

Der (europäische) Föder

05 April 2024

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und degressive Repräsentation: Drei Vorschläge in der Debatte

English

Von Friedrich Pukelsheim

Mit dem Rechtsbegriff „Zusammensetzung des Europäischen Parlaments“ bezeichnet der Vertrag von Lissabon die Verteilung der Sitze des Europäischen Parlaments auf die Mitgliedstaaten der Union ([Art. 14 \(2\) EUV](#)). Entscheidungen darüber trifft der Europäische Rat einstimmig und auf Vorschlag des Parlaments. Bisher erfolgten sie jedoch immer nur ad hoc für jede anstehende Wahlperiode; ein allgemein anerkanntes Verfahren, das es erlauben würde, die Anzahl der Sitze eines Mitgliedstaates direkt anhand seiner Bevölkerung zu berechnen, gibt es nicht. Es obläge dem Parlament, einen entsprechenden Beschluss zu initiieren. Doch trotz jahrzehntelangen Diskussionen hat es bislang keine entscheidenden Schritte unternommen. Immerhin hat sich ein allgemeines Einvernehmen herausgebildet, dass das angestrebte Verfahren objektiv, fair, dauerhaft und transparent sein soll.



Wie sollen die Sitze des Europäischen Parlaments unter den Mitgliedstaaten der Union aufgeteilt werden?

Im Februar 2024 fand während einer ordentlichen Sitzung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO) wieder einmal ein Workshop über ein permanentes System für die Sitzverteilung im Europäischen Parlament statt. Die Referenten, Friedrich Pukelsheim, Victoriano Ramírez González und Manuel Müller, schlugen drei Verteilungsmethoden vor: Power-Kompromiss, FPS-Verfahren und proportionale Vervollständigung durch transnationale Listen. In diesem Beitrag werde ich kurz die Vorschläge nachzeichnen und die daraus resultierenden Zusammensetzungen mit der Ad-hoc-Zusammensetzung für das kommende Parlament 2024-2019 vergleichen.

Degressive Repräsentation

Jedes Aufteilungsverfahren für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments muss den Kriterien genügen, die durch primäres und sekundäres Unionsrecht vorgegeben sind. Das politisch heikelste und verfahrenstechnisch anspruchsvollste Kriterium ergibt sich aus Art. 14 (2) EUV:

Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional [...] vertreten.

Eine Entschließung des Parlaments von 2007 deutet diese degressive Proportionalität als Ausdruck des Solidaritätsprinzips,

demzufolge die bevölkerungsreichsten Staaten akzeptieren, unterrepräsentiert zu sein, um eine bessere Vertretung der bevölkerungsärmsten Staaten zu ermöglichen.

Diese Deutung wird von dem Begriff „degressive Repräsentation“ besser getroffen als von dem in sich widersprüchlichen Vertragsbegriff „degressive Proportionalität“. Um die Terminologie zu vereinfachen, werde ich im Folgenden einfach von „Degressivität“ sprechen.

Degressivität bedeutet, dass ein Abgeordnete:r aus einem bevölkerungsreicheren Mitgliedstaat mehr Bürger:innen vertritt als ein Abgeordnete:r aus einem bevölkerungsärmeren Mitgliedstaat. Eine praktikable Definition dieses Konzepts wurde bei der Festlegung der [Zusammensetzung des Europäischen Parlaments 2024-2029](#) umgesetzt: Die Repräsentationsrate eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaates soll größer sein als die Repräsentationsrate eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates, wobei die Repräsentationsrate eines Staates das Verhältnis zwischen der Bevölkerungszahl des Staates und der Anzahl seiner Sitze vor der Rundung ist.

Die anderen relevanten Kriterien sind einfach: Die Sitzkontingente der Staaten müssen zwischen 6 und 96 Sitzen umfassen (Art. 14 (2) EUV). Das Minimum von sechs Sitzen wird für den kleinsten Staat voll ausgeschöpft. Die Obergrenze von 96 Sitzen wird nur dann in Anspruch genommen, wenn dies – wie derzeit – erforderlich ist; sollte die Zahl der EU-Mitgliedstaaten weiter zunehmen, könnte ohnehin eines Tages kein Land mehr 96 Sitze beanspruchen. Und schließlich müssen die Bevölkerungsgrößen und Sitzkontingente der Mitgliedstaaten konkordant wachsen, d. h. je größer die Bevölkerung eines Mitgliedstaates ist, desto größer ist sein Anspruch auf eine große Anzahl von Sitzen.

Bevölkerungszahlen

Die wesentlichen Eingangsdaten für jedes Zuteilungsverfahren sind die Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten. Die Frage, wen man zählen oder nicht zählen soll, ist dabei subtil und heikel. Die Europäische Union hat diese Frage jedoch für sich bereits beantwortet, als sie das Verfahren für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (QMV) im Rat eingeführt hat, für das ebenfalls eine offizielle Definition der Bevölkerung der Mitgliedstaaten nötig ist.

Diese QMV-Bevölkerungszahlen werden jeden Dezember für das folgende Kalenderjahr veröffentlicht. Da Rat und Parlament Organe mit gemeinsamer Gesetzgebungsverantwortung sind, bietet es sich an, diese Zahlen auch als Datengrundlage für die Zusammensetzung des Parlaments zu nutzen. Die im Folgenden diskutierten Beispiele stützen sich jeweils auf die QMV-Bevölkerungszahlen für 2023, die verfügbar waren, als die Zusammensetzung des Parlaments für 2024-2029 beschlossen wurde.

Sollte das Parlament bei der Festlegung seiner Zusammensetzung eine andere Datengrundlage bevorzugen, müsste es jedenfalls eine ordnungsgemäße Dokumentation sicherstellen. In den aktuellen Beschlüssen wird vollständig darauf verzichtet, irgendwelche Bevölkerungszahlen zu erwähnen, wodurch weder Degressivität noch Konkordanz überprüfbar sind. Der beiläufige Hinweis, dass die Bevölkerungsdaten von EuroStat stammen, ist unzureichend und zu ungenau, da sich diese Quelle ständig ändert.

Zur Umsetzung der Degressivität müssen die Rohbevölkerungszahlen in einer Weise adjustiert werden, die größere Staaten etwas mehr und kleinere Staaten etwas weniger betrifft. In der Art, wie diese Degressivitätsanpassungen vorgenommen werden, unterscheiden sich die drei hier vorgestellten Vorschläge grundlegend. Der Power-Kompromiss wandelt rohe Bevölkerungszahlen

in adjustierte Bevölkerungseinheiten um. Das FPS-Verfahren wandelt rohe Bevölkerungszahlen in adjustierte Sitzquoten um. Bei der proportionalen Vervollständigung wird jede Bevölkerungszahl durch ihre Quadratwurzel ersetzt.

Power-Kompromiss

Der Power-Kompromiss trägt sowohl der Repräsentation der Bürger:innen der Mitgliedstaaten als Kollektiv als auch der Repräsentation der Unionsbürger:innen als Individuen Rechnung. Die kollektiven Bürgerschaft wird berücksichtigt, indem jedem Mitgliedstaat eine gleiche Anzahl von „Basissitzen“ zugeteilt wird. Erhält zum Beispiel jeder der 27 Mitgliedstaaten vier Basissitze, so sind auf diese Weise 108 Sitze vergeben. Bei einer Parlamentsgröße von 720 Sitzen verbleiben 612 Sitze für die weitere Verteilung.

Die Verteilung der verbleibenden Sitze berücksichtigt die Bürger:innen als Individuen, indem sie auf die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten Bezug nimmt. Aufgrund des Degressivitätsgrundsatzes werden die rohen Bevölkerungszahlen auf „adjustierte Bevölkerungseinheiten“ reduziert. Hierfür werden alle Bevölkerungszahlen mit einem gemeinsamen Exponenten potenziert, wobei der genaue Wert des Exponenten aus den Eingangsdaten und den Rahmenbedingungen berechnet wird. Die verbleibenden Sitze werden proportional auf die adjustierten Bevölkerungseinheiten verteilt, wobei das Divisorverfahren mit Aufrundung angewendet wird. Aus der Verwendung einer Potenz (englisch *power*) bei der Berechnung leitet sich der Name „Power-Kompromiss“ ab.

Zusammengefasst enthält der Power-Kompromiss drei Parameter, die zusammen das System bestimmen: Die Anzahl der Basissitze wird so festgelegt, dass jeder Staat mindestens sechs Sitze erhält. Der Potenzparameter wird anhand der verfügbaren Daten so berechnet, dass der größte Mitgliedstaat höchstens 96 Sitze erhält. Der Divisor regelt die Verteilung der verbleibenden Sitze so, dass die Sitzkontingente aller Staaten zusammen die vorgegebene Größe des Parlaments genau ausschöpfen.

Angewandt auf das Parlament 2024-2029 würde der Power-Kompromiss die 720 Sitze nach ziemlich transparenten Anweisungen verteilen: Jeder Mitgliedstaat erhält vier Basissitze plus einen Sitz pro begonnene 28.321 adjustierte Bevölkerungseinheiten, wobei die adjustierten Bevölkerungseinheiten berechnet werden, indem man die QMV-Bevölkerungszahlen für 2023 mit dem Exponenten 0,8095 potenziert.

Der Power-Kompromiss ist objektiv und dauerhaft. Er erlaubt die Kontrolle und Variation von Bevölkerungszahlen, der Zahl der Mitgliedstaaten und der Gesamtzahl der Sitze im Parlament. Zudem hat er eine gewisse eingebaute Dynamik hin zu mehr Einfachheit und Gerechtigkeit: In einer wachsenden Union könnte auch der größte Staat weniger als 96 Sitze haben, sodass die Obergrenze bedeutungslos wird. In diesem Fall würde der Potenzparameter gleich 1 werden, sodass die adjustierten Bevölkerungseinheiten direkt mit den rohen Bevölkerungszahlen übereinstimmen.

FPS-Verfahren

Das FPS-Verfahren verwendet eine andere Art der Degressivitätsanpassung, indem es „adjustierte Sitzquoten“ erzeugt. Die adjustierte Sitzquote eines Staates ist eine ungerundete Zahl, die in der Nähe der tatsächlichen Sitzzahl des Staates liegt. Die adjustierten Sitzquoten ergeben sich als eine Summe aus drei Teilen: dem festen Teil (fixed part, F), dem proportionalen Teil (proportional part, P) und dem Quadratwurzelteil (square-root part, S). Daher die Abkürzung FPS.

Im festen Teil wird die Gesamtzahl der Sitze gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten verteilt. Im proportionalen Teil wird die Gesamtzahl der Sitze proportional zur Bevölkerungszahl verteilt, während im Quadratwurzelteil die Gesamtzahl der Sitze proportional zur Quadratwurzel der Bevölkerungszahl verteilt wird. Die Gewichtung der Teile muss im Voraus festgelegt werden. Der

Verfasser Victoriano Ramírez empfiehlt – in Annäherung an frühere reale Zusammensetzungen des Parlaments – eine Mischung aus 10 % festem Teil, 50 % proportionalem Teil und dem Rest (40 %) Quadratwurzelteil. Ich nenne diese Mischung F10P50S.

Die verfügbaren Sitze werden dann nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung proportional zu den adjustierten Sitzquoten verteilt, wobei die Zusatzbedingungen zu beachten sind, dass das Kontingent eines Staates mindestens sechs und höchstens 96 Sitze betragen muss.

Bei Anwendung auf das EP 2024-2029 würde das F10P50S-Verfahren beispielsweise zu folgender Verteilung führen: Das Sitzkontingent eines Mitgliedstaates ist die ganze Zahl, die dem Quotienten aus seiner adjustierten Sitzquote und dem Divisor 0,9955 am nächsten kommt, es sei denn, eine Erhöhung auf sechs Sitze oder eine Verringerung auf 96 Sitze ist erforderlich. Die adjustierte Sitzquote eines Mitgliedstaates ergibt sich aus der QMV-Bevölkerung *pop* von 2023 durch die Formel:

$$0,1 \cdot \frac{1}{27} \cdot 720 + 0,5 \cdot \frac{pop}{447\,533\,143} \cdot 720 + 0,4 \cdot \frac{\sqrt{pop}}{91\,209} \cdot 720$$

Der Divisor 0,9955 wird so bestimmt, dass sich die Sitzkontingente aller Staaten zur gegebenen Parlamentsgröße von 720 Sitzen addieren. Der Nenner 447 533 143 entspricht der Bevölkerungszahl der gesamten EU, während 91 209 die Summe der Quadratwurzeln der Bevölkerungszahlen aller Mitgliedstaaten ist.

Wie der Power-Kompromiss erlaubt das FPS-Verfahren die Kontrolle und Variation der Bevölkerungszahlen, der Anzahl der Mitgliedstaaten und der Gesamtsitzzahl des Parlaments. Die FPS-Prozentsätze von 10, 50 und 40 sind jedoch statisch und nicht von Daten abhängig, was zu politischen Streitigkeiten einlädt. Kleinere Staaten würden von einer Erhöhung des festen, größere Staaten des proportionalen, mittelgroße Staaten des Quadratwurzelteils profitieren. Da zugleich die Summe der Prozentsätze immer 100 ergeben muss, ist dies ein Freud hier des anderen Leid.

Außerdem sollte in der letzten Phase das Divisorverfahren mit Aufrundung, nicht das Divisorverfahren mit Standardrundung angewendet werden. Aufrundung begünstigt kleinere gegenüber größeren Staaten und entspricht damit eher dem Sinn der Degressivität.

Proportionale Vervollständigung durch transnationale Listen

Das System einer proportionalen Vervollständigung durch transnationale Listen nimmt das Europawahlrecht in seiner Gesamtheit in den Blick, nicht nur die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Sein Ziel ist ein höheres Maß an Wahlgleichheit aller Unionsbürger:innen, als es derzeit durch getrennte Wahlen in 27 Mitgliedstaaten erreicht wird. Zu diesem Zweck werden 75 der maximal 751 Parlamentssitze über transnationale Listen der europäischen politischen Parteien besetzt. Diese 75 Sitze haben einen unionsweiten Ursprung und werden deshalb keinem einzelnen Mitgliedstaat zugerechnet.

Bei diesem Ansatz verbleiben also 676 Sitze, die auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. Die künftige Stärkung der europäischen Dimension durch transnationale Sitze mildert die nationalen Konflikte bei der Sitzverteilung und erlaubt deshalb ein einfacheres Verteilungsverfahren. Der Verfasser Manuel Müller schlägt vor, die Sitze im Verhältnis zu den Quadratwurzeln der Bevölkerungszahlen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung zu verteilen. Der größte Mitgliedstaat würde dann 68 Sitze erhalten und bliebe weit unter der Kappungsgrenze von 96 Sitzen. Die Mindestgarantie von sechs Sitzen wäre hingegen relevant und würde für den kleinsten Mitgliedstaat gelten.

Die Komplexität des Systems der proportionalen Vervollständigung sprengt den Rahmen des Workshops. Auf die Frage der Zusammensetzung des Parlaments reduziert, würde der alleinige Bezug auf die Quadratwurzel der Bevölkerungszahl einen massiven Transfer der Sitze von den sechs größten Mitgliedstaaten zu den kleineren Staaten bedeuten. Ein Eingriff dieser Größenordnung müsste in eine umfassendere Neugestaltung des europäischen Wahlrechts eingebettet werden.

Kaum Änderungen gegenüber der Ad-hoc-Zusammensetzung 2024-29

Wie unterscheiden sich die vorgeschlagenen Methoden von der Ad-hoc-Zusammensetzung für das Europäische Parlament 2024-2029? Der Power-Kompromiss führt zu einer Zusammensetzung, bei der insgesamt nicht mehr als sieben Sitzen zwischen Mitgliedstaaten transferiert werden müssten. Jeder dieser Transfers betrifft zudem nur einen einzelnen Sitz, außer in einem einzigen Fall, in dem zwei Sitze betroffen sind.

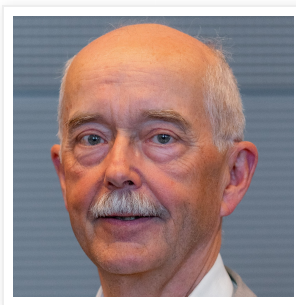
Beim F10P50S-Verfahren werden ebenfalls nur sieben Sitze transferiert, sofern im letzten Schritt das Divisorverfahren mit Aufrundung angewendet wird. Sechs Transfers sind identisch mit denen, die beim Power-Kompromiss erforderlich wären; auch der Fall mit zwei Sitzen ist derselbe. Mit anderen Worten unterscheiden sich Power-Kompromiss und FPS-Technik zwar in ihren Verfahrensvorschriften, stimmen aber (bei Verwendung der QMV-Bevölkerungszahlen von 2023) in ihren Ergebnissen praktisch überein.

Wendet man in der letzten Phase des F10P50S-Verfahrens wie vom Verfasser Victoriano Ramírez vorgeschlagen das Divisorverfahren mit Standardrundung an, so wären insgesamt acht Sitze zu transferieren. In einem Fall würde dies ebenfalls den Transfer von zwei Sitzen beinhalten, in einem weiteren den Transfer von drei Sitzen. Die betroffenen Mitgliedstaaten unterscheiden sich dabei teilweise von den beiden vorhergehenden Methoden.

Zeit, das Projekt abzuschließen

Vor dem Workshop hatten die AFCO-Berichtersteller:innen Ana Collado Jiménez und Niklas Nienaß einen Berichtsentwurf vorgelegt, der keine Festlegung zur Wahl des Zuteilungsverfahrens enthielt. Da sich die laufende Wahlperiode dem Ende zuneigt, scheint es für eine endgültige Entscheidung inzwischen zu spät zu sein.

Der fertige AFCO-Bericht könnte jedoch eine Grundlage bilden, um das Projekt in der nächsten Wahlperiode abzuschließen. Wie Andrew Duff während des Workshops und in einem anschließenden [Beitrag auf dem Verfassungsblog](#) betonte, könnten weitere Fortschritte, wie die Einrichtung transnationaler Listen, dann in einem zukünftigen Verfassungskonvent behandelt werden.



Friedrich Pukelsheim ist Professor emeritus am Institut für Mathematik der Universität Augsburg.

Bilder: EP-Plenarsaal: Marius Oprea [[Unsplash-Lizenz](#)], via [Unsplash](#); Porträt Friedrich Pukelsheim: Peggy Leiverkus, Deutscher Bundestag [alle Rechte vorbehalten].

Eingestellt von Manuel Müller um [07:13](#)

Schlagwörter: [Europawahlrecht](#)

Keine Kommentare:

Kommentar veröffentlichen

Kommentare sind hier herzlich willkommen und werden nach der Sichtung freigeschaltet. Auch wenn anonyme Kommentare technisch möglich sind, ist es für eine offene Diskussion hilfreich, wenn Sie Ihre Beiträge mit Ihrem Namen kennzeichnen. Um einen interessanten Gedankenaustausch zu ermöglichen, sollten sich Kommentare außerdem unmittelbar auf den Artikel beziehen und möglichst auf dessen Argumentation eingehen. Bitte haben Sie Verständnis, dass Meinungsäußerungen ohne einen klaren inhaltlichen Bezug zum Artikel hier in der Regel nicht veröffentlicht werden.



Kommentar eingeben

[Startseite](#)

[Älterer Post](#)

Abonnieren [Kommentare zum Post \(Atom\)](#)

Design "Einfach". Powered by [Blogger](#).