auf jeden Fall landesweit nicht bei über 5% der abgegebenen Stimmen liegen darf;
 6. ist sich des Anreizes zur Wahlbeteiligung bewusst, der von der Präferenzstimmgebung ausgeht, die allerdings für die Mitgliedstaaten eine Wahlmöglichkeit bleiben muss;
 7. ist der Ansicht, dass bei der Aufstellung europäischer Listen das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen berücksichtigt werden müsste und dass die unmittelbare Verwirklichung dieses Ziels in erster Linie den politischen Parteien zukommt;
 8. schlägt vor, für die europäischen Wahlen einen Termin im Mai festzulegen, um eine bessere Wahlbeteiligung zu ermöglichen, indem die Wahl nicht in die Zeit der Schulferien fällt, die in mehreren Mitgliedstaaten Anfang Juni beginnen;
 9. empfiehlt, die Zahl der Wahltage so weit wie möglich zu verringern und sich auf einen oder notfalls höchstens zwei Tage, beispielsweise den Samstag und Sonntag, zu einigen;
 10. ersucht den Rat, den nachstehenden Entwurf eines Akts so rasch wie möglich zu prüfen und anzunehmen, damit er zum baldmöglichsten Zeitpunkt in Kraft treten kann;
 11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Parlamenten und den Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

ANLAGE II ZUR BEGRÜNDUNG: Verteilung der Sitze (2009-2014)

