

Busch, Berthold; Sommer, Julian; Sultan, Samina

Research Report

Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung: Auswirkungen und Reformvorschläge für Kommission, Rat und Parlament

IW-Report, No. 15/2024

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold; Sommer, Julian; Sultan, Samina (2024) : Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung: Auswirkungen und Reformvorschläge für Kommission, Rat und Parlament, IW-Report, No. 15/2024, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285372>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institutionelle Folgen einer EU-Erweiterung

Auswirkungen und Reformvorschläge für Kommission, Rat und Parlament

Berthold Busch / Julian Sommer / Samina Sultan

Köln, 12.03.2024

IW-Report 15/2024

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Berthold Busch

Senior Economist für Europäische Integration

busch@iwkoeln.de

0221 – 4981-762

Julian Sommer

Referent für Europapolitik

sommer@iwkoeln.de

+32 251 30656

Dr. Samina Sultan

Economist für europäische Wirtschaftspolitik

und Außenhandel

sultan@iwkoeln.de

0221 – 4981-312

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Februar 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Europäische Kommission.....	6
3 Der Rat der EU	8
3.1 Wirtschaftliche Ausrichtung und Sperrminorität	8
3.2 Beschlussfassung im Rat der EU	13
4 Europäisches Parlament	19
5 Zusammenfassung und Fazit.....	25
Abstract.....	28
Anhang	29
Tabellenverzeichnis.....	30
Abbildungsverzeichnis.....	30
Literaturverzeichnis	31

JEL-Klassifikation

D02 – Institutionen: Aufbau, Gestaltung und Funktionsabläufe und deren Einfluss

F68 – Wirtschaftlichen Auswirkungen der Globalisierung: Regierungspolitik

O52 – Europa

Zusammenfassung

Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine und dem Beschluss, Beitrittsgespräche mit dem Land zu eröffnen, hat das Thema Erweiterung für die Europäische Union (EU) wieder deutlich an Bedeutung gewonnen. Die strategische Dimension einer Erweiterung tritt durch die geopolitische Lage in den Vordergrund. Durch eine Erweiterung könnte zudem der Binnenmarkt an Attraktivität gewinnen. Einhergehen mit der Erweiterungsdebatte muss aber stets auch die Frage nach der Erweiterungsfähigkeit der EU – und damit nach Reformen.

Im Raum steht die Aufnahme von bis zu acht Ländern – neben der Ukraine wären dies Albanien, Bosnien Herzegowina, Georgien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien sowie die Republik Moldau. Dies hätte Veränderungen auf verschiedenen Ebenen zur Konsequenz. Dieser Report diskutiert die Folgen für die drei zentralen Institutionen der EU – Kommission, Rat und Parlament – und macht Reformvorschläge, um deren Arbeits- und Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Die Europäische Kommission würde gemäß der derzeitigen Regelung auf 35 Mitglieder wachsen. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten auf ihr Recht, ein Kommissionsmitglied zu stellen, ganz oder zeitweise im Zuge einer Rotation verzichten werden. Daher erscheint eine stärkere Hierarchisierung der Kommission als die beste Option.

Der Rat der EU entscheidet in den meisten Bereichen mit qualifizierter Mehrheit. Durch eine Erweiterung auf eine EU-35 könnte sich die wirtschaftliche Ausrichtung des Rates hin zu weniger wirtschaftlicher Freiheit verschieben. Dadurch würde es dem eher liberalen Block, zu dem auch Deutschland gehört, schwerer fallen, per Sperrminorität Entscheidungen zu verhindern oder per Mehrheitsbeschluss Entscheidungen durchzusetzen.

Für die Beschlussfassung im Rat im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Steuerpolitik gilt Einstimmigkeit. Auf internationaler Ebene droht der EU dadurch Handlungsunfähigkeit. In Zeiten geopolitischer Spannungen ist dies, wie etwa die Sanktionsbeschlüsse gegen Russland gezeigt haben, ein erheblicher Nachteil und mindert die Bedeutung der EU gegenüber anderen Akteuren wie den USA oder China. Auch die Notwendigkeit eines erweiterten Instrumentariums an EU-Eigenmitteln sowie einer umfassenderen Harmonisierung der Steuerpolitik steht immer wieder zur Debatte und dürfte in einer größeren EU von noch höherer Relevanz sein. Ideal wäre daher zumindest im Bereich der Steuerpolitik und der GASP ein Übergang zum Mehrheitsprinzip.

Um den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen trotz rechtlicher und politischer Bedenken zu ermöglichen, bieten sich zum einen höhere abstimmungsrechtliche Hürden, zum Beispiel die der verstärkten qualifizierten Mehrheit in Kombination mit 'Notbremsen' an. Zum Zweiten könnten EU-Reformen mit der Erweiterungsfrage verknüpft werden.

Im Europäischen Parlament würde den „neuen“ Mitgliedstaaten gemäß den Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) ein Sechstel aller Sitze zustehen. Die Ukraine würde damit mit 48 Sitzen die fünftgrößte nationale Delegation stellen. Die „alten“ Mitgliedstaaten dagegen müssten Sitze abgeben. Deutschland verliert etwa fünf Sitze. Die Delegation Italiens schrumpft sogar um etwa 10 Prozent, was acht Sitzen entspricht.

1 Einleitung

Im Dezember 2023 hat der Europäische Rat beschlossen, Beitrittsgespräche zur EU mit der Ukraine und der Republik Moldau zu beginnen (European Council, 2023). Neben diesen beiden Ländern wurde Bosnien und Herzegowina der Beginn von Beitrittsgesprächen in Aussicht gestellt, und Georgien offiziell der Beitrittskandidatenstatus verliehen, wenn es die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen ergreift. Mit Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien verhandelt die EU bereits teils schon seit über zehn Jahren aktiv über einen Beitritt.

Im Allgemeinen können Erweiterungen sowohl für die neuen Mitgliedstaaten als auch für die EU als Ganzes positive Effekte erzielen (Baldwin et al., 1997; European Commission, 2009). Durch die Aufnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands in die EU eröffnete sich die Möglichkeit für erweiterten Handel, erhöhte ausländische Investitionen und Zugang zu einem größeren Markt. Die Unterstützung junger Demokratien spielte eine entscheidende Rolle beim Beitritt Spaniens, Portugals und Griechenlands. Bei den Erweiterungen in den Jahren 2004, 2007 und 2013 wurden neben wirtschaftlichen auch geopolitische und demokratietheoretische Erwägungen berücksichtigt (Keil/Stahl, 2023). Polen etwa hat nach seinem EU-Beitritt 2004 eine rasante wirtschaftliche Entwicklung vollzogen, die durch institutionelle Reformen flankiert wurde (Obst/Sultan, 2023). Dabei spielte die EU eine wichtige Rolle als Anker und Katalysator.

Der nun diskutierte mögliche Beitritt von bis zu acht eher wirtschaftsschwachen Ländern wirft eine Vielzahl von wirtschaftspolitischen Fragen auf. So bestehen teils erhebliche ökonomische Differenzen zum EU-Niveau (Busch/Sultan, 2022). Zudem gibt es Nachbesserungsbedarf bei der Korruptionsbekämpfung und der Rechtsstaatlichkeit. Daneben würde sich eine Erweiterung auf den Haushalt der EU auswirken (Busch/Sultan, 2023).

Angesichts der sich wandelnden globalen geopolitischen Lage spricht dennoch einiges dafür, dass die EU ihren Erweiterungsprozess fortsetzt. Vor allem da die langfristigen Kosten einer Nicht-Integration voraussichtlich höher ausfallen dürften als die einer Integration. So betont die Europäische Kommission ausdrücklich, dass eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine als geostrategische Investition zu werten ist, besonders vor dem Hintergrund des andauernden russischen Angriffskriegs (European Commission, 2023). Kanzler Scholz hat sich 2022 in seiner Rede an der Prager Karls-Universität ausdrücklich für die EU-Erweiterung ausgesprochen, besonders mit dem Hinweis, dass „Realpolitik [heißen muss], Freunde und Wertepartner einzubinden, sie zu unterstützen, um im globalen Wettbewerb durch Zusammenarbeit stärker zu sein.“ (Scholz, 2022).

Weitere Motivationsgründe für eine Erweiterung liegen in der Ausdehnung und Stärkung des europäischen Binnenmarktes. Dieser gilt als einer der Eckpfeiler der EU-Integration und hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die EU zu einem mächtigen Handelsblock – gleichauf mit China und den USA – entwickelt hat. Durch die Erweiterung um acht neue Mitgliedstaaten würde der Binnenmarkt um knapp 60 Millionen Menschen und fast 350 Milliarden US-Dollar an Wirtschaftskraft gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) zunehmen (World Bank, 2023). Das würde die Attraktivität und Strahlkraft des Binnenmarktes stärken. Zudem ist besonders die Ukraine reich an landwirtschaftlichen Ressourcen, was zur Wahrung der Ernährungssicherheit der EU beitragen würde.

Neben den ökonomischen Folgen hätte eine Erweiterung auch institutionelle und politische Implikationen für die EU. Im Folgenden soll daher untersucht werden, welche Auswirkungen sich im Hinblick auf die Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts in einer EU-35 ergeben würden. Obgleich derzeit noch

erhebliche Unsicherheiten bezüglich der Erweiterung bestehen, etwa hinsichtlich der genauen formalen Ausgestaltung oder der zeitlichen Dimension, basiert diese Analyse auf dem Szenario, den Beitrittskandidaten eine Vollmitgliedschaft zu gewähren. Alternativen hierzu diskutieren etwa Busch und Sultan (2023).

In diesem Sinn zeigt der folgende Report die Folgen einer Vollmitgliedschaft der vier Kandidatenländer, mit denen verhandelt wird (Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien), der beiden Länder, für die der Beginn dieser Gespräche angekündigt ist (Ukraine und die Republik Moldau), und der beiden Kandidatenländer (Bosnien und Herzegowina sowie Georgien) auf die zentralen Institutionen der EU – Kommission, Rat der EU und Parlament. Dabei wird die formelle (oder informelle) Ausgestaltung der Institutionen seit dem Vertrag von Lissabon zur Grundlage genommen. In Anbetracht der dargelegten Folgen werden für Kommission, Rat der EU und Parlament auch jeweils Empfehlungen und Reformoptionen des bestehenden institutionellen Rahmens der EU vorgestellt. Damit leistet dieser Report einen Beitrag zur notwendigen Debatte über eine Reform der EU.

2 Europäische Kommission

Im Fall einer EU-Erweiterung würde sich erneut die Frage nach der Größe des Kommissionskollegiums stellen. Derzeit umfasst die Kommission 27 Mitglieder einschließlich der Präsidentin oder des Präsidenten und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik. Jeder Mitgliedstaat stellt ein Mitglied der Kommission, wobei ein Kommissionsmitglied die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen muss. Die Anzahl der Kommissionsmitglieder entspricht der Anzahl der Mitgliedstaaten. Im Fall einer Erweiterung ist damit zu rechnen, dass zumindest diskutiert wird, diese Regel zu ändern und die Anzahl der Kommissionsmitglieder zu verringern. Inzwischen gibt es dazu erste Äußerungen aus der Kommission (Zachová, 2024). Auch der Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe vom September 2023 hat dazu Vorschläge unterbreitet (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023).

Bis zum November 2004 galt die Regel, dass die Kommission aus 20 Mitgliedern besteht, wobei jedes Land einen Kommissar stellte, aber nicht mehr als zwei Mitglieder dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen durften (Geiger, 2004, S. 719 f.). Das bedeutete, dass die größeren Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Spanien) zwei Kommissare stellten, die kleineren jeweils einen Kommissar. So kam die Kommission unter ihrem Präsident Romano Prodi (13. September 1999 bis 21. November 2004) zunächst auf 20 Mitglieder. Mit dem Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder wurde die Anzahl der Kommissare je Mitgliedstaat auf eine Person begrenzt. In einer Übergangszeit bis zum Ende der Kommission von Romano Prodi war die Anzahl der Kommissionsmitglieder noch auf 25 angestiegen. 2007 traten Bulgarien und Rumänien der EU bei. Beide Länder stellten ein Mitglied der Kommission. Der rumänische Kommissar wurde für die Mehrsprachigkeit zuständig, die vormals zum Ressort des Kommissars für Bildung und Kultur gehörte.

Im Europäischen Konvent, der die Aufgabe hatte, einen Verfassungsvertrag für die EU zu entwerfen und von Februar 2002 bis Juli 2003 tagte, wurde auch über die Größe des Kommissionskollegiums beraten. Beschlossen wurde eine Reduzierung der Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten. Diese Regelung sollte allerdings erst für die Kommission gelten, die ab November 2014 die Arbeit aufnehmen würde. Mit der Begrenzung der Zahl der Kommissionsmitglieder sollte die Funktionsfähigkeit des Gremiums sichergestellt werden. Die neue Regel wurde in den Vertrag von Lissabon von 2009 aufgenommen;

nachdem der Verfassungsvertrag nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war.

Die Größe der Kommission ist in Artikel 17, Absatz 5 des EUV (Vertrag über die EU) geregelt. Danach besteht die Kommission ab dem 1. November 2014 aus „einer Anzahl von Mitgliedern, die zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht“. Artikel 244 des AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der EU) sieht ein gleichberechtigtes Rotationsverfahren vor: „Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen in der Kommission vollkommen gleich behandelt“. Der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, machte aber von seinem in Artikel 17, Absatz 5 EUV verankerten Recht Gebrauch, die Anzahl der Sitze einstimmig zu ändern. Hintergrund hierfür ist, dass in Irland der Vertrag von Lissabon, der aus dem EUV und dem AEUV besteht, im Referendum abgelehnt worden war. Mit dem Beschluss der Staats- und Regierungschefs sollten die Erfolgsaussichten des zweiten irischen Referendums erhöht werden (Nemitz, 2019, S. 2773).

In Anbetracht dieser Entwicklung ist es keinesfalls sicher, dass es tatsächlich zu einer Abschaffung der Regel kommt, dass jedes Mitgliedsland einen Vertreter in die Europäische Kommission entsendet. Denn: Während der Rat der EU in erster Linie die Interessen der Mitgliedstaaten vertritt, gilt die Europäische Kommission als das genuin europäische Organ der EU, das das Unionsinteresse definieren soll (Oppermann et al., 2021, S. 59). Aus der Kommission zumindest temporär ausgeschlossen zu sein, ist für die Mitgliedstaaten kaum akzeptabel. Schließlich hat die Kommission eine bedeutsame Funktion für die EU. Dazu zählen das Initiativrecht für Rechtsakte und die Möglichkeit, Vorschläge für Rechtsakte zurückzuziehen oder zu verändern, aber auch die Kontrolle der Einhaltung europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten (Bauer, 2005, S. 47 f.). Die Erfahrung hat gezeigt, dass kleine und mittelgroße Mitgliedstaaten sich gegen eine Begrenzung der Zahl der Kommissare ausgesprochen haben (Fischer, 2001, S. 196). Sie fürchten einen Verlust an Einfluss.

Als Argument für eine „stimmberechtigte Präsenz von Kommissaren aus allen Mitgliedstaaten“ wird auf die zentrale Kommunikationsfunktion zwischen Brüssel und Herkunftsland „im Dialog mit den Regierungen, Wirtschaft, Gesellschaft und Medien“ verwiesen (Schild, 2003, S. 498). Kritisch wird gefragt, ob die Kommission Maßnahmen gegen einen Mitgliedstaat einleiten kann, der nicht im Kommissionskollegium vertreten ist (Schild, 2003, S. 498). Als Beispiele werden unter anderem Beihilfeverfahren genannt oder politisch kontroverse Initiativen, wie Reformen in der Strukturpolitik oder Agrarpolitik, wenn Länder, die hiervon besonders betroffen wären, keinen Kommissar stellen. Es sei unsicher, ob eine verkleinerte Kommission das Vertrauen aller Mitgliedstaaten genießen würde (Schild, 2003, S. 498). Befürchtet wird eine Verschärfung politischer Konflikte, wenn es zu schmerzhaften Entscheidungen kommt (Epping, 2007, S. 142).

Die Frage nach der Vertretung eines Mitgliedstaates im Kommissionskollegium kann nicht unabhängig vom Entscheidungsmodus im Rat der EU gesehen werden, denn je „stärker im Rat auf Mehrheitsentscheidungen zurückgegriffen wird, desto größer wird die Bedeutung eines institutionell garantierten Minderheitenschutzes“ (Schild, 2003, S. 498). Wessels (2004) benennt die zwei Pole, ein „großes Gremium mit einer repräsentativen Besetzung und eines kleineren Organs mit höherer Handlungsfähigkeit“ (Wessels, 2004, S. 171). Die Regierungschefs würden „sich nicht der Chance berauben wollen, für ein derart wichtiges Gremium einen Politiker vorzuschlagen. Patronagemacht und der davon erwartete, dauernde Einfluss sind schließlich zentrale Instrumente jeglicher Regierungspolitik“ (Wessels, 2004, S. 171).

Nicht unerwähnt bleiben soll ein Argument, das für eine kleinere Kommission spricht und sich nicht an Effizienzüberlegungen orientiert. Die Überbesetzung des Gremiums trage dazu bei, dass sich die Kommission mit Problembereichen befasse, die keine transnationale Dimension haben, also eher in nationale Zuständigkeiten eingreift (Oppermann et al., 2021, S. 59). Eine kleinere Kommission (genannt wird eine Zahl von acht bis zehn Mitgliedern) würde dazu führen, dass sich die Kommission auf europäisch wichtige Anliegen konzentrierte. Dies würde dem Subsidiaritätsgedanken entsprechen. Die Mitgliedstaaten, die sich einer Deckelung oder Verkleinerung des Gremiums widersetzen, schaden damit sich selbst (Oppermann et al., 2021, S. 60).

Eine Alternative zu einer Verkleinerung der Europäischen Kommission ist eine Hierarchisierung in diesem Gremium, die es bereits gibt. So gehören der aktuellen Kommission neben den einfachen Kommissaren acht Vizepräsidenten an, von denen drei als Exekutiv-Vizepräsidenten fungieren. Den Exekutiv-Vizepräsidenten kommt gegenüber den fünf anderen Vizepräsidenten eine herausragende Stellung zu (Oppermann et al., 2021, S. 60). Eine Sonderrolle spielt der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, da er nicht nur einer der Vizepräsidenten der Kommission ist, sondern auch den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ innehat. Er trägt damit einen „Doppelhut“. Er leitet gemäß Artikel 18 EUV die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. In der Kommission ist er für die Außenbeziehungen der EU verantwortlich. Erstmals hatte Jean-Claude Juncker mit den Vizepräsidenten eine Hierarchie in das Kommissionskollegium eingeführt. Sie sollten die Arbeit verschiedener Ressorts koordinieren und beaufsichtigen (Hofmann, 2020, 108). Der Bericht einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe favorisiert die Hierarchisierung durch Abgrenzung zwischen „leitenden Kommissionsmitgliedern“ und „Kommissionsmitgliedern“. Der Bericht hält hingegen die Anwendung des Rotationsprinzips für politisch wenig wahrscheinlich (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, 25 f.).

Da eine Reduzierung der Zahl der Kommissare aufgrund der politischen Bedeutung dieses Organs wenig wahrscheinlich erscheint, kann eine Hierarchisierung eine sinnvolle Alternative sein. Ein ähnliches Prinzip findet in einer Vielzahl von Ländern, etwa auch in Deutschland, durch Staatsminister oder parlamentarische Staatssekretäre statt. Mit der Übertragung eines solchen Konzepts, könnte eine verbesserte Zuweisung von Verantwortungsbereichen innerhalb der Kommission erreicht werden, was wiederum die Effizienz und Kohärenz steigern würde. Es bestünde die Möglichkeit, dass entweder nur das führende Kommissionsmitglied im offiziellen Kollegium teilnahme- und abstimmungsberechtigt wäre (was eine Änderung der Verträge erfordern würde), oder beide Mitglieder könnten weiterhin mit gleichem Stimmrecht an den Kollegiumssitzungen teilnehmen.

3 Der Rat der EU

3.1 Wirtschaftliche Ausrichtung und Sperrminorität

Der Rat der EU, auch als Ministerrat bezeichnet, setzt sich aus jeweils einem Vertreter der Mitgliedstaaten, in der Regel im Ministerrang, zusammen. Der Rat als solcher ist ein einziges Gremium, seine Sitzungen finden jedoch je nach Politikbereich statt, daher spricht man von Ratsformationen, von denen es zehn verschiedene gibt. Ein Beispiel ist etwa die Ratsformation, die sich mit umweltpolitischen Fragen befasst, der sogenannte ENVI-Rat. In diesem sind die nationalen Minister vertreten, die in ihren jeweiligen Regierungen das entsprechende Umweltressort vertreten (Rat der EU, 2024a). Der Rat ist beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan mit dem Europäischen Parlament. Abstimmungen im Rat erfolgen

im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, das in etwa 80 Prozent der Fälle zur Anwendung kommt, mit qualifizierter Mehrheit (Rat der EU, 2024b). Abstimmungen mit einfacher Mehrheit sind vor allem beim inneren Organisationsrecht der EU anzutreffen (Oppermann et al., 2021, S.55). Einstimmigkeit ist bei „besonders ‚souveränitätssensiblen‘ Angelegenheiten vorgesehen“ (Oppermann et al., 2021, S. 55). Dazu zählen etwa die Steuerpolitik und besonders die Harmonisierung von Steuern sowie die GASP. Daneben gibt es noch einige weitere, äußerst selten zur Anwendung kommende Abstimmungsverfahren, zum Beispiel die verstärkte qualifizierte Mehrheit (72 Prozent der Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmachen) oder andere Sonderfälle (Rat der EU, 2024b).

Für die qualifizierte Mehrheit wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Regelung eingeführt, dass für einen Ratsbeschluss 55 Prozent der Stimmen der Ratsmitglieder (mithin der Mitgliedstaaten) erforderlich sind, die wiederum 65 Prozent der Bevölkerung in der EU repräsentieren (doppelte Mehrheit). Damit wurde die früher übliche Stimmengewichtung in Abhängigkeit von der Größe der Mitgliedstaaten abgelöst, die in der Vergangenheit zu teils heftigen Auseinandersetzungen geführt hat. Für eine Sperrminorität sind die Stimmen von mindestens vier Ratsvertretern erforderlich, die mindestens 35 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen; drei große Mitgliedstaaten können somit eine Entscheidung nicht blockieren (Rat der EU, 2024b). Gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, folgt aus diesen Regelungen zur qualifizierten Mehrheit, dass kleinere Länder relativ mehr Abstimmungsmacht haben.

Für die EU-27 bedeutet das 55-Prozent-Quorum der qualifizierten Mehrheit, dass mindestens 15 Länder zustimmen müssen, die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, damit ein Vorschlag für einen Rechtsakt angenommen wird.¹ In einer EU mit 35 Mitgliedstaaten sind es mindestens 19 Länder, die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Wie sich durch die Erweiterung die Machtverhältnisse im Hinblick auf die wirtschaftliche Ausrichtung der EU-Mitgliedstaaten verändern, kann etwa mithilfe des Indexes der wirtschaftlichen Freiheit (Economic Freedom Index) der Heritage Foundation (2023) untersucht werden (s. dazu auch SVR, 2016).² Tabelle 3-1 stellt die Mitgliedstaaten und die Beitrittskandidaten nach Rangplatz beim Index der wirtschaftlichen Freiheit dar. Je höher der Rang eines Landes, desto höher der Grad an wirtschaftlicher Freiheit, was für eine liberalere wirtschaftliche Ausrichtung spricht.

Unter den Beitrittskandidaten gilt die Republik Moldau gemäß den Angaben der Heritage Foundation für 2023 mit einem Rang von 96 als wirtschaftlich am wenigsten frei. Für die Ukraine enthält die Quelle für 2023 keinen Wert, begründet wird dies mit dem russischen Angriffskrieg. Hier wurde daher auf die letzte verfügbare Angabe im Jahr 2021 zurückgegriffen. Damals kam das Land auf Platz 127. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Ukraine im Prozess der Annäherung an die EU in den letzten zwei Jahren aufgeholt hat, scheint es doch gerechtfertigt zu sein, das Land auf den letzten Platz der 35 Staaten zu setzen. Am liberalsten unter den Beitrittskandidaten ist in der Einschätzung der Heritage Foundation Georgien mit Platz 35 vor Albanien auf Platz 49. Zum Vergleich: Unter den alten Mitgliedstaaten kommt Italien auf Platz 69, Frankreich auf Platz 57 und Spanien auf Platz 51. Georgien gilt aufgrund früher wirtschaftspolitischer Reformen als vergleichsweise

¹ Eine Veranschaulichung des Abstimmungsergebnisses ist mittels des vom Rat zur Verfügung gestellten Abstimmungsrechners möglich (Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, o. D.).

² Der Index für wirtschaftliche Freiheit der Heritage Foundation besteht aus zwölf quantitativen und qualitativen Faktoren, die sich vier Kategorien (Rechtsstaatlichkeit, Regierungsgröße, regulatorische Effizienz und Marktoffenheit) zuordnen lassen. Diese Auswahl ist jedoch nicht allumfassend, und der Index deckt somit nur einen Teilbereich der wirtschaftlichen Ausrichtung eines Landes ab, mit dem Fokus auf wirtschaftliche Freiheit. Andere wichtige Faktoren wie der Zugang zu Bildung werden davon nicht erfasst.

wirtschaftsliberal. So hatte die Regierung unter Michail Saakaschwili bereits im Jahr 2006 die Importzölle für die meisten Produkte abgeschafft (Busch/Sultan, 2022).

Tabelle 3-1: EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten nach Rangplatz beim Index der wirtschaftlichen Freiheit

Index der wirtschaftlichen Freiheit der Heritage Foundation, 2023 (Ukraine: 2021)

	Rang	Land	Rang
Irland	3	Polen	40
Estland	6	Malta	41
Luxemburg	7	Belgien	43
Niederlande	8	Kroatien	46
Dänemark	9	Albanien	49
Schweden	10	Spanien	51
Finnland	11	Rumänien	53
Deutschland	14	Ungarn	54
Lettland	17	Nordmazedonien	56
Zypern	18	Frankreich	57
Litauen	20	Serbien	58
Tschechien	21	Bosnien und Herzegowina	63
Österreich	23	Italien	69
Portugal	30	Montenegro	77
Bulgarien	32	Moldau	96
Slowakei	33	Griechenland	107
Georgien	35	Ukraine	127
Slowenien	37		

EU-Beitrittskandidaten in Rot abgesetzt.

Quelle: Heritage Foundation, 2023

Insgesamt würde die mögliche Erweiterung der EU, basierend auf dem aktuellen Datenstand, demnach zu einer Verschiebung des Spektrums der wirtschaftlichen Ausrichtung der EU hin zu weniger wirtschaftlicher Freiheit führen. Jedoch ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich bis zur tatsächlichen Erweiterung die wirtschaftliche Freiheit in den Beitrittskandidaten noch stärker entwickelt. So ist Kroatien in den drei Jahren vor seinem Beitritt im Jahr 2013 um 14 Plätze aufgestiegen, von Rang 92 im Jahr 2010 auf Rang 78 im Jahr 2013.

Ordnet man die Staaten nach ihrem Rangplatz beim Index der wirtschaftlichen Freiheit und gewichtet sie jeweils mit ihrem Bevölkerungsanteil³ der EU, so ergibt sich Abbildung 3-1 (oberer Teil) vor der Erweiterung (EU-27) und im unteren Teil der Abbildung nach einer Erweiterung um alle Beitrittskandidaten (EU-35). Mithilfe dieser Darstellung lässt sich nachvollziehen, welchen Effekt eine Erweiterung auf die Sperrminorität im Rahmen der qualifizierten Mehrheit hätte.

Betrachtet man zuerst die EU-27 (Abbildung 3-1, oberer Balken), so kommen 13 Länder, beginnend mit dem nach dieser Einschätzung wirtschaftlich liberalsten Land (Irland) auf knapp 34,9 Prozent der Bevölkerung. Es wird also noch die Stimme von Portugal gebraucht, um die nötige Sperrminorität von 35 Prozent der Bevölkerung im Rahmen der qualifizierten Mehrheit zu erreichen. Beginnt man am anderen Ende der Skala mit dem wirtschaftlich am wenigsten freien Land (Griechenland) kommen fünf Länder auf einen Bevölkerungsanteil von 37,1 Prozent: Rumänien, Ungarn, Frankreich, Italien und Griechenland. Rumänien ist hier also der „swing state“.

Berücksichtigt man bei dieser Betrachtung die Beitrittskandidaten, ändert sich das Bild (Abbildung 3-1, unterer Balken). Die Bevölkerungszahl steigt von knapp 448 Millionen auf knapp 508 Millionen; die Bevölkerungsanteile der alten Mitgliedstaaten gehen also zurück, beispielsweise sinkt der deutsche Anteil an der EU-Bevölkerung von 18,8 auf 16,6 Prozent. Auch die Reihenfolge der Länder gemessen an der wirtschaftlichen Freiheit ändert sich.

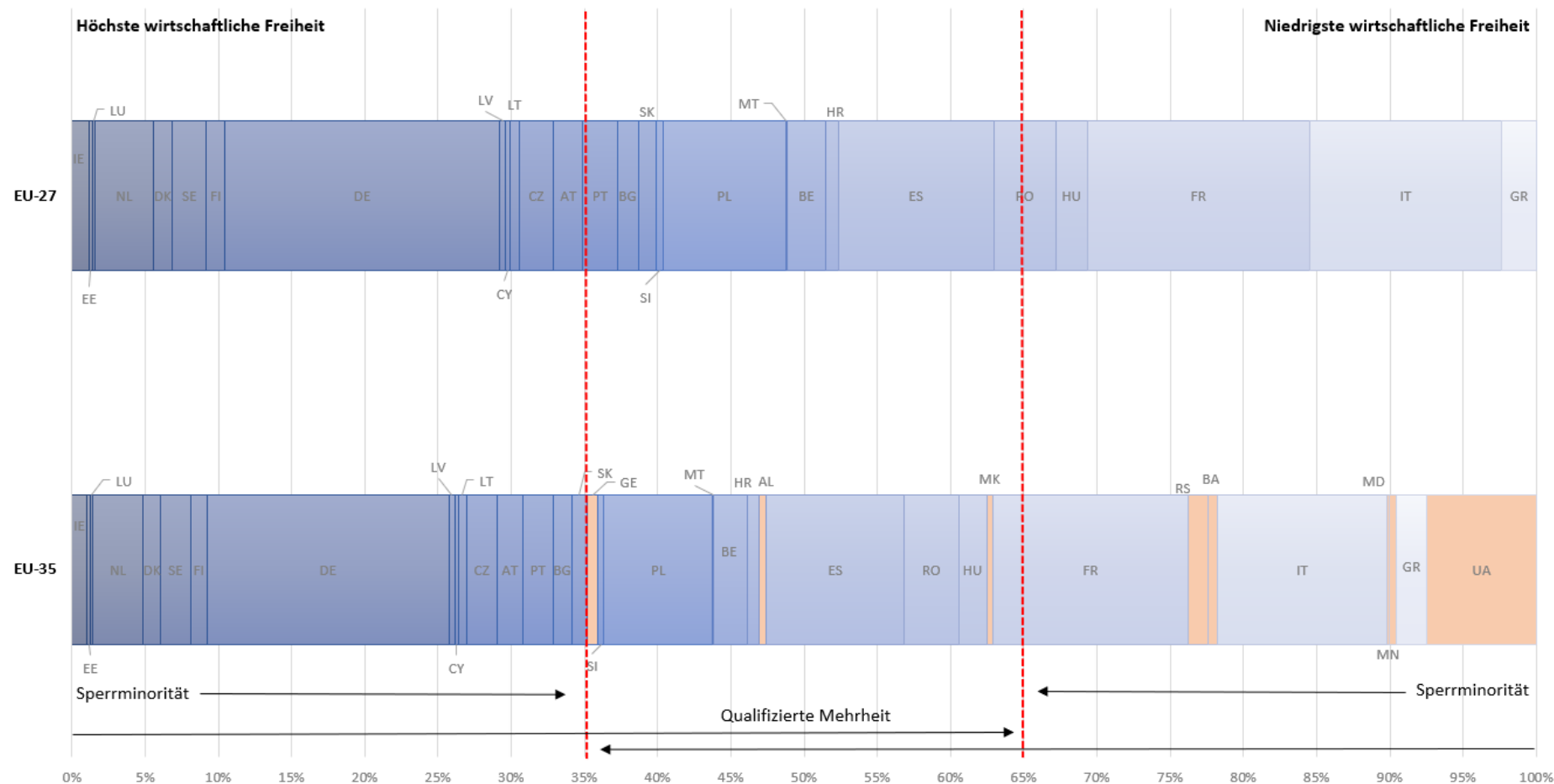
Nach einer Erweiterung der EU sind für eine Sperrminorität von 35 Prozent der Stimmen 16 Länder erforderlich, wenn man mit dem liberalsten Staat beginnt. „Swing state“ wäre dann die Slowakei. Beginnt man mit dem wirtschaftlich unfreiesten Land, sind nun acht Länder erforderlich, wobei das Quorum erreicht wird, wenn Frankreich der ablehnenden Koalition beitrifft. Rumänien, das in der EU-27 noch der „swing state“ bei der Ländergruppe der wirtschaftlich weniger freien ist, würde es in einer EU-35 in die Mitte des Spektrums rücken. Dies verdeutlicht eine mögliche Verschiebung hin zu einer weniger liberalen wirtschaftlichen Ausrichtung der EU durch die Erweiterung.

Die Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik der EU durch eine potenzielle Verschiebung hin zu weniger wirtschaftlicher Liberalität im Zuge einer Erweiterung sind derzeit noch schwer abzuschätzen. Die Einstufung der Beitrittskandidaten als weniger frei hängt maßgeblich mit Mängeln bei der Rechtsstaatlichkeit und Korruption in diesen Ländern zusammen. Zudem ist die fiskalische Lage in einigen der Beitrittskandidaten, besonders in Montenegro, problematisch. Damit dürfte nach einer solchen Erweiterung die Position für fiskalische Disziplin, wie sie Deutschland, die Niederlande und auch Dänemark vertreten, geschwächt werden.

³ Verwendet wurden hier Bevölkerungszahlen der World Bank (2023). Da Bevölkerungszahlen je nach Quelle leichte Abweichungen aufweisen können, kann es an den Grenzwerten zu Abweichungen kommen. Das ändert aber nichts an der grundsätzlichen Aussage.

Abbildung 3-1: Sperrminorität im Rat der EU bei Reihung der Länder nach wirtschaftlicher Freiheit

Reihung der Länder absteigend nach dem Index der wirtschaftlichen Freiheit der Heritage Foundation (2023), Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU



Datenstand Indexwert 2023, außer für die Ukraine (2021); Sperrminorität: 35 Prozent der Gesamtbevölkerung und mindestens vier Mitgliedstaaten; qualifizierte Mehrheit: 65 Prozent der Gesamtbevölkerung und 55 Prozent der Mitgliedstaaten. Für eine Übersicht der Länderkürzel und der entsprechenden Länder, s. Tabelle A-1 im Anhang.

Quellen: Heritage Foundation, 2023; World Bank, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass von den aktuell 27 Mitgliedstaaten 20 zum Euroraum gehören; nach einer Erweiterung stiege die Zahl der nicht teilnehmenden Staaten zumindest temporär von aktuell sieben auf 15.⁴ Der Bevölkerungsanteil der Nicht-Euro-Staaten stiege damit auf 31,4 Prozent und läge nur knapp unter der Sperrminorität. Diese Gruppe benötigte damit für die Ablehnung eines Gesetzgebungsvorschlags zwar noch abweichend stimmende Länder aus der Eurozone, aber die 35 Prozent für eine Sperrminorität wäre in Reichweite. Wenngleich gilt, dass jedes Land, das der EU beitrifft, sich verpflichten muss, die gemeinsame Währung zu übernehmen, wenn es die Konvergenzkriterien erfüllt. Somit würde die Gruppe der Euro-Staaten perspektivisch um die Beitrittskandidaten anwachsen.

3.2 Beschlussfassung im Rat der EU

Wie bereits dargestellt, erfolgt die Beschlussfassung im Rat der EU nach unterschiedlichen Modi. In den meisten Politikbereichen und in etwa 80 Prozent der Fälle erfolgen die Abstimmungen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit. Abstimmungen im Rat mit Einstimmigkeit betreffen besonders sensible Politikbereiche, wie die GASP oder Beschlüsse zur Steuerharmonisierung sowie fiskalpolitische Beschlüsse der EU oder die Bereiche des Wahlrechts, der Sozialpolitik oder der Umweltpolitik⁵ (Rat der EU, 2024b).

Impulse für Mehrheitsentscheidungen

Durch eine Erweiterung der EU auf bis zu 35 Mitgliedstaaten nimmt die Zahl der Vetospieler bei Abstimmungen, die einstimmig getroffen werden müssen, zu. Somit wird es exponentiell schwieriger, Einstimmigkeit zu erreichen (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, S. 26). Daher bedarf es – so die oft zu vernehmende Argumentation – einer Einschränkung dieser Abstimmungen.

Denn nationale Regierungen blockieren schon jetzt mit ihren Vetos in der EU Entscheidungen, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen, materielle Vorteile zu erlangen oder sogar Zugeständnisse in Angelegenheiten zu erhalten, die nicht direkt zur Diskussion stehen. Im Herbst 2020 etwa legte die Republik Zypern ihr Veto gegen EU-Sanktionen gegen Belarus ein – nicht, weil die zypriotische Regierung die Maßnahmen an sich ablehnte oder ihre nationalen Interessen beeinträchtigt sah, sondern um ein entschiedeneres Vorgehen der EU gegenüber der Türkei zu erzwingen. Trotz bereits vorhandener Einigkeit in der Sache dauerten die Verhandlungen Wochen, bis die EU die Sanktionen verhängen konnte (Mintel/Ondarza, 2022, S. 2).

Die Debatte über die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen dürfte, gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik, auch aus einem weiteren Blickwinkel an Relevanz gewinnen. Nicht nur erhöht sich die Zahl der Vetospieler durch die größere Anzahl an stimmberechtigten Mitgliedstaaten, sondern die acht Länder, von deren Beitritt hier ausgegangen wird, stehen mit ihren besonderen außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen zu externen Akteuren teils in starkem Gegensatz mit denen der EU. So wurde etwa die

⁴ Montenegro hat seine eigene Währung aufgegeben und im Jahr 1999 zunächst die Deutsche Mark und 2002 dann einseitig den Euro eingeführt (Bogava, 2013). Die Europäische Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) haben wiederholt Unzufriedenheit mit dieser Praxis geäußert (Barber, 2007). Im jüngsten Montenegro-Bericht 2023 betont die Europäische Kommission erneut, dass die Verwendung des Euro in Montenegro auf einer einseitigen Entscheidung beruht, die unter „außergewöhnlichen Umständen getroffen wurde“ und „völlig unabhängig von der Mitgliedschaft in der Eurozone“ ist (European Commission, 2023, S. 104). Die Europäische Kommission betrachten Montenegro also nicht als Teil der Eurozone. Welche Konsequenzen dies bei einem Beitritt Montenegros zur EU hätte, ist derzeit noch unklar.

⁵ Für eine detaillierte Übersicht vgl. Kotanidis, 2020.

außenpolitische Positionierung Serbiens und der Republika Srpska⁶ in Bezug auf Russland von der EU wiederholt kritisiert, da sie häufig deutlich von der Position der EU abweicht (Vulović, 2023).

Die Mitgliedstaaten der EU sind klar einer kohärenten, den Werten der Union verpflichteten und auf Konfliktlösung und internationalen Konsens ausgelegten Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet (Europäische Kommission, 2020). In Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union verpflichtet sich die EU in ihrem Außenhandeln, Rechtsstaatlichkeit und die universelle Gültigkeit von Menschenrechten zu fördern (Vertrag über die Europäische Union, Art. 21). Die GASP steht damit in starkem Gegensatz zu der Außen- und Sicherheitspolitik von anderen Akteuren, wie etwa Russland oder China.

Die EU hat daher wiederholt, so auch in ihrer letzten Mitteilung zur EU-Erweiterungspolitik 2023, auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Politik der Beitrittskandidaten im Einklang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, einschließlich restriktiver Maßnahmen, stehen müsse, und dass die Beitrittskandidaten Handlungen und Erklärungen vermeiden, die den außenpolitischen Positionen der EU zuwiderlaufen (European Commission, 2023). Darüber hinaus werfen auch die verteidigungs- und sicherheitspolitischen Verflechtungen einzelner Beitrittskandidaten Fragen für die außen-, verteidigungs- und sicherheitspolitische Architektur der EU auf.⁷

Vor diesem Hintergrund besteht auch für den Fall, dass sich die Beitrittskandidaten im Rahmen eines Beitritts politisch vollständig an die GASP angleichen und im Gegenzug, die EU die Staaten durch einen Beitritt so eng wie möglich an sich bindet, bei gleichzeitiger Beibehaltung der Einstimmigkeit in der GASP, die Gefahr einer Blockade bei der Entscheidungsfindung.

Neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird immer wieder gefordert, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auch in der Steuerpolitik oder anderen Bereichen zu ermöglichen, so unterstreicht der Abschlussbericht der Konferenz zur Zukunft Europas von Mai 2022 die Dringlichkeit, den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei nahezu allen Beschlüssen des Rates anzustreben, vor allem in Steuerfragen (Conference on the Future of Europe, 2022, S. 60 ff.).

Die aktuelle EU-Steuergesetzgebung erfolgt im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens. Dabei ist der Rat der EU praktisch alleiniger Gesetzgeber und muss Gesetzgebungsvorschläge einstimmig annehmen, das Europäische Parlament wird konsultiert (Europäische Kommission, 2024). Die Mitgliedstaaten haben also sowohl bei Entscheidungen zur Steuerharmonisierung als auch bei fiskalpolitischen Beschlüssen der EU ein Vetorecht. Dieses führt immer wieder zu einer mangelnden Flexibilität des EU-Haushalts und erschwert die Beschlussfassung im Steuerbereich erheblich (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, S. 28).

Die Europäische Kommission unter Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker empfahl bereits 2019, schrittweise Mehrheitsentscheidungen in Steuerfragen – mittels der Passerelle-Klausel – einzuführen. Dies sollte zunächst dort geschehen, wo kein direkter Einfluss auf die Besteuerungsrechte der Mitgliedstaaten besteht, jedoch Steuerflucht und -betrug effektiv bekämpft werden können. Danach sollten Entscheidungen fiskalischer Natur sowie Beschlüsse, die Ziele in anderen Politikbereichen unterstützen oder bereits weitgehend harmonisierte Bereiche der Steuerpolitik betreffen und aktualisiert werden müssen, folgen. Schließlich

⁶ Die Republika Srpska ist eine von zwei Entitäten von Bosnien und Herzegowina.

⁷ Für eine detaillierte Übersicht vgl. Vulović (2023); Dobrescu (2023).

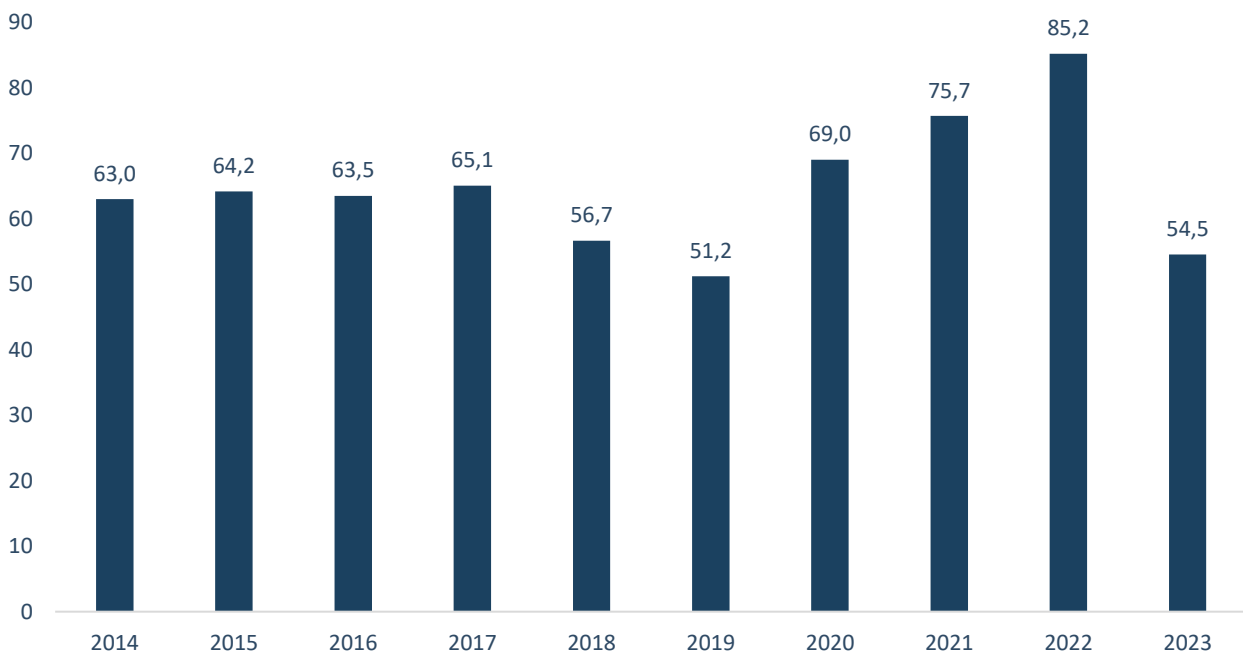
sollten Mehrheitsbeschlüsse auf Steuerfragen ausgedehnt werden, die für den Binnenmarkt von Bedeutung sind, beispielsweise eine Digitalsteuer (Europäische Kommission, 2019). Schon in einer EU-27 steht einer Harmonisierung im Bereich der Steuerpolitik die notwendige Einstimmigkeit entgegen. Somit wäre ein zumindest teilweiser Übergang zu qualifizierter Mehrheit zwar hilfreich, aber wohl unwahrscheinlich. Alternativ bietet sich die Verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich an.

Qualifizierte Mehrheit in der Praxis

Ein weiteres Argument in Bezug auf Mehrheitsentscheidungen bezieht sich auf die Logik der Entscheidungsfindung innerhalb der qualifizierten Mehrheit. So wird argumentiert, dass bereits heute eine große Zahl der Abstimmungen, für die die qualifizierte Mehrheit ausreicht, im Konsens getroffen wird. Dem Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe (2023) zufolge werden „durchschnittlich über 80 Prozent der Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat durch Konsens gefasst, ohne Gegenstimmen und somit ohne Verlierer“ (26). Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man eine Statistik zugrunde legt, die das Abstimmungsverhalten im Rat seit 2014 abbildet (Ondarza/Rehbaum, 2023, S. 97).

Abbildung 3-2: Abstimmungen im Ministerrat mit Einstimmigkeit in Prozent aller Abstimmungen, für die eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist

in Prozent



Quellen: Ondarza/Rehbaum, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft, 2023: nur erstes Halbjahr

Für die Jahre seit 2014 ergibt sich daraus eine Einstimmigkeitsquote von 64,8 Prozent, lediglich im Jahr 2022 lag die Konsensquote bei über 80 Prozent. Die hohen Konsensquoten können damit erklärt werden, dass es bei Mehrheitsentscheidungen zu Verhandlungen kommt, um eine mögliche Sperrminorität zu vermeiden und im Ergebnis ein Konsens gesucht wird (Mintel/Ondarza, 2022, S. 5).

Es verwundert nicht, dass die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen zulasten von Entscheidungen mit Einstimmigkeit nicht nur auf Zustimmung bei den aktuell 27 Mitgliedstaaten stößt. Auf der einen Seite gibt

es eine Gruppe von Staaten, die sich dafür ausspricht wie die Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Auswärtiges Amt, 2023), die von neun Mitgliedstaaten gegründet wurde.

Auf der anderen Seite stehen Polen, Ungarn und (andere) kleinere Mitgliedstaaten, die Mehrheitsentscheidungen besonders in der GASP abgelehnt haben (Gerard/Wessels, 2023, S. 73; Ondarza/Rehbaum, 2023, S. 98). Die Haltung von Polen und Ungarn kann mit einer gewissen Ost-West-Spaltung bei Abstimmungen im Rat erklärt werden (Ondarza/Rehbaum, 2023, S. 97 f.)

Seit dem Brexit hat Ungarn die höchste Zahl an Abstimmungsniederlagen im Rat erlitten, im Jahr 2020 zusammen mit Polen. Im Jahr 2021 entfielen beispielsweise 40 Prozent der Gegenstimmen im Rat auf Polen und Ungarn, während die Visegrád-Vier-Staaten (neben Polen und Ungarn die Slowakei und Tschechien) gemeinsam für 52 Prozent verantwortlich waren (Mintel/Ondarza, 2022, S. 7). Seit 2021 wurden Polen und Ungarn mit jeweils 15 Nein-Stimmen überstimmt und mehr als 60 Prozent der Enthaltungen entfielen auf mittel- und osteuropäische Staaten. Zwar werden auch andere große Staaten, wie Deutschland, vereinzelt überstimmt, jedoch deutlich weniger häufig. Im Zeitraum 2021 bis mindestens Oktober 2022 wurde Deutschland, Frankreich und Italien kein einziges Mal überstimmt (Mintel/Ondarza, 2022, S. 7).

Nach einer EU-Erweiterung um die hier einbezogenen acht Länder dürfte dies schwieriger werden. Vielmehr würde sich der Einfluss der mittel- und osteuropäischen Länder sowie der neu beigetretenen Staaten deutlich vergrößern, während die Bedeutung der westeuropäischen, „alten“ Mitgliedstaaten abnehmen würde. So wäre die Ukraine nach der Bevölkerungsgröße vor Polen der fünftgrößte Mitgliedstaat. Damit läge der voraussichtliche Stimmenanteil der Ukraine bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bei etwa 8 Prozent.

In der EU-27 repräsentieren Deutschland und Frankreich etwa ein Drittel der Bevölkerung und können somit schnell eine Blockademinderheit von 35 Prozent der Stimmen organisieren – in einer EU-35 würde dieser Anteil auf unter 30 Prozent fallen. Im Gegensatz dazu kommen alle mittel- und osteuropäischen Staaten der EU-27 gemeinsam auf knapp 23 Prozent der Bevölkerung der EU, könnten theoretisch also auch alle zusammen überstimmt werden. In einer EU-35 würde ihr Bevölkerungsanteil gemeinsam mit den acht neuen Mitgliedstaaten auf etwa 32 Prozent steigen, das heißt, sie hätten einen höheren Anteil als Deutschland und Frankreich zusammen (Mintel/Ondarza, 2022, S. 6).

Wege zur qualifizierten Mehrheit

Wie ließe sich ein Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierten Mehrheiten in der Praxis überhaupt realisieren? Ein Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat kann auf verschiedene Weise erreicht werden. Neben der klassischen Vertragsreform vor allem durch die Anwendung von Passerelle-Klauseln oder der Verstärkten Zusammenarbeit.⁸

Das ordentliche Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 (2-5) EUV stellt den anspruchsvollsten Prozess dar. Dabei können die Regierungen der Mitgliedstaaten, das Parlament und die Kommission dem Rat Änderungen der Verträge vorschlagen. Der Rat informiert sowohl den Europäischen Rat als auch die nationalen Parlamente über die Vorschläge. Sollte der Europäische Rat beschließen, die vorgeschlagenen Änderungen zu prüfen, so wird ein Konvent unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rates einberufen. Der

⁸ Für eine detaillierte Übersicht vgl. Mintel und Ondarza (2022).

Europäische Rat beschließt mit einfacher Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Der Konvent besteht aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Die Ergebnisse des Konvents werden einer Regierungskonferenz vorgelegt.

Beschließt der Rat, keinen Konvent einzuberufen, legt er das Mandat für eine Regierungskonferenz fest. Damit die Änderungen in Kraft treten können, müssen sie von allen Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Vorschriften ratifiziert worden sein. In einigen Mitgliedstaaten kommt es dabei zu Volksabstimmungen. Artikel 48 EUV sieht auch ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor, das aber nur für Teile des AEUV gilt und mit dem die der EU übertragenen Zuständigkeiten nicht ausgedehnt werden dürfen.

Bei den Passarelle-Klauseln gibt es wiederum zwei Möglichkeiten. Die allgemeine Passarelle-Klausel ist in Absatz 7 von Artikel 48 EUV geregelt. Danach kann der Rat einstimmig beschließen, dass in bestimmten Fällen oder Bereichen⁹ die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt wird. Das Europäische Parlament muss mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Hier wird zwar auf einen Konvent und eine Regierungskonferenz verzichtet, die nationalen Parlamente haben aber die Möglichkeit zu widersprechen, auch wenn kein formelles Ratifizierungsverfahren erforderlich ist.

In einigen Mitgliedstaaten gibt es jedoch auch für die Aktivierung dieser Klausel bedeutende Hindernisse, die denen einer Vertragsreform ähneln, obwohl keine Ratifizierung durch nationale Parlamente erforderlich ist. Zum Beispiel muss gemäß dem Integrationsverantwortungsgesetz in Deutschland ein Gesetz im Sinne des Artikels 23 (1) des Grundgesetzes erlassen werden, dem der Bundestag und der Bundesrat jeweils mit einer Zweidrittelmehrheit zustimmen müssen, damit der deutsche Vertreter im Europäischen Rat einem Beschluss zur Anwendung der Passarelle-Klausel zustimmen oder sich enthalten kann (Mintel/Ondarza, 2022). Dies bedeutet, dass die Anforderungen ähnlich hoch sind wie bei Vertragsänderungen. In anderen Ländern wie Österreich, Polen, Irland und Tschechien bestehen ebenfalls bedeutende nationale Hürden (Mintel/Ondarza, 2022).

In sechs Regelungsbereichen enthalten die Verträge sogenannte besondere Überleitungsklauseln. Dazu zählen Elemente der Umweltpolitik und der Sozialpolitik, das Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug, der Mehrjährige Finanzrahmen, Bereiche der GASP und die Verstärkte Zusammenarbeit. Mehrheitsentscheidungen in der GASP mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen sind ausgeschlossen. Die besonderen Passarelle-Klauseln sind etwas einfacher anzuwenden als die allgemeine Brückenklausel, weil die nationalen Hürden zum Teil etwas niedriger als bei allgemeiner Passarelle-Klausel sind. Außerdem steht die Methode der Verstärkten Zusammenarbeit zur Verfügung. Sie ist zwar weniger für einen allgemeinen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen geeignet, könnte jedoch als Mittel eingesetzt werden, um Druck auf Mitgliedstaaten auszuüben, die häufig gemeinsame Entscheidungen blockieren und gleichzeitig einen Übergang zu vermehrten Mehrheitsentscheidungen ablehnen (Art. 333 AEUV).

Neben der Herausforderung, alle EU-Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, in sensiblen Politikbereichen mehrheitliche Entscheidungen zu akzeptieren, ergeben sich auch rechtliche Fragen, etwa im Bereich der Steuerpolitik. Einem Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim BMF zufolge, muss darauf geachtet werden, dass der deutsche Bundestag die substantielle Autonomie über den Bundeshaushalt behält. Der Beirat

⁹ AEUV* und Titel V des EUV, schließt auswärtiges Handeln ein. Beschlüsse mit militärischen Bezügen sind ausgeschlossen.

verweist zudem kritisch darauf, dass sowohl im Rat als auch im Parlament eine „ungewöhnlich doppelte Bevorzugung kleiner Mitgliedstaaten existiert“ (Wissenschaftlicher Beirat, 2020,14). Gleichzeitig gilt, dass eine Entscheidung auf EU-Ebene in Steuersachen mit qualifizierter Mehrheit nicht automatisch gegen das Budgetrecht des Deutschen Bundestags verstoßen würde. Dies hat das Bundesverfassungsgericht jedenfalls in einer Rechtsprechung betont, indem es schreibt, dass die Festlegung über Art und Höhe der Abgaben als Teil des Budgetrechts im Rahmen der europäischen Integration nicht „in wesentlichem Umfang“ supranationalisiert werde (Bundestag, 2021).

Zumindest die erste Stufe der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen wäre demnach also auch verfassungsmäßig realisierbar, betrachtet man deutsche verfassungsrechtliche Vorgaben und die aktuelle institutionelle Struktur der EU (Mintel/Ondarza, 2022, S. 6).

Qualifizierte Mehrheit in der Zukunft

Mit Blick auf eine Erweiterung der EU um acht Mitgliedstaaten auf 35 zeigt sich, dass die Notwendigkeit eines Übergangs von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit wohl nochmals an Relevanz gewinnen dürfte.

Die dann auf 35 potenzielle Vetospieler angewachsene EU machen wohl zumindest in Teilbereichen der GASP einen Übergang zu qualifizierter Mehrheit, zum Beispiel bei der Sanktionsverhängung oder der Nutzung der Europäischen Friedensfazilität, notwendig, um die EU weiter handlungsfähig zu halten. Auch im Bereich der Steuer- und Fiskalpolitik wäre ein Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit sinnvoll. In allen anderen legislativ-politischen Bereichen, so auch die Forderung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe, sollte Einstimmigkeit ohnehin durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, S. 27).

Um mehr Akzeptanz für den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu schaffen, bieten sich mehrere Maßnahmen an. Einerseits könnte man als Abstimmungsregel für die genannten Teilbereiche der GASP die verstärkte qualifizierte Mehrheit festlegen, bei der 72 Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen müssen, die zusammen 65 Prozent der Gesamtbevölkerung repräsentieren. Andererseits könnte man den Übergang zur (verstärkten) qualifizierten Mehrheit mit einer zusätzlichen Notbremse versehen (Mintel/Ondarza, 2022). Ein mit qualifizierter Mehrheit gefasster Beschluss müsste dann noch einmal dem Europäischen Rat vorgelegt werden, wenn eine zu definierende Anzahl von Mitgliedstaaten dies verlangt, weil das vitale nationale Interesse dieser Länder betroffen ist.¹⁰

Die Möglichkeiten und Einschränkungen der vertraglichen Grundlagen sowie die bisherige Anwendung von Mehrheitsentscheidungen verdeutlichen, warum die Diskussion zu einem Mehr an qualifizierter Mehrheitsentscheidungen bislang nicht wesentlich vorangekommen ist. Ob im Rahmen von ordentlichen Vertragsänderungen, allgemeinen oder spezifischen Passerelle-Klauseln, eine Umstellung auf vermehrte Mehrheitsentscheidungen erfordert die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten. Hierbei sind die Hürden der nationalen Ratifizierungs- und Zustimmungsverfahren zum Teil sehr hoch (Mintel/Ondarza, 2022, S. 7).

¹⁰ Hier könnte der Kompromiss von Ioannina Pate stehen. Diese Regelung wurde 1994 eingeführt, als die Anzahl der Stimmen, die für eine Sperrminorität benötigt werden, heraufgesetzt wurde. Sie sah eine Art Notbremse für den Fall vor, dass eine bestimmte Anzahl von Staaten dies wünschte. Der Kompromiss lautet: „Wenn Ratsmitglieder, die zwischen 23 Stimmen (frühere Sperrminorität – Anzahl der benötigten Stimmen, um einen Beschluss zu blockieren, für dessen Annahme eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist) und 26 Stimmen (neue Sperrminorität) haben, kundtun, dass sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnen, wird der Rat alles daransetzen, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen, die mit mindestens 68 von 87 Stimmen gebilligt werden kann“ (EUR-Lex, o. D.)

Doch genau hier könnte eine Erweiterung der EU eine Lösung bieten. Gemäß dem „vierten“ Kopenhagener Kriterium muss die EU auch fähig sein, neue Mitglieder erfolgreich zu integrieren, ohne dabei an Integrationskraft zu verlieren (Europäischer Rat, 1993, S. 13 ff.). Ein Beitritt von bis zu acht neuen Mitgliedstaaten ohne Reform der Entscheidungsmodi droht, diese Integrationskraft der EU zu verringern.

Mintel und Ondarza (2022, S. 8) weisen darauf hin, dass gerade Teile der nordischen, mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten, die sich für einen schnellen EU-Beitritt der Ukraine aussprechen, gegen die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen sind. Die Verknüpfung des Beitritts mit dem Übergang zu qualifizierten Mehrheiten, wie etwa der (verstärkten) qualifizierten Mehrheit mit Notbremse in Teilbereichen der GASP, könnte eine Lösung für diese schwierige Formel bieten.

4 Europäisches Parlament

Eine Erweiterung der EU um bis zu acht neue Mitgliedstaaten hätte auch eine Änderung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zur Folge. Seit 1979 bestimmen die Bürgerinnen und Bürger der EU alle fünf Jahre in einer Direktwahl die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Die „Europawahl“ findet dabei jedoch nicht als gemeinsame Wahl, sondern in Form von (aktuell) 27 nationalen Teilwahlen nach eigenem nationalem Wahlrecht statt.¹¹ Auch wenn die Mitgliedstaaten vor der Europawahl 2004 eine Richtlinie umsetzen mussten, die eine gewisse Vereinheitlichung des Wahlrechts bewirkte (Maurer, 2014).

In Artikel 14 Absatz 2 des EUV (Vertrag über die Europäische Union) in der Fassung von Lissabon ist die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments geregelt:

„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.“

Für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bedeutet dies, dass seine Größe damit auf maximal 751 Abgeordnete begrenzt ist. Auf jeden Mitgliedstaat entfallen dabei mindestens sechs, aber maximal 96 Abgeordnete. Die Anwendung der degressiven Proportionalität als Methode soll sicherstellen, dass auch kleine Mitgliedstaaten angemessen und in ihrer Pluralität und Vielfalt im Europäischen Parlament vertreten sind. Gleichzeitig wird ein überdimensioniertes Europäisches Parlament, das seine Effizienz beeinträchtigen könnte, vermieden (Müller, 2021, S. 11). Die Methode der degressiven Proportionalität ist der – durchaus problematische – Versuch eines Kompromisses: Sie soll einerseits dem Prinzip der Staatengleichheit und andererseits der (europäischen) Bürgergleichheit Rechnung tragen (Habermas, 2017).

Nach dieser Logik bilden Deutschland als bevölkerungsreichstes und Malta als bevölkerungsärmstes Land die Extremfälle in der EU: Auf Deutschland (84 Millionen Einwohner) entfallen 96 Sitze, was einem Sitz auf ca. 875.800 Einwohner entspricht. Hingegen entfallen auf Malta (0,5 Millionen Einwohner) sechs Sitze, was einem Sitz auf 87.000 Einwohner entspricht. Im Durchschnitt kommt europaweit ein Sitz auf rund 665.000 Einwohner. Für die Wahl zum Europäischen Parlament 2024 beträgt die Maximalzahl der zu vergebenden

¹¹ Im Zuge einer Erweiterung könnte auch eine weitergehende Wahlrechtsreform der EU-Wahl durch die Einführung von transnationalen Listen wieder an Bedeutung gewinnen (European Parliament, 2022).

Sitze im Europäischen Parlament seit einem Ratsbeschluss von September 2023 720 Sitze (Europäischer Rat, 2023).

