

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und degressive Repräsentation

Friedrich Pukelsheim*

To date, there is no set procedure for the allocation of seats in the European Parliament. On a meeting of the Committee on Constitutional Affairs (AFCO) in February 2024, the establishment of a permanent system was addressed based on three proposals: the Power Compromise, the FPS Technique, and the Proportional Completion. This note reviews the criteria of Union law that must be observed and sketches the three proposals. As for the 2024–2029 parliament, the Power Compromise and the FPS Technique would generate allocations that are almost identical with the ad hoc composition decreed by the European Council in September 2023. The system of Proportional Completion allows for the introduction of transnational lists and thus would call for a comprehensive amendment of the European Electoral Act.

Spricht man von der „Zusammensetzung des Europäischen Parlaments“, bedeutet das gemäß Art. 14 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die Aufteilung der Sitze des Europäischen Parlaments (EP) auf die Mitgliedstaaten der Union.¹ Die Sitzaufteilung wird üblicherweise in Jahresfrist vor einer Wahl verkündet, damit jeder Mitgliedstaat seine innerstaatlichen Wahlvorbereitungen beginnen kann. Bisher beruht ihre Bestimmung auf keinem festgelegten Vorgehen. Es bleibt im Dunkeln, wie die Zusammensetzung zustande kommt, wie sie die unvermeidlichen Bevölkerungsbewegungen einrechnet und wie sie bei etwaigen Unionserweiterungen anzupassen wäre. Das EP könnte dies ändern, indem es einen Beschluss zur Annahme eines Verfahrens zur Sitzaufteilung initiiert.

Trotz jahrzehntelanger Diskussion hat das EP bislang jedoch keinen Beschluss gefasst, um sein parlamentarisches Initiativrecht wahrzunehmen. Immerhin hat sich ein Einvernehmen herausgebildet, dass ein etwaiges Verfahren objektiv, fair, dauerhaft und transparent zu sein hat. Das Dossier fällt in den Aufgabenbereich des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO), der ihm schon frühere Workshops widmete² und es im Februar dieses Jahres erneut aufnahm.³

* Prof. (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim, Institut für Mathematik, Universität Augsburg.
Der vorliegende Beitrag ist eine umfassende Überarbeitung und Synopse der in den Fußnoten 3 bis 6 genannten Texte.

- 1 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326/1, 26.10.2012, S. 13–45.
- 2 Europäisches Parlament/Directorate-General for Internal Policies/Policy Department C: The Electoral Reform of the EP: Composition, Procedure and Legitimacy, PE 510.002, Februar 2015; Europäisches Parlament/Directorate-General for Internal Policies/Policy Department C: The Composition of the European Parliament, Workshop, PE 583.117, Februar 2017.
- 3 Europäisches Parlament: Workshop on a ‘Permanent System for the Allocation of Seats in the European Parliament’, abrufbar unter: www.europarl.europa.eu/cmsdata/280382/Workshop_Agenda_PolDepC-AFCO_Composition_of_EP_final.pdf (letzter Zugriff: 26.3.2024). Für einen Kurzbericht zum Workshop siehe Friedrich Pukelsheim: Composition of the European Parliament and degressive representation: Three proposals under discussion, in: Der (europäische) Föderalist, 5.4.2024, abrufbar unter: <https://www.foederalist.eu/2024/04/friedrich-pukelsheim-degressive-representation.html> (letzter Zugriff: 12.4.2024).

Derzeit werden drei Aufteilungsverfahren diskutiert: der Power-Kompromiss,⁴ die FPS-Technik⁵ und die proportionale Vervollständigung.⁶ Dieser Forumsbeitrag beschreibt die drei Vorschläge und vergleicht die resultierenden Zusammensetzungen mit der Ad-hoc-Zusammensetzung, die der Europäische Rat im September 2023 für die kommende Legislaturperiode 2024–2019 beschlossen hat.⁷ Zunächst seien die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen skizziert.

Ein Konzept der eigenen Art: Degressivität

Jedes Aufteilungsverfahren für die Zusammensetzung des EP muss den Kriterien genügen, die durch primäres und sekundäres Unionsrecht vorgegeben sind. Das politisch heikelste und verfahrenstechnisch anspruchsvollste Kriterium wird in Art. 14 Abs. 2 EUV formuliert: „Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional [...] vertreten.“

In einer Entschließung des EP vom Oktober 2007⁸ wird unter Ziffer 5 degressive Proportionalität als Ausdruck des Grundsatzes der Solidarität interpretiert, demzufolge die bevölkerungsreichsten Staaten akzeptieren, unterrepräsentiert zu sein, um eine bessere Vertretung der bevölkerungsärmsten Staaten zu ermöglichen. Der Vertragsbegriff der „degressiven Proportionalität“ krankt in seiner sprachlichen Neuschöpfung jedoch an innerer Widersprüchlichkeit. Die Beziehung zwischen Bevölkerungsgrößen und Sitzkontingenten verläuft entweder degressiv oder aber proportional, beides in einem ist unmöglich. Treffender ist aus meiner Sicht der Begriff der „degressiven Repräsentation“. Um Wortklauberei aus dem Weg zu gehen, werde ich im Folgenden schlicht den Begriff „Degressivität“ benutzen.

