



Ausarbeitung

Berechnung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Gegenüberstellung zweier mathematischer Modelle



Berechnung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Verfasser: [REDACTED]
Ausarbeitung: WD 2 – 3000 – 041/11, WD 8 – 3000 – 037/2011
Abschluss der Arbeit: 7. März 2011
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen für die künftige Ausgestaltung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament	5
3.	Kurzbeschreibung der Modelle	6
4.	Modelle im Vergleich	7
4.1.	Degressive Proportionalität und Abweichungen durch Rundung	7
4.2.	Umsetzung der Untergrenze	7
4.3.	Umsetzung der Obergrenze	8
4.3.1.	Cambridge Compromise	8
4.3.2.	Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen	8
4.4.	Europarechtliche Aspekte	9
5.	Politische Interessen und Durchsetzbarkeit	10
6.	Fazit	11

1. Einleitung

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird die Zuordnung von Mandatskontingenten zu den einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr unmittelbar im Primärrecht vorgenommen. Die Verteilung erfolgt durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates auf Vorschlag und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments. Dieser Beschluss muss vor den nächsten Wahlen im Jahr 2014 so rechtzeitig ergehen, dass eventuelle Kontingentsveränderungen auch in den mitgliedstaatlichen Wahlvorbereitungen noch umgesetzt werden können.

Art. 14 Abs. 2 gibt nunmehr justiziable Grundsätze vor, nach denen die Kontingente dann sekundärrechtlich bestimmt werden müssen. Von Stimmen in der europarechtlichen Literatur ist daraus geschlossen worden, dass sekundärrechtlich ein transparentes Berechnungsverfahren niedergelegt werden muss, mit dem sich die Kontingente auf Grundlage der jeweiligen Einwohnerzahlen ausrechnen lassen.¹

Dieses Anliegen greift ein Vorschlag einer Experten-Gruppe von Mathematikern aus verschiedenen EU-Staaten auf, der auf einer Tagung in Cambridge („Cambridge Conclave“) Ende Januar 2011 formuliert wurde. Dieser entwickelt Vorschläge weiter, die schon zuvor in der Literatur gemacht wurden.²

Im Folgenden wird der „Cambridge Compromise“ diskutiert und mit Blick auf seine mathematischen Eigenschaften beleuchtet. Außerdem wird auf europarechtliche und –politische Aspekte eingegangen. Zur Illustration und vergleichenden Bewertung der Eigenschaften des „Cambridge Compromise“ wird insbesondere der aus europarechtlicher Sicht formulierte Vorschlag von Arndt herangezogen.

Der Vorschlag des Cambridge Conclaves geht nicht darauf ein, auf welche Bezugsgröße die Formel angewandt werden soll. Denkbar sind neben der Zahl der Einwohner insbesondere die Zahl der in einem Mitgliedsstaat wohnenden Unionsbürger oder die Zahl der Wahlberechtigten. Diese Frage ist für die Beurteilung der Formel an sich nicht von Bedeutung und daher auch nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung. Sie ist allerdings von nicht unerheblichem Gewicht für die konkrete Berechnung der Mandatskontingente.³

¹ Aus europaverfassungsrechtlicher Sicht, Arndt, Ausrechnen statt Aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68 (2008), S. 247, 248.

² Z. B. Pukelsheim, *A Parliament of Degressive Representativeness?*, Preprint 15/2007.

³ Ausführlicher Arndt (Anm. 1), S. 254 ff.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen für die künftige Ausgestaltung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Art. 14 Abs. 2 EUV in der Lissabonner Fassung macht die folgenden primärrechtlichen Vorgaben für die Zuteilung der Sitzkontingente im Europäischen Parlament an die einzelnen Mitgliedstaaten⁴:

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

In anderen Worten hat ein Zuteilungsverfahren bzw. eine mathematische Formel für die Sitzverteilung folgende Bedingungen zu erfüllen:

- Das **Minimum** für ein einzelnes Sitzkontingent liegt bei 6 Sitzen.
- Das **Maximum** für ein einzelnes Sitzkontingent liegt bei 96 Sitzen.
- Die Sitzzahl nimmt in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl einen „**degressiv proportionalen**“ Verlauf.
- Die **Summe** über alle einzelnen Sitzkontingente ist (kleiner oder) gleich 751 Sitzen.