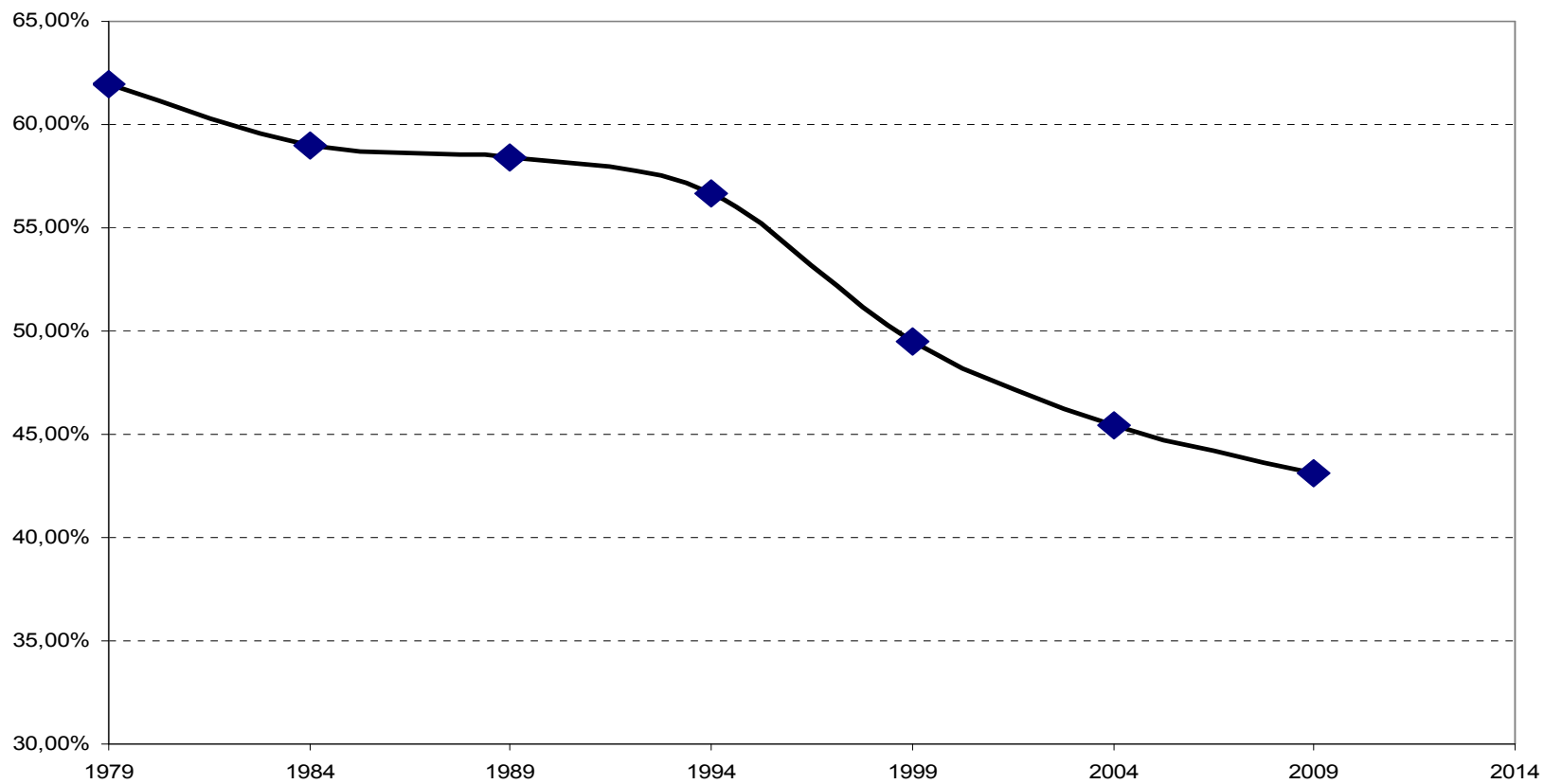
State	Population 2008 (millions)	% of EU-27 population	MEPs July 2009	July 2009 - Ratio Population/MEP	July 2009 + 18 MEPs	July 2009 + 18 MEPs - Ratio Population/MEP	Population 2009 (millions)*	% of EU-28 population	Option MEPs July 2014	Option July 2014 - Ratio Population/MEP
Germany	82,218	16,53 %	99	830.483	99	830.483	82,002	16,25 %	96	854.188
France	63,753	12,82 %	72	885.460	74	861.528	64,351	12,76 %	76	846.724
United Kingdom	61,186	12,30 %	72	849.806	73	838.164	61,635	12,22 %	73	844.315
Italy	59,619	11,98 %	72	828.046	73	816.703	60,045	11,90 %	72	833.958
Spain	45,283	9,10 %	50	905.666	54	838.580	45,828	9,08 %	55	833.236
Poland	38,116	7,66 %	50	762.312	51	747.365	38,136	7,56 %	49	778.286
Romania	21,529	4,33 %	33	652.382	33	652.382	21,499	4,26 %	29	741.345
Netherlands	16,405	3,30 %	25	656.216	26	630.977	16,486	3,27 %	24	686.917
Greece	11,214	2,25 %	22	509.718	22	509.718	11,260	2,23 %	20	563.000
Belgium	10,667	2,14 %	22	484.859	22	484.859	10,750	2,13 %	20	537.500
Portugal	10,618	2,13 %	22	482.618	22	482.618	10,627	2,11 %	20	531.350
Czech Rep.	10,381	2,09 %	22	471.868	22	471.868	10,468	2,08 %	20	523.400
Hungary	10,045	2,02 %	22	456.609	22	456.609	10,031	1,99 %	20	501.550
Sweden	9,183	1,85 %	18	510.161	20	459.145	9,256	1,83 %	20	462.800
Austria	8,332	1,67 %	17	490.112	19	438.521	8,355	1,66 %	19	439.737
Bulgaria	7,640	1,54 %	17	449.424	18	424.456	7,607	1,51 %	18	422.611
Denmark	5,476	1,10 %	13	421.215	13	421.215	5,511	1,09 %	14	393.643
Slovakia	5,401	1,09 %	13	415.462	13	415.462	5,412	1,07 %	14	386.571
Finland	5,301	1,07 %	13	407.769	13	407.769	5,326	1,06 %	14	380.429
Ireland	4,401	0,88 %	12	366.775	12	366.775	4,450	0,88 %	12	370.833
Croatia							4,435	0,88 %	12	369.583
Lithuania	3,366	0,68 %	12	280.533	12	280.533	3,350	0,66 %	10	335.000
Latvia	2,271	0,46 %	8	283.863	9	252.322	2,261	0,45 %	7	323.000
Slovenia	2,026	0,41 %	7	289.414	8	253.238	2,032	0,40 %	7	290.286
Estonia	1,341	0,27 %	6	223.483	6	223.483	1,340	0,27 %	6	223.333
Cyprus	0,789	0,16 %	6	131.550	6	131.550	0,797	0,16 %	6	132.833
Luxembourg	0,484	0,10 %	6	80.633	6	80.633	0,494	0,10 %	6	82.333
Malta	0,410	0,08 %	5	82.060	6	68.383	0,414	0,08 %	6	69.000
Iceland							0,319	0,06 %	6	53.167
EU	497,456	100,00 %	736	675.891	754	659.755	504,477	100,00 %	751	671.740