Ziffer 6 der Entschließung deutet den Grundsatz der Degressivität dahingehend, dass die Vertretungsgewichte für bevölkerungsreichere Mitgliedstaaten größer sind als für bevölkerungsärmere. Dabei berechnet sich das Vertretungsgewicht für einen Staat als Quotient aus der Bevölkerungsgröße des Staates und seiner Sitzzahl. Diesem Versuch einer begrifflichen Präzisierung liegt die Idee zugrunde, dass „jeder Abgeordnete eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaates mehr Bürgerinnen und Bürger vertritt als jeder Abgeordnete eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates“.

Jedoch scheitert diese Deutung an der Vielfalt der Realität. Es gibt Problemkonstellationen, in denen unter allen möglichen Sitzaufteilungen keine einzige die Eigenschaft hat, dass für alle Staaten die Vertretungsgewichte größer werden, wenn die Bevölkerungs-

4 Europäisches Parlament: Power Compromise. An objective, fair, durable and transparent fix for the EP composition, PE 759.357, Februar 2024.

5 Europäisches Parlament: A mathematical formula for determining the EP composition, PE 759.358, Februar 2024.

6 Europäisches Parlament: A permanent system for seat allocation in the EP. Reconciling degressive proportionality and electoral equality through proportional completion, PE 759.467, Februar 2024.

7 Beschluss (EU) 2023/2061 des Europäischen Rates vom 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 238, 27.9.2023, S. 114–116.

8 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Oktober 2007 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2007/2169(INI)), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 227E, 4.9.2008, S. 132–138.

größen anwachsen.⁹ Der Grundsatz der Degressivität, so wie vom EP 2007 gedeutet, kann ins Leere laufen. Die Ursache dieser Kalamität liegt darin, dass die Ergebnisse im Allgemeinen gebrochene Zahlen sind, für die Sitzverteilung jedoch Ganzzahligkeit unabdingbar ist. Die Endergebnisse entstehen daher in allen Aufteilungsverfahren durch Rundungen der letzten Zwischenergebnisse, um so die Sitzkontingente darstellen zu können. Der unvollkommene Deutungsversuch des Parlaments wird geheilt, wenn der Bezug auf die gerundeten Sitzzahlen des Endergebnisses ersetzt wird durch den Bezug auf die „ungerundeten Sitzzahlen“, die dem Endergebnis vorausgehen.

Deshalb sind Vertretungsgewichte, d. h. Quotienten aus Bevölkerungsgröße und (gerundeter) Sitzzahl, zu ersetzen durch „Repräsentationsraten“, d. h. Quotienten aus Bevölkerungsgröße und ungerundeter Sitzzahl. Dadurch bekommt der Grundsatz der Degressivität eine Präzisierung, die sich an die Formulierung des Parlaments anlehnt und trotzdem hinsichtlich der Anforderungen an Aufteilungsverfahren widerspruchsfrei immer realisierbar bleibt: Die Repräsentationsrate eines bevölkerungsreicheren Mitgliedstaates muss größer sein als die Repräsentationsrate eines bevölkerungsärmeren Mitgliedstaates.

Die Unterscheidung zwischen ungerundeten und gerundeten Sitzzahlen ist bei der vorliegenden Thematik durchaus gängig, man vergleiche etwa die Publikationen des Bundeswahlleiters.¹⁰ Bedauerlicherweise kreieren die deutschsprachigen Versionen der Ratsbeschlüsse eine verquere Terminologie, die mehr verschleiert als klarstellt.¹¹

Die weiteren Kriterien sind selbsterklärend. Die Sitzkontingente der Staaten müssen zwischen sechs und 96 Sitzen liegen (Art. 14 Abs. 2 EUV). Die Untergrenze von sechs Sitzen wird für den kleinsten Staat voll ausgeschöpft. Die Oberschranke von 96 Sitzen wird nur aktiv, wenn dies erforderlich ist; bei den derzeitigen Gegebenheiten ist dies der Fall. Sollten aber zukünftig weitere Staaten der Union beitreten, könnten es so viele werden, dass das Sitzkontingent selbst des größten Staates automatisch unterhalb der Oberschranke bleibt. Das letzte Kriterium erfordert schließlich, dass Bevölkerungsgrößen und Sitzkontingente der Mitgliedstaaten konkordant wachsen, d. h., dass von je zwei Staaten auf den bevölkerungsstärkeren mehr oder mindestens so viele Sitze wie auf den bevölkerungsschwächeren entfallen.

