

Wien, 16. Juni 2000

## **IHS-Kommentar zur EU-Reform: Die vorgeschlagenen Reformen zur Neugewichtung der Stimmenverhältnisse lassen sich anhand konkreter Berechnungen vergleichen**

Die zwischenstaatliche Regierungskonferenz der Europäischen Union muss im Vorfeld der EU-Osterweiterung eine Reihe von Vorschlägen zur Reformierung der EU-Institutionen vorbringen – insbesondere zum Problem der Wahlgewichtung im Europäischen Rat. Nach dem Vorschlag von Kommissionspräsident Romano Prodi vom 26. Januar 2000 („Adapting The Institutions To Make A Success Of Enlargement“) berücksichtigt das System der „doppelten Mehrheit“ sowohl die Stimmen der Mitgliedsstaaten als auch deren Bevölkerungsgröße. Prodis Vorschlag dient zwar der weiteren Diskussion über die anstehenden Reformen, das System der doppelten Mehrheit ist jedoch als Reformlösung nur bedingt zu begrüßen. Iain Paterson, Ökonom am Institut für Höhere Studien in Wien, hat sich seit mehreren Jahren intensiv mit diesem Forschungsbereich befasst und argumentiert, dass die Reformkraft der einzelnen Vorschläge zur Neugewichtung der Stimmenverhältnisse und die damit verbundene Machtverteilung unter den Mitgliedsstaaten bemessen werden kann und Berechnungen der vorliegenden Art in der Phase der Beratung über die Auswirkungen der möglichen Veränderungen dieses einmaligen Systems der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden sollten.

### ***Entscheidungen auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheit, die mehr als die Hälfte der gesamten EU-Bevölkerung betreffen, haben mit erheblichen Problemen zu kämpfen***

Die Stimmenstärke der Mitgliedsstaaten im Europäischen Rat werden nach einer weiter zurück reichenden Tradition in den Verträgen als „*Stimmengewichtung*“ bestimmt, die das „*demographische Gewicht*“ bevölkerungsreicher Staaten bewusst herabspielt und kleineren Ländern eine verhältnismäßig größere Bedeutung beimisst. Stimmengewichtung bildet damit einen Kompromiss zwischen zwei miteinander konkurrierenden Prinzipien: dem Grundsatz, nach welchem die Stimmenstärke für alle Staaten gleich groß sein sollte, auf der einen Seite und dem Prinzip, nach dem die Stimmenstärke nach der Bevölkerungsgröße definiert ist, auf der anderen Seite. Das System der Stimmengewichtung wurde lediglich im Rahmen der ersten Erweiterungsrunde der EU (damals EWG) von sechs auf neun Mitgliedsstaaten in größerem Ausmaß revidiert. Seit damals wurde den neuen Mitgliedsländern die Gewichtung über Interpolation zugeordnet, um mit der Gewichtung der bestehenden Mitgliedsstaaten Schritt halten zu können. Die qualifizierte Mehrheit, die erforderlich ist, um im Europäischen Rat Entscheidungen treffen zu können, benötigt eine größere Stimmenmehrheit als die historisch festgelegte Quote von 71 Prozent aller Stimmen. Diese Quote garantierte zwar, dass Entscheidungen auf der Grundlage der qualifizierten Mehrheit bei mehr als der Hälfte aller Mitgliedsstaaten, und dabei bei mehr als der Hälfte der gesamten EU-Bevölkerung, positiven Rückhalt haben. Trotz seiner durchdachten Struktur konnten jedoch zwei größere Probleme des Wahlsystems nach

Stimmengewichtung im Laufe der Jahre, in denen die EU den gegenwärtigen Umfang der 15 Mitgliedsstaaten erreicht hatte, festgestellt werden. Die Fragepunkte sollten zumindest angedacht werden, ehe die EU-Osterweiterung mit der angepeilten Mitgliederzahl von 28 EU-Ländern beginnt:

1. Die Stimmenverteilung zu Gunsten der neuen Mitgliedsstaaten, die durchschnittlich kleiner sind, führt zu einer Ausdünnung des Gleichgewichts der relativen Stimmenstärke in der EU. Die Berücksichtigung dieses Defizits führte zum Annex des Vertrags von Amsterdam, in dem eine Reform eingefordert wird, die größeren Mitgliedsstaaten ein größeres Stimmengewicht zuerkennt. Im Gegenzug wollten diese größeren Staaten von ihrem Vorrecht, einen zweiten Kommissär oder eine zweite Kommissarin zu bestellen, abrücken.
2. Der zweite Mangel betrifft die zunehmende Schwierigkeit, im Europäischen Rat eine Mehrheit zu finden: Mit ansteigender Größe wird auch die qualifizierte Mehrheit zu einem zunehmend unbrauchbaren Instrument, da eine immer größere Zahl von Staaten in der Konsensfindung darauf angewiesen ist, die eigene Ausgangsposition an die Interessen der anderen anzupassen, um eine Entscheidung treffen zu können.