Note: The shaded fields indicate where degressive proportionality is not achieved.
 * Eurostat, November 2009

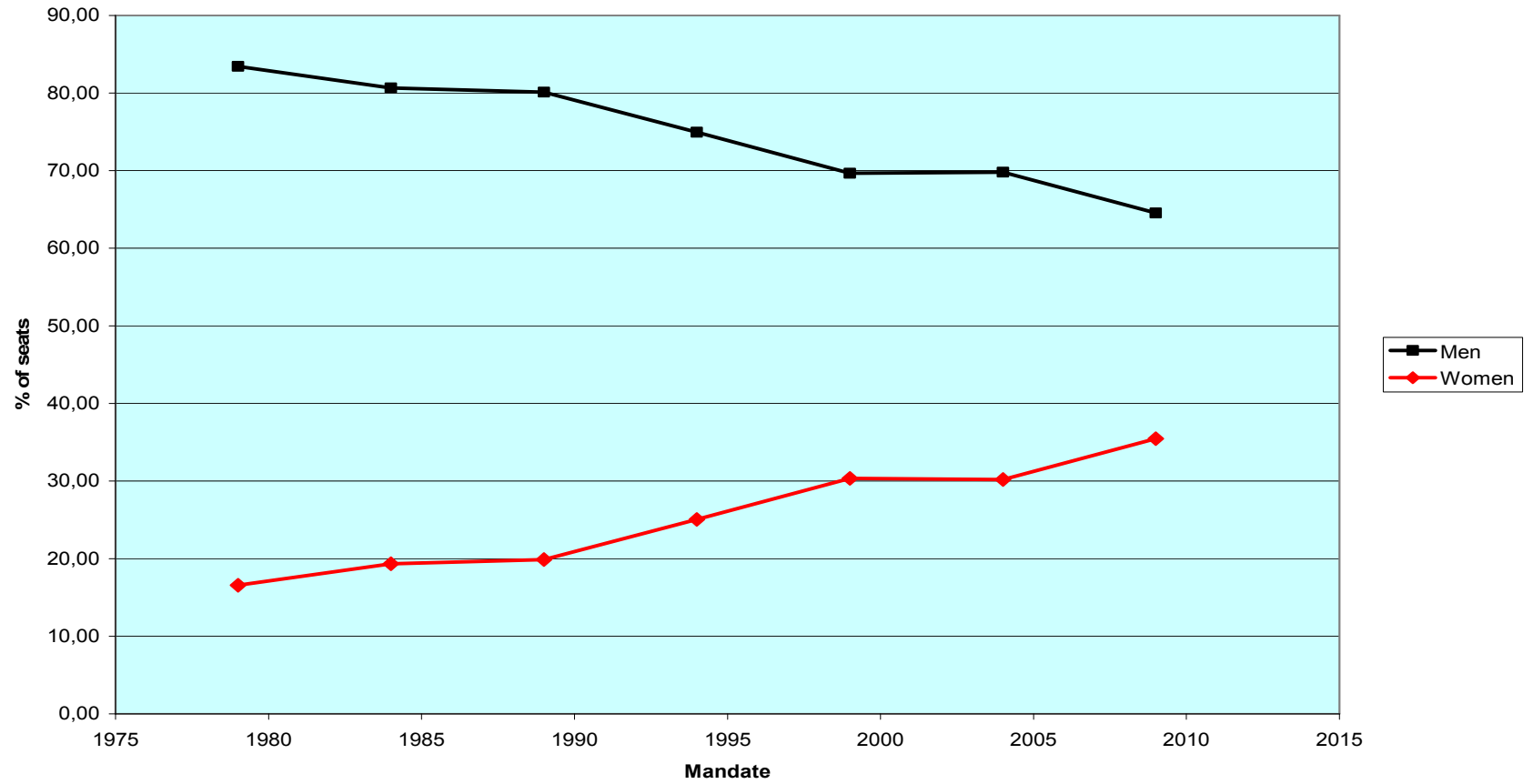
EP Seats degressive proportionality



ANLAGE III ZUR BEGRÜNDUNG: Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (1979 - 2009)



ANLAGE IV ZUR BEGRÜNDUNG: Geschlechtsspezifische Ungleichgewichte



ANLAGE V ZUR BEGRÜNDUNG: Europäisches Parlament: Gegenwärtige Wahlpraxis in den Mitgliedstaaten

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
AUSTRIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 16 - Registered EU citizens	Age: 18 - Registered EU citizens	Fee of € 3600 per list; candidate must be supported by 3 MPs, one MEP or 2600 registered voters	Sunday
BELGIUM	Three linguistic electoral colleges (Dutch, French, German); and four regional constituencies: 1. Flanders (Dutch electoral college), 2. Wallonia (French electoral college), 3. Brussels-Hal-Vilvorde (BHV) (either Dutch or French electoral college), 4. 2 cantons (German electoral college)	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 - Registered EU citizens - BE nationals resident in other member states (BE nationals residing outside the EU cannot vote in EP elections); - voting compulsory: failure to vote carries a penalty	Age: 21 - Registered EU citizens - Must speak the relevant language of electoral college	Endorsement of candidates: - by 5 BE MPs belonging to relevant linguistic group; - by 5000 registered voters in Wallonia, Flanders & BHV; - by 200 voters registered in the German speaking constituency	Sunday
BULGARIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	No	Age: 18 - EU citizens resident for 3 months or in another member state	Age: 21 - EU citizens resident for 2 years or in another EU member state -	- Individuals need 10.000 signatures and pay 10.000 leva (€ 5100); - Political parties need 15.000 signatures and pay 15.000 leva (€ 7700); - Coalitions need 20.000 signatures and pay 20.000 leva (€ 10.250)	Sunday

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
CYPRUS	Single national constituency	No	D'Hondt / Droop	No	Age: 18 - CY and EU citizens resident 6 months before the elections; - Special electoral roll; - Voting is compulsory (but no penalty)	Age: 25		Sunday
CZECH REPUBLIC	Single national constituency	Yes: each voter has 2 votes. To be elected need 5% of votes delivered for his/her political party	D'Hondt	5%	Age: 18 - EU citizens resident for 45 days;	Age: 21 - EU citizens resident for 45 days;	- Only political parties or coalitions may nominate candidates; - Fee of 15.000 crowns (€ 585)	Friday & Saturday
DENMARK	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 - DK citizens with permanent residency in EU; - Registered EU citizens	Age: 18 - Any person with right to vote in EP elections;	- Parties represented in the Folketing or EP; - New parties need signatures of voters corresponding to at least 2% of votes in previous Folketing election;	No fixed day
ESTONIA	Single national constituency	No	D'Hondt		Age: 18	Age: 21	- Registered political parties submit lists; - A deposit of 5 times the minimum monthly wage	Sunday
FINLAND	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 18 - Registered EU	- Political parties or voters' association (formed of at least 2000 persons) nominate candidates	Sunday

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
FRANCE	Eight regional constituencies	No	D'Hondt	5%	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 23 - Registered EU citizens	- Gender equality	Sunday
GERMANY	Single national constituency - but members elected from either Land or Federal lists	No	Sainte-Laguë (according to change of law 17 March 2008; BGBl. I, p. 394)	5%	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 18 - Registered EU citizens	- Lists submitted by political parties established in EU; - For Federal list: parties with less than 5 representatives in EP, Bundestag or Land parliaments need 4000 signatures; For Land list: 2000 signatures needed	Sunday
GREECE	Single national constituency	No	Variant of Hare	3%	Age: 18	Age: 21	- Lists submitted by political parties or coalitions;	Sunday
HUNGARY	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 18 - All voters have right to stand for election as candidates on party lists	- Lists submitted by registered party <i>and 20.000 endorsements</i> (a voter can only endorse one list)	Sunday
IRELAND	Four regional constituencies	Yes	Single Transferable Vote (STV)	No	Age: 18	Age: 21	- Lists submitted by registered political parties; - Independent candidates need 60 signatures of persons on the electoral register and from the same constituency	Friday
ITALY (under current	Five regional constituencies	Yes - and votes can be	Hare	No	Age: 18 - Registered EU	Age: 25 - Registered EU	- Individual nominations need 30.000 signatures,	Saturday / Sunday

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
review)		transferred from one constituency to another			citizens; - IT citizens in other EU states may vote at Italian consulates or by post; IT citizens residing outside EU if they return to vote in IT; - Voting not compulsory but a 'civic duty'	citizens	10% of which must come from each sub-region of the constituency; - Political parties and groups with at least one seat in EP or in IT parliament can submit lists without signatures	
LATVIA	Single national constituency	No	Sainte-Laguë	No	Age: 18	Age: 21	- Lists submitted by registered political parties; - Deposit of LVL 1.000 (€ 1.450)	Saturday
LITHUANIA	Single national constituency	Yes	Hare-Niemeyer	5%	Age: 18	Age: 21	- Only political parties can nominate candidates;	Sunday
LUXEMBOURG	Single national constituency	Yes - electors have 6 votes	D'Hondt / Hagenbach-Bischoff	No	Age: 18 - EU citizens resident for 5 years; - Voting is compulsory	Age: 18 - EU citizens resident for 5 years	- Lists need 250 signatories of registered voters or of one MEP or of members of the Chamber of Deputies; - Lists must be composed of a majority of LUX nationals	Sunday
MALTA	Single national constituency	Yes	STV	No	Age: 18	Age: 18	- Deposit of 40 Maltese pounds (€ 95) (reimbursed if 10% of vote)	Saturday
NETHERLANDS	Single national constituency	Yes	D'Hondt	No	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 18 - Registered EU citizens	- Parties not represented in the EP must pay a deposit of € 450; - Lists must be accompanied by at least 30 signatures of voters	Thursday

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
POLAND	Thirteen regional constituencies	No	D'Hondt / Hare-Niemeyer	5%	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 21 - EU citizens resident for 5 years	- Lists need at least 5 names and 10.000 signatures of voters of the relevant constituency	Sunday
PORTUGAL	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18	Age: 18	- Lists must contain candidates equal to the number of MEPs to be elected, plus 3-8 substitutes	Sunday
ROMANIA	Single national constituency	No	D'Hondt	5%	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 23 - Registered EU citizens	- Lists need 200.000 signatures; independent candidates 100.000	Sunday
SLOVAKIA	Single national constituency	Yes	Droop	5%	Age: 18 - Registered EU citizens resident and present on election day	Age: 21 - Registered EU citizens	- Political party deposit of 50.000 SKK (€ 1510)	Saturday
SLOVENIA	Single national constituency	Yes	D'Hondt	4%	Age: 18	Age: 18	- Political parties submit lists supported by four members of the National Assembly or at least 1000 voters; - Independent candidates endorsed by 3000 signatures	Sunday
SPAIN	Single national constituency	No	D'Hondt	No	Age: 18 - Registered EU citizens	Age: 18 - Registered EU citizens	- Parties or coalitions submit lists with 15.000 signatures of voters or of elected representatives	Sunday
SWEDEN	Single national constituency	Yes	Sainte-Lagüe	Parties must	Age: 18 - Registered EU	Age: 18 - Anyone entitled to	- No conditions	Sunday

	Constituencies	Preferential voting	Distribution of seats	Thresh old	Franchise	Candidature	Nomination of candidates	Polling days
				obtain 4%; candidates must obtain 5% of the total number of votes cast for his/her party	citizens	vote may stand for election		
UNITED KINGDOM	Twelve regional constituencies	Great Britain: No Northern Ireland: Yes	Great Britain: D'Hondt; Northern Ireland: STV	No	Age: 18 - Registered EU citizens resident for 1 year	Age: 21 - Registered EU citizens resident for 1 year	- Deposit of £ 5.000 (€ 6750); - Nominations in constituencies must be endorsed by 30 voters	Thursday

Exchange rates as of February 2008

ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

Datum der Annahme	19.4.2011
Ergebnis der Schlussabstimmung	+ : 20 - : 4 0 : 0
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Matthias Groote, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Daniel Hannan, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, József Szájer, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Guy Verhofstadt
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)	Elmar Brok, Zuzana Brzobohatá, Marietta Giannakou, Íñigo Méndez de Vigo, Helmut Scholz