Welche Bevölkerungsgrößen werden zugrunde gelegt?

Wesentliche Eingangsdaten für jedes Verfahren zur Aufteilung der EP-Sitze stellen die Bevölkerungsgrößen der Mitgliedstaaten dar. Die derzeitigen Beschlüsse zur Zusam-

9 Victoriano Ramírez González: Degressive Proportionality: Composition of the European Parliament. The Parabolic Method, in: Marek A. Cichocki/Karol Życzkowski (Hrsg.): Institutional Design and Voting Power in the European Union, Farnham 2010, S. 215–234, hier S. 218; Friedrich Pukelsheim: Putting Citizens First: Representation and Power in the European Union, in: Cichocki/Życzkowski: Institutional Design, 2010, S. 235–253, hier S. 238.

10 Bundeswahlleiter: Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021. Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, Heft 3, hier S. 408–468.

11 Beschluss (2013/312/EU) des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 181, 29.6.2013, S. 57–58; Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 165I, 2.7.2018, S. 1–3; Beschluss (EU) 2023/2061 des Europäischen Rates vom 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 238, 27.9.2023, S. 114–116.

mensetzung des EP geben keine nachvollziehbare Auskunft, welche Zahlen sie benutzen oder wo die benutzten Zahlen zu finden sind.¹² Es wird dort lediglich beiläufig darauf hingewiesen, dass die Bevölkerungsgrößen vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) stammen. Dies ist jedoch unzureichend und zu ungenau, da die dortigen Daten ständig in Fluss sind. Weder Degressivität noch Konkordanz sind für Dritte verifizierbar.

Die Frage, welche Personen zur Bestimmung der Bevölkerungsgrößen zu erfassen sind und welche nicht, ist subtil. Die Europäische Union hat die Frage implizit beantwortet, weil auch die Regel für qualifizierte Mehrheitsabstimmungen (engl. qualified majority voting, QMV) im Rat auf Bevölkerungsgrößen aufbaut.

Die Bevölkerungsgrößen für das QMV im Rat werden jeweils im Dezember für das darauffolgende Kalenderjahr im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die nachfolgenden Beispiele stützen sich auf die QMV-Bevölkerungsgrößen für das Jahr 2023, da diese zum Zeitpunkt des Ratsbeschlusses zur Zusammensetzung des EP für die Legislaturperiode 2024–2029 aktuell waren.¹³

In der Diskussion: Drei Vorschläge für Aufteilungsverfahren

Die hier betrachteten Aufteilungsverfahren gehen grundsätzlich ähnlich vor. Sie erzeugen Degressivität, indem sie die rohen Bevölkerungsgrößen so reduzierend adjustieren, dass die Reduktion bei größeren Staaten etwas stärker ausfällt als bei kleineren Staaten. Die drei Vorschläge unterscheiden sich darin, wie sie die Adjustierungen im Einzelnen ausgestalten. Der Power-Kompromiss geht von rohen Bevölkerungsgrößen über zu adjustierten Bevölkerungseinheiten. Das FPS-Verfahren transformiert rohe Bevölkerungsgrößen in adjustierte Sitzquoten. Bei der proportionalen Vervollständigung wird jede Bevölkerungsgröße durch ihre Quadratwurzel ersetzt.

Dynamische Lösung unter Einschluss von Untergrenze und Oberschranke: Der Power-Kompromiss

Der Power-Kompromiss orientiert sich sowohl an der Repräsentation der Bürger:innen eines Mitgliedstaates als Ganzes, d. h. seiner Bürgerschaft, als auch an der Repräsentation der Unionsbürger:innen als Einzelne.¹⁴

Den kollektiven Bürgerschaften wird Rechnung getragen, indem jeder Mitgliedstaat die gleiche Anzahl von „Basissitzen“ erhält. Bekommt z. B. jeder der 27 Mitgliedstaaten vier Basissitze, sind auf diese Weise 108 Sitze vergeben. Bei der aktuellen EP-Größe von 720 Sitzen verbleiben 612 Sitze für die weitere Verteilung.

¹² Ebenda.

¹³ Beschluss (EU, Euratom) 2022/2518 des Rates vom 13. Dezember 2022 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 326, 21.12.2022, S. 23–24.