Auch wenn dies nicht ausdrücklich normiert ist, dürfte sich aus dem Demokratieprinzip ableiten lassen, dass der kleinste Mitgliedstaat nicht mehr als sechs Sitze erhalten darf, wenn sein rechnerischer Anspruch bei linear-proportionaler Verteilung weniger als sechs Sitze beträgt. Unter politisch-pragmatischen Gesichtspunkten ist zudem angestrebt worden, dass die Sitzsumme tatsächlich 751 beträgt.⁵

Ebenfalls nicht aus dem Text abzulesen, sondern Gegenstand von Auslegung ist der genaue Inhalt des Prädikats „degressiv proportional“: Unter **Proportionalität** dürfte generell zu verstehen sein, dass die Sitzzahl von der Bevölkerungszahl abhängt und mit ihr wächst, wenigstens aber nicht sinkt. Bei strikter Beachtung des Grundsatzes der Wahlgleichheit würde Proportionalität zu einer mit der Bevölkerungszahl linear steigenden Sitzzahl führen, jedenfalls vor der Rundung auf ganze Zahlen.

Unter **Degressivität** dürfte eine Einschränkung der Proportionalität zu verstehen sein, die bewirkt, dass die Sitzzahl nicht im gleichen Maße und Verhältnis wächst wie die Einwohnerzahl, sondern dass sich das Sitzwachstum zu größeren Einwohnerzahlen hin abschwächt⁶. Präziser formuliert lautet die Anforderung, dass ein EP-Abgeordneter aus einem großen Mitgliedstaat im Durchschnitt mehr Einwohner repräsentiert als ein MdEP aus einem kleinen Mitgliedstaat. Das

⁴ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:DE:PDF>

⁵ Lamassoure / Severin, Bericht über die Zusammensetzung des EP, EP-Dok. A6-0351/2007.

⁶ Um seinen letzten Sitz hinzuzugewinnen, muss ein Land einen höheren Preis in Einwohnern bezahlen, als es dies im Durchschnitt über seine zuvor erhaltenen Sitze getan hat. Der „Einwohner-Preis“ für diesen Grenzsitz steigt also mit der Sitzzahl und liegt systematisch höher als der Preis für den Durchschnittssitz desselben Landes.

sog. Vertretungsgewicht der Mandate (d.h. das Verhältnis Einwohner/Sitze) ist also in großen Mitgliedstaaten größer als in kleinen.

3. Kurzbeschreibung der Modelle

Der als „Cambridge Compromise“ bezeichnete Vorschlag geht wie folgt vor: Die Untergrenze wird durch die Vergabe von fünf Vorab-Sitzen eingehalten. Für die darüber hinaus zu vergebenden Bevölkerungs-proportionalen Sitze kommt das „Divisorverfahren mit Aufrundung“ zur Anwendung (auch bezeichnet als Adams-Verfahren, nach John Quincy Adams, US-Präsident 1825-1829).⁷ Die Obergrenze wird realisiert, indem über das Maximum hinausgehende Sitzkontingente auf 96 Sitze gedeckelt („abgeschnitten“) werden. Zwischen Minimum und Maximum nimmt der Divisor für die aktuelle EU einen Wert in der Größenordnung von 819.000 an, so dass in der Summe genau 751 Mandate vergeben werden. Pro 819.000 Einwohner erhält ein Mitgliedstaat also je einen Sitz, wobei Sitzbruchteile systematisch aufgerundet werden (ein Staat mit 819.001 Einwohnern bekäme dafür also bereits 2 Sitze).

Auch in dem von Arndt 2008 vorgeschlagenen „Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen“⁸ tritt neben die Grundmandate eine bevölkerungsabhängige Komponente. Im Gegensatz zum „Cambridge Compromise“ werden in diesem Modell die Einwohnerzahlen eines Mitgliedstaates gewichtet, indem sie mit einem Faktor gleich oder kleiner 1 potenziert werden. Der Exponent wird dabei so gewählt, dass der größte Mitgliedstaat genau 96 Sitze erhält, wenn er ansonsten bei linearer Verteilung mehr Sitze als die Obergrenze zugewiesen bekommen würde. Dadurch nimmt der Einfluss eines Mitgliedstaates mit steigender Einwohnerzahl immer weniger zu. Dadurch erfolgt eine Umverteilung von den größeren zu den kleineren Mitgliedstaaten. Zur Rundung wird die Standardrundung angewandt – so wie beim „Divisorverfahren mit Standardrundung“ (St. Laguë/Schepers), es können aber auch andere üblichen Verfahren angewandt werden.

