

Meyer, Eric

Working Paper

Die Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat der EU und im Ministerrat für Fragen der Währungsunion nach dem Vertrag von Lissabon

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, No. 36

Provided in Cooperation with:

University of Münster, Münster Center for Economic Policy (MEP)

Suggested Citation: Meyer, Eric (2013) : Die Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat der EU und im Ministerrat für Fragen der Währungsunion nach dem Vertrag von Lissabon, Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, No. 36, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung (CAWM), Münster

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/74604>

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.

Centrum für angewandte Wirtschaftsforschung
Universität Münster
Am Stadtgraben 9
48143 Münster
www.cawm.de



Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Nr. 36 (2013)

Vorläufige Fassung

**Die Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat der EU
und im Ministerrat für Fragen der Währungsunion
nach dem Vertrag von Lissabon**

von

Eric Meyer*

* