

Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

*Felix Arndt**

I. Einleitung	247
II. Der verfassungsrechtliche Kontext	249
1. Sitzverteilung und Legitimationssubjekt	249
2. Verfahrensrechtliche Aspekte der Sitzverteilung	252
3. Inhaltliche Vorgaben an die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments	253
4. Rechtsschutzregime	253
III. Die Grundlage der Sitzverteilung: Wahl der Bezugsgröße	254
IV. Die Berechnung der Mandatskontingente	258
1. Grundlagen einer degressiv-proportionalen Verteilung	258
a) Ausschluss politischer Gestaltungsspielräume	258
b) Gruppeneinteilung der Mitgliedstaaten unzulässig	260
c) Degressive Proportionalität als dienendes Prinzip	261
2. Zur Unzulänglichkeit rein mathematischer Anpassungsmethoden	262
3. Grundmandate zur Gewährleistung der Mindestrepräsentation	263
4. Umsetzung der Obergrenze	265
a) Mehrstufige Verfahren	265
b) Einstufiges Verfahren: Das Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen	266
5. Der Beschlussvorschlag des Lissabonner Gipfels im Lichte des Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen	268
a) Die Sitzverteilung nach dem Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen	268
b) Defizite der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Verteilung	270
V. Anpassung der Sitzverteilung an die Bevölkerungsentwicklung	274
VI. Ausblick	275
Summary	277

I. Einleitung

Der Gipfel von Lissabon hat der Erzählung über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ein weiteres Kapitel hinzugefügt.¹ Bisher wurde die Zahl der in jedem Mitgliedstaat zu wählenden Abgeordneten unmittelbar im Primärrecht geregelt und war daher weitgehend politischen Verhandlungen überlassen.

* Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Ich danke Jochen von Bernstorff, Armin von Bogdandy, Stefan Kadelbach, Anna von Oettingen und Rüdiger Wolfrum für hilfreiche Diskussion und Anmerkungen zum Text.

¹ Für einen Überblick über die bisherigen Phasen vgl. Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton, *The European Parliament*, 7. Aufl. 2007, 13, 25 ff.; Roland Bieber/Marcel Haag, in: von der Groeben/Schwarze, *EU-/EG-Kommentar*, 6. Aufl. 2004, Art. 190 EG, Rn. 18 ff.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zogen nur weite Grenzen, die insbesondere offensichtliche Inkohärenzen und manifest unfaire Verteilungen verhindern sollten.²

Nach der angestrebten Reform der Verträge wird die Zuordnung von Mandatskontingenten zu den einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr unmittelbar im Primärrecht vorgenommen. Art. 14 Abs. 2 EUV in der Lissabonner Fassung³ gibt vielmehr die justiziablen Grundsätze vor, nach denen die Kontingente sekundärrechtlich bestimmt werden können. Daraus lässt sich verfassungsrechtlich ableiten, so die These dieses Beitrags, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht mehr Gegenstand von politischen Verhandlungsprozessen sein darf. Vielmehr ist sekundärrechtlich ein transparentes Berechnungsverfahren niederzulegen, mit dem sich die Mandatskontingente auf Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahlen ausrechnen lassen.

Um bereits unmittelbar nach dem angestrebten Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages im Jahr 2009 die Wahl des Europäischen Parlaments in der neuen Zusammensetzung zu ermöglichen, hat das Europäische Parlament am 11. Oktober 2007 einen diese Regelung antizipierenden Vorschlag unterbreitet.⁴ Die Regierungskonferenz hat diesen Vorschlag in einer Erklärung bis auf einen Punkt politisch gebilligt und die Zustimmung des Europäischen Rates in Aussicht gestellt.⁵ Verändert wurde lediglich das Mandatskontingent Italiens, dem der in Lissabon zusätzlich geschaffene Sitz zugewiesen wurde.⁶

Um eine Einordnung der neuen Verfassungsbestimmung zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu ermöglichen, wird diese zunächst in ihrem verfassungsrechtlichen Kontext vorgestellt (II.). Auf dieser Grundlage kann dann die vorgeschlagene Sitzverteilung im Detail analysiert werden. Die Verteilung von Sitzen auf die als Wahlkreise fungierenden Mitgliedstaaten besteht aus zwei Schritten, die aus Transparenzgründen strikt zu unterscheiden sind. Zunächst ist die Bezugsgröße auszuwählen, also festzulegen, ob z. B. die Zahl aller Einwohner oder nur die der Unionsbürger in einem Mitgliedstaat die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments determinieren soll (III.). Diese Bezugsgröße bildet dann im zweiten Schritt die Grundlage des eigentlichen Verteilungsverfahrens. Für dieses soll aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ein allgemein gültiges Modell entwickelt

² Zur entsprechenden Diskussion nach dem Vertrag von Nizza Felix Arndt, *Distribution of Seats at the European Parliament*, in: Bodnar/Kowalski/Raible/Schorkopf (Hrsg.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, 2003, 93.

³ Die durch den Lissabonner Vertrag eingefügten oder geänderten Vorschriften des EUV werden in der konsolidierten Nummerierung zitiert und durch die Abkürzung EUV (Lissabon) gekennzeichnet. Die Vorschriften des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union werden mit AEUV abgekürzt.

⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Oktober 2007 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2007/2169[INI]), T6-429/2007.

⁵ Die verbindliche Beschlussfassung des Europäischen Rates ist erst nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages möglich.

⁶ Dok Nr. DS 869/07.

werden. Die Sitzverteilung, die sich aus diesem Modell ergibt, lässt sich dann als Maßstab für die Bewertung des Vorschlags von Parlament und Regierungskonferenz verwenden (IV.). Schließlich ist noch der Frage nachzugehen, in welchem zeitlichen Abstand die Mandatskontingente an die Bevölkerungsentwicklung anzupassen sind (V.).

II. Der verfassungsrechtliche Kontext

Die Änderung der vertraglichen Grundlagen für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments im Lissabonner Vertrag hat sowohl eine verfahrensmäßige als auch eine materielle Dimension sowie Auswirkungen auf das Rechtsschutzregime. Die Tragweite dieser Änderungen erhellt sich vor dem Hintergrund der fundamentalen Bedeutung der Sitzverteilung für die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments.

1. Sitzverteilung und Legitimationssubjekt

Die Bestimmung der Mandatskontingente der Mitgliedstaaten ist von zentraler Bedeutung für die legitimatorische Grundlage des Europäischen Parlaments. Unter anderem in der Bestimmung zum Unionsbürgerwahlrecht in Art. 19 Abs. 2 EGV legen die Verträge ein Verständnis nahe, das in den Unionsbürgern in ihrer Gesamtheit das Legitimationssubjekt erblickt.⁷ Nicht zuletzt deshalb begreift auch der EGMR das Europäische Parlament als die *“principal form of democratic, political accountability in the Community system”*.⁸ Der Lissabonner Vertrag unterstreicht dieses Verständnis in Art. 10 Abs. 2 EUV (Lissabon) und Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon). Das Europäische Parlament ist in dieser Lesart Teil einer dualen Legitimationsstruktur, in der vereinfacht gesprochen die Bürger indirekt über den Rat und direkt über das Parlament auf der europäischen Ebene demokratisch repräsentiert werden.⁹

Mit Blick auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bedeutet ein solches Verständnis, dass sie von dem Prinzip der Wahlgleichheit der Unionsbürger geleitet sein und mit diesem in Einklang stehen muss. Der Grundsatz der Wahlgleichheit folgt aus der Grundidee von Demokratie als der Regierungsform,

⁷ Stefan Kadelbach, Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, 539, 557.

⁸ EGMR, *Matthews v. United Kingdom*, ECHR Rep. 1999-I 251, Rn. 52.

⁹ Allgemein zur dualen Legitimationsstruktur Armin von Bogdandy, *Das Leitbild der dualistischen Legitimation für die europäische Verfassungsentwicklung*, KritV 2000, 284; Stefan Oeter, *Föderalismus*, in: von Bogdandy (Anm. 7), 59, 83 ff., 93 ff.; Markus Heintzen, *Die Legitimation des Europäischen Parlaments*, ZEuS 2000, 377; ausführlich aus Sicht der Parlamente Philipp Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus*, 2004. Kritisch Anne Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, 561 ff.

die der größtmöglichen Selbstbestimmung Gleicher verpflichtet ist.¹⁰ Spielte der Gedanke der demokratischen Gleichheit der Unionsbürger keine tragende Rolle bei der Bestimmung der Mandatskontingente, führte dies konzeptionell dazu, dass die Abgeordneten als Vertreter der Mitgliedstaaten oder anderer segmentierter Einheiten anzusehen wären, die nicht auf einer personellen demokratischen Legitimation im eigentlichen Sinne beruht.¹¹ Das Europäische Parlament wäre dann bei Lichte besehen eine mit besonderen Befugnissen ausgestattete parlamentarische Versammlung¹² und kein supranationales Parlament.¹³ Einem europäischen Legitimationssubjekt wäre die Basis entzogen, auch wenn man dieses mit guten Argumenten¹⁴ als ein föderal gegliedertes begreift. Föderale Gliederung unterscheidet sich von Segmentierung gerade durch das integrierende Band, das der Gesichtspunkt der demokratischen Gleichheit auf der prinzipiellen Ebene einbringt.

Wahlgleichheit im Kontext der Sitzverteilung bedeutet idealerweise, dass in jedem Mitgliedstaat die rechnerische Zahl von Einwohnern bzw. Bürgern¹⁵, die auf einen Abgeordneten entfallen, gleich groß ist. Jeder Mitgliedstaat fungiert dabei als ein Mehrpersonenwahlkreis. Eine von diesem Ideal abweichende Sitzverteilung hat strukturell ähnliche Effekte wie unterschiedlich große Wahlkreise in einem Mehrheitswahlsystem, nämlich eine Verwässerung des Stimmgewichts und damit eine Beeinträchtigung der Erfolgchancengleichheit.¹⁶

Aus dem Umstand, dass die Wahlgleichheit in den Verträgen nicht ausdrücklich genannt ist, wird von manchen gefolgert, dass ein solches Gebot im europäischen Verfassungsrecht nicht gegeben sei.¹⁷ Dies vernachlässigt allerdings, dass sie Be-

¹⁰ Hans Meyer, § 46 – Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, Rn. 30; Ernst G. Mahrenholz, Über den Satz vom zwingenden Grund, Festgabe für Karin Grasshof, 1998, 69, 82 f.; Manfred Zuleeg, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, in: Drexler et al. (Hrsg.), Europäische Demokratie, 1999, 11, 21. Allgemein zum menschenrechtlichen Demokratieverständnis Brun-Otto Bryde, Demokratisches Europa und Europäische Demokratie, FS Zuleeg, 2005, 131, 132; Peters (Anm. 9), 657 ff.

¹¹ Marcel Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip, 1997, 254 ff., 447.

¹² So begreift Kaufmann das Europäische Parlament, Europäische Integration und Demokratieprinzip (Anm. 11), 254 ff.

¹³ Zu dieser Unterscheidung vgl. Felix Arndt, Parliamentary Assemblies, International, in: Wolf- rum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, i.E. 2008.

¹⁴ Auf die Unzulänglichkeit des Denkens in Dichotomien, die in Souveränitätskategorien verhaftet bleiben, für die Frage des Legitimationssubjekts weist Christoph Schönberger mit Recht hin: Christoph Schönberger, Unionsbürger, 2005, 498. Vgl. allgemein auch Alexander Hanebeck, Democracy within Federalism: An Attempt to Reestablish Middle Ground, San Diego Law Review 37 (2000), 347, 376 f.; ders., Der demokratische Bundesstaat des Grundgesetzes, 2004, 60 f., 282 f.

¹⁵ Bzw. jede andere legitime Bezugsgröße. Im Folgenden wird der Einfachheit halber von der Einwohnerzahl gesprochen. Zur Zulässigkeit verschiedener Bezugsgrößen vgl. unten III.

¹⁶ Die Terminologie ist insoweit uneinheitlich, vgl. einerseits Christofer Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, 1995, 197 (Erfolgchancengleichheit), andererseits Andreas Haratsch, § 47 – Wahlrechte, in: Heselhaus/Nowak (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, Rn. 42; Sven Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf, Art. 190, Rn. 13 (Erfolgsgleichheit). Allgemein Walter Pauly, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 123 (1998), 232, 247 f.

¹⁷ Schönberger (Anm. 14), 501 ff.; Haratsch (Anm. 16), Rn. 43.

standteil des Demokratieprinzips und der gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten ist. Als Prinzip gilt sie damit auch für die Europäische Union.¹⁸ Die Mitgliedstaaten sind zudem bei der primärrechtlichen Festlegung der Mandatskontingente an die Vorgaben von Art. 3 1. ZP EMRK gebunden.¹⁹

Dieser Interpretation steht auch nicht entgegen, dass die bisher in Art. 190 EGV festgelegte Zusammensetzung des Europäischen Parlaments die Wahlgleichheit nur eingeschränkt verwirklicht. Diese Bestimmung lässt sich so lesen, dass sich in ihr das Spannungsverhältnis zwischen der mit dem Demokratieprinzip verbundenen Wahlgleichheit und dem föderalem Prinzip, das einen legitimen Rechtfertigungsgrund darstellt²⁰, widerspiegelt. Gleiches gilt für Art. 14 EUV (Lissabon).²¹ Gerade angesichts der Bindung der Mitgliedstaaten an die EMRK erscheint dies überzeugender als eine Lesart, die der Wahlgleichheit eine Bedeutung für den Verhandlungsprozess abspricht. Aus dem Umstand, dass der Vertrag den Ausgleich zwischen demokratischem und föderalem Prinzip selbst vornimmt, lässt sich dann nicht schließen, dass die Wahlgleichheit prinzipiell keine Geltung beanspruchen kann.

Solange die Mandatskontingente in Art. 190 EGV durch den Vertrag selbst festgelegt wurden, war die Frage, ob der Grundsatz der Wahlgleichheit auf der prinzipiellen Ebene gilt, vor allem von theoretischem Interesse. Mit den Änderungen des Lissabonner Vertrages erhält diese hingegen unmittelbar praktische Relevanz für die Interpretation des Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon). Da das demokratische Prinzip in einem Parlament konzeptionell Vorrang gegenüber dem föderalen Prinzip beanspruchen kann, folgt daraus ein Optimierungsgebot zugunsten des demokratischen Prinzips.²² Dem Grundsatz der Wahlgleichheit ist innerhalb des vorgegebenen Rahmens also so weit wie möglich Rechnung zu tragen.

Umgekehrt kommt dem in Art. 14 EUV (Lissabon) vorgesehenen Rechtsakt und der Konkretisierung der dort niedergelegten Grundsätze erhebliche Bedeutung für die Frage zu, in welchem Umfang und auf welche Weise das Demokratieprinzip in der Europäischen Union verwirklicht wird. Das Europäische Parlament kann dann überzeugend als eine tragende Säule des Demokratieprinzips verstanden werden, wenn seine Zusammensetzung nach einem überzeugenden und verallge-

¹⁸ Siegfried Magiera, in: Meyer, GRCharta, 2. Aufl. 2006, Art. 39 GRCharta, Rn. 22, 30 f.; Lenz (Anm. 16), 272; Manfred Zuleeg, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, Juristenzeitung 1993, 1069, 1072.

¹⁹ Peter M. Huber, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, 2003, Art. 190 EG, Rn. 14, 20; Arndt (Anm. 2), 98 f., 114 f.; allgemein zur Bindung der Mitgliedstaaten im Bereich des Wahlrechts, EGMR, *Matthews v. United Kingdom*, ECHR Rep. 1999-I 251, Rn. 31, 33-35.

²⁰ Der Grundsatz „one man one vote“ ist bei Lichte besehen in keinem föderalen System uneingeschränkt verwirklicht, Bryde (Anm. 10), 133; Arndt (Anm. 2), 103 ff.; Zuleeg (Anm. 10), 21 f.; Thomas Giegerich, Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß, 2003, 846 ff.

²¹ Anne Peters, European Democracy after the 2003 Convention, CMLRev 41 (2004), 37, 47.

²² Zur Wahlgleichheit als Optimierungsgebot Huber (Anm. 19), Art. 190, Rn. 14. Allgemein zum Demokratieprinzip als Optimierungsgebot, Bryde (Anm. 10), 132 f.; Armin von Bogdandy, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten?, FS Hollerbach, 2001, 363.

meinerbaren Berechnungsverfahren festgelegt wird, in dem die Gleichheit der Wahl das primär bestimmende Prinzip ist.

2. Verfahrensrechtliche Aspekte der Sitzverteilung

Verfahrensrechtlich ist bemerkenswert, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach dem Lissabonner Vertrag durch einen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt wird. Im Europäischen Rat ist Einstimmigkeit erforderlich. Es handelt sich um einen der wenigen Fälle, in denen der nunmehr in das Institutionengefüge integrierte Europäische Rat²³ rechtsetzend tätig wird.

Weiterhin sichert das Verfahren einen erheblichen Einfluss des Europäischen Parlaments: Ihm kommt das Initiativmonopol in diesem Bereich zu und eventuelle Änderungen bedürfen seiner Zustimmung. Auch wenn das Parlament nicht als Autor des Beschlusses auftritt, hat es eine bestimmende Verfahrensposition. Es vereint hier die beiden typischen Formen auf sich, in denen am Rechtsetzungsprozess beteiligte Organe erhebliche politische Verantwortlichkeit für den Inhalt eines Rechtsakts erhalten.²⁴

Das Gewicht der beiden Organe in diesem Verfahren ist mit dem Kräfteverhältnis im Mitentscheidungsverfahren vergleichbar. Der zentrale Unterschied besteht darin, dass kein offizielles Vermittlungsverfahren vorgesehen ist, und der daraus folgenden rechtlichen Zurechnung des Beschlusses an den Europäischen Rat.²⁵ In der Praxis wird das Parlament allerdings informell in die Beratungen des Europäischen Rates einbezogen. Dies wird noch dadurch erleichtert, dass die Kommission hier anders als im Mitentscheidungsverfahren keine Rolle spielt. Politisch hat der Europäische Rat signalisiert, dass er bereit ist, Vorschlägen, die mit einer überzeugenden Mehrheit im Parlament formuliert werden, zu folgen. Das in Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) vorgesehene Verfahren lässt sich daher eher aus dem Blickwinkel eines Mitentscheidungsverfahrens begreifen, in dem eine atypische Zurechnung gewählt wurde, als aus der Perspektive des Zustimmungsverfahrens.

²³ Zur bisher defizitären Rechtslage vgl. Armin von Bogdandy/Jürgen Bast, Die vertikale Kompetenzordnung der Europäischen Union, EuGRZ 2001, 441, 455; zuvor bereits Armin von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus, 1999, 45 f.

²⁴ Allgemein zum Auseinanderfallen von Autorenschaft und politischer Verantwortlichkeit Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Felix Arndt, Handlungsformen im Unionsrecht, ZaöRV 62 (2002), 77, 134 f.

²⁵ Zum Vermittlungsverfahren als Grund für eine gemeinsame Zurechnung, von Bogdandy/Bast/Arndt (Anm. 24), 134.

3. Inhaltliche Vorgaben an die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

In inhaltlicher Hinsicht legt Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) zunächst die Höchstzahl von Abgeordneten im Europäischen Parlament auf 750, zuzüglich des Präsidenten, fest. Diese ungewöhnliche Formulierung ist der Kompromissuche auf dem Lissabonner Gipfel geschuldet, auf dem Italien einen weiteren Sitz forderte. Angesichts der ohnehin schon verbreiteten Kritik an der Größe des Parlaments²⁶ bestand ein gewisses Bestreben, nicht offensichtlich über die symbolträchtige Grenze von 750 Abgeordneten hinauszugehen. Ausgehend von der Überlegung, dass der Präsident in der Praxis üblicherweise nicht an den Abstimmungen teilnimmt, wurde eine sprachliche Trennung vorgenommen, die es erlaubt, die auf den ersten Blick sichtbare Zahl bei 750 zu belassen.²⁷ Sie ist allerdings nicht geeignet, das Mandat des Präsidenten in irgendeiner Weise zu beschneiden, dieser bleibt vollwertiges Mitglied des Parlaments. Ansonsten könnte auch das Ziel der Operation, nämlich einen zusätzlichen Sitz für Italien zu schaffen, nicht erreicht werden. Hätte der Präsident kein vollwertiges Mandat, müsste der durch ihn freigemachte Sitz jeweils mit einem weiteren Abgeordneten aus seinem Mitgliedstaat nachbesetzt werden, um die Stabilität der Mandatskontingente innerhalb einer Legislaturperiode zu gewährleisten. In der Sache bedeutet die Regelung nichts anderes, als dass das Parlament maximal 751 Abgeordnete umfassen darf.

Ferner werden die Mindest- und Maximalgröße der auf die Mitgliedstaaten entfallenen Mandatskontingente auf sechs bzw. 96 Abgeordnete festgelegt. Als Zuteilungsprinzip normiert die Vorschrift den Grundsatz der degressiven Proportionalität.

4. Rechtsschutzregime

Eine weitere Neuerung betrifft das Rechtsschutzregime. Nach Art. 263 Abs. 1 AEUV unterliegen auch Handlungen des Europäischen Rates mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten der Kontrolle durch den EuGH. Der Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bestimmt unmittelbar das Stimmgewicht jedes wahlberechtigten Unionsbürgers und fällt daher in diese Kategorie. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments kann nunmehr durch den EuGH auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 14 EUV (Lissabon) überprüft werden. Dies ist ein beachtlicher Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage.²⁸

²⁶ Vgl. nur Sven Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf, Art. 189 EG, Rn. 9; für eine radikale Verkleinerung Jörn Sack, Die EU als Demokratie, ZEuS 2007, 457, 487.

²⁷ Dies ist nicht unberechtigt als Taschenspielertrick (*“tour de passe-passe”*) bezeichnet worden, Jean-V. Louis, Le Traité des Lisbonne, jtde 2007, 289, 292.

²⁸ Zu dieser Arndt (Anm. 2), 111 ff.

Die mögliche Kontrolle durch den EuGH hat auch Rückwirkungen auf das Verfahren der Sitzverteilung. Dies gilt insbesondere für die Transparenz des Verteilungsmechanismus, der in der Begründung des Rechtsakts offen zu legen ist. Zwar nennt Art. 253 EGV Beschlüsse nicht, die Begründungspflicht ergibt sich aber aus seiner analogen Anwendung.²⁹ Die Begründung des Beschlusses ist so detailliert vorzunehmen, dass eine gerichtliche Überprüfung möglich ist. Ihr Umfang hängt daher auch davon ab, wie konkret die verfassungsrechtlichen Vorgaben die Ausgestaltung prägen. Jedenfalls die Festlegung von Mandatskontingenten, ohne eine zugrunde liegende Methode offen zu legen, verstieße gegen die Begründungspflicht.

Auch wenn Regeln zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zweifelsohne erhebliche politische Bedeutung besitzen, steht dies einer Kontrolle durch den EuGH nicht entgegen. Seine Kompetenz ist nicht durch Anwendung einer *“political question doctrine”* beschränkt. Unter Verweis auf die politische Natur bestimmter Fragestellungen, haben Gerichte sich darauf beziehende Klagen als unzulässig abgewiesen.³⁰ Die Anwendung dieser Doktrin im europäischen Verfassungsrecht widerspräche hingegen dem Prinzip der Rechtsgemeinschaft. Dementsprechend hat der EuGH betont, dass Handlungen der Gemeinschaftsorgane stets der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.³¹ Zudem ist bemerkenswert, dass auch in der Rechtsprechung des US Supreme Court sowohl die Wahlkreiseinteilung³² als auch die Zuweisung der Mandatskontingente im Repräsentantenhaus an die Bundesstaaten³³ nicht der *political question doctrine* unterfallen.

III. Die Grundlage der Sitzverteilung: Wahl der Bezugsgröße

Als Grundlage für das Verteilungsverfahren können theoretisch eine Reihe von Bezugsgrößen oder eine Kombination derselben herangezogen werden. Fünf mögliche Bezugsgrößen sollen im Folgenden näher auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit hin untersucht werden. Dies sind zunächst die Einwohnerzahl inklusive Drittstaatsangehöriger, die Zahl der jeweiligen Staatsangehörigen, die Zahl der in

²⁹ Jürgen Bast, Grundbegriffe der Handlungsformen der EU, 2006, 357 f., implizit auch EuG, Rs. T-382/94 – *Confindustria u.a./Rat*, Slg. 1996, II-519.

³⁰ Ausführliche Kritik bei Thomas M. Frank, *Political Questions, Judicial Answers*, 1992; siehe auch Louis Henkin, *Is There a “Political Question” Doctrine*, *Yale Law Journal* 85 (1976), 597; Fritz Scharf, *Grenzen der richterlichen Verantwortung*, 1965.

³¹ EuGH, Rs. 294/83 – *Les Verts*, Slg 1986, 1339, Rn. 23; Rs. C-2/88 Imm. – *Zwartveld*, Slg. 1990, I-3365, Rn. 16 ff. Zur Unvereinbarkeit einer *“political question doctrine”* mit dem Unionsrecht vgl. auch GA Póitres Maduro, Schlussantrag in der Sache C-402/05 P – *Kadi*, vom 16. Januar 2008, Rn. 31, 33 ff.

³² *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962), dazu ausführlich Mark V. Tushnet, *Law and Prudence in the Law of Justiciability: The Transformation and Disappearance of the Political Question Doctrine*, *N.C. L. Rev.* 80 (2002), 1203.

³³ *Department of Commerce v. Montana*, 503 U.S. 441 (1992); *Franklin v. Massachusetts*, 505 U.S. 788 (1992).

einem Mitgliedstaat lebenden Unionsbürger und die Zahl der Wahlberechtigten.³⁴ Schließlich könnte man daran denken, die Wahlbeteiligung bei der letzten Wahl zu berücksichtigen, wie dies gelegentlich bei nationalen Parlamentswahlen der Fall ist.³⁵ In der politischen Diskussion wird üblicherweise auf die Einwohnerzahl Bezug genommen, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass nur diese Zahl vom Europäischen Statistikamt Eurostat veröffentlicht wird.³⁶

Art. 14 Abs. 2 Satz 3 EUV (Lissabon) (Art. 20 Abs. 1 Satz 3 VerfV) präzisiert, dass die Bürgerinnen und Bürger degressiv proportional vertreten sind. Eine systematische und teleologische Analyse ergibt, dass damit die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gemeint sind und nicht die jeweiligen Staatsbürger. So benennt Satz 1 die Unionsbürger als Legitimationssubjekt. Auch an anderer Stelle findet sich der Begriff der Bürger als Kurzform für Unionsbürger.³⁷ Eine andere Auslegung würde konzeptionell dazu führen, dass gerade kein integriertes Legitimationssubjekt bestünde und das Parlament als Vertretung der isoliert gedachten Völker fungieren würde. Dies wäre mit der dem europäischen Verfassungsrecht zugrunde liegenden Gestalt des Europäischen Parlaments, wie sie in dieser Studie entwickelt worden ist, nicht vereinbar. Die Zahl der Staatsangehörigen ist für die Sitzverteilung daher irrelevant.

Mit dieser Formulierung wird zudem eine Anknüpfung an die Einwohnerzahl inklusive Drittstaatsangehöriger ausgeschlossen. Dies ist praktisch von erheblicher Bedeutung. So macht die russische Minderheit in Estland rund 28 % der Gesamtbevölkerung aus³⁸. Auch Italien hat den Vorschlag des Europäischen Parlaments unter diesem Gesichtspunkt kritisiert, da dort im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien relativ wenige Drittstaatsangehörige leben.

Diese Interpretation ändert sich auch nicht im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zur Befugnis der Mitgliedstaaten, auch bestimmten Drittstaatsangehörigen die Wahlberechtigung für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu verleihen.³⁹ Diese ermöglicht aus föderalen Gründen unterschiedliche Ausgestaltungen, führt aber nicht dazu, dass allgemein Drittstaatsangehörige als wahlberechtigt anzusehen wären. Ob diese Rechtsprechung auf die neue Rechtslage nach dem Vertrag von

³⁴ In die Zahl der Wahlberechtigten fließen vor allem Minderjährige und solche Personen, denen ihr Wahlrecht, insbesondere aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung zeitweise aberkannt wurde, nicht ein. Der Frage, inwieweit hinsichtlich der letzteren Gruppe der Entzug des aktiven Wahlrechts verfassungsrechtlich zulässig ist, kann an dieser Stelle nicht nachgegangen werden. Zur Kritik vgl. Meyer (Anm. 10), Rn. 4.

³⁵ So etwa in Dänemark, vgl. § 31 Abs. 3 Dänische Verfassung.

³⁶ Vgl. Eurostat, Europa in Zahlen, Eurostat-Jahrbuch 2006-07, 51.

³⁷ Vgl. nur Art. 9 EUV (Lissabon), der auch definiert, wer Unionsbürger ist, und Art. 11 EUV (Lissabon).

³⁸ Stichwort Estland, in: Fischer Weltalmanach 2005, 159; dazu Norbert Reich, The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union, ELJ 11 (2005), 675, 691 ff.

³⁹ EuGH, Rs. C-145/04 – *Spanien/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland*, Slg. 2006, I-7917.

Lissabon übertragen werden kann, ist bereits Gegenstand kontroverser Diskussion.⁴⁰

Die Frage der Wahlberechtigung ist jedoch von der hier interessierenden Bestimmung der Bezugsgröße zu trennen. Ein wichtiges Argument für die Zulässigkeit von mitgliedstaatlichen Spielräumen bei der Gestaltung der Wahlberechtigung war gerade auch, dass dies aufgrund der abgeschlossenen Wahlkreise und der bereits feststehenden Mandatskontingente keine Auswirkungen auf das Wahlergebnis in den anderen Wahlkreisen hat.⁴¹ Würde die Sitzverteilung im Europäischen Parlament hingegen von solchen mitgliedstaatlichen Regelungen abhängen, wäre dies anders. Die Mitgliedstaaten könnten sich dann einen einseitigen Vorteil verschaffen. Indem ein Mitgliedstaat die Wahlberechtigung erweiterte, würde auf seinem Gebiet zugleich ein höherer Anteil der 751 Abgeordneten gewählt. Um dies zu verhindern, ist die Bestimmung der Bezugsgröße anders als die Wahlberechtigung zwingend einheitlich zu bestimmen. Dass jeder Mitgliedstaat autonom festlegt, mit welcher Bezugsgröße er an der Berechnung der Mandatskontingente teilnimmt, wäre zudem mit der Idee eines integrierten Legitimationssubjekts nur schwer in Einklang zu bringen.

Wenn aber eine einheitliche Regelung der Bezugsgröße unionsverfassungsrechtlich geboten ist, lautet die Frage nur, ob Drittstaatsangehörige einbezogen werden dürfen oder nicht. Außer dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 2 Satz 3 EUV (Lissabon) spricht der Zweck der Bezugsgröße für den Ausschluss Drittstaatsangehöriger. Die Wahl der Bezugsgröße ist der erste Schritt, die Sitzverteilung auf die als Wahlkreise fungierenden Mitgliedstaaten zu organisieren und dabei der im Demokratieprinzip wurzelnden Wahlgleichheit so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Für die Chancengleichheit der Wähler, die Zusammensetzung des Parlaments zu beeinflussen, kommt es aber nur auf die Zahl der Wahlberechtigten an. Da Drittstaatsangehörige nach dem jetzigen Stand des unionalen und mitgliedstaatlichen Wahlrechts zum Europäischen Parlament regelmäßig nicht wahlberechtigt sind, hängt die Chancengleichheit der abgegebenen Stimmen auch nicht davon ab, wie viele Drittstaatsangehörige im jeweiligen Wahlgebiet ihren Wohnsitz haben. Ihre Berücksichtigung bei der Sitzverteilung stellt daher ein sachfremdes Element dar⁴² und ist unzulässig.

Eine Entscheidung zwischen der Zahl der wahlberechtigten Unionsbürger und der Gesamtzahl der in einem Mitgliedstaat lebenden Unionsbürger ist damit allerdings noch nicht vorgegeben. Für die Anknüpfung an die Zahl der Wahlberechtigten spricht, dass sie dem Prinzip der Chancengleichheit jeder Stimme in größerem

⁴⁰ Vgl. die gegensätzlichen Erklärungen Spaniens und des Vereinigten Königreichs zum Lissabonner Vertrag, (Nr. 47 und 48). Für einen konstruktiven Vorschlag Stefan Kadelbach, Unionsbürgerschaft, in: von Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl. 2008, i.E.: Regelanknüpfung.

⁴¹ EuGH, Rs. C-145/04 – *Spanien/Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland*, Slg. 2006, I-7917, Rn. 77.

⁴² Klassisch zur Unzulässigkeit sachfremder Erwägungen bei der Wahlkreiseinteilung Chief Justice Warren in *Reynolds v. Sims*, 377 US 533: “Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests.”

Maße entspricht. Bei gleichmäßiger Wahlbeteiligung wird sie in diesem Modell grundsätzlich formal vollständig verwirklicht.⁴³ Für eine Anknüpfung an die Zahl der Unionsbürger spricht hingegen, dass die Abgeordneten im Parlament die Unionsbürger in ihrer Gesamtheit vertreten sollen, nicht nur die jeweils Wahlberechtigten. Zudem werden alle minderjährigen Unionsbürger mit Erlangung der Volljährigkeit automatisch zu Wahlberechtigten. Dies lässt ihre vorausschauende Einbeziehung in die Berechnung der Sitzverteilung als legitim erscheinen. Die Entscheidung zwischen diesen beiden Elementen fällt in den Gestaltungsspielraum des europäischen Wahlgesetzgebers. Dabei ist auch eine Kombination der beiden Kriterien rechtlich möglich.

Gegen ein System, das ganz oder teilweise an die Zahl der Wähler bei der letzten Wahl anknüpfen würde, bestehen ebenfalls keine durchgreifenden Bedenken. Die europäische Dimension der Wahlen würde grundsätzlich sogar gestärkt. Eine rechtliche Voraussetzung wäre allerdings zu schaffen: Die Berücksichtigung der Wahlbeteiligung ist nur zulässig, wenn unionsweit keine Wahlpflicht bestünde.⁴⁴ Die sonst auftretenden Verzerrungen zwischen Mitgliedstaaten mit und solchen ohne Wahlpflicht wären erheblich. Eine solche Vereinheitlichung des Wahlrechts ist derzeit nicht abzusehen. Diese Option ist derzeit politisch allerdings auch deshalb wenig aussichtsreich, da sie die festen Mandatskontingente einem erheblichen Wandel von Wahl zu Wahl unterziehen würde.

Aus dem Gebot der Chancengleichheit ergibt sich eine weitere Voraussetzung für die Berechnung der Bezugsgröße. So wie eine doppelte Stimmabgabe unzulässig ist (Art. 8 Direktwahlakt), ist sicherzustellen, dass Unionsbürger nicht doppelt gezählt werden. Wenn ein Unionsbürger also in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Heimatland als wahlberechtigt gezählt wird, darf er nicht mehr gleichzeitig die Zahl der Wahlberechtigten in seinem Heimatland erhöhen.⁴⁵

Nach der hier vertretenen Auffassung ist der Beschluss des Europäischen Rates schon deshalb rechtswidrig, weil er mit der jeweiligen Bevölkerungszahl, die nicht um die Zahl der Drittstaatsangehörigen bereinigt wurde,⁴⁶ eine unzulässige Bezugsgröße zugrunde legt. Dass die statistischen Daten derzeit noch nicht vorliegen, kann eine dauerhafte Anknüpfung an die Einwohnerzahl nicht rechtfertigen. Falls die statistischen Grundlagen für eine rechtmäßige Berechnung der Sitzverteilung bis zur nächsten Wahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2009 nicht mehr ge-

⁴³ Eine Ausnahme ergibt sich bei einer mitgliedstaatlichen Erweiterung der Wahlberechtigung über den Kreis der Unionsbürger hinaus.

⁴⁴ Umgekehrte Lösung steht im Spannungsverhältnis zum Verständnis des auch unionsrechtlich geschützten Prinzips der freien Wahl (Art. 39 Abs. 2 GR-Charta) in den Mitgliedstaaten ohne Wahlpflicht. Weitergehend *Magiera* (Anm. 18), Art. 39 GRCh, Rn. 27, der eine Wahlpflicht allgemein für unzulässig hält.

⁴⁵ Entsprechendes gilt für Unionsbürger, die in mehreren Mitgliedstaaten wahlberechtigt sind, weil sie mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen.

⁴⁶ Dies ergibt sich aus dem Bericht der Abgeordneten *Alain Lamassoure* und *Adrian Severin*, der dem Vorschlag des Europäischen Parlaments zugrunde liegt, Bericht über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, EP-Dok. A6-0351/2007, Anhang 1, mit Verweis auf Ratsdokument 15124/06. Unklar ist, ob Doppelzählungen von Unionsbürgern ausgeschlossen wurden.

schaffen werden können, ist jedenfalls für die Wahl im Jahr 2014 eine entsprechende Bezugsgröße zu wählen.

IV. Die Berechnung der Mandatskontingente

1. Grundlagen einer degressiv-proportionalen Verteilung

Mit Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) findet der Begriff der degressiven Proportionalität Eingang in den Vertragstext. Dieses Prinzip ist bereits zuvor aus einer durch das Demokratieprinzip geleiteten Auslegung des unionalen Verfassungsrechts abgeleitet worden und diene insbesondere der rechtspolitischen Bestimmung, wie eine angemessene Vertretung im Sinne von Art. 190 Abs. 2 EGV auszugestalten sei.⁴⁷

Die Anforderung der degressiv-proportionalen Vertretung der Bürgerinnen und Bürger umfasst zwei Bestandteile. Aus dem Aspekt der Proportionalität folgt zunächst, dass die Zahl der in einem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten grundsätzlich mit wachsender Einwohnerzahl steigen muss und in kleineren Mitgliedstaaten nicht mehr Mandate verteilt werden als in größeren. Diese Minimalanforderung ist bereits durch Art. 3 1. ZP EMRK abgesichert⁴⁸. Die Proportionalität der Sitzverteilung wird in einem zweiten Schritt durch das Merkmal der Degressivität qualifiziert. Eine degressiv-proportionale Repräsentation bedeutet in einer ersten Annäherung, dass die Zahl der auf einen Abgeordneten entfallenden Einwohner mit der Einwohnerzahl des Mitgliedstaates ansteigt. Sie unterscheidet sich insofern von einer linear-proportionalen Verteilung, die das Prinzip der Wahlgleichheit strikt umsetzt. Hier wäre dieser Quotient für jeden Mitgliedstaat innerhalb des Rundungsfehlers gleich.⁴⁹

a) Ausschluss politischer Gestaltungsspielräume

Das Prinzip der degressiven Proportionalität wäre jedenfalls verletzt, wenn in einem größeren Mitgliedstaat selbst dann noch weniger Einwohner auf einen Abgeordneten entfielen, wenn man ihm einen Sitz weniger zuwies. Gleiches gilt umgekehrt im Verhältnis zum nächst kleineren Mitgliedstaat. Innerhalb dieses Rahmens können kleinere Abweichungen auftreten, die durch Rundungsfehler ausgelöst werden. Da diese unvermeidlich sind, führen sie für sich genommen noch

⁴⁷ Axel Moberg, *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council*, JCMS 40 (2002), 259, 280; Arndt (Anm. 2), 107-8, 110. Beschreibend bereits Peter-C. Müller-Graff, *Die Direktwahl des europäischen Parlaments*, 1977, 25, 42.

⁴⁸ Die in der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung über die Erweiterung der Europäischen Union (Nr. 20) avisierte Sitzverteilung war bereits deshalb unzulässig und wurde in den Beitrittsverträgen korrigiert, dazu ausführlich Arndt (Anm. 2).

⁴⁹ Bei rund 492 Millionen Einwohnern in der Europäischen Union und 751 Abgeordneten im Europäischen Parlament kommen auf jeden Abgeordneten rechnerisch rund 655.000 Einwohner.

nicht zwingend zu einem Verstoß gegen das Prinzip der degressiven Proportionalität.

Diese Kriterien können das Prinzip der degressiven Proportionalität jedoch nur insoweit konkretisieren als die Größenunterschiede zwischen einem Mitgliedstaat und dem nächst größeren Mitgliedstaat relativ gering sind. Bei größeren Abständen zwischen zwei Mitgliedstaaten ist eine ganze Spannbreite von Sitzzuweisungen möglich, ohne diese Regeln zu verletzen. So weist der Beschlussvorschlag des Europäischen Parlaments Spanien mit 54 Sitzen nur gerade so viele Sitze zu, dass im Verhältnis zum nächst größeren Mitgliedstaat Italien keine Unterrepräsentation vorliegt. Man hätte jedoch Spanien auch 57 Sitze zuweisen können, ohne im Verhältnis zu Polen eine Überrepräsentation zu bewirken. Eine Definition des Prinzips der degressiven Proportionalität, die solche Spielräume für politische Verhandlungen lässt, ist verfassungsrechtlich unzureichend. Das Wahlrecht und die Wahlrechtsgrundsätze sind streng formal anzuwenden, um die Gefahr von gezielten Ungleichbehandlungen und sachfremden Erwägungen zu minimieren.⁵⁰ Dies hat Konsequenzen für die Anforderungen an die Eindeutigkeit des Verteilungsverfahrens. Das Ziel der Objektivität kann nur gewährleistet werden, wenn das Verfahren so beschaffen ist, dass es ohne weitere Anpassungen bei Veränderungen der Bevölkerungszahlen oder neuen Beitritten angewandt werden kann und ein eindeutiges Ergebnis liefert, das die verfassungsrechtlichen Vorgaben einhält. Dies sind insbesondere die Regeln zur Mindestrepräsentation, Obergrenze und Gesamtzahl der Abgeordneten. Es hat also transparent im Sinne von berechenbar und allgemein gültig zu sein. Für politische Gestaltungsspielräume bleibt insoweit kein Raum. Die Formalisierung des Verteilungsverfahrens fördert eine institutionelle Verfassungsorientierung. Zwar gewährleistet sie keinen vollständigen "Schleier des Nichtwissens".⁵¹ Die Bevölkerungsentwicklung ist für die Beteiligten jedoch nicht vollständig absehbar. Eine Änderung einer Berechnungsformel, mit der sich der Anspruch allgemeiner Gültigkeit verbindet, unterliegt höherem Begründungsbedarf als die Veränderung von konkreten Kontingenten, die ohnehin schon auf intransparente Weise festgelegt wurden. Dies gilt insbesondere angesichts der hohen Verfahrenshürden, die eine Änderung zu überwinden hat. Der Anspruch gewisser zeitlicher Beständigkeit des Verfahrens führt so zu einer größtmöglichen Orientierung an der fairen Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Prinzipien der Sitzverteilung. Demgegenüber waren die bisherigen Verhandlungsprozesse anfällig für sachfremde Erwägungen im Rahmen von Paketlösungen. Ein formalisiertes Berechnungsverfahren verspricht demgegenüber einen Gewinn an Rationalität.

⁵⁰ Martin Morlok, Art. 38 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Rn. 55; Hans Herbert von Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85, 86.

⁵¹ John Rawls, A Theory of Justice, 1999, 118 ff.

b) Gruppeneinteilung der Mitgliedstaaten unzulässig

Problematisch ist weiterhin, ob die bisher praktizierte Bildung von Gruppen von Mitgliedstaaten mit dem Prinzip degressiver Proportionalität vereinbar ist. Die Gruppenbildung äußert sich insbesondere in zwei Effekten. Zum einen wird zwischen Mitgliedstaaten einer Gruppe nicht weiter differenziert, auch wenn die Bevölkerungsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern die rechnerisch für einen Sitz benötigte Einwohnerzahl übersteigen. Dieses Phänomen einer Komplexitätsreduktion ist aus der Praxis parlamentarischer Versammlungen bekannt.⁵² Im Europäischen Parlament ist es ein Relikt, das auf die ursprüngliche Orientierung der Zusammensetzung an der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zurückgeht.⁵³ Zum anderen zeigt sich eine gruppierte Betrachtung darin, dass bei der Sitzverteilung primär das Verhältnis innerhalb einer Gruppe betrachtet wird, eine Kohärenz der Gesamtverteilung allerdings nicht gewährleistet ist. Eine solche Gruppenbildung liegt auch einem Modell zugrunde, das die Mitgliedstaaten in mindestens zwei Gruppen teilt und jeder Gruppe einen eigenen "Einwohner pro Abgeordneten-Quotienten" zuweist.⁵⁴

Legt man den Begriff der degressiven Proportionalität im Lichte des unionalen Demokratieprinzips aus, folgt daraus das Gebot eines einheitlichen Verteilungsverfahrens, das für die Gesamtheit der Sitze den gleichen Grad an Degressivität zugrunde legt. Die Abweichungen von dem Prinzip der Wahlgleichheit dienen der Verwirklichung des föderalen Prinzips, indem eine Mindestrepräsentation und eine Obergrenze eingefügt werden. Das föderale Prinzip kann aber nicht eine darüber hinausgehende Ungleichbehandlung von verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten rechtfertigen. Vielmehr müssen die Effekte dieser Grenzen gleichmäßig über die Gesamtverteilung verteilt werden. Mathematisch gesprochen ist gefordert, dass die Steigung der Funktion Einwohner pro Abgeordnetenmandat über die Gesamtverteilung stetig ist.⁵⁵

Der Beschlussentwurf des Europäischen Parlaments enthält noch Elemente der überkommenen Gruppenbildung, die mit Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) nicht vereinbar sind. Am auffälligsten ist dies bei der Zuteilung an Ungarn, Tschechien, Belgien, Portugal und Griechenland. Diese Mitgliedstaaten sollen jeweils 22 Abgeordnete erhalten, obwohl zwischen ihnen eine Bevölkerungsdifferenz von einer Million Einwohnern besteht. Die auf einen Abgeordneten entfallende Einwohnerzahl wird damit deutlich überschritten.

⁵² Stefan Marschall, Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen, 2005, 258 f.; Felix Arndt, Stichwort Parliamentary Assemblies, International, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck EPIL, i.E. 2008.

⁵³ Henry G. Schermers/Niels Blokker, International Institutional Law, 4. Aufl. 2003, § 569; Haag/Bieber, in: von der Groeben/Schwarze (Anm. 1), Art. 190 EG, Rn. 18.

⁵⁴ Variante B "stratified proportionality" bei Friedrich Pukelsheim, A Parliament of Degressive Representativeness?, Preprint 15/2007, 4.

⁵⁵ Dies gilt in dieser Strenge natürlich nur für die rechnerische, noch nicht gerundete Sitzverteilung.

Auch der im Europäischen Rat vereinbarte zusätzliche Sitz für Italien scheint dieser Gruppenbildung geschuldet. In Italien sollen trotz einer um 1,5 Millionen geringeren Einwohnerzahl genauso viele Abgeordnete gewählt werden, wie in Großbritannien. Hier steht im Hintergrund allerdings ein Streit um die richtige Bezugsgröße, der grundsätzlich strikt von der Frage des Verteilungsverfahrens zu trennen ist. Problematisch bleibt allerdings, dass der Sitzverteilungsbeschluss diese beiden Schritte miteinander vermengt und die Intransparenz weiter erhöht. Die Bezugsgröße muss, wie zuvor dargelegt, zwingend einheitlich bestimmt werden. Das folgende Verteilungsverfahren hat dann auf Grundlage dieser Entscheidung zu erfolgen und unterliegt somit einem Gebot der Folgerichtigkeit.⁵⁶ Eine nachträgliche punktuelle Anpassung des Ergebnisses ist nicht statthaft.

c) Degressive Proportionalität als dienendes Prinzip

Aus dem Demokratieprinzip folgt ein weiterer bedeutsamer Gesichtspunkt, der bei der Umsetzung des Grundsatzes der degressiven Proportionalität in eine konkrete Sitzverteilung zu beachten ist: Dies ist das Prinzip der Wahlgleichheit. Es sei in Erinnerung gerufen, dass die Festlegung einer degressiv-proportionalen Verteilung in einem verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnis zu dieser steht, wenn nicht sogar einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff darstellt.⁵⁷ Als Rechtfertigung kommen nur besondere Gründe in Betracht, an die strengere Anforderungen zu stellen sind als an einen Eingriff in den allgemeinen Gleichheitssatz.⁵⁸ Daraus folgt, dass diese Einschränkung so schonend wie möglich erfolgen muss. Der Grad an Degressivität ist also mit Blick auf das angestrebte Ziel zu minimieren. Eine degressiv-proportionale Verteilung führt zu einer Umverteilung von größeren zu kleineren Mitgliedstaaten. Diese Umverteilung ist kein Selbstzweck, sondern dient der Berücksichtigung bestimmter föderaler Gesichtspunkte. Die in Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) genannte Mindestrepräsentation und die Obergrenze sind die Ziele, die unter föderalen Gesichtspunkten legitim sind.⁵⁹ Hingegen wäre eine unspezifische Ungleichbehandlung der Wähler in größeren Mitgliedstaaten nicht statthaft, da sie nicht in transparenter Weise auf das zwingend erforderliche Maß begrenzt werden könnte.

⁵⁶ Das Gebot der Folgerichtigkeit bzw. Systemgerechtigkeit ist ein bekanntes Prinzip des gemeineuropäischen Wahlrechts, vgl. Dagmar Richter, Das Recht auf freie Wahlen, in: Grote/Marauhn (Hrsg.), EMRK/GG, 2006, Kap. 25 Rn. 29, 32.

⁵⁷ Oben II.1.

⁵⁸ Allgemeine Tendenz der VerfG laut Lenz (Anm. 16), 214 f.; vgl. auch Jochen A. Frowein, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, AöR 99 (1974), 72, 81; Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, 83 ff.; Mahrenholz (Anm. 10), 82 f. Selbst der EGMR stellt trotz grundsätzlicher Zubilligung eines weiten Ermessensspielraums höhere Anforderungen an die Rechtfertigung, soweit die Wahlgleichheit betroffen ist, dazu Richter (Anm. 56), Kap. 25 Rn. 29.

⁵⁹ Oben II.1., bei Anm. 20.

Das Prinzip der degressiven Proportionalität benennt also das Instrument der Umverteilung, da sowohl Mindestvertretung als auch Obergrenze nicht mit einer linear-proportionalen Verteilung erreicht werden können. Die hat auch die Funktion, andere Mechanismen auszuschließen, die für die Einhaltung des Rahmens denkbar wären. In diesem Sinne sind die hier entwickelten Grundlagen des Prinzips der degressiven Proportionalität nun mit Blick auf die in Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) vorgegebene Mindestrepräsentation und die Obergrenze für die Mandatskontingente jeweils spezifisch anzuwenden.

2. Zur Unzulänglichkeit rein mathematischer Anpassungsmethoden

Um die Einhaltung der Kontingenzgrenzen zu gewährleisten, sind von den Mathematikern Ramírez, Palomares und Márquez eine Reihe von mathematischen Methoden vorgeschlagen worden.⁶⁰ Ausgegangen wird dabei von einer linear-proportionalen Verteilung, die dann durch eine mathematische Funktion so modifiziert wird, dass der kleinste Staat sechs Sitze und der größte Staat 96 Sitze erhält. Als Funktionen, die diese Anforderungen erfüllen, werden eine Parabelfunktion und eine Potenzfunktion näher beschrieben.

Diese Methoden halten zwar die numerischen Grenzen der verfassungsrechtlichen Vorgabe ein. Ihre Schwäche liegt aber darin, dass sie nicht durch eine verfassungsrechtliche Perspektive auf den Zuteilungsmechanismus konstruiert wurden.

Insbesondere für die Parabelfunktion existiert kein Maßstab, warum gerade die in Betracht kommende Parabel den verfassungsrechtlichen Anforderungen am besten genügt und nicht andere mehr oder weniger gebogene Funktionen rechtlich zulässige Ergebnisse liefern können.⁶¹

Die von Ramírez, Palomares und Márquez verwandte Potenzfunktion enthält ebenfalls ein Element, das rechtlich zweifelhaft ist. In die Berechnung der Anpassung fließen die Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten nur vermindert um die Einwohnerzahl des kleinsten Mitgliedstaates ein. Der mathematische Sinn dieser Konstruktion scheint einleuchtend zu sein: Es wird sichergestellt, dass der kleinste Mitgliedstaat exakt sechs Sitze erhält und der größte Mitgliedstaat exakt 96 Sitze. Verfassungsrechtlich lässt sich diese Verzerrung allerdings schwerlich rechtfertigen, insbesondere weil sie sich auf kleinere Mitgliedstaaten tendenziell stärker auswirkt als auf größere.