¹⁴ Felix Arndt: Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg Journal of International Law 68/2008, S. 247–279; Geoffrey R. Grimmett/Kai-Friederike Oelermann/Friedrich Pukelsheim: A power-weighted variant of the EU27 Cambridge Compromise, in: Mathematical Social Sciences 2/2012, S. 136–140; Friedrich Pukelsheim: Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Application, Cham 2017, Kapitel 12.9, S. 238–241; Friedrich Pukelsheim/Geoffrey R. Grimmett: Degressive Representation of Member States in the European Parliament 2019–24, in: Representation 2/2018, S. 147–158; Andrew Duff: Constitutional Change in the European Union. Towards a Federal Europe, Cham 2022.

Die Aufteilung der verbleibenden Sitze richtet sich an individuellen Bürger:innen aus, indem sie auf die Bevölkerungsgrößen der Mitgliedstaaten Bezug nimmt. Um dabei dem Grundsatz der Degressivität zu folgen, erzeugt der Power-Kompromiss aus den gegebenen rohen Bevölkerungsgrößen neue „adjustierte Bevölkerungseinheiten“. Zu diesem Zweck werden alle Bevölkerungsgrößen mit einem gemeinsamen Exponenten potenziert. Der Exponent trägt den Charakter eines Parameters, dessen genauer Wert aus Eingangsdaten und Rahmenbedingungen rechnerisch zu ermitteln ist. Die Aufteilung der verbleibenden Sitze erfolgt dann proportional zu den adjustierten Bevölkerungseinheiten, wobei als proportionales Zuteilungsverfahren das Divisorverfahren mit Aufrundung zur Anwendung kommt.

Die Verwendung einer Potenz (engl. power) der Bevölkerungsgröße legt die Bezeichnung „Power-Kompromiss“ nahe. Jenseits der Mathematik ist der Name aber auch deshalb treffend, weil das System als (macht-)politischer Kompromiss gedeutet werden kann, um Kriterien wie die Untergrenze (6 Sitze), Obergrenze (96), Konkordanz und Degressivität unter einen Hut zu bringen.

Insgesamt bestimmt der Power-Kompromiss drei Parameter, die gemeinsam zum Ergebnis führen: 1) Die Anzahl der Basissitze wird so gewählt, dass am Ende jeder Staat mindestens sechs Sitze erhält. 2) Der Exponent zur Potenzierung der Bevölkerungsgrößen wird datenabhängig so berechnet, dass der größte Mitgliedstaat es knapp auf die Maximalzahl von 96 Sitzen schafft. 3) Der in diesem Verfahren notwendige Divisor garantiert, dass die Sitzkontingente aller Staaten zusammen die vorgegebene EP-Größe genau ausschöpfen.

Für die Aufteilung der 720 Sitze im EP 2024–2029 ließe sich der Vollzug des Power-Kompromisses demnach so zusammenfassen: Jeder Mitgliedstaat erhält vier Basissitze plus einen Sitz pro 28.321 adjustierte Bevölkerungseinheiten oder einem Teil davon. Die adjustierten Bevölkerungseinheiten werden berechnet, indem die QMV-Bevölkerungsgrößen für 2023 mit dem Exponenten 0,8095 potenziert werden.

Hier wären also aus den Daten der Exponent 0,8095 für die Potenzierung der QMV-Bevölkerungsgrößen und der Divisor 28.321 für den Vollzug des Divisorverfahrens mit Aufrundung zu bestimmen, damit im Endergebnis die EP-Größe von 720 Sitzen voll ausgeschöpft wird.

Das Beispiel beleuchtet auch die Rolle des Exponenten. Der Wert 0,8095 liefert für den größten Mitgliedstaat die ungerundete Sitzzahl $4 + 91,04 = 95,04$. Durch Aufrundung führt diese zur ganzen Sitzzahl 96. Es gibt jedoch weitere Exponenten, die mit anderen ungerundeten Sitzzahlen einhergehen, die auch auf 96 aufgerundet würden, nämlich 0,81 (mit 95,2), 0,812 (mit 95,5), 0,815 (mit 95,8), 0,817 (mit 95,9) und 0,81746 (mit 95,9995). Unter diesen Möglichkeiten wählt der Power-Kompromiss den kleinstmöglichen Wert aus, weil dieser den größtmöglichen Degressivitätseffekt erzielt. In Worten: Die Wahl des Exponenten ist dahingehend ausgerichtet, dass der größte Mitgliedstaat es „knapp“ (95,04) auf die Maximalzahl von 96 Sitzen schafft.

Die im Exponenten liegende Dynamik wirkt auf eine zunehmende Repräsentationsgleichheit unter den Unionsbürger:innen hin. In einer wachsenden Union, der weitere Mitgliedstaaten beitreten, wird der Exponent schließlich beim Wert 1 ankommen und angesichts verpflichtender Degressivität dort stehen bleiben. Auch ohne Adjustierung werden auf den bevölkerungsreichsten Mitgliedstaat nur 96 oder weniger Sitze entfallen. Der

Übergang von rohen Bevölkerungsgrößen zu adjustierten Bevölkerungseinheiten würde obsolet, der Power-Kompromiss würde sich zum sogenannten Cambridge-Kompromiss vereinfachen.¹⁵

Statische Lösung mit Nachführung von Untergrenze und Oberschranke: Die FPS-Technik

Das FPS-Verfahren realisiert Degressivität durch die Generierung von adjustierten Sitzquoten. Die adjustierte Sitzquote eines Staates ist eine ungerundete Zahl, die in der Nähe der endgültigen Sitzzahl des Staates zu liegen kommt. Adjustierte Sitzquoten bestehen aus drei Summanden: fixer Term (F), proportionaler Term (P) und Quadratwurzelterm (S, von engl. „square root“). Daher das Akronym FPS.

Der fixe Term verteilt die Gesamtzahl der Sitze gleichmäßig auf alle Mitgliedstaaten. Der proportionale Term verteilt die Gesamtzahl der Sitze an die Mitgliedstaaten proportional zu deren Bevölkerungsgrößen, der Quadratwurzelterm proportional zu den Quadratwurzeln der Bevölkerungsgrößen. Wesentlich ist die Gewichtung der Terme, sie muss im Voraus festgelegt werden. Dies gibt dem Verfahren einen statistischen Charakter. Ausgehend von Analysen früherer EP-Zusammensetzungen empfiehlt Ramírez eine Mischung aus 10 Prozent fixer Term, 50 Prozent proportionaler Term und restlichem Prozentanteil (40 Prozent) Quadratwurzelterm. Ich kürze diese Mischung ab mit F10P50S.

Die verfügbaren Sitze werden dann den Mitgliedstaaten proportional zu den adjustierten Sitzquoten zugeteilt. Dabei kommt das Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung mit der Auflage, dass Untergrenze und Oberschranke beachtet werden: Die Sitzkontingente müssen zwischen sechs und 96 Sitzen liegen.

Bei der Anwendung des F10P50S-Verfahrens auf das EP 2024–2029 würden die 720 Sitze bspw. gemäß folgender Vorschrift aufgeteilt: Die Sitzzahl eines Mitgliedstaats ist die Ganzzahl, die dem Quotienten aus adjustierter Sitzquote und Divisor 0,9955 am nächsten liegt, außer wenn die Untergrenze sechs Sitze erforderlich macht oder die Oberschranke nur 96 Sitze zulässt. Die adjustierte Sitzquote eines Staates mit QMV-Bevölkerungsgröße P im Jahr 2023 wird berechnet gemäß der Formel

$$0,10 \cdot \frac{1}{27} \cdot 720 + 0,50 \cdot \frac{P}{447.533.143} \cdot 720 + 0,40 \cdot \frac{\sqrt{P}}{91.209} \cdot 720$$

Die Gewichtung der FPS-Terme mit 10, 50 bzw. 40 Prozent wäre vorab vom Gesetzgeber zu bestätigen. Die übrigen Werte ergeben sich aus den Daten: EP-Größe (720), Anzahl der Mitgliedstaaten (27), Summe der Bevölkerungsgrößen (447.533.143) und Summe der Quadratwurzeln der Bevölkerungsgrößen (91.209). Für den Vollzug des Divisorverfahrens mit Standardrundung ist nur der Divisor 0,9955 zu bestimmen, damit zusammen mit Untergrenze und Oberschranke im Endergebnis die EP-Größe von 720 Sitzen voll ausgeschöpft wird.

Die FPS-Prozentsätze 10, 50 und 40 sind vorzugeben und statisch, sie werden nicht dynamisch an die Datenlage angepasst. Die Festlegung könnte politisch heikel werden: Denn je nachdem, ob das Gewicht des festen Terms, des proportionalen Terms bzw. des Quadratwurzelterms erhöht wird, würde entweder die Gruppe der kleineren, der größeren

15 Europäisches Parlament: The Allocation between the EU Member States of the seats in the European Parliament – Cambridge Compromise, PE 432.760, März 2011.

oder der mittelgroßen Staaten bessergestellt werden. Da die Prozentgewichtungen immer die Summe 100 ergeben, steht der Erhöhung eines Terms notgedrungen die Schwächung eines anderen Terms entgegen.