Die sich aus diesen beiden Modellen ergebenden Sitzverteilungen sind aus den Tabellen 1 und 2 im Anhang ersichtlich. Zur Illustration wird auch die Sitzverteilung angegeben, die sich bei einer jenseits von fünf Grundmandaten linearen Verteilung, die aber nicht durch eine Obergrenze beschränkt wird, ergäbe.

Die Berechnung erfolgte auf Grundlage der von Eurostat ermittelten Einwohnerzahlen zum 1. Januar 2010.⁹ Tabelle 1 enthält dabei die Verteilung für die derzeitige EU-27. Tabelle 2 bildet die Sitzverteilung nach möglichen Beitritten Islands und Kroatiens ab.

⁷ Das Adams-Verfahren als Spezialfall ist wohl das historisch am seltensten angewendete Mitglied in der Klasse der Divisorverfahren. Dennoch kann es als mathematisch sehr gut erforscht gelten. Insbesondere lässt es keine Paradoxien oder Inkonsistenzen erwarten, die in der Geschichte der Wahlmathematik bei anderen Verfahrensklassen ebenso zahlreich wie überraschend auftraten (Alabama-Paradoxon / new-state-Paradoxon / Bevölkerungs-Paradoxon; vgl. [REDACTED], Sitzuteilungsverfahren - wahlmathematische Systematik und Stand der Diskussion, Infobrief, WD 8 – 097/09).

⁸ Die Verwendung des Begriffs „föderal“ zielt nicht auf eine bundestaatliche Struktur, sondern auf den Aspekt der Vielfaltschonung.

⁹ Eurostat, Gesamtbevölkerung, Stichtag 1. Januar 2010, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>. Vgl. auch ABl. EU 2010 L 338/47.

4. Modelle im Vergleich

4.1. Degressive Proportionalität und Abweichungen durch Rundung

In der praktischen Anwendung beider Modelle kann die Forderung der Degressivität nicht unter allen Umständen eingehalten werden. So kann es insbesondere vorkommen, dass ein Mitgliedstaat (A) nur unwesentlich größer ist als ein anderer (B), dass dieser aber im Rahmen der Zufälle der mathematischen Rundung dennoch einen ganzen Sitz mehr zugeteilt bekommt als jener. Auf diese Weise kann eintreten, was die Degressivität eigentlich verbietet: dass nämlich ein A-Abgeordneter für weniger Einwohner steht als ein MdEP aus Staat B. Um diesen Widerspruch aufzulösen, schlagen sowohl die Autoren des Cambridge Compromise als auch Arndt vor, den Grundsatz der Degressivität nicht in strikter Weise auf die (ganzzahligen) Sitzzahlen nach Rundung anzuwenden, sondern auf die (gebrochenzahligen) Sitzansprüche vor der Rundung.¹⁰

4.2. Umsetzung der Untergrenze

Mit Blick auf die Umsetzung der Mindestgröße eines Sitzkontingents gleichen sich die beiden hier untersuchten Modelle prinzipiell. Beide gehen davon aus, dass eine feste Anzahl von Sitzen vorab verteilt werden, d.h. unabhängig von der Bevölkerungszahl eines Mitgliedstaates. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass auch im Bereich der kleinsten Mitgliedstaaten Bevölkerungsunterschiede noch Sitzzahlunterschiede bewirken können.¹¹ In europarechtlicher Perspektive lässt sich insofern ergänzend anführen, dass nur eine Vorabverteilung von Mandaten mit dem Grundsatz der (degressiven) Proportionalität vereinbar ist.¹²

Fünf Grundmandate sind bei realitätsnahen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung eine geeignete Größe. Wird wie beim Cambridge Compromise grundsätzlich aufgerundet¹³, ist sowohl sichergestellt, dass der kleinste Mitgliedstaat immer mindestens sechs Sitze erhält. Gleichzeitig ist praktisch kaum zu erwarten, dass der Fall einer Überrepräsentation eintritt, der theoretisch denkbar wäre, wenn der kleinste Mitgliedstaat bei der bevölkerungsabhängigen Komponente einen gerundeten Anspruch von zwei Sitzen erhalten würde.