Die defizitäre Leistungsfähigkeit rein mathematischer Modelle zeigt sich auch an der Begründung, mit der die Parabelmethode der Potenzfunktion vorgezogen wird. Es wird schlicht festgestellt, die Parabelmethode bevorzuge die kleinen Mit-

⁶⁰ Victoriano Ramírez/Antonio Palomares/Maria L. Márquez, *Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States*, in: Pukelsheim/Simeone (Hrsg.), *Mathematics and Democracy*, 2006, 205.

⁶¹ So auch die Kritik der Berichterstatter im Europäischen Parlament Lamassoure und Severin (Anm. 46), 17, Rn. 11.

gliedstaaten weniger und kompensiere daher die Mindestrepräsentation besser.⁶² Bei Lichte besehen heißt dies nichts anderes, als dass die mittleren Mitgliedstaaten bevorzugt werden. Welches der Modelle aber der Struktur und dem Zweck der verfassungsrechtlichen Vorschriften und Prinzipien besser gerecht wird, bleibt im Dunkeln. Erforderlich ist hingegen, das Zuteilungsmodell mit Blick auf das zugrundeliegende Spannungsverhältnis zwischen demokratischem und föderalem Prinzip auszugestalten. Dabei ist insbesondere transparent zu machen, wie die ideal-demokratische Verteilung durch die föderalen Belange Mindestrepräsentation und Obergrenze modifiziert wird. Den verfassungsrechtlichen Belangen wird dabei noch nicht hinreichend Rechnung getragen, wenn die absoluten Zahlenwerte für diese Grenzen eingehalten werden und eine allgemeine Berechnungsformel vorliegt. Vielmehr ist auch die dienende Funktion des Prinzips der degressiven Proportionalität zu berücksichtigen, um den zulässigen Grad an Degressivität bestimmen zu können.

3. Grundmandate zur Gewährleistung der Mindestrepräsentation

Die Umsetzung einer Mindestrepräsentation der Mitgliedstaaten, die funktional abgeschlossene Wahlkreise bilden, kann prinzipiell auf zwei Arten erfolgen. Entweder wird die Sitzzahl der Mitgliedstaaten, die nach der vorgeschriebenen, in der Regel strikt proportionalen Verteilung die festgelegte Mindestzahl nicht erreichen, angehoben. Die Sitzverteilung der übrigen Mitgliedstaaten wird hingegen nur geringfügig verändert. Da dann die durchschnittlich auf einen Abgeordneten entfallene Einwohnerzahl in jedem dieser Mitgliedstaaten innerhalb des Rundungsfehlers gleich ist, bewirkt ein solcher Mechanismus keine degressiv proportionale Verteilung. Die Ungleichheiten zwischen den Durchschnittszahlen in den Wahlkreisen beschränken sich vielmehr auf diejenigen, die nur die Mindestzahl an Sitzen zugeteilt bekommen. Ein solcher Verteilungsmechanismus findet sich in der Schweiz⁶³ und in den USA⁶⁴.

Die andere Möglichkeit liegt darin, jedem Wahlkreis vorab eine Zahl an Grundmandaten zuzuweisen und für die verbleibenden Sitze eine proportionale Verteilung vorzunehmen. Dieses System kommt in Spanien zur Anwendung. Es führt dazu, dass auch unter den kleineren Mitgliedstaaten eine Differenzierung nach der relativen Größe stattfindet. Nur den Mitgliedstaaten, die in der proportionalen Verteilung rechnerisch nicht einmal einen Sitz erhalten, werden lediglich die Grundmandate zugeteilt. Eine solche Ausgestaltung der Mindestrepräsentation

⁶² Ramírez/Palomares/Márquez (Anm. 60), 220.

⁶³ Art. 149 Abs. 4 Schweizer Bundesverfassung, Art. 17 Bundesgesetz über die politischen Rechte.

⁶⁴ Anders als Lenz (Anm. 16), 336 f. annimmt. Vgl. U.S. Code Titel 2, Ch. 1 Sec. 2a. So erhält Montana, obwohl es 905.316 Einwohner und damit mehr als den durchschnittliche Vertretungsquotienten von 646.952 Einwohnern / Repräsentant hat, nur einen Sitz, vgl. die Zahlen des US Census 2000 auf <<http://www.census.gov/population/www/censusdata/apportionment.html>>. Bei einer echten Vorabverteilung erhielte es hingegen mindestens zwei Sitze.

führt zu einer degressiv proportionalen Verteilung, da der Verzerrungseffekt der Grundmandate mit steigender Bürgerzahl abnimmt.

Für die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ist nur das zweite Modell zulässig. Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) fordert ausdrücklich eine degressiv proportionale Verteilung, die mit dem ersten Modell nicht erreicht werden kann. Auch unter funktionalen Gesichtspunkten ist das zweite Modell jedenfalls dann zu bevorzugen, wenn die Mindestrepräsentation mehr als einen Sitz umfasst. Für eine Mindestrepräsentation von sechs Sitzen, wie sie für das Europäische Parlament normiert ist, gilt dies allemal. Ansonsten würde in der Gruppe der kleineren Mitgliedstaaten keine Differenzierung stattfinden. Innerhalb dieser Gruppe fänden sich Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Einwohnerzahlen: im konkreten Fall der Europäischen Union kämen auch Mitgliedstaaten mit einer um den Faktor sechs größeren Einwohnerzahl nicht über die Mindestrepräsentation hinaus. Im Ergebnis würden die relativen Lasten der Mindestrepräsentation vor allem von den kleineren Mitgliedstaaten getragen. Dass dies mit dem Gedanken einer fairen Repräsentation nicht vereinbar wäre, hat sich auch im unionalen Verfassungsrecht niedergeschlagen. Art. 14 EUV (Lissabon) erteilt einer Gleichbehandlung von derart Ungleichem eine klare Absage. Die aus dem Grundsatz der degressiven Proportionalität folgende Regel, dass größere Mitgliedstaaten immer dann mehr Sitze erhalten, wenn die Differenz der Einwohnerzahlen nicht innerhalb des Rundungsfehlers des angewandten Verfahrens liegt, wird auch im Rahmen der Mindestrepräsentation nicht aufgehoben.

Damit ist allerdings noch nicht geklärt, wie viele Grundmandate vergeben werden sollen. Auf den ersten Blick scheint die einfachste Lösung zu sein, so viele Grundmandate zu vergeben, wie die Verfassung als Mindestrepräsentation vorsieht. Allerdings kann dies dazu führen, dass der kleinste Mitgliedstaat sogar mehr als sechs Sitze erhält, wenn er bereits so groß ist, dass er bei der proportionalen Verteilung weitere Sitze zugeteilt bekommt. Dies ist mit dem Demokratieprinzip nicht vereinbar, da es eine Verzerrung der Proportionalität bewirkt, die über den Grad hinausgeht, der für die Einhaltung der Mindestrepräsentation erforderlich ist. Die Zahl der Grundmandate und die Mindestrepräsentation sind also strikt voneinander zu unterscheiden.

Um festzustellen, wie viele Grundmandate notwendig sind, um die Mindestvertretung zu erreichen, ist die vollständige Sitzverteilung, die auch die Obergrenze einhält, zunächst mit nur einem Grundmandat vorzunehmen. Erreicht der kleinste Mitgliedstaat damit nicht die Mindestvertretung, ist die Verteilung mit einem zusätzlichen Grundmandat zu wiederholen bis die Mindestvertretung erreicht wird. In der Praxis wird man aufgrund der Größe des kleinsten Mitgliedstaates abschätzen können, wie viele Grundmandate notwendig sind. Zu überprüfen ist dann lediglich, ob bei einem Grundmandat weniger die Mindestvertretung nicht erreicht wird.

4. Umsetzung der Obergrenze

Wie gesehen bewirkt schon die Einführung von Grundmandaten, die vorab verteilt werden, prinzipiell eine leicht degressiv-proportionale Verteilung. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben verlangen aber zudem, dass in keinem Mitgliedstaat mehr als 96 Abgeordnete zu wählen sind. Auch die Einhaltung ist im Einklang mit dem Prinzip der degressiven Proportionalität auszugestalten.

Für die Umsetzung der Obergrenze an Mandaten, die einem Mitgliedstaat zugewiesen werden können, kann man grundsätzlich zwei Modelltypen unterscheiden. Eine Möglichkeit ist, die Verteilung der Sitze, nachdem die Grundmandate zugeteilt worden sind, zunächst strikt proportional zur Bezugsgröße vorzunehmen.⁶⁵ Da bei diesem Verfahren auf Deutschland mit 108 Sitzen mehr als 96 Sitze entfielen, müssten dann entweder in einem zweiten Schritt diese überzähligen Sitze verteilt werden. Oder Deutschland erhält 96 Sitze und die Verteilung wird mit den verbleibenden Mandaten neu angesetzt. Erreicht ein weiterer Mitgliedstaat die Obergrenze wird dieser Schritt wiederholt.⁶⁶

Die Alternative zu solchen mehrstufigen Verfahren besteht darin, die Verteilungsformel sogleich so zu wählen, dass der größte Mitgliedstaat nicht mehr als 96 Sitze erhält. Dies ist nur möglich, wenn die Bezugsgröße nicht linear-proportional zur Berechnung der Sitzverteilung herangezogen wird. Dies kann als einstufiges Zuteilungsverfahren bezeichnet werden.

a) Mehrstufige Verfahren

Beide beschriebenen mehrstufigen Verfahren sind im Kern linear-proportionale Verfahren. Werden nur die überzähligen Restsitze neu verteilt, erhalten in der zweiten Verteilungsstufe insbesondere die großen Mitgliedstaaten, die die Höchstgrenze noch nicht erreicht haben, Sitze. Das liegt daran, dass die Wahlzahl für einen dieser zusätzlich zu verteilenden Sitze in der Regel sehr hoch ist und daher nur die größeren Mitgliedstaaten eine Chance haben, bei der Verteilung berücksichtigt zu werden. Die Umverteilung der Sitze erfolgte also in der Praxis nicht gleichmäßig über alle Mitgliedstaaten und ist schon deshalb problematisch. Dies ist bei einer

⁶⁵ Die Formel für dieses Verfahren lautet $S(\text{MS}) = 5 + \text{Einwohnerzahl}(\text{MS})/\text{Zuteilungszahl}$. Die Zuteilungszahl errechnet sich aus der Gesamteinwohnerzahl der EU/(751 - Zahl der Grundmandate). Jeder Mitgliedstaat erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. Die Verteilung der restlichen, zu 751 noch fehlenden, Sitze erfolgt nach den höchsten Bruchteilen. In der Sache ist dies das Verfahren nach Hare/Niemeyer. Dieses Modell hat Wessels bereits 1990 vorgeschlagen, als es um die Anpassung der Sitzverteilung an die Wiedervereinigung Deutschlands ging. Institutionelle Strategien für die Politische Union: Eine Neuauflage der EEA, Integration 1990, 192. In der aktuellen Debatte ist diese Methode im Europäischen Parlament insbesondere von den Abgeordneten Wieland und Friedrich eingebracht worden.

⁶⁶ Dieses Verfahren liegt im Prinzip der Variante A bei Friedrich Pukelsheim, A Parliament of Degressive Proportionality, Preprint Nr. 15/2007 zugrunde. Zur iterativen Methode der Berechnung des Divisors vgl. Friedrich Pukelsheim, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, DÖV 2004, 405, 410.

Neuansetzung der Verteilung mit einer angepassten Zuteilungszahl anders. Für die Mitgliedstaaten, die nicht von der Obergrenze betroffen sind, folgt die Verteilung der Sitze jenseits der Grundmandate linear-proportional.

Bei beiden Varianten ist es im Prinzip sogar möglich, dass ein weiterer Mitgliedstaat die Obergrenze von 96 Abgeordneten erreicht. Er erhielte damit die gleiche Zahl von Abgeordneten wie der größte Mitgliedstaat, obwohl er signifikant weniger Einwohner hätte. Die Verteilung wäre insoweit nicht mehr proportional zur Einwohnerzahl und stünde schon deshalb im Konflikt zum Prinzip der degressiven Proportionalität. Aber auch wenn kein anderer Mitgliedstaat die Obergrenze erreichte, würde ein mehrstufiges Verfahren zu mindestens zwei Klassen von Mitgliedstaaten führen. Die Mitgliedstaaten, die die Obergrenze erreichen, und denen, die unterhalb dieser Grenze liegen, stünden nicht mehr in einem Verhältnis degressiver Proportionalität, bei dem der Grad der Degressivität bestimmt werden könnte. Insoweit ist das Bild spiegelbildlich zur Situation bei der Untergrenze, wo eine Anhebung auf die Mindestzahl ebenfalls zu verschiedenen Klassen von Mitgliedstaaten führen würde.