Abweichend von der Empfehlung des Autors Ramírez empfehle ich, in der letzten Stufe das Divisorverfahren mit Aufrundung zu verwenden und nicht das Divisorverfahren mit Standardrundung. Denn Aufrundung begünstigt kleinere Staaten auf Kosten größerer Staaten und gerade das ist es, was den Inhalt des Grundsatzes der Degressivität ausmacht.¹⁶

Umfassende Neuordnung des Wahlsystems: Proportionale Vervollständigung

Der Vorschlag der proportionalen Vervollständigung umfasst die Regelungen zur Wahl des EP in ihrer Gesamtheit und beschränkt sich nicht auf das Problem der Zusammensetzung des EP. Ziel ist ein höheres Niveau an Wahlgleichheit für die Unionsbürger:innen, als derzeit durch die nach Mitgliedstaaten getrennte Wahldurchführung erreicht wird. Zu diesem Zweck sollen 75 der maximal 751 EP-Sitze über transnationale Listen europäischer politischer Parteien vergeben werden. Die 75 EP-Sitze werden aufgrund ihres unionsweiten Ursprungs keinem Mitgliedstaat zugerechnet und bleiben bei der Aufteilung von Sitzen unter den Mitgliedstaaten außen vor.

Die übrigen 676 Sitze sind auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen. Die Stärkung der europäischen Dimension durch transnationale Listen erlaubt es, die Aufteilung mit einer einfacheren Vorschrift umzusetzen. Müller schlägt vor, die 676 Sitze auf die Mitgliedstaaten proportional zu den Quadratwurzeln der Bevölkerungsgrößen zu verteilen. Wird die Zuteilung mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung vollzogen, würde der größte Mitgliedstaat 68 Sitze erhalten und damit weit unter der Kappungsgrenze von 96 Sitzen bleiben. Die Untergrenze von sechs Sitzen für jeden Mitgliedstaat bliebe weiterhin relevant.

Der Vorschlag führt zu einer einfachen Bezugnahme auf die Quadratwurzeln der Bevölkerungsgrößen und in der Folge zu einer massiven Verlagerung zahlreicher Sitze von den sechs größten Mitgliedstaaten auf die anderen kleineren. Wegen der Verringerung der aufzuteilenden Sitze von 720 auf 676 ist ein zahlenmäßiger Vergleich der Sitzkontingente unergiebig. Ein Eingriff dieser Größenordnung hätte wohl nur Aussicht auf Erfolg, wenn er in eine umfassende Novellierung des Europäischen Wahlakts eingebettet würde.

Ad-hoc-Zusammensetzung des Europäischen Parlaments 2024–2029

Wie unterscheiden sich die Sitzaufteilungen, die sich mit den vorgeschlagenen Aufteilungsverfahren für das EP 2024–2029 ergeben würden, von der Zusammensetzung, die der Europäische Rat ad hoc beschlossen hat?¹⁷ Der Power-Kompromiss liefert eine Sitzaufteilung, die sich durch Transfers von nicht mehr als insgesamt sieben Sitzen von der Ad-hoc-Aufteilung des Europäischen Rates unterscheidet. Was sich bisher als Ergebnis intransparenter Verhandlungen darstellt, ließe sich bis auf diese wenigen Transfers mit einem objektiven, fairen, dauerhaften und transparenten Verfahren herleiten. Fast alle Transfers beschränken sich darauf, einen Sitz hinzuzufügen oder einen Sitz abzurechnen; nur in einem Fall sind zwei Sitze betroffen.

16 Friedrich Pukelsheim: Sitzzuteilungsmethoden. Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen, Berlin/Heidelberg 2016, hier S. 37.