Kommt ein Verfahren mit Standardrundung zum Einsatz lässt sich nicht ausschließen, dass der kleinste Mitgliedstaat durch den Bevölkerungsanteil auch nach Rundung nicht mehr auf einen Sitz kommt.¹⁴ Dann müssten sechs statt fünf Grundmandate verteilt werden. Dies ließe sich allerdings unproblematisch durch eine entsprechende Formulierung der Verteilungsvorschrift umsetzen.

¹⁰ Arndt (Anm. 1), S. 258 f.

¹¹ Bei einem alternativen Modell würde nur die Sitzzahl der Staaten angehoben, die die Mindestsitzzahl nicht erreichen. Dies führte dazu, dass derzeit die acht kleinsten Mitgliedstaaten lediglich sechs Sitze erhielten.

¹² Arndt (Anm. 1), S. 264.

¹³ Die Variante sechs Grundmandate verbunden mit der Rundungsregel „Abrunden“ wäre im Ergebnis funktional äquivalent.

¹⁴ Nach einem möglichen Beitritt Islands wäre dies bei ansonsten unveränderten Zahlen der Fall, wenn Island im Vergleich zu heute ca. 10 % Bevölkerung verlieren würde.

4.3. Umsetzung der Obergrenze

Die Einhaltung des Prinzips der Proportionalität ist im Bereich der Obergrenze problematischer. Hier unterscheiden sich die beiden Ansätze des „Cambridge Compromise“ und des Modells föderal gewichteter Einwohnerzahlen.

4.3.1. Cambridge Compromise

Die Obergrenze wird im Modell des „Cambridge Compromise“ realisiert, indem über das Maximum hinausgehende Sitzkontingente auf 96 Sitze gedeckelt („abgeschnitten“) werden. Die dem zugrunde liegende Formel, als Kurve dargestellt, weist daher im oberen Bereich einen scharfen Knick auf. Mathematisch ausgedrückt ist sie als Funktion nicht stetig differenzierbar. In der Praxis bedeutet dies, dass für Mitgliedstaaten ab einer bestimmten Größe die Sitzzahl nicht weiter mit der Bevölkerung ansteigt, sondern konstant bleibt. Im Falle von Deutschland innerhalb der aktuellen EU-27 sind so die letzten 5-10 Millionen Einwohner für die Zuteilung nicht mehr relevant; sie werden in gewisser Weise nicht repräsentiert. Im Bereich der Obergrenze tritt bei diesem Modell also eine sprunghaft verstärkte Degressivität ein, die sich (derzeit) selektiv nur für einen einzigen Mitgliedstaat konkret auswirkt.

Die Sättigung hat darüber hinaus weitere Nebenfolgen: Die wegen der Obergrenze nicht besetzten Sitze, die Deutschland sonst erhalten hätte, gelangen im Rahmen des Divisorverfahrens zurück in den „großen Topf“ und werden dort mit erhöhter Wahrscheinlichkeit den nächstfolgenden, größeren Mitgliedstaaten (Frankreich, Großbritannien, Italien...) zugeteilt. Aufgrund dieser Aufstockung, zusätzlich zur Kürzung des deutschen Kontingents, verringert sich der Sitzabstand zwischen dem Spitzenreiter und seinen unmittelbaren „Verfolgern“ auf der Bevölkerungsskala gleich zweifach und von beiden Seiten. Durch diesen Mechanismus wird es möglich, dass weitere Mitgliedstaaten zur Sitz-Obergrenze aufschließen, selbst wenn nach Einwohnerzahlen ein sehr erheblicher Abstand bestehen bleibt.¹⁵

4.3.2. Modell gewichteter Einwohnerzahlen

Das Modell gewichteter Einwohnerzahlen vermeidet den oben diskutierten Knick in der Sitzverteilungskurve bzw. die Sättigung der Sitzzahlen bei großen Einwohnerzahlen. Es sorgt für eine gleichmäßige Krümmung der Kurve und einen kontinuierlicheren Verlauf der Degressivität, indem es die Einwohnerzahlen mit einer Potenzfunktion gewichtet.

Die beiden mathematischen Parameter dieser Funktion (einerseits die Anzahl der Grundmandate, die vorab an jeden Staat vergeben werden; andererseits der Exponent der Potenzfunktion, der Werte zwischen 0,0 und 1,00 annehmen kann) werden – bei bekannter Bevölkerungsverteilung auf die Mitgliedstaaten – so bestimmt, dass der kleinste Staat im Rahmen der Rundung auf ganze Zahlen die minimalen 6 Sitze erhält, während der größte Staat genau die maximalen 96 Sitze zugeteilt bekommt, wenn er bei linearer Verteilung des bevölkerungsabhängigen Sitzanteils die Obergrenze überschreiten würde.

Potenzfunktionen sind zwar nicht die einzige mögliche Wahl, um die Umverteilung von großen zu kleineren Mitgliedstaaten mathematisch zu definieren. Sie sind aber zumindest insofern nahe-

¹⁵ Dieser Effekt ließe sich dadurch beseitigen, dass die überzähligen Sitze eines Mitgliedstaates, der die Obergrenze erreicht, nicht besetzt werden. Derzeit führte dies dazu, dass das EP nur aus 743 Abgeordneten bestünde.

liegend, als sie sich als Verallgemeinerung des linearen Modells begreifen bzw. auf das lineare Modell als Grenzfall zurückführen lassen. Der Wert des Exponenten in der Potenzfunktion kann dabei als Kontrolle und Indikator für die Abweichung vom linearen Verlauf dienen bzw. als Maß für die Steigerung der Degressivität gelten. Nimmt er Werte in der Nähe von (d.h. knapp unter) 1,0 an, so zeigt dies, dass die Abweichungen vom linearen Modell kaum nennenswert sein dürften.

Wenn durch weitere Beitritte die Gesamtzahl der repräsentierten Einwohner ansteigt, konvergiert die Potenzfunktion in Richtung auf die lineare Verteilung des „Cambridge Compromise“. Eine grobe Abschätzung ergibt, dass bei einem Beitritt von Staaten mit insgesamt ca. 25-35 Millionen Einwohnern auch der Sitzanspruch Deutschlands bei linearer Verteilung des bevölkerungsabhängigen Sitzanteils nicht mehr über 96 Sitzen läge. Wenn allerdings ein Mitgliedstaat beiträte, der erheblich größer als Deutschland wäre, könnte möglicherweise dieser wiederum die Grenze erreichen.

Das Modell gewichteter Einwohnerzahlen bedingt einen höheren mathematischen Aufwand. Das Auflösen der dem Potenzmodell zugrunde liegenden Gleichung ist nicht ganz trivial. Eine solche Lösung für den Wert des Exponenten muss im Regelfall durch ein numerisches Suchverfahren auf dem Computer gefunden werden. Die insofern notwendigen Verfahrensschritte lassen sich allerdings im Text des Rechtsakts, der die Zusammensetzung des EP regelt, niederlegen. Das im Modell enthaltene Maß an Degressivität bleibt insofern unbestimmt und wird konkret erst bei der praktischen Anwendung auf echte Bevölkerungszahlen greifbar. Dies bedeutet auch, dass sich das Maß an Degressivität im Zuge von künftiger Bevölkerungsentwicklung oder von Ein- und Austritten von Mitgliedstaaten ändern kann. Allerdings steht auch beim Verfahren des „Cambridge Compromise“ nicht vorab fest, wie viele Sitze durch die Deckelung des größten Mitgliedstaats umverteilt werden müssen.

Eine per mathematischer Funktion gewichtete Bevölkerungsverteilung ist bisher selten in konkrete Sitzzuteilungsverfahren eingeflossen. Dieser Fall kann daher im Vergleich zum linearen Cambridge-Modell als mathematisch weniger gut erforscht gelten. Ob speziell eine Potenzgewichtung möglicherweise wahlmathematische Paradoxien oder sonstige Unstetigkeiten bei den Zuteilungsergebnissen nach sich ziehen könnte, lässt sich in der verfügbaren Zeit nicht abschließend und umfassend ausschließen. Bei den beispielhaft durchgeführten Modellrechnungen sind solche Effekte bisher nicht aufgetreten.