### **Das Wahlsystem nach einer doppelten Mehrheit generiert eine unbeständige Machtverteilung**

Weitere Probleme des gegenwärtigen Systems wurden im Vorschlag von Romano Prodi auf einsichtige Weise behandelt. Zum Beispiel wurde der Tatsache nachgegangen, dass Entscheidungen auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheit theoretisch von Ländern mit einem immer geringeren Bevölkerungsanteil der gesamten EU getroffen werden könnten. Der Vorschlag einer doppelten Mehrheit, der sowohl den Staaten als auch deren Bevölkerungsanteil Gewicht beimisst, birgt allerdings insofern regressive Impulse, als sie eine unbeständige Machtverteilung impliziert, die je nach der Größe der Mitgliederzahl zwischen den Möglichkeiten schwankt, eine moderate Reform oder gar keine Reform zu sein.<sup>[1]</sup> Im Vergleich mit einer Extrapolation des gegenwärtigen Systems wäre unter den größeren Staaten die Bundesrepublik Deutschland der einzige sichere Gewinner und, ironischerweise, die kleinsten Staaten wie Luxemburg, Zypern, Malta und Estland. Trotzdem hätte eine doppelte Mehrheit den Vorteil, die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit der qualifizierten Mehrheit zu steigern. Wenn auf diesem Wege die Normen der demokratischen Legitimität klar einsichtig werden, so muss man damit dennoch die Verschleierung der realen Machtverhältnisse in Kauf nehmen.

Im Gegensatz dazu bietet eine Gewichtung sehr gute Indikatoren für die Machtverteilung unter den Mitgliedsstaaten. Die Normen demokratischer Legitimität betreffend der doppelten Mehrheit von Staat und Bevölkerung müssen in das aktuelle System vorsichtig eingearbeitet werden. Um dies zu bewerkstelligen, wurden vom IHS spezielle analytische Instrumentarien entworfen und je nach Reformgrad unterschiedliche Modelle der Neugewichtung konzipiert. Eine effiziente Reform der Stimmengewichtung sollte jedoch das Erfordernis einer einfachen Mehrheit der Mitgliedsstaaten in jeder qualifizierten Mehrheit in Rechnung stellen.





Das Verhältnis zwischen den bestehenden Stimmgewichten und der Bevölkerungsgröße eines Staates kann durch einen logarithmischen Proportionalitätsfaktor von ungefähr 0,42 angegeben werden.[2] Dies erlaubt einen Vergleich mit möglichen Reformen der Stimmengewichtung. Eine moderate Reform mit einem Faktor von beispielsweise 0,55 zeigt, dass man sich an beide demokratischen Normen halten und gleichzeitig die Quote für die Schwelle der qualifizierten Mehrheit auf 67 Prozent der gesamten Stimmen reduzieren kann. Diese Quotenreduktion ermöglicht einen reibungsloseren Ablauf auch nach der EU-Erweiterung. Durch eine größere Reform von beispielsweise 0,67 könnte jedoch diese Funktionsfähigkeit entscheidend verbessert werden, da die Quote damit auf 62 Prozent reduziert würde, aber immer noch den Legitimitätsnormen entspräche, ohne die Machtverteilung wesentlich zu verändern, so wie dies die jetzige Quote tun würde.

Interessanterweise könnte die genannte Funktionsfähigkeit noch weiter verbessert werden, indem man im Zuge einer Gewichtsreform die Schwelle auf eine Quote von 60 Prozent reduziert. Es muss dabei trotz allem beachtet werden, dass eine qualifizierte Mehrheit auch von einer einfachen Mehrheit der Anzahl der Mitgliedsstaaten getragen wird. Als ein etwas unerwartetes Ergebnis

Gewöhnlich beruft man sich für eine einfache Mehrheit unter den Staaten ausdrücklich auf die Norm. Dabei ergibt sich auf unerwartete Weise, dass sich auch bei einer Erweiterung der EU auf bis zu 28 Mitgliedsstaaten a priori eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit in der Höhe von 99,98 Prozent für die Erfüllung des Legitimitätsgedankens ergibt, nach welchem bei jeder Entscheidung auf Grund qualifizierter Mehrheit die Hälfte aller EU-Bürger durch ihre Regierungen indirekt vertreten wird! Sollte der sehr unwahrscheinliche Fall eintreten, dass nur 40 Prozent der EU-Bevölkerung durch eine qualifizierte Mehrheit repräsentiert sind, so darf man nicht vergessen, dass beinahe alle kleineren Staaten notwendigerweise Teil einer solchen Koalition wären: Im Rahmen der zwischenstaatlichen Regierungskonferenz, bei der sich alle Staaten, große und kleine, auf eine Reform einigen müssen, sollte man vielleicht dieses sehr unwahrscheinliche Szenario in Kauf nehmen.

### **Weitere Informationen:**

**Iain Paterson: Tel.: ++43-(0)1-599 91-152, E-Mail: paterson@ihs.ac.at**

---

[1] Die Graphik misst das Ausmaß der Reform.

[2] Der Faktor 0 bedeutet gleiches Gewicht, der Faktor 1 direkte Proportionalität.

[Back](#)

---

© IHS, Vienna

[Back to top](#)