17 Beschluss (EU) 2023/2061, Amtsblatt der EU, Nr. L 238, 2023.

Tabelle 1: Der Power-Kompromiss für das Europäische Parlament 2024–2029

Mitglied- staat	2023 QMV- Bevölkerung	Adjus- tierung	Unge- rundet	Repräsen- tationsrate	PowKom- Sitze	Ad- hoc- Sitze	Trans- fers
Deutschland	83.203.320	2.578.421	4 + 91,04	875.431	96	96	0
Frankreich	67.842.582	2.185.753	4 + 77,2	835.728	82	81	+1
Italien	59.607.184	1.968.359	4 + 69,5	810.963	74	76	-2
Spanien	47.432.805	1.636.009	4 + 57,8	767.935	62	61	+1
Polen	37.654.247	1.357.130	4 + 47,9	725.242	52	53	-1
Rumänien	19.038.098	781.367	4 + 27,6	602.668	32	33	-1
Niederlande	17.734.036	737.751	4 + 26,05	590.159	31	31	0
Belgien	11.631.136	524.350	4 + 18,5	516.606	23	22	+1
Griechenland	10.603.810	486.532	4 + 17,2	500.671	22	21	+1
Tschechien	10.545.457	484.364	4 + 17,1	499.722	22	21	+1
Schweden	10.440.000	480.439	4 + 16,96	497.995	21	21	0
Portugal	10.352.042	477.159	4 + 16,8	496.542	21	21	0
Ungarn	9.689.010	452.265	4 + 15,97	485.196	20	21	-1
Österreich	8.967.500	424.803	4 + 14,9996	471.984	19	20	-1
Bulgarien	6.838.937	341.133	4 + 12,05	426.229	17	17	0
Dänemark	5.864.667	301.226	4 + 10,6	400.697	15	15	0
Finnland	5.541.241	287.707	4 + 10,2	391.364	15	15	0
Slowakei	5.434.712	283.221	4 + 10,0004	388.183	15	15	0
Irland	5.060.004	267.307	4 + 9,4	376.531	14	14	0
Kroatien	3.862.305	214.809	4 + 7,6	333.394	12	12	0
Litauen	2.805.998	165.854	4 + 5,9	284.693	10	11	-1
Slowenien	2.107.180	131.534	4 + 4,6	243.763	9	9	0
Lettland	1.875.757	119.712	4 + 4,2	228.001	9	9	0
Estland	1.331.796	90.726	4 + 3,2	184.882	8	7	+1
Zypern	904.700	66.342	4 + 2,3	142.641	7	6	+1
Luxemburg	643.648	50.362	4 + 1,8	111.392	6	6	0
Malta	520.971	42.439	4 + 1,5	94.748	6	6	0
Summe (Div.)	447.533.143	–	(28.321)	–	720	720	7–7

Einordnung: Power-Kompromiss:
Jeder Mitgliedstaat erhält vier Basissitze plus einen Sitz pro 28.321 adjustierte Bevölkerungseinheiten oder einem Teil davon. Die adjustierten Bevölkerungseinheiten werden berechnet, indem die QMV-Bevölkerungsgrößen mit dem Exponenten 0,8095 potenziert werden.

Rechenbeispiel Malta:
Adjustierte Bevölkerungseinheiten = $520.971^{0,8095} = 42.439$.
Ungerundete Sitzzahl = Basis + Adjustierte Bevölkerungseinheiten / Divisor = $4 + 1,5 = 5,5$.
Repräsentationsrate = QMV-Bevölkerung / ungerundet = $520.971 / (4 + 520.971^{0,8095} / 28.321) = 94.748$.
Power-Kompromiss-Sitze = 5,5 aufgerundet = 6 Sitze.

Die Spalte „Transfers“ zeigt die Differenz zwischen Power-Kompromiss-Sitzen (PowKom-Sitze) und Ad-hoc-Sitzen.

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 2: Die F10P50S-Technik für das Europäische Parlament 2024–2029

Mitglied- staat	2023 QMV- Bevölkerung	Adjus- tierung	Unge- rundet	Repräsen- tationsrate	FPS- Sitze	Ad- hoc- Sitze	Trans- fers
Deutschland	83.203.320	98,3984	96,7	866.701	96	96	0
Frankreich	67.842.582	83,2478	81,8	829.616	82	81	+1
Italien	59.607.184	74,9936	73,7	809.137	74	76	-2
Spanien	47.432.805	62,5688	61,5	771.736	62	61	+1
Polen	37.654.247	52,3320	51,4	732.478	52	53	-1
Rumänien	19.038.098	31,7585	31,2	610.255	32	33	-1
Niederlande	17.734.036	30,2292	29,7	597.211	30	31	-1
Belgien	11.631.136	22,7916	22,4	519.511	23	22	+1
Griechenland	10.603.810	21,4787	21,1	502.577	22	21	+1
Tschechien	10.545.457	21,4034	21,02	501.569	22	21	+1
Schweden	10.440.000	21,2672	20,9	499.734	21	21	0
Portugal	10.352.042	21,1533	20,8	498.190	21	21	0
Ungarn	9.689.010	20,2893	19,9	486.139	20	21	-1
Österreich	8.967.500	19,3358	18,99	472.124	19	20	-1
Bulgarien	6.838.937	16,4255	16,1	423.856	17	17	0
Dänemark	5.864.667	15,0310	14,8	397.194	15	15	0
Finnland	5.541.241	14,5570	14,3	387.510	15	15	0
Slowakei	5.434.712	14,3995	14,1	384.217	15	15	0
Irland	5.060.004	13,8398	13,6	372.194	14	14	0
Kroatien	3.862.305	11,9791	11,8	328.225	12	12	0
Litauen	2.805.998	10,2131	10,03	279.689	11	11	0
Slowenien	2.107.180	8,9453	8,8	239.803	9	9	0
Lettland	1.875.757	8,5001	8,3	224.646	9	9	0
Estland	1.331.796	7,3819	7,3	183.660	8	7	+1
Zypern	904.700	6,3978	6,3	143.954	7	6	+1
Luxemburg	643.648	5,7177	5,6	114.598	6	6	0
Malta	520.971	5,3648	5,3	98.857	6	6	0
Summe (Div.)	447.533.143	–	(1,018)	–	720	720	7-7

Einordnung: F10P50S-Technik mit abschließendem Divisorverfahren mit Aufrundung:
Jeder Mitgliedstaat erhält einen Sitz pro 1,018 adjustierte Sitzquoten oder einem Teil davon. Die adjustierte Sitzquote eines Mitgliedstaats mit QMV-Bevölkerungsgröße P wird berechnet gemäß der Formel

$$0,10 \cdot \frac{1}{27} \cdot 720 + 0,50 \cdot \frac{P}{447.533.143} \cdot 720 + 0,40 \cdot \frac{\sqrt{P}}{91.209} \cdot 720$$

Das deutsche Sitzkontingent wird an der Obergrenze 96 gekappt.
Rechenbeispiel Malta:
Summe der Quadratwurzeln der QMV-Bevölkerungen = 91.209.
Adjustierte Sitzquote = $0,1 \cdot 720 / 27 + 0,5 \cdot 720 \cdot 520.971 / 447.533.143 + 0,4 \cdot 720 \cdot 5.426,8 / 91.209 = 5,3648$.
Ungerundete Sitzzahl= Adjustierte Sitzquote / Divisor = $5,3648 / 1,018 = 5,3$.
Repräsentationsrate = QMV-Bevölkerung / ungerundet = $520.971 / (5,3648 / 1,018) = 98.857$.
FPS-Sitze = 5,3 aufgerundet = 6 Sitze.
Die Spalte „Transfers“ zeigt die Differenz zwischen FPS-Sitzen und Ad-hoc-Sitzen.

Quelle: eigene Darstellung.

Bei der FPS-Technik (mit Spezifizierung F10P50S) werden ebenfalls nur sieben Sitze transferiert, sofern abweichend von der Empfehlung von Ramírez in der letzten Stufe das Divisorverfahren mit Aufrundung verwendet wird (Divisor 1,018). Sechs Transfers sind identisch mit denen des Power-Kompromisses; der Transferfall mit zwei Sitzen ist derselbe. Mit anderen Worten: Die beiden Verfahren unterscheiden sich zwar in ihren Begründungen und Anweisungen, stimmen aber in ihren Ergebnissen praktisch überein.

Wenn stattdessen wie von Ramírez vorgeschlagen der FPS-Ansatz mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung abgeschlossen wird (Divisor 0,9955), müssen insgesamt acht Sitze transferiert werden. In einem Fall sind zwei Sitze betroffen, in einem anderen Fall drei. Die Mitgliedstaaten, die von den Transfers berührt sind, sind andere als vorher.

Die Sitzaufteilung, die sich aus dem Vorschlag der proportionalen Vervollständigung ergibt, lässt sich nicht direkt mit der Ad-hoc-Aufteilung des Europäischen Rates vergleichen. Ein Vergleich müsste auch die weiteren Elemente des Europäischen Wahlakts ins Auge fassen, die der Vorschlag ebenfalls adressiert. Vorhaben wie die Einrichtung von transnationalen Listen müssten in einem zukünftigen Verfassungskonvent politisch verhandelt werden.¹⁸

Ausblick

Im Januar 2024 legten die AFKO-Berichterstatter:innen Ana Collado Jiménez (EVP) und Niklas Nienäß (Grüne/EFA) einen Berichtsentwurf vor, der hinsichtlich der Festlegung eines Aufteilungsverfahrens noch mit Leerstellen glänzt.¹⁹ Im Mai wurden die Beratungen zu diesem Thema angesichts des nahen Endes der Legislaturperiode eingestellt. Jedenfalls ist zu hoffen, dass das Parlament das Dossier in der nächsten Legislaturperiode zu einem Abschluss bringen wird.

18 Andrew Duff: In Search of a Methodical Approach to Seat Appointment in the European Parliament, *Verfassungsblog*, 16.2.2024, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/seat-apportionment> (letzter Zugriff: 3.4.2024).

19 Europäisches Parlament: Draft Report on a Permanent system for the allocation of seats in the European Parliament, 2023/2104(INL), PE 758.177v02–00, 22.1.2024.