4.4. Europarechtliche Aspekte

Die unterschiedliche Umsetzung der Obergrenze in den beiden Modellen besitzt auch eine europarechtliche Dimension. Das Verfahren des „Cambridge Compromise“ folgt insofern nicht uneingeschränkt dem Prinzip der (degressiven) Proportionalität. Vielmehr führt ab einem bestimmten Punkt ein Mehr an Bevölkerung nicht länger zu einem Zuwachs an Sitzen. Dies wäre nur dann mit den Vorgaben des Art. 14 Abs. 2 EUV vereinbar, wenn man die Festlegung der Obergrenze

auf 96 Sitze als Schranke zum Prinzip der degressiven Proportionalität verstehen würde, die einen Bruch der Proportionalität rechtfertigt.¹⁶

Demgegenüber liegt dem Modell gewichteter Einwohnerzahlen eine Auslegung von Art. 14 Abs. 2 EUV zugrunde, nach der das Prinzip der degressiven Proportionalität kein Selbstzweck ist, sondern der Einhaltung der Unter- und Obergrenze dient. Diese drei Elemente stehen in dieser Lesart nicht im Widerspruch zueinander, sondern sind Ausdruck des gleichen Gedankens, dass der Schutz kleiner Mitgliedstaaten eine Abweichung von Prinzip der demokratischen Gleichheit legitimiert. Die Einhaltung der Obergrenze ist danach durch das Ausmaß an Degressivität sicherzustellen, nicht durch eine Abkehr vom Prinzip der degressiven Proportionalität.

Für eine solche Auslegung des Art. 14 Abs. 2 EUV spricht zudem, dass sie eine kohärente Vorgehensweise mit Blick auf Unter- und Obergrenze fordert. Im Gegensatz dazu verwendet das Verfahren des „Cambridge Compromise“ an der Untergrenze ein das Prinzip der degressiven Proportionalität wahrende Lösung, an der Obergrenze jedoch eine dieses Prinzip brechende Variante. Weiterhin ließe sich anführen, dass eine Einschränkung des Prinzips der degressiven Proportionalität nicht erforderlich ist, da mit dem Modell gewichteter Einwohnerzahlen eine Lösung existiert, die alle Anforderungen des Art. 14 Abs. 2 EUV erfüllt.¹⁷

5. Politische Interessen und Durchsetzbarkeit

Bei oberflächlicher Betrachtung scheint die Wahl zwischen den beiden Modellen für Deutschland nicht mit Konsequenzen verbunden zu sein, da es in beiden Fällen 96 Sitze erhält. Wird hingegen der Entscheidungsverbund von Rat und Parlament betrachtet, ergibt sich ein differenzierteres Bild. Beim Verfahren des „Cambridge Compromise“ profitieren einige wenige große Mitgliedstaaten erheblich, die auch im Rat relativ viel Stimmgewicht besitzen. Im Vergleich dazu geben durch das Modell gewichteter Einwohnerzahlen alle größeren Mitgliedstaaten Sitze ab. Die Umverteilung wird zudem nicht auf wenige Staaten konzentriert, sondern verteilt sich auf mehr Staaten.

Zudem ließe sich anführen, dass die Obergrenze faktisch zu einer Spezialregelung für Deutschland würde. Sie wäre hingegen nicht dem allgemeinen Ziel verpflichtet, den Einfluss großer Mitgliedstaaten abzumildern.

Mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit einer Berechnungsformel könnte auch der Vergleich mit der derzeitigen Verteilung als Bewertungskriterium herangezogen werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der notwendige Beschluss im Europäischen Rat einstimmig gefasst werden muss.

In dieser Perspektive zeigt sich, dass der „Cambridge Compromise“ zu einer erheblichen Umverteilung an Sitzen gegenüber dem Status quo führt. Insbesondere gewinnen die großen Mitgliedstaaten, die noch nicht die Obergrenze erreicht haben, mehrere Sitze hinzu. Umgekehrt verlieren

¹⁶ Bedenken gegen eine solche Auslegung kommen andeutungsweise auch aus dem Kreis der Verfasser des „Cambridge Compromise“, vgl. Pukelsheim, A Parliament of Degressive Representativeness?, Preprint 15/2007, S. 3, der sich deshalb gegen die Aufnahme dieses Prinzips in den Vertrag aussprach.

¹⁷ Zum Ganzen Arndt (Anm. 1), S. 266.

abgesehen von Deutschland 15 Mitgliedstaaten Sitze. Demgegenüber würde eine Verteilung nach dem Modell gewichteter Einwohnerzahlen zu einer Verteilung führen, die näher an der bisher geplanten Zusammensetzung liegt.¹⁸ Veränderungen ergäben sich dabei zum einen aufgrund der Korrektur einiger Unstimmigkeiten als Folge des Vertrages von Nizza.¹⁹ Zum anderen lassen sich eine Reihe von Veränderungen durch die Bevölkerungsentwicklung erklären. So ist der relativ starke Zuwachs des spanischen Kontingents primär auf das dynamische Bevölkerungswachstum der letzten Jahre zurückzuführen.²⁰

6. Fazit

Welches Modell in dieser Gemengelage den Vorzug verdient, bleibt letztlich eine europarechtspolitische Frage, die sich einem eindeutigen Fazit entzieht. Vielmehr erscheinen zwei Sichtweisen denkbar, zwischen denen es sich zu entscheiden gilt.

Einerseits kann man den „Cambridge Compromise“ gutheißen, weil er klar und einfach strukturiert ist und auf vielfach in der Praxis erprobten mathematischen Ansätzen beruht, die selbst bei tiefgreifenden Änderungen von Mitgliedschaft oder Bevölkerungsstruktur der EU kaum Überraschungen für die Sitzverteilung im EP erwarten lassen. Die spezielle Parameterwahl (5 Vorab-Sitze, Aufrundung) lässt sich als Beitrag zur Erfüllung des Lissabon-Auftrags zur „degressiven Proportionalität“ begreifen. Folgt man den Autoren des Modells und hält die von manchen vorgebrachten europarechtlichen Bedenken für lösbar, dann lässt sich auch das Abknicken der Kurve im oberen Bereich (d.h. die Sättigung bei 96 Sitzen) als Beitrag zur Degressivität interpretieren. Der Rechtsetzungsauftrag wird von dem Modell insofern in klarer, nachvollziehbarer und zukunftsfähiger Weise umgesetzt. Die dem linearen Modell zugrunde liegende Addition bringt das föderale Prinzip mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit jedenfalls zu einem transparenten Ausgleich.

Die beiden Eckpunkte der Kurve (min. 6 Sitze für Malta, max. 96 Sitze für Deutschland) sind im Lissabon-Vertrag ohnehin explizit und unverrückbar primärrechtlich festgelegt. Für Deutschland ist von diesem Standpunkt aus durch weitere Änderungen „nichts mehr zu holen“. Fragen nach einer Umverteilung von Sitzen im mittleren Bereich der Kurve (also etwa von Staaten wie Frankreich hin zu Staaten wie Finnland oder Belgien) berühren deutsche Interessen möglicherweise nur indirekt und auf einer eher symbolischen Ebene.

Andererseits ließen sich gute Gründe dafür anführen, dass das scharfe Abknicken der Kurve im oberen Bereich und die nachfolgende Sättigung bei 96 Sitzen problematisch sind, weil sie im deutlichen Spannungsverhältnis zum Begriff der „Proportionalität“ und damit letztlich zum Demokratieprinzip stehen. Die Sättigung bewirkt, dass einige Millionen Deutsche bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben und letztlich für die Repräsentation im EP nicht relevant sind. Dadurch sind deutsche Interessen direkt und unmittelbar berührt. In dieser Perspektive legt im Spannungsfeld des Begriffspaars „degressiv-proportional“ der Cambridge Compromise damit ein zu hohes Gewicht auf „Degressivität“ und vernachlässigt als Nebenwirkung die „Proportionalität“.

¹⁸ Vgl. die Grafik in Anhang 3.

¹⁹ Dazu Arndt (Anm. 1), S. 272 f.

²⁰ Im Vergleich zu 2008 ergäbe sich bei gleicher Berechnungsformel allein ein Zuwachs von 57 auf 60 Sitzen.

Auch wenn aufgrund der primärrechtlichen Vorgaben keinesfalls mehr als 96 Sitze für Deutschland zu erreichen sein werden, so sollte nach dieser Auffassung darauf geachtet werden, dass der Sitzabstand zu den nächstkleineren Mitgliedstaaten (F, GB, I) in angemessenem Verhältnis zum Bevölkerungsunterschied steht. Genau dies gewährleistet das Modell der gewichteten Einwohnerzahlen, das die Bevölkerungszahlen mit einer Potenzfunktion gewichtet, bevor diese in eines der üblichen Zuteilungsverfahren (idealerweise: Divisorverfahren mit Standardrundung; Sainte-Laguë/Schepers) eingehen. Es verteilt die erwünschte Degressivität kontinuierlich über den gesamten Kurvenbereich, statt sie auf das obere Kurvenende zu fokussieren. Dadurch kann es gewährleisten, dass Bevölkerungsvorsprünge sich überall „lohnend“.

So stellt das Gegenmodell durchgehend sicher, dass der Grundsatz der Proportionalität gewahrt bleibt – um den Preis nicht nur einer höheren mathematischen Komplexität, sondern auch einer insgesamt höheren Degressivität. Im Vergleich zum linearen Cambridge-Modell verleiht die Potenzfunktion den kleinen bis mittleren Staaten etwas mehr Gewicht, zu Lasten der mittel-großen Mitgliedstaaten (aber nicht Deutschlands). Ein solcher Effekt liegt durchaus in der EU-Tradition; der Status Quo der EP-Sitzverteilung weist sogar einen noch stärkeren „Bauch“ zugunsten der mittelgroßen Staaten auf. Insofern stellt das Modell föderal gewichteter Einwohnerzahlen eine weniger drastische Änderung der gegenwärtigen Verhältnisse dar als der Cambridge Compromise. Dies könnte für seine politische Durchsetzbarkeit durchaus günstig sein.

Sucht man jenseits dieser zwei Standpunkte nach weiteren vertretbaren Modellen, so könnten sich eine Variante anbieten: Wie beim Cambridge Compromise könnte man zunächst ein lineares Modell anwenden und auch einen Knick bzw. eine Sättigung bei 96 Sitzen zulassen. Die deshalb von Deutschland nicht besetzten Sitze würden dann aber – im Unterschied zum Cambridge-Modell – nicht erneut in die Verteilung eingespeist und dort bevorzugt den nächstkleineren Mitgliedstaaten (F, GB, I) zugeteilt, sondern schlicht leer bleiben. Dadurch würde der Sitzabstand innerhalb der Spitzengruppe etwas besser in Einklang mit den zugehörigen Bevölkerungsunterschieden gebracht, ohne deshalb die mathematische Komplexität des Modells von Arndt in Kauf nehmen zu müssen. Schwierig vermittelbar könnte an diesem Kompromiss-Modell allenfalls die Tatsache sein, dass die vereinbarte Obergrenze von 751 Sitzen in der Praxis nicht ausgeschöpft würde. Vielmehr würden nach gegenwärtigem Stand nur etwa 740-745 EP-Mandate vergeben.

Bei der Diskussion der Vor- und Nachteile dieser drei Modelle bleibt darüber hinaus zu beachten, dass die Gegensätze sich im Zuge weiterer EU-Erweiterungen abmildern bzw. von selbst auflösen könnten: Falls jenseits von Kroatien und Island weitere Mitglieder der EU beitreten – und speziell falls sie so bevölkerungsreich wie die Türkei sein sollten –, dann würde der Anteil Deutschlands an der EU-Bevölkerung möglicherweise so weit absinken, dass es nicht länger an die Obergrenze von 96 Sitzen anstieße.²¹ In einem solchen Szenario wäre der Knick im Cambridge-Modell nicht mehr wirksam bzw. sichtbar; beim Arndt-Modell würde der Exponent zum Wert 1,0 konvergieren und die Potenzfunktion dadurch mit dem linearen Modell identisch; im Kompromiss-Modell würde die Zahl der freibleibenden Sitze auf 0 reduziert und die Obergrenze von 751 EP-Sitzen doch wieder ausgeschöpft. Je nach erwartetem Verlauf der weiteren EU-Erweiterung mag es daher mehr oder weniger lohnenswert erscheinen, die möglicherweise nur für eine kürzere

²¹ Vergleichbares würde gelten, wenn ein Teil der Sitze trotz der Bedenken gegen ein Grabenwahlsystem über „europäische Listen“ vergeben würde. Wenn z.B. nur 700 der 751 Sitze über die Kontingente verteilt werden, würde der deutsche Anteil daran derzeit ohnehin nur ca. 96 Sitze betragen.

oder längere Übergangszeit auftretenden Unterschiede zwischen den obigen Modellen näher zu betrachten.