Die Festlegung der Obergrenze auf 96 Abgeordnete kann nicht überzeugend als Einschränkung des Prinzips der degressiven Proportionalität interpretiert werden, die einen Bruch der Proportionalität erlaubt.⁶⁷ Eine solche Konstruktion ginge von einer Spannung der beiden Elemente des Art. 14 EUV (Lissabon) aus. Dies setzte voraus, dass die degressive Proportionalität einen von der Obergrenze unabhängigen Selbstzweck besitzt, der seinerseits durch föderale Gesichtspunkte eingeschränkt werden könnte. Begreift man degressive Proportionalität demgegenüber – wie oben dargelegt – als dienendes Instrument, um das Ziel u.a. der Obergrenze zu erreichen, können diese beiden Elemente nicht in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Eine Einschränkung des Prinzips ist zudem nicht erforderlich. Es existiert nämlich ein Modell, das die entwickelten Anforderungen erfüllt, also eine degressiv proportionale Verteilung objektiv und kohärent gewährleisten kann. Damit entfielen ein Rechtfertigungsgrund für eine nicht (degressiv-)proportionale Verteilung selbst dann, wenn man diesen prinzipiell anerkennen wollte.

b) Einstufiges Verfahren: Das Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen

Die einstufige Modellbildung geht davon aus, dass die Verteilungsformel so zu wählen ist, dass der größte Mitgliedstaat höchstens exakt 96 Sitze erhält. Falls eine linear-proportionale Verteilung der Mandate jenseits der Grundmandate dies nicht gewährleistet, lässt sich die notwendige Umverteilung durch eine Potenzfunktion herstellen, bei der die Potenz kleiner als 1 ist. Dies beruht auf folgendem Zusammenhang.

Bei einer linearen Proportionalität finden die Einwohner eines Mitgliedstaates gleichgewichtig Eingang in das Verteilungsverfahren. Gewichtet man nun die Ein-

⁶⁷ Dies deutet auch Pukelsheim (Anm. 54), 3, an der sich deshalb gegen die Aufnahme dieses Prinzips in den Vertrag aussprach.

wohnerzahlen, indem man sie mit einem Faktor kleiner als 1 potenziert, nimmt der Einfluss eines Mitgliedstaates mit steigender Einwohnerzahl immer weniger zu. Insgesamt erfolgt dadurch eine Umverteilung von den größeren zu den kleineren Mitgliedstaaten. Die Einwohner der Mitgliedstaaten finden also degressiv-proportional Berücksichtigung. Gegen ein solches Verfahren ist eingewandt worden, dass unklar sei, welcher Grad an Degressivität zu wählen sei.⁶⁸ Dies vernachlässigt allerdings, dass die Umverteilung kein Selbstzweck und ihr Ziel primärrechtlich eindeutig bestimmt ist: Die Potenz so zu wählen, dass gerade so viele Sitze umverteilt werden, dass der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat 96 Sitze erhält. Diese Anforderung folgt einerseits aus Art. 14 Abs. 2 Satz 4 EUV (Lissabon), andererseits aus dem Demokratieprinzip. Eine höhere Potenz führte dazu, dass der größte Mitgliedstaat mehr als die zulässigen Sitze erhielte. Sie ist daher unzulässig. Eine niedrigere Potenz, die zu einer Zuweisung von weniger als 96 Sitzen an den größten Mitgliedstaat führte, schränkte die aus dem Demokratieprinzip folgende Wahlgleichheit noch weiter ein. Da Art. 14 Abs. 2 EUV (Lissabon) einen abschließenden Ausgleich zwischen Demokratieprinzip und föderalem Prinzip vornimmt, ist der Rechtfertigung dieser weitergehenden Einschränkung durch das föderale Prinzip jedoch der Boden entzogen.⁶⁹ Verfassungsrechtlich lässt sich somit für jede konkrete Bevölkerungsverteilung auch ein maximaler Grad an Degressivität ableiten.

Die Sitzzahl eines Mitgliedstaates lässt sich dann durch folgende Formel errechnen:

$$S_{MS(i)} = GM_{(\min)} + \frac{E_{MS(i)}^x}{\sum_{i=1-27} [E_{MS(i)}]^x} * (751 - 27 * GM_{(\min)})$$

E : Zahl der Einwohner im Mitgliedstaat i; S : Zahl der im Mitgliedstaat i zu wählenden Mandate; GM(min): Zahl der für jeden Mitgliedstaat vorab zu vergebenden Grundmandate

Die Sitzzahl jenseits der Grundmandate bemisst sich aus dem Anteil der gewichteten Einwohnerzahl eines Mitgliedstaates an der Summe der gewichteten Einwohnerzahlen aller Mitgliedstaaten, multipliziert mit der Zahl der jenseits der Grundmandate zu vergebenden Sitze. Bei einer Gesamtzahl von 751 Abgeordneten und 27 Mitgliedstaaten und fünf Grundmandaten pro Mitgliedstaat sind jenseits der Grundmandate noch 616 Sitze zu verteilen.

⁶⁸ Lamassoure/Severin (Anm. 46), 17, Rn. 11.

⁶⁹ Davon geht auch der Beschlussentwurf aus, wenn in Art. 1 Spiegelstrich 1 festgelegt wird, dass die Mindest- und Höchstzahlen uneingeschränkt ausgeschöpft werden müssen.

Der Gewichtungsfaktor x wird errechnet, indem man in der Gleichung $S = 96$ setzt und die Einwohnerzahl des größten Mitgliedstaates einsetzt. x lässt sich dann durch ein numerisches Verfahren bestimmen. Sind die Bevölkerungszahlen für alle Mitgliedstaaten bekannt, erfüllt nur ein Wert für x , der kleiner als eins ist, diese Gleichung. Es ergibt sich also eine eindeutige Lösung.

In dem hier vorgeschlagenen Modell wird nach der Gewichtung der Einwohnerzahlen das Verfahren von Hare/Niemeyer für die Zuweisung der Sitze angewandt. Alternativ könnte ein Divisorverfahren, z. B. St. Lague/Schepers zum Einsatz kommen, das in der Regel zum gleichen Ergebnis kommen würde. Das Verfahren nach d'Hondt ist nicht empfehlenswert, da hier die größeren Mitgliedstaaten bevorzugt werden⁷⁰ und so die Gefahr besteht, dass die Obergrenze von 96 Sitzen nicht eingehalten wird.

Die Gewichtung der Einwohnerzahlen in dem hier vorgeschlagenen Modell ist in zweifacher Hinsicht föderal. Zum einen orientieren sich die Gliederung der Einwohner und ihre Gewichtung strikt an den Grenzen der Mitgliedstaaten, die sich insoweit als föderale Gliederungen begreifen lassen. Zum anderen rechtfertigt sich die mit der Gewichtung verbundene Einschränkung der Wahlgleichheit aus dem föderalen Prinzip.

5. Der Beschlussvorschlag des Lissabonner Gipfels im Lichte des Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen

a) Die Sitzverteilung nach dem Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen

Die Anwendung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben auf die konkreten Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten der EU ergibt die in der letzten Spalte der folgenden Tabelle ausgewiesenen Kontingentsgrößen. Die Mindestvertretung wird bei fünf Grundmandaten pro Mitgliedstaat erreicht. Der Gewichtungsfaktor beträgt bei dieser Bevölkerungsverteilung $\approx 0,867074$. Als Bezugsgröße sind die Einwohnerzahlen verwandt worden, die auch dem in Spalte 3 aufgeführten Beschlussvorschlag des Europäischen Parlaments in der Fassung der politischen Einigung des Europäischen Rates zugrunde gelegen haben⁷¹. Dies ist aus Gründen der Vergleichbarkeit der beiden Vorschläge notwendig, macht aber gerade keine Aussage darüber, ob die Bezugsgröße richtig gewählt ist.⁷² Es geht an dieser Stelle lediglich

⁷⁰ Allgemein zu den Effekten des Systems Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 53 ff., aus mathematischer Sicht Friedrich Pukelsheim, Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, KritV 2000, 76; grundlegend Michael L. Balinski/Hobart P. Young, Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man One Vote, 1982.

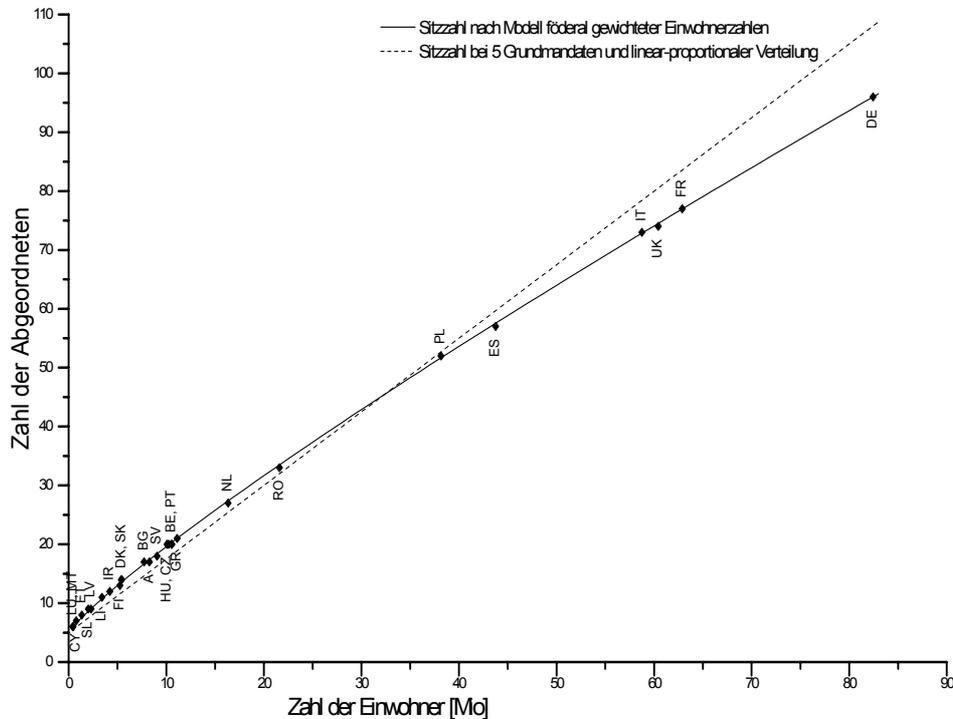
⁷¹ Lamassoure/Severin (Anm. 46), Anhang 1, mit Verweis auf Ratsdokument 15124/06.

⁷² Zu den Zweifeln hieran, vgl. oben III.

darum, zu überprüfen, ob die durch die Organe angestrebte Zuteilung hinsichtlich des Verfahrens rechtmäßig ist oder nicht.

Mitgliedstaat	Einwohnerzahl in Mio.	Vorschlag EP / Europ. Rat	Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen
Malta	0,404	6	6
Luxemburg	0,460	6	6
Zypern	0,766	6	7
Estland	1,344	6	8
Slowenien	2,003	8	9
Lettland	2,295	9	9
Litauen	3,403	12	11
Irland	4,209	12	12
Finnland	5,256	13	13
Dänemark	5,389	13	14
Slowakei	5,428	13	14
Bulgarien	7,719	18	17
Österreich	8,266	19	17
Schweden	9,048	20	18
Ungarn	10,077	22	20
Tschechien	10,251	22	20
Belgien	10,511	22	20
Portugal	10,570	22	20
Griechenland	11,125	22	21
Niederlande	16,334	26	27
Rumänien	21,610	33	33
Polen	38,157	51	52
Spanien	43,758	54	57
Italien	58,752	73	73
UK	60,422	73	74
Frankreich	62,886	74	77
Deutschland	82,438	96	96

Die Auswirkungen der Gewichtung der Bevölkerungszahlen lassen sich anschaulich in der folgenden Grafik erkennen:



Im Vergleich zu einer jenseits der fünf Grundmandate linear-proportionalen Verteilung zeigt sich, dass die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten bis einschließlich Rumänien gewinnen, während die größeren Mitgliedstaaten weniger Sitze erhalten. Insgesamt werden 34 Sitze oder rund 4,5 % durch die Gewichtung umverteilt.⁷³

b) Defizite der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Verteilung

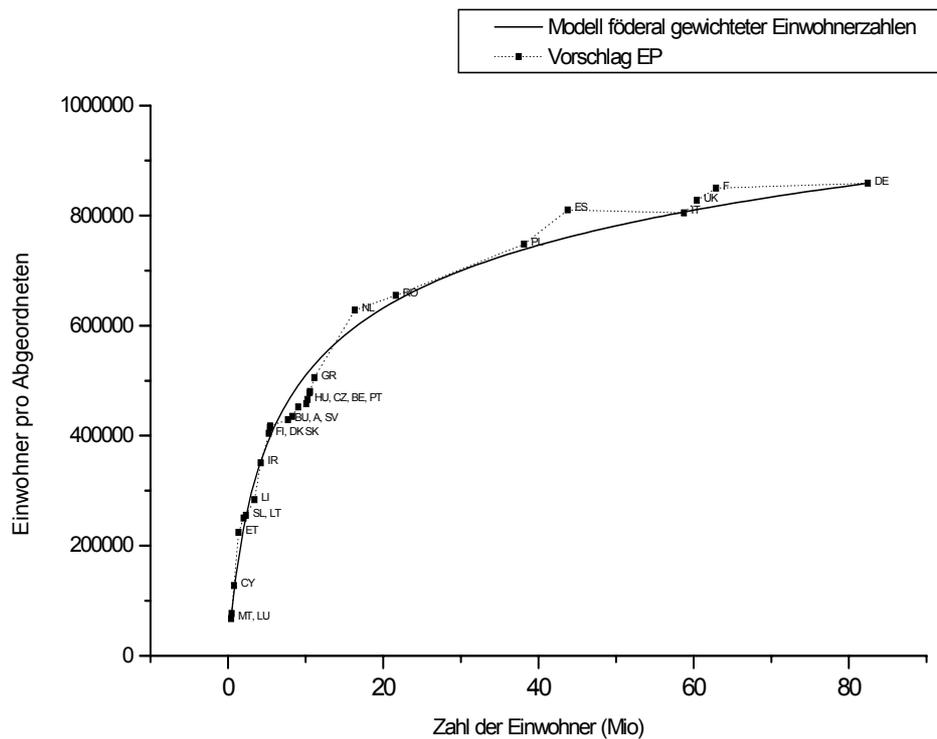
Vergleicht man die Verteilung des Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen mit der von den Rechtssetzungsorganen angestrebten Zuteilung, werden die verfassungsrechtlichen Defizite der letzteren deutlich erkennbar.

In Tabelle 1 fett markiert sind die Fälle, in denen die Abweichung der vorgeschlagenen von der rechnerisch richtigen, nicht gerundeten Verteilung mehr als einen Sitz beträgt. Dies zeigt, dass die vorgeschlagene Zusammensetzung signifikant

⁷³ Die Gesamtumverteilung im Vergleich zu einer linear-proportionalen Verteilung ohne Grundmandate beträgt bei der zugrunde liegenden Bevölkerungsverteilung 108 Sitze.

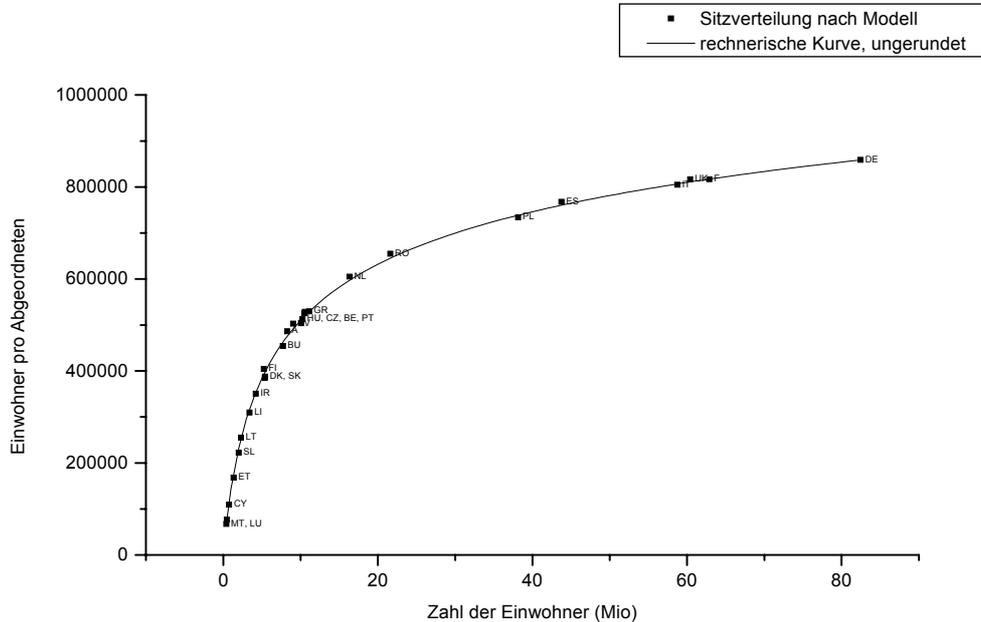
von der verfassungsrechtlich gebotenen Verteilung abweicht. Dies überrascht nicht, beruht doch die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Verteilung schon ausweislich der Begründung des Ausschussberichts nicht auf einem formalisierten und allgemein gültigen Verteilungsverfahren.⁷⁴

Die folgende Grafik verdeutlicht die Brüche im Grad der Degressivität, die sich bei der vom Europäischen Rat angestrebten Verteilung ergeben:



Deutlich lässt sich die Verletzung des Prinzips der degressiven Proportionalität für die eben angesprochenen Fälle erkennen, die das Fehlen eines kohärenten Gesamtkonzepts unterstreichen. Diese Abweichungen beruhen nicht lediglich auf Rundungsfehlern, wie ein Vergleich der nicht gerundeten Idealverteilung mit der gerundeten Verteilung nach dem Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen verdeutlicht:

⁷⁴ Lamassoure/Severin (Anm. 46), 17, Rn. 11.



Besonders auffällig sind die Unterschiede in der Sitzverteilung für die Mitgliedstaaten zwischen Bulgarien und Griechenland, sowie in den Zuweisungen an Estland, Spanien und Frankreich. Um diesen Befund zu erhärten, ist den Gründen für diese Abweichung nunmehr im Einzelnen nachzugehen.

Schlüssel zum Verständnis der Bevorzugung der Mitgliedstaaten von Bulgarien bis Griechenland sind die Verhandlungen auf dem Nizzaer Gipfel. Dort wurde die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments mit Blick auf die anstehende Osterweiterung neu verhandelt. Entgegen der ursprünglichen Planung von 20 Sitzen wurden für Portugal, Belgien und Griechenland 22 Sitze vorgesehen, um ihre Zustimmung zur Neugewichtung der Abstimmungsregeln im Rat zu erreichen. Dies führte schon damals zu einer Verletzung des Degressivitätsgrundsatzes.⁷⁵ Im Rahmen der Beitrittsverträge wurde dann auch die Kontingentsgröße für Ungarn und Tschechien auf diese Zahl festgelegt.

Mit der Normierung des Prinzips der degressiven Proportionalität im Lissabonner Vertrag wurde eine Korrektur dieser Verteilung unumgänglich. Anstatt nun aber den Fehler von Nizza zu korrigieren und die Sitze für Ungarn, Tschechien, Belgien und Portugal auf 20 abzusenken, wurden Schweden, Österreich und Bulgarien mehr Sitze zugewiesen.⁷⁶ Hintergrund dürfte das Bestreben sein, keinem

⁷⁵ Moberg (Anm. 47), 280.

⁷⁶ Lamassoure/Severin (Anm. 46), Anhang 1.

Mitgliedstaat außer Deutschland weniger Sitze als nach der Nizzaer Lösung zuzuweisen.

Auch bei Spanien erklärt sich die neue Kontingenzgröße aus dem Bezugspunkt Nizza. Die Notwendigkeit der Korrektur ergab sich hier allerdings aus der Bevölkerungsentwicklung in der Zeit seit dem Jahr 2000, in der Spanien signifikant an Einwohnern hinzugewonnen hat.⁷⁷ Die Abgeordnetenzahl wurde gerade soweit erhöht, dass im Verhältnis zum nächst größeren Mitgliedstaat Italien keine offensichtliche Verletzung des Prinzips degressiver Proportionalität mehr vorlag. Entsprechendes gilt für Frankreich. Hier spielte wohl ebenfalls eine Rolle, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten aufgebrochen wurde, die bisher immer die gleiche Zahl an Abgeordneten erhalten hat. In keinem der drei Fälle wurde hingegen darauf geachtet, ob die Sitzzuweisung sich stimmig in das Gesamtgefüge einpasst.

Bestimmendes Prinzip bei der von den europäischen Organen vorgeschlagenen Sitzverteilung ist der Schutz des Besitzstands von Nizza⁷⁸. Die Spielräume, die eine in problematischer Weise vage Definition des Prinzips der degressiven Proportionalität gelassen hat, wurden in diesem Sinne genutzt. Dieser Gesichtspunkt kann aber keine legitime Begründung für die Gestaltung der Zuteilung liefern, da er die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Kern in Frage stellt. Koppelt man die Sitzverteilung im Rahmen der Kontingenzgrenzen an die Bevölkerungszahlen, muss eine Entwicklung der Bevölkerungszahlen auch gerade zu Mandatsverlusten führen können. Jede Beschränkung dieses Zusammenhangs wäre eine willkürliche Setzung, die bei konstanter Gesamtgröße immer dazu führt, dass auf der anderen Seite in einem Mitgliedstaat weniger Abgeordnete gewählt werden als geboten. Für eine solche Setzung bietet Art. 14 EUV (Lissabon) keinerlei Anhaltspunkte. Sie dem politischen Gestaltungsspielraum zu überlassen, ist aufgrund der gebotenen Formalität des Wahlrechts unzulässig.

Einen Sonderfall bildet die Schlechterstellung Estlands im Vergleich zum hier vertretenen Modell. Möglicherweise hat eine Rolle gespielt, dass ein ganz erheblicher Anteil der Wohnbevölkerung nicht die Unionsbürgerschaft besitzt. Allerdings dürfen eventuelle Fehler bei der Bestimmung der Bezugsgröße nicht das Verteilungsverfahren im engeren Sinne beeinflussen.

Ähnlich gelagert ist der Fall Italiens. Der Europäische Rat hat ohne weitere Begründung angenommen, dass der in Lissabon geschaffene zusätzliche Sitz Italien zugewiesen wird.⁷⁹ Hintergrund ist das Vorbringen Italiens, es sei durch die Wahl der Bezugsgröße benachteiligt worden. Diese unbegründete und intransparente Zuweisung von Sitzen ist mit den primärrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar. Dieses Vorgehen führt schließlich noch zu einem offensichtlichen Verstoß gegen das Prinzip der degressiven Proportionalität, wenn man die Bevölkerungszahlen

⁷⁷ Der Zuwachs beträgt fast 3,8 Millionen Einwohner, vgl. Eurostat, Europa in Zahlen, Eurostat-Jahrbuch 2006-07, 51.

⁷⁸ Zur Geschichte des Bestandsschutzarguments bei der Sitzverteilung und seiner rechtlichen Unbeachtlichkeit bereits L e n z (Anm. 16), 236 ff.

⁷⁹ Erklärung zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Dok.-Nr. DS 869/07.

zugrunde legt. Während in Spanien rund 810.333 Einwohner auf einen Abgeordneten entfallen, sind dies im deutlich bevölkerungsreicheren Italien nur rund 804.822 Einwohner. Würde diese Verteilung letztlich angenommen, setzten sich die rechtsetzenden Organe in der konkreten Zuweisung der Sitze in Widerspruch zu ihren eigenen im gleichen Beschluss aufgestellten Kriterien.

Die Abweichungen der im Europäischen Rat politisch gebilligten Sitzverteilung von den Ergebnissen des Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen lassen sich also sämtlich auf mit dem Primärrecht nicht vereinbare Gründe zurückführen. Dies unterstreicht nicht nur die Rechtswidrigkeit des angestrebten Beschlusses, sondern zeigt auch die Leistungsfähigkeit dieses Modells der Sitzverteilung.

V. Anpassung der Sitzverteilung an die Bevölkerungsentwicklung

Die objektive und transparente Koppelung der Sitzverteilung auf die Mitgliedstaaten an die Bevölkerungsverteilung hat neben der verfahrensrechtlichen Seite auch eine zeitliche Komponente. Das Ziel, die Bevölkerungsverteilung – wenn auch föderal modifiziert – abzubilden, wird nur erreicht, wenn die Sitzverteilung der Bevölkerungsentwicklung angepasst wird. Dass die Mandatskontingente nunmehr sekundärrechtlich bestimmt werden, ist auch in dieser Hinsicht bedeutungsvoll. Dies ermöglicht prinzipiell eine zeitnahe Anpassung vor jeder Wahl. Die bisher auch im Verfahren nach Art. 190 Abs. 4 EGV notwendige Annahme nach den mitgliedstaatlichen Verfahren war demgegenüber dafür zu aufwändig.

Dass die Wahlkreiseinteilungen regelmäßig an die Bevölkerungsentwicklung angepasst werden müssen, lässt sich im Prinzip aus dem gemeineuropäischen Bestand an entsprechenden Regelungen ableiten. Z. B. in Spanien, Schweden, Finnland und Dänemark werden die Wahlkreise vor jeder Wahl angepasst. Das deutsche Bundeswahlgesetz koppelt die Erforderlichkeit einer Neuabgrenzung an das Überschreiten einer Schwelle. Weicht ein Wahlkreis um mehr als 25 % vom Durchschnitt ab, ist eine Neueinteilung vorgeschrieben.⁸⁰ Die Wahlkreiskommission überprüft dieses Kriterium in jeder Legislaturperiode.

Eine Reihe von weiteren Staaten sehen längere Überprüfungsintervalle vor. In Großbritannien erfolgt eine regelmäßige Überprüfung alle 8 bis 12 Jahre⁸¹. In zahlreichen anderen Staaten wird eine Anpassung im Zusammenhang mit regelmäßigen Volkszählungen vorgenommen, die typischerweise alle 10 Jahre stattfinden.⁸² Gleiches gilt in den USA für die Verteilung der Sitze im Repräsentantenhaus auf die Bundesstaaten der USA.⁸³ In Frankreich soll eine Anpassung der Wahlkreise an die

⁸⁰ § 3 Abs. 1 Nr. 3 BWG.

⁸¹ Sec. 3(1) Parliamentary Constituencies Act 1986.

⁸² Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in den westlichen Demokratien, den USA und Kanada, ZaöRV 57 (1997), 633, 635.

⁸³ Art. I Sec. 2 US Constitution.

Bevölkerungsentwicklung mindestens nach jeder zweiten Volkszählung erfolgen.⁸⁴ Seit 1986 ist die Einteilung jedoch nicht verändert worden. Lediglich vereinzelt findet sich eine prinzipiell stabile Mandatszuweisung an die Wahlkreise, so z. B. in Luxemburg.