Die genaue Anzahl der Sitze, die jeder EU-Mitgliedstaat erhält, wird politisch vor jeder Wahl zum Europäischen Parlament ausgehandelt und lässt sich nicht mit einer allgemeingültigen mathematischen Funktion beschreiben. Dabei erstellt gemäß Artikel 223 EUV in einem ersten Schritt das Europäische Parlament in einem Berichtsentwurf einen Vorschlag für die Regeln der nächsten Europäischen Parlamentswahlen. Der Europäische Rat muss dann in einem zweiten Schritt einen einstimmigen Beschluss fassen, dem anschließend wiederum das Europäische Parlament zustimmen muss.

Generell erfolgt die Sitzzuordnung seit dem Vertrag von Lissabon jedoch grob nachfolgendem Modus:

- Jeder Mitgliedstaat erhält ungeachtet seiner Bevölkerungszahl sechs Sitze,
- hinzu kommt etwa ein Sitz pro Tranche von 500.000 Einwohnern bei einer Bevölkerung zwischen 1 Million und 10 Millionen, sowie
- ein weiterer Sitz je Tranche von 1 Million Einwohnern bei einer Bevölkerung ab 10 Millionen.

In Tabelle 4-1 sind die Mitgliedstaaten der EU-27 sowie ihre entsprechenden Bevölkerungszahlen und die jeweils ab den Wahlen 2024 zugewiesene Anzahl an Sitzen im Europäischen Parlament aufgeführt.

Nachfolgend wird die mögliche Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach einer Erweiterung der EU auf 35 Mitgliedstaaten (EU-27 plus Georgien, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Serbien, Republik Moldau, Ukraine, Nord-Mazedonien und Montenegro) dargestellt.

Wie bereits erläutert, ist im Vertrag über die Europäische Union festgelegt, dass die Maximalzahl der zu vergebenden Sitze im Europäischen Parlament 751 beträgt. Inwiefern diese Maximalzahl auch nach einer erneuten Erweiterung der EU beibehalten werden würde, lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen. In einem Berichtsentwurf des AFCO-Ausschusses aus dem Oktober 2023 wird jedenfalls betont, dass eine Vergrößerung des Europäischen Parlaments nach einer möglichen Erweiterung der EU zwar nicht ausgeschlossen werden könne, dass das Europäische Parlament jedoch bereits jetzt eines der größten Parlamente der Welt ist und in jedem Fall eine arbeitsfähige Größe beibehalten müsse (Auštrevičius/Pereira 2023, S. 7). Auch die deutsch-französische Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU spricht sich in ihrem Bericht für die Beibehaltung der Anzahl der Sitze von 751 im Parlament aus (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, S. 24). Deshalb wird in diesem Bericht für den Fall einer Erweiterung der EU um acht Mitgliedstaaten davon ausgegangen, dass die aktuelle maximale Anzahl der Sitze von 751 im Europäischen Parlament, die minimale und maximale Anzahl der Sitze je Mitgliedsland sowie die degressive Proportionalität beibehalten werden, um auch zukünftig die Arbeitsfähigkeit und Effizienz des Parlaments zu gewährleisten.

In einem nächsten Schritt soll die Sitzverteilung nach einer möglichen Erweiterung berechnet werden. Wie bereits dargestellt existiert keine offiziell festgelegte Formel für die Berechnung der Sitze, die einem jeden Mitgliedstaat im Europäischen Parlament zustehen. Die Diskussion um die Festlegung einer allgemeingültigen Regel oder mathematischen Formel hält bereits seit über 15 Jahren an (Cegielka et al., 2022, S. 147). Das Problem der Sitzzuteilung wird immer dann bedeutsam, wenn neue Staaten der EU beitreten oder diese verlassen.

Tabelle 4-1: Sitzverteilung je Mitgliedstaat in der EU-27 für die Europawahlen 2024

Geordnet nach der Bevölkerungszahl

	Bevölkerungszahl	Sitze im Europäischen Parlament (Legislaturperiode 2024–2029)
Deutschland	84.079.811	96
Frankreich	67.935.660	81
Italien	58.856.847	76
Spanien	47.615.034	61
Polen	37.561.599	53
Rumänien	18.956.666	33
Niederlande	17.703.090	31
Belgien	11.669.446	22
Griechenland	10.566.531	21
Tschechien	10.526.073	21
Schweden	10.486.941	21
Portugal	10.379.007	21
Ungarn	9.683.505	21
Österreich	9.042.528	20
Bulgarien	6.465.097	17
Dänemark	5.903.037	15
Finnland	5.556.880	15
Slowakei	5.431.752	15
Irland	5.086.988	14
Kroatien	3.854.000	12
Litauen	2.833.000	11
Slowenien	2.108.732	9
Lettland	1.883.379	9
Estland	1.344.768	7
Zypern	1.251.488	6
Luxemburg	650.774	6
Malta	523.417	6
Summe:	447.956.050	720

Quellen: Europäischer Rat, 2023; World Bank, 2023

Aus diesem Grund wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche Vorschläge unterbreitet, etwa der sogenannte Cambridge-Kompromiss (Grimmett et al., 2011), sowie anderen Überlegungen aus akademisch-mathematischen Kreisen (vgl. Ramírez-González, 2007; Martínez Aroza/Ramírez-González, 2008; Ramírez-González et al., 2012; Słomczyński/Życzkowski, 2012). Diese Vorschläge, die sowohl theoretisch als auch praktisch äußerst interessant sind, wurden jedoch von den EU-Organen in weiteren formalen Verfahren nicht berücksichtigt. Darüber hinaus erfüllten viele der vorgeschlagenen Lösungen häufig nicht die politischen Kriterien zur Festlegung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Horubski et al., 2017; Łyko/Łyko, 2020). Trotz diverser Lösungsansätze und Verhandlungen und entgegen zahlreicher Erklärungen, wird die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wie bereits vor der Annahme des Vertrags von Lissabon weiterhin durch Verhandlungen bestimmt.

Aufgrund des Fehlens eindeutiger Regeln, werden daher Lösungen bevorzugt, die den Status quo bewahren. Deshalb wurde etwa bei der Festlegung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments für die neunte Wahlperiode beschlossen, von den 73 Sitzen, die nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs frei werden würden, 46 Sitze für eine potenzielle EU-Erweiterung zurückzuhalten, während 27 Sitze auf 14 unterrepräsentierte EU-Länder verteilt wurden (Hübner/Pereira, 2018). Nach dem Brexit sank die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament daher von 751 auf 705.

Bei der Festlegung für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments für die 10. Legislaturperiode von 2024–2029 wurden nochmals 15 Sitze (der verbliebenen 46) auf zwölf Mitgliedstaaten verteilt, um veränderten demografischen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, sodass die Zahl der Sitze im Europäischen Parlament während der 10. Legislaturperiode von 2024–2029 bei 720 Sitzen liegen wird (Europäischer Rat, 2023). Somit stehen aktuell 31 Sitze für eine mögliche EU-Erweiterung zur Verfügung. Wenn nur wenige oder relativ bevölkerungsarme Länder beitreten würden, würde sich die Zahl der EP-Vertreter der bestehenden EU-Mitglieder, wie bei vergangenen Beitrittsrunden, nicht wesentlich ändern. Hier wird jedoch von der Aufnahme von acht Ländern in die EU ausgegangen. Hierfür soll auf eine im Rahmen einer eingehenden Analyse für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) des Europäischen Parlaments 2017 vorgelegte Studie zurückgegriffen werden, die verschiedene Vorschläge für die Berechnung der Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament darlegt (Grimmett et al., 2017).

Eine der (erneut) vorgeschlagenen Berechnungsmethoden ist der in verschiedenen Formen vorliegende Cambridge-Kompromiss. Dieser Vorschlag wird auch im Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU aufgegriffen und empfohlen (Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, S. 24). Aus Sicht des IW bietet sich jedoch weder die Anwendung des Cambridge-Kompromisses von 2011 (Grimmett et al., 2011) noch einer der beiden in der AFCO-Studie (Grimmett et al., 2017, S. 5 ff.) vorgestellten Formen, also der Cambridge-Kompromiss mit befugnisadjustierten Bevölkerungszahlen (2017) oder aber der geänderte Cambridge-Kompromiss (2017), für eine Berechnung der Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament an.

Der Cambridge-Kompromiss von 2011 sieht vor, dass jedem Mitgliedstaat im Europäischen Parlament fünf Grundmandate zugesichert werden. Die verbleibenden Sitze werden entsprechend der Bevölkerungszahlen auf die Mitgliedstaaten verteilt, wobei sie aufgerundet werden (unter Berücksichtigung der Vertragsbeschränkungen von höchstens 96 und mindestens sechs Abgeordneten pro Land). Kritisch ist hierbei, dass diese Methode dazu führen würde, dass Sitze von Mitgliedstaaten mittlerer Größe auf die bevölkerungsreichsten und bevölkerungsärmsten Staaten verlagert werden.

Der Cambridge-Kompromiss mit befugnisadjustierten Bevölkerungszahlen (2017) und der geänderte Cambridge-Kompromiss (2017) basieren im Wesentlichen auf dem Cambridge-Kompromiss von 2011, jedoch wird die Verteilung der verbleibenden Sitze nach der Zuweisung der fünf Grundmandate an alle Mitgliedstaaten auf Basis von angepassten Bevölkerungseinheiten vorgenommen (Grimmett et al., 2017, S. 5 ff.). Diese Verfahren sind flexibler und weisen eine stärker degressive Proportionalität auf als der ursprüngliche Cambridge-Kompromiss, sind jedoch aufgrund der Anpassung der Bevölkerungseinheiten etwas weniger transparent. Obwohl beide Verfahren auf demselben Prinzip beruhen, können sich die Ergebnisse je nach Mitgliedstaat leicht unterscheiden, jedoch höchstens um einen Sitz. Die Anwendung dieser Verfahren würde ebenfalls eine Verschiebung von Sitzen der Mitgliedstaaten mittlerer Größe hin zu den bevölkerungsreichsten und bevölkerungsärmsten Mitgliedstaaten bewirken und ist wie angesprochen weniger transparent (Hübner/Pereira, 2017, S. 5). Alle drei Cambridge-Kompromiss-Modelle werden daher auch in einem Arbeitsdokument des ACFO kritisiert (Hübner/Pereira, 2017, S. 5).

Eine weitere Berechnungsmethode, die in der AFCO-Studie (Grimmett et al., 2017, S. 23 ff.) dargestellt wird, ist die 0.5-DPL-Methode. Die 0.5-DPL-Methode wird in der Studie wie folgt beschrieben: Die Anzahl der Sitze je Mitgliedsland wird berechnet, indem die Hälfte der Sitze proportional zur Quadratwurzel der Bevölkerungszahl und die andere Hälfte der Sitze proportional zur Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes verteilt wird. Die erhaltene Quote wird unter Verwendung der Adams-Methode auf ganze Zahlen gerundet, wobei ein Minimum von 6 und ein Maximum von 96 festgelegt ist. Insgesamt werden maximal 751 Sitze vergeben. Die Methode ist transparent, einfach, robust und entspricht den Vorgaben des Artikel 14 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (Grimmett et al., 2017, S. 25 ff.). Die 0,5-DPL-Methode ist außerdem diejenige, die der Verteilung von 2014–2019 im Europäischen Parlament am nächsten kommt (Grimmett et al., 2027, S. 34). In diesem Report wird daher auf diese Berechnungsgrundlage zurückgegriffen.

Die Anzahl der Sitze eines Mitgliedstaats i entspricht dabei:

$$A(p_i) = q_i \left(\frac{751 \cdot 0,5 \sqrt{p_i}}{\sum_{i=1}^n \sqrt{p_i}} + \frac{751 \cdot 0,5 p_i}{\sum_{i=1}^n p_i} \right),$$

wobei p_i der Bevölkerung eines jeden Mitgliedstaates (gemäß World Bank, 2023) entspricht und q_i ein Korrekturfaktor ist, der sich ergibt aus:

$$\sum_{i=1}^n \text{median}(6, [q_i], 96) = 751.$$

Die 751 entspricht den maximal zu vergebenden Sitzen im Europäischen Parlament.

Die sich aus der oben genannten Formel ergebenden Zuteilungen sind in Tabelle 4-2 dargestellt. Die Tabelle zeigt außerdem die Zusammensetzung des Parlaments in der zehnten Wahlperiode (2024–2029) nach den Wahlen im Juni 2024 und die Verluste an Sitzen für die Mitgliedstaaten der EU-27 nach einer Erweiterung der EU auf 35 Mitgliedstaaten.

Tabelle 4-2: Vergleich der Sitzverteilung in einer EU mit 27 und 35 Mitgliedstaaten

Für die EU-27, basierend auf der zehnten Wahlperiode; geordnet nach der Bevölkerungszahl

	Bevölkerungszahl	Sitze im EP 2024 (EU-27)	Sitze im EP (EU-35)	Sitzverluste der EU-27
Deutschland	84.079.811	96	91	–5
Frankreich	67.935.660	81	76	–5
Italien	58.856.847	76	68	–8
Spanien	47.615.034	61	57	–4
Ukraine	38.000.000	–	48	–
Polen	37.561.599	53	47	–6
Rumänien	18.956.666	33	28	–5
Niederlande	17.703.090	31	27	–4
Belgien	11.669.446	22	20	–2
Griechenland	10.566.531	21	19	–2
Tschechien	10.526.073	21	19	–2
Schweden	10.486.941	21	19	–2
Portugal	10.379.007	21	19	–2
Ungarn	9.683.505	21	18	–3
Österreich	9.042.528	20	17	–3
Serbien	6.760.087	–	14	–
Bulgarien	6.465.097	17	13	–4
Dänemark	5.903.037	15	13	–2
Finnland	5.556.880	15	12	–3
Slowakei	5.431.752	15	12	–3
Irland	5.086.988	14	12	–2
Kroatien	3.854.000	12	10	–2
Georgien	3.712.502	–	9	–
Bosnien und Herzegowina	3.233.526	–	9	–
Litauen	2.833.000	11	8	–3
Albanien	2.775.634	–	8	–
Republik Moldau	2.592.477	–	8	–
Slowenien	2.108.732	9	7	–2
Nord-Mazedonien	2.057.679	–	7	–

Lettland	1.883.379	9	6	–3
Estland	1.344.768	7	6	–1
Zypern	1.251.488	6	6	–
Luxemburg	650.774	6	6	–
Montenegro	616.159	–	6	–
Malta	523.417	6	6	–
Gesamt	507.704.114	720	751	–78

EU-Beitrittskandidaten in Rot abgesetzt.

Quellen: Europäischer Rat, 2023; World Bank, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft

Den acht neuen Mitgliedstaaten stünden nach den Berechnungen gemäß der 0,5-DPL Methode im Fall einer Erweiterung insgesamt 109 der 751 Parlamentssitze zu, was etwa einem Sechstel (14,51 Prozent) aller Sitze entspricht. Die bevölkerungsreiche Ukraine würde in einem solchen Parlament mit insgesamt 48 Abgeordneten nach Spanien, aber noch vor Polen, die fünftgrößte nationale Delegation im Europäischen Parlament bilden. Serbien hätte mit 14 Abgeordneten zwischen Österreich (17) und Bulgarien (13) die sechzehntgrößte nationale Delegation, während Georgien und Bosnien und Herzegowina mit jeweils neun Parlamentariern sowie Albanien und die Republik Moldau mit jeweils acht und Nordmazedonien mit sieben eine eher kleinere Zahl der Sitze zukommen würde. Montenegro befände sich aufgrund seiner niedrigen Bevölkerungszahl zwischen Malta und Luxemburg und erhielte wie diese beiden Länder ebenfalls die mindestens vorgesehenen sechs Sitze.

Die „alten“ 27 Mitgliedstaaten würden bei einer solchen Sitzzuteilung insgesamt 78 Sitze im Vergleich zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in der zehnten Legislaturperiode verlieren. Die Verluste beträfen dabei alle Mitgliedstaaten der EU-27 bis auf diejenigen, die ohnehin bisher nur sechs Mitglieder des Europäischen Parlaments stellen. Im Durchschnitt stünden jedem Mitgliedsland etwa 2,9 Sitze weniger als in der 10. Legislaturperiode zu. Italien müsste mit einem Verlust von acht Sitzen die meisten Abgeordneten abgeben, gefolgt von Polen mit einem Verlust von sechs Sitzen. Die beiden größten Länder, Frankreich und Deutschland, würden jeweils fünf Sitze verlieren.

Das Europäische Parlament ist nicht nach nationalen Gruppen, sondern nach weltanschaulichen, also politischen Fraktionen organisiert (Europäisches Parlament, 2024). Diese setzen sich aus Europaabgeordneten mit ähnlichen politischen Ansichten zusammen und entsprechen im Wesentlichen den europäischen politischen Parteien. Das Europäische Parlament ist in seiner inhärenten Logik dem demokratischen Wandel durch Wahlen und sich ändernde politische Gegebenheiten und Trends unterworfen, ebenso wie dies in den Beitrittsländern der Fall ist, besonders mit Blick auf einen längeren Zeithorizont bis zu einem möglichen Beitritt. Insofern lassen sich mögliche Auswirkungen einer Erweiterung der EU auf die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nur schwer oder nicht seriös vorhersagen.

5 Zusammenfassung und Fazit

Spätestens seit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine und dem Beschluss, Beitrittsgespräche mit der Ukraine zu eröffnen, hat das Thema Erweiterung für die EU wieder deutlich an Bedeutung gewonnen. Im

Raum steht die Erweiterung um bis zu acht Länder – neben der Ukraine wären dies Albanien, Bosnien Herzegowina, Georgien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und die Republik Moldau.

Die Aufnahme in die EU ist an die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien geknüpft, die der Europäische Rat 1993 in Vorbereitung auf die erste EU-Osterweiterung in Kopenhagen beschlossen hatte (Europäischer Rat, 1993, S. 13 ff.). Die Kopenhagener Kriterien formulieren Bedingungen und Reformziele für die Beitrittskandidaten.

Demzufolge müssen erstens die institutionelle Stabilität und die Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung, also etwa Rechtsstaatlichkeit, der Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte in den beitrittswilligen Ländern gewährleistet sein. Zweitens muss das Beitrittsland eine funktions- und wettbewerbsfähige Marktwirtschaft besitzen, die dem Wettbewerbsdruck im europäischen Binnenmarkt standhält. Das dritte Kriterium ist die Übernahme des *Acquis communautaire*, also die Gesamtheit des gültigen EU-Rechts und die administrative Kapazität dieses anzuwenden, sowie die Fähigkeit den allgemeinen Verpflichtungen einer EU-Mitgliedschaft nachzukommen (Dieringer, 2020).

Als viertes Kriterium muss die EU selbst dazu fähig sein, neue Mitglieder aufzunehmen, ohne dabei an Integrationskraft zu verlieren (Europäischer Rat, 1993, S. 13 ff.). Da eine Erweiterung die EU – besonders bei der Aufnahme einer möglicherweise großen Zahl an neuen Ländern – auf verschiedenen Ebenen verändern würde, ist es notwendig, frühzeitig die Folgen aufzuzeigen. Neben den fiskalischen Folgen sind hier vor allem die Folgen für die drei zentralen Institutionen der EU – Kommission, Rat und Parlament – zu nennen.

Die Europäische Kommission würde gemäß der derzeitigen Regelung, dass jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied stellt, auf 35 Mitglieder wachsen. Es erscheint unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten auf dieses Recht ganz oder zeitweise im Zuge einer Rotation verzichten werden. Daher scheint eine stärkere Hierarchisierung der Kommission, wie sie mit der Einführung von Vizepräsidenten und Exekutiv- Vizepräsidenten begonnen wurde, als die beste Option, um ihre Arbeitsfähigkeit und Effizienz zu gewährleisten.

Der Rat der EU entscheidet in den meisten Bereichen mit qualifizierter Mehrheit. Dabei gelten die vertraglich fixierten Definitionen der Sperrminorität und der doppelten Mehrheit. Durch eine Erweiterung auf eine EU-35 könnte sich die wirtschaftliche Ausrichtung des Rates hin zu weniger wirtschaftlicher Freiheit verschieben. Dadurch würde es dem eher liberalen Block, zu dem auch Deutschland gehört, schwerer fallen, per Sperrminorität Entscheidungen zu verhindern oder per Mehrheitsbeschluss Entscheidungen durchzusetzen. Dies könnte sich etwa in der Fiskalpolitik bemerkbar machen. Nicht zuletzt, um dieser Verschiebung des wirtschaftlichen Spektrums vorzubeugen, wäre es ratsam, wenn die EU die Beitrittskandidaten im Zuge der Beitrittsverhandlungen gezielt etwa durch noch mehr Unterstützung beim Ausbau der Rechtsstaatlichkeit, der Bekämpfung der Korruption oder auch durch die Wahrung von mehr fiskalischer Disziplin auf die Mitgliedschaft vorbereitet. Dies sollte vor allem das Ziel verfolgen, Rechtsstaatlichkeit langfristig zu sichern.

Für die Beschlussfassung im Rat im Bereich der GASP sowie der Steuerpolitik gilt Einstimmigkeit. Dadurch droht der EU besonders bei außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen noch mehr Handlungs-unfähigkeit. In Zeiten geopolitischer Spannungen ist dies, wie etwa die Sanktionen gegen Russland zeigen, ein erheblicher Nachteil und mindert die Bedeutung der EU gegenüber anderen Akteuren wie den USA oder China. Auch die Notwendigkeit eines erweiterten Instrumentariums an EU-Eigenmitteln sowie einer umfassenderen Harmonisierung der Steuerpolitik steht immer wieder zur Debatte und dürfte in einer größeren EU

von noch größerer Relevanz sein. Ideal wäre daher zumindest im Bereich der Steuerpolitik und der GASP ein Übergang zum Mehrheitsprinzip.

Ein solcher Übergang ist jedoch sowohl aufgrund rechtlicher Bedenken als auch politischer Überlegungen sehr schwierig. Um den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen dennoch zu ermöglichen, bieten sich zum einen höhere abstimmungsrechtliche Hürden, wie etwa die der verstärkten qualifizierten Mehrheit zusammen mit 'Notbremsen', an. Zum anderen könnten – ähnlich wie bei vergangenen Erweiterungen – die EU-Reformen mit der Erweiterungsfrage verknüpft werden.

Den neuen Mitgliedstaaten würden auch Sitze im Europäischen Parlament zustehen. Um das Europäische Parlament handlungs- und arbeitsfähig zu halten, ist es ratsam, dennoch an der derzeitigen Obergrenze von 751 Sitzen festzuhalten. Somit müssten die „alten“ Mitgliedstaaten Sitze zugunsten der „neuen“ Mitgliedstaaten abgeben. Bei der Festlegung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament sollte aus Gründen der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wie bereits seit Langem immer wieder gefordert, anstelle einer politischen Verhandlungslösung vor jeder Wahl eine feste Berechnungsgrundlage eingeführt werden. Eine Berechnung mittels der 0.5-DPL-Methode scheint dabei die sinnvollste Lösung. In einer EU mit 35 Mitgliedstaaten würde die Anwendung dieser Methode beispielsweise dazu führen, dass der der Ukraine nach Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien insgesamt 48 Sitze zustehen würden.

Insgesamt hat eine Erweiterung der EU somit für Kommission, Rat der EU und Parlament einige Folgen. Um bei einer Vergrößerung auf bis zu 35 Mitglieder arbeits- und handlungsfähig zu bleiben, gewinnt das vierte Kopenhagener Kriterium – und damit die Frage nach der Erweiterungsfähigkeit der EU selbst – zunehmend an Bedeutung. Ohne Reformbereitschaft der EU an ihren zentralen Institutionen wird dies nicht zu erfüllen sein. Dazu macht dieser Report einige Vorschläge und leistet somit einen Beitrag zu der dringlichen Debatte.

Abstract

Institutional consequences of EU Enlargement

At the latest since the Russian war of aggression in Ukraine and the decision to open accession talks with the country, the topic of enlargement has once again become much more important for the European Union (EU). The strategic dimension of enlargement has come to the fore due to the geopolitical situation. Enlargement could also help to make the internal market more attractive. However, the enlargement debate must always go hand in hand with the question of the EU's capacity for enlargement – and thus for reform.

The admission of up to eight countries is under discussion – in addition to Ukraine, these would be Albania, Bosnia and Herzegovina, Georgia, Montenegro, North Macedonia, Serbia and the Republic of Moldova. This would result in changes at various levels. This report discusses the consequences for the three central institutions of the EU – Commission, Council and Parliament – and puts forth recommendations for reforms to ensure their continued efficacy.

With the current framework, the European Commission would expand to encompass 35 members. Given the unlikelihood of member states relinquishing their right to appoint a Commissioner, a more hierarchical structure within the Commission appears to be the most viable solution.

The Council of the EU predominantly operates on a system of qualified majority voting in most domains. Enlargement to an EU-35 could shift the economic focus of the Council towards less economic freedom. This would make it more difficult for the more liberal bloc, to which Germany also belongs, to prevent decisions by blocking minority or to enforce decisions by majority vote.

Unanimity is required for decision-making in the Council in the areas of common foreign and security policy (CFSP) and tax policy. Yet, this unanimity requirement risks hampering the EU's ability to act decisively on the international stage, particularly evident in recent sanctions against Russia, thereby diminishing its influence compared to other players such as the USA or China. The need for an expanded range of EU own resources and a more comprehensive harmonisation of tax policy is also a recurring topic of debate and is likely to be of even greater relevance in an enlarged EU. A transition to the majority principle would therefore be ideal, at least in the area of tax policy and the CFSP.

To facilitate the transition to qualified majority decisions while addressing legal and political apprehensions, it may be prudent to consider imposing higher legal voting thresholds, such as an enhanced qualified majority combined with emergency brakes. Additionally, linking EU reforms to the enlargement process could prove instrumental in navigating these complexities.

According to the projections of this report, the „new“ member states would collectively hold one-sixth of all seats in the European Parliament. Notably, Ukraine would command the fifth-largest delegation with 48 seats. Conversely, the „old“ member states would need to cede seats, with Germany potentially losing around five seats and Italy facing a reduction of approximately eight seats, equating to a 10 percent decrease in their delegation size.

Anhang

Tabelle A-1: Länderkürzel und entsprechendes Land

Kürzel	Land	Kürzel	Land
IE	Irland	PL	Polen
EE	Estland	MT	Malta
LU	Luxemburg	BE	Belgien
NL	Niederlande	HR	Kroatien
DK	Dänemark	AL	Albanien
SE	Schweden	ES	Spanien
FI	Finnland	RO	Rumänien
DE	Deutschland	HU	Ungarn
LV	Lettland	MK	Nordmazedonien
CY	Zypern	FR	Frankreich
LT	Litauen	RS	Serbien
CZ	Tschechien	BA	Bosnien und Herzegowina
AT	Österreich	IT	Italien
PT	Portugal	MN	Montenegro
BG	Bulgarien	MD	Republik Moldau
SK	Slowakei	GR	Griechenland
GE	Georgien	UA	Ukraine
SI	Slowenien		

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: EU-Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten nach Rangplatz beim Index der wirtschaftlichen Freiheit.....	10
Tabelle 4-1: Sitzverteilung je Mitgliedstaat in der EU-27 für die Europawahlen 2024	21
Tabelle 4-2: Vergleich der Sitzverteilung in einer EU mit 27 und 35 Mitgliedstaaten	24
Tabelle A-1: Länderkürzel und entsprechendes Land	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Sperrminorität im Rat der EU bei Reihung der Länder nach wirtschaftlicher Freiheit.....	12
Abbildung 3-2: Abstimmungen im Ministerrat mit Einstimmigkeit in Prozent aller Abstimmungen, für die eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist	15

Literaturverzeichnis

Auštrevičius, Petras / Pereira, Pedro Silva, 2023, Draft Report on deepening EU integration in view of future enlargement, (2023/2114(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ20-PR-752948_EN.pdf [17.1.2024]

Auswärtiges Amt, 2023, Gemeinsame Mitteilung der Außenministerien zum Start der Freundesgruppe für Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2595302> [6.2.2024]

Baldwin, Richard E. / Francois, Joseph F. / Portes, Richard, 1997, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, in: Economic Policy, 12. Jg., Nr. 24, S. 125–176

Barber, Tony, 2007, EU to warn Montenegro on euro, <https://www.ft.com/content/71c9a8f2-74ef-11dc-892d-0000779fd2ac> [11.2.2024]

Bauer, Michael W., 2005, Orientierungsnot im Machtdreieck: Die Europäische Kommission auf der Suche nach einem neuen Leitbild, in: Integration, 28. Jg., Nr. 4, S. 47–54

Bogava, Ana, 2013, Raus aus dem Euro, rein in die Eurozone?, <https://www.dw.com/de/raus-aus-dem-euro-rein-in-die-eurozone/a-16583607> [11.2.2024]

Bundestag, 2021, Mehrheitsentscheidungen in Steuerfragen partiell möglich, <https://www.bundestag.de/presse/hib/837974-837974> [11.2.2024]

Busch, Berthold / Sultan, Samina, 2022, Die EU vor neuen Erweiterungen? Alternativen zur Vollmitgliedschaft, IW-Analysen, Nr. 152, Köln

Busch, Berthold / Sultan, Samina, 2023, Fiskalische Aspekte einer EU-Erweiterung. Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine für den Haushalt und die Kohäsionspolitik, IW-Report, Nr. 63, Köln

Cegielka, Katarzyna / Dniestrzanski, Piotr / Maciuk, Arkadiusz / Szczecinski, Maciej, 2022, The Implications of Possible Enlargements of the European Union for the Configuration of Power in the European Parliament, in: European Research Studies Journal, Volume XXV, Nr. 2, S. 145–159

Conference on the Future of Europe, 2022, Report on the final outcome, May 2022, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf> [11.2.2024]

Deutsch-französische Arbeitsgruppe, 2023, Bericht der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU, Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern, Bericht zu institutionellen Reformen der EU, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2627316/386102116ff34689169fb8df7ef63ec5/230919-deu-fra-bericht-data.pdf> [16.2.2024]

Dieringer, Jürgen, 2020, Kopenhagener Kriterien, in: Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Das Europalexikon, Bonn

Dobrescu, Madalina, 2023, Explaining third-country participation in CSDP missions: the case of the association trio – Ukraine, Georgia and Moldova, in: European Security, 32. Jg., Nr. 4, S. 539–557

Epping, Volker, 2007, Kommentierung Artikel I-26 – Die Europäische Kommission, in: Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff, (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Baden-Baden, S. 138–143

EUR-Lex, o. D., Kompromiss von Ioannina, <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/ioannina-compromise.html> [16.2.2024]

Europäische Kommission, 2019, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat - Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik, https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/aa22f982-e442-4b55-836f-9c1627998e80_de?filename=15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_de.pdf [6.2.2024]

Europäische Kommission, 2020, Außen- und Sicherheitspolitik, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/d76d86c6-18d2-11eb-b57e-01aa75ed71a1> [11.02.2024]

Europäische Kommission, 2024, Beschlussfassung in Bezug auf die Steuerpolitik der EU, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/decision-making-eu-tax-policy_de [23.02.2024]

Europäisches Parlament, 2024, Die Fraktionen im Europäischen Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/organisation-and-rules/organisation/political-groups> [11.2.2024]

European Commission, 2009, Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14078_en.pdf [9.2.2024]

European Commission, 2023, 2023 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2023) 690 final, Brüssel

European Council, 2023, European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions, <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeanCouncilconclusions-14-15-12-2023-en.pdf> [6.2.2024]

European Parliament, 2022, Report on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0083_EN.html [22.2.2024]

Europäischer Rat, 1993, Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf [11.2.2024]

Europäischer Rat, 2023, Beschluss (EU) 2023/2061 des Europäischen Rates vom 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/2061/oj#> [12.1.2024]

Europäischer Rat / Rat der Europäischen Union, o. D., Abstimmungsrechner, <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/> [21.2.2024]

Fischer, Klemens H., 2001, Der Vertrag von Nizza, Baden-Baden

Geiger, Rudolf, 2004, EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, München

Gerards, Carsten / Wessels, Wolfgang, 2023, Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2023, Baden-Baden, S. 65–74

Grimmett, Geoffrey / Pukelsheim, Friedrich / Ramírez González, Victoriano / Słomczyński, Wojciech / Życzkowski, Karol, 2017, The Composition of the European Parliament, in: In-Depth-Analysis for the AFCE Committee, Workshop for the Committee on Constitutional Affairs (AFCE), Brussels, 30 January 2017, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL_IDA\(2017\)583117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/583117/IPOL_IDA(2017)583117_EN.pdf) [11.1.2024]

Grimmett, Geoffrey et al., 2011, The allocation between the EU member states of the seats in the European Parliament Cambridge Compromise, <https://hal.science/hal-00609946> [22.1.2024]

Habermas, Jürgen, 2017, Citizen and State Equality in a Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the Pouvoir Constituant Mixte, in: Journal of Common Market Studies, 55. Jg., S. 171–182

Heritage Foundation, 2023, 2023 Index of Economic Freedom, https://www.heritage.org/index/excel/2023/index2023_data.xlsx [17.1.2024]

Hofmann, Andreas, 2020, Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden, S. 107–114

Horubski, Krzysztof / Łyko, Janusz / Rudek, Radosław, 2017, The European Parliament: status quo vs. degressive proportionality, in: The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences, 21. Jg., Nr. 3, S. 23–33

Hübner, Danuta Maria / Pereira, Pedro Silva, 2017, Arbeitsdokument zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCE/DT/2017/07-12/1123146DE.pdf [12.12.2023]

Hübner, Danuta Maria / Pereira, Pedro Silva, 2018, Report on the composition of the European Parliament, (A8-0007/2018), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0007_EN.html [12.12.2023]

Keil, Soeren / Stahl, Bernhard, 2023, Between the Balkans and Europe: The State/Nation Problem in the Post-Yugoslav States, in: Journal of Intervention and Statebuilding, 17. Jg., Nr. 2, S. 119–135

Kotanides, Silvia, 2020, Überleitungsklauseln in den EU-Verträgen, Chancen für eine flexiblere supranationale Beschlussfassung, Studie, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_DE.pdf) [27.1.2024]

Łyko, Ewa / Łyko, Janusz, 2020, The Composition of the European Parliament During the 2019-2024 Term in Light of Legal Provisions and the Rules of Fair Distribution, in: Bilgin, Mehmet Huseyin / Danis, Hakan / Demir, Ender (Hrsg.), Eurasian Economic Perspectives, S. 363–374

Martínez-Aroza, José / Ramírez-González, Victoriano, 2008, Several methods for degressively proportional allotments. A case study, in: Mathematical and Computer Modelling, 48. Jg., Nr. 9-10, S. 1439–1445

Maurer, Andreas, 2014, Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, S. 448-456

Mintel, Julia / Onderza, Nicolai von, 2022, Mehr EU-Mehrheitsentscheidungen – aber wie?, SWP-Aktuell, Nr. 60

Müller, Manuel, 2021, Making the Most of Transnational Lists. Electoral Equality at EU Level Through Proportional Compensation, Friedrich-Ebert-Stiftung, https://iep-berlin.de/site/assets/files/2058/https-brussels_fes_de-fileadmin-public-editorfiles-events-2021-q4-211115_transnational_lists_final_online.pdf [23.12.2023]

Nemitz, Paul F., 2019, Kommentierung Artikel 244 AEUV, in: Schwarze, Jürgen, EU-Kommentar (Hrsg.), Baden-Baden, S. 2773–2774

Obst, Thomas / Sultan, Samina, 2023, Polen vor der Wahl – Wirtschaftsmodell im Wandel. Analyse des wirtschaftlichen Aufstiegs und der künftigen Herausforderungen, IW-Report, Nr. 51, Berlin / Köln

Ondarza, Nicolai von / Rehbaum, Dominik, 2023, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2023, Baden-Baden, S. 91–100

Oppermann, Thomas / Classen, Claus Dieter / Nettesheim, Martin, 2021, Europarecht, München

Ramírez-González, Victoriano, 2007, Degressive proportionality. Composition of the European Parliament. The Parabolic method, in: Proceedings of the Workshop “Distribution of power and voting procedures in the EU”. Natolin, European Center, Warschau

Ramírez González, Victoriano / Martínez Aroza, José / Márquez García, Ana África, 2012, Spline methods for degressive proportionality in the composition of the European Parliament, in: Mathematical Social Sciences, 63. Jg., Nr. 2, S. 114–120

Rat der EU, 2024a, Ratsformationen, <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/> [11.2.2024]

Rat der EU, 2024b, Abstimmungsverfahren, Qualifizierte Mehrheit, <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/qualified-majority/> [11.2.2024]

Schild, Joachim, 2003, Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents, in: *Integration*, 26. Jg., Nr. 4, S. 493–500

Scholz, Olaf, 2022, Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> [6.2.2024]

Słomczyński, Wojciech / Życzkowski, Karol, 2012, Mathematical aspects of degressive proportionality, in: *Mathematical Social Sciences*, 63. Jg., Nr. 2, S. 94–101

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/ges_jg16_17.pdf [7.2.2024]

Vulović, Marina, 2023, Außen- und sicherheitspolitische Beziehungen der Westbalkanländer mit externen Akteuren, Geostrategische Konkurrenz für die EU oder lokale Machtkämpfe?, *SWP-Aktuell*, Nr. 5

Wessels, Wolfgang, 2004, Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung, in: *Integration*, 27. Jg., Nr. 3, S. 161–175

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2020, Ende der Einstimmigkeit in Steuerfragen? – Zum Vorstoß der EU-Kommission, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2020-11-26-einstimmigkeit-steuerfragen.html> [29.1.2024]

World Bank, 2023, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [9.2.2024]

Zachová, Aneta, 2024, Vizepräsidentin der EU-Kommission fordert weniger Kommissare, in: *euractiv* vom 23. Januar, Vizepräsidentin der EU-Kommission fordert weniger Kommissare – *Euractiv DE* [6.2.2024]