Für die Wahlen zum Europäischen Parlament sprechen überzeugende Argumente dafür, eine Anpassung für jede Wahl zu verlangen. Dies ergibt sich aus einer genaueren Analyse des zentralen Grundes, der gegen einen solchen Anpassungsrhythmus angeführt wird. Dieser besteht in einem Kontinuitätsinteresse, das vor allem bei Mehrheitswahlsystemen relevant ist. Eine Veränderung der Wahlbezirksgrenzen vor jeder Wahl erlaubt weniger kontinuierliche politische Arbeit und den Aufbau entsprechender Infrastruktur. Bei Mehrpersonenwahlkreisen ist dies hingegen weniger von Bedeutung, da regelmäßig nicht die politischen Grenzen verändert werden müssen, sondern lediglich deren Gewichtung. Die Veränderungen betreffen also eher Fragen der parteiinternen Organisation. Das Ziehen von Wahlkreisgrenzen ist zudem ein aufwändiger und komplexer Prozess, der eine Anpassung vor jeder Wahl als unverhältnismäßig erscheinen lässt. Dies trifft auf die Neuverteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten nicht zu, da dies ein rein rechnerischer Vorgang ist.

Eine Ausnahme bilden in der Theorie Mitgliedstaaten, die mit dem System der Single Transferable Vote operieren und im Zuge dessen relativ kleine Wahlkreise bilden würden. In der Praxis erlaubt hingegen selbst die irische Kontingentgröße von zwölf Abgeordneten noch eine hinreichende Flexibilität. Zudem ist zu erwarten, dass bei den kleineren Mitgliedstaaten die Schwankungen in absoluten Zahlen eher gering ausfallen werden. Die Pufferwirkung der Mindestvertretung von sechs Sitzen ist in diesen Fällen relativ ausgeprägt. Aus dem prinzipiell bedenkenswerten Kontinuitätsinteresse kann daher im Fall der Wahlen zum Europäischen Parlament kein überzeugendes Argument für ein längeres Anpassungsintervall hergeleitet werden.

Art. 3 des vorgeschlagenen Beschlusses zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments greift diese verfassungsrechtliche Anforderung auf, wenn er verlangt, dass der Beschluss vor der Wahl 2014 überprüft wird. Ziel ist es, unter anderem die demografische Entwicklung vor jeder Neuwahl des Europäischen Parlaments als Grundlage für eine Neuaufteilung der Sitze zu nehmen.

VI. Ausblick

In der Rückschau könnten sich die Reformen des Gipfels von Lissabon als janusköpfiges⁸⁵ Ereignis erweisen. Einerseits waren die Verhandlungen auf dem Gip-

⁸⁴ Art. L 125 Abs. 2 Code électoral, dazu ausführlich Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Wahlkreiseinteilung in den westlichen Demokratien, den USA und Kanada, ZaöRV 57 (1997), 633, 643 f.

⁸⁵ Zum Bild der Janusköpfigkeit Gerhard D i l c h e r, Die janusköpfige Kodifikation. Das preußische Allgemeine Landrecht (1794) und die europäische Rechtsgeschichte, ZEuP 3 (1994), 446.

fel noch merklich von dem alten Geist geprägt, nach dem die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments einer von vielen Gegenständen zum Schnüren politischer Kompromisspakete war. Andererseits stößt der Vertrag von Lissabon das Tor auf zu einer neuen Zeit, indem er einen rechtlichen Rahmen schafft, der die Entwicklung eines rationaleren, von den Kontingenzen politischer Verhandlungen unabhängigen Verteilungsverfahrens fordert.

Zentrales Merkmal des überkommenen Denkens ist die Abwesenheit eines Modells, aus dem sich die Sitzverteilung berechnen lässt. Das noch geltende Primärrecht, das die Mandatskontingente direkt festlegt, ist daher von erheblichen Inkonsistenzen geprägt. Seine Sitzverteilung beruht nicht auf einer bruchlosen Umsetzung eines Ausgleichs zwischen Demokratie- und föderalem Prinzip. In den parlamentarischen Beratungen über die zukünftige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ist es ebenso wenig gelungen, die Prinzipien des Art. 14 EUV in der Lissabonner Fassung entsprechend zu verdichten und aus ihr ein solches Modell abzuleiten.

Die Debatte auf dem Lissabonner Gipfel resultierte dann in einer politischen Einigung auf eine Sitzverteilung, die kaum mit den primärrechtlichen Vorgaben im Einklang steht. Ein gewichtiges Defizit der angestrebten Sitzverteilung ist, dass schon keine Klarheit darüber geschaffen wurde, ob die Zahl der Einwohner eines Mitgliedstaates oder der in ihm lebenden Unionsbürgerinnen und Unionsbürger der Verteilung zugrunde liegen soll.⁸⁶ Die begründungslose Zuweisung des 751. Sitzes an Italien ist die beklagenswerteste Konsequenz dieser Unklarheit. Selbst wenn man lediglich die vage Verdichtung des Prinzips der degressiven Proportionalität durch die Rechtsetzungsorgane berücksichtigt, führt dieses Vorgehen dazu, dass der Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht an seinen eigenen Vorgaben gemessen werden kann. Legt man die vom Parlament herangezogene Bezugsgröße der Einwohner eines Mitgliedstaates zugrunde, widerspräche der Beschluss in der konkreten Sitzverteilung seinen eigenen Vorgaben.

Das Fehlen eines Modells führt auch dazu, dass die rechnerisch auf einen Abgeordneten entfallene Zahl von Einwohnern nicht stetig mit der Größe der Mitgliedstaaten steigt. Der Blick darauf, wie sich dieses Verhältnis mit steigender Einwohnerzahl entwickelt, verdeutlichte weitere Defizite des angestrebten Beschlusses. Zu nennen ist insbesondere die Benachteiligung der in Spanien wählenden Unionsbürger und die Verlängerung der auf Nizza zurückgehenden Bevorzugung der Wähler in Belgien, Portugal, Ungarn, der Tschechischen Republik und Griechenland.

Demgegenüber wurde hier ein Modell vorgeschlagen, mit dem sich auf Grundlage der unionsverfassungsrechtlichen Vorgaben die Mandatskontingente der einzelnen Mitgliedstaaten präzise, transparent und allgemein gültig berechnen lassen. Politische Spielräume, die willküranfällig sind, sind ausgeschlossen. Das Modell ermöglicht weiterhin eine für alle Mitgliedstaaten kohärente Verteilung. Dadurch

⁸⁶ Nach der hier vertretenen Auffassung sind dabei die Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten als Bezugsgröße unzulässig.

wird die Bildung von Gruppen von Mitgliedstaaten vermieden, die kaum mit dem Leitbild eines von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehenden integrierten Legitimationssubjekts vereinbar wäre. Im Rahmen der durch das Primärrecht vorgegebenen föderalen Einschränkungen kann so dem Demokratieprinzip so weit wie möglich Rechnung getragen werden.

Da das Rechtsetzungsverfahren erst nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages abgeschlossen werden kann, bleibt dem Europäischen Parlament noch ausreichend Gelegenheit, die Defizite seines bisherigen Vorschlages zu korrigieren. Daran sollte es nicht zuletzt ein wohlverstandenes Eigeninteresse besitzen. Schließlich betrifft der Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht nur das demokratische Wahlrecht der Unionsbürgerinnen und -bürger, sondern auch seine Legitimationsgrundlage im Kern.

Summary⁸⁷

Calculations Rather Than Negotiations: Rationalising Effects of a Formalised Procedure for Determining the Composition of the European Parliament

After the reform of the treaties envisioned by the Treaty of Lisbon the allocation of seats at the European Parliament will not be determined directly by primary law. Rather, Article 14(2) EUV (Lisbon) lays down justiciable principles that provide the basis for a determination by secondary law, i.e. a decision of the European Council on a proposal and with the consent of the European Parliament. As a matter of constitutional law, the composition of the European Parliament can thus no longer be the object of political negotiations. Rather, the decision by the European Council has to provide for a transparent procedure that allows for the calculation of the number of parliamentarians to be elected in each Member State on the basis of current population figures.

This article develops such a generally applicable procedure out of the constitutional principles governing the apportionment of seats to the Member States. This model is contrasted with the allocation of seats proposed by the European Parliament resolution of October 11, 2007 and its subsequent modification by the Intergovernmental Conference.

Before turning to the derivation of a concrete allocation formula, the population basis determining the number of allocated seats has to be specified. This article recommends using the number of Union citizens living in a Member States rather than the total number of inhabitants including third country nationals as the basis of calculation. Moreover, an objective and transparent procedure of apportionment needs to take the development of population figures over time into account. The apportionment should therefore be revised before every election.

A central guiding principle for the development of the apportionment procedure is the principle of electoral equality. The applicability of this principle in the context of the European Parliament relies on a specific reading of the democratic function of this institution.

⁸⁷ Summary by the author.

According to this understanding, the entirety of Union citizens rather than the segmented peoples of the Member States constitute the legitimising subject of the European Parliament. The Treaty now underlines this perspective, as Article 10 EU (Lisbon) provides that citizens are directly represented in the European Parliament. The apportionment of seats between the Member States is of crucial importance for implementing this idea.

Article 14(2) EU (Lisbon) lays down the minimum and maximum number of seats that can be allocated to a Member State. The principle of distribution is further qualified by the requirement that the representation be degressively proportional. An analysis of the specifications of this principle laid down in the proposal of the European Parliament reveals a decisive weakness: They do not lead to a precise allocation among the Member States. Rather, multiple possible apportionments fulfil these criteria. In the field of elections, however, constitutional law requires formalised, objective and transparent rules to prevent discriminations and exclude illegitimate considerations. An allocation procedure that leaves room for political discretion and compromises is thus impermissible. Moreover, the development of a precise allocation formula that will presumably remain applicable beyond the current apportionment debate promises considerable rationalising effects.

In order to concretise the principle of degressive proportionality, it is important to understand its function. Degressive proportionality is not an end in itself. Rather, this modification of electoral equality has to serve the achievement of legitimate federal concerns. This interpretation follows from the European principle of democracy and the legitimacy it promulgates for the European Parliament. The legitimate federal concerns are specified by the minimum and maximum representation provided for by Article 14(2) EU (Lisbon). The distribution has to be narrowly tailored to these ends in order to be constitutionally legitimate. With these constitutional requirements in mind, the article turns to the introduction of an allocation formula. In a first step, mechanisms to ensure a minimum representation are analysed. The second step develops an approach to obeying the maximum number of seats.

In principle, two models are known in federal systems to implement a minimum representation. Either each Member State receives a base allocation plus a number of seats from a (degressively) proportional distribution. Alternatively, all Member States that receive less than the minimum number of seats in a proportional distribution are awarded the minimum number irrespective of their population size. This second model would be impermissible under Article 14(2) EU (Lisbon) as it violates the principle of degressiveness. Moreover, it would lead to functionally undesirable results, as a large number of Member States would receive the same number of seats despite considerable differences in their population sizes. To determine the necessary base allocation, the allocation is first calculated with a base allocation of one seat. If a Member State receives less than the minimum number of seats, the base allocation is increased by one and the procedure is repeated until the requirement is fulfilled.

In contrast, the implementation of the concept of a maximum number of seats per Member State cannot draw on examples from comparative federalism. The article proposes to use an exponential function to ensure that this ceiling is not exceeded. If providing for a base allocation and a proportional distribution of the remaining seats results in the largest Member State receiving more than 96 seats, the degree of degressiveness has to be increased by raising the population numbers to the power of a figure smaller than 1. As a result, the average weight of voters in the allocation is decreased progressively with the growing popu-

lation size of a Member State. As degressiveness is not an end in itself, the goal of this exponentiation is precisely determined: The exponent has to be chosen so that the largest Member State receives exactly 96 seats. A higher exponent would lead to an allocation of more than 96 seats to the largest Member State and thus conflict with Article 14(2)(4) EU Lisbon. A smaller exponent would result in an allocation of less than 96 seats to the largest Member State. The democratic principle would thus be compromised more than necessary for abiding by the maximum number of seats. As Article 14(2) (Lisbon) conclusively balances the democratic principle and the federal concerns of diversity, any additional infringement of the democratic principle would be disproportional and thus unconstitutional.

Following the introduction of the allocation procedure, the distribution of seats resulting from the proposed model is compared with the allocation envisioned by the European Parliament and the IGC. The debate at the Lisbon Intergovernmental Conference resulted in a political agreement on a composition of the European Parliament that can hardly be reconciled with the constitutional requirements. The proposals of the institutions are characterised by the absence of a precise formula. A lamentable consequence of this deficit is the unprincipled and unreasoned allocation of the 751st seat to Italy. As a result, significant inconsistencies in the distribution of seats remain. Remarkably, it is possible to link the deviations to factors that are impermissible as a matter of European constitutional law. This underlines the illegality of the envisioned decision.

As the current apportionment procedure cannot be concluded before the Treaty of Lisbon enters into force, the European Parliament has ample time to correct the deficits of its original proposal. This correction is in the European Parliament's enlightened self-interest. After all, the decision on the composition of the European Parliament does not only affect the Union citizens' democratic right to vote but also the core of its source of legitimacy.

ZaöRV 68 (2008)

<http://www.zaoerv.de/>

© 2008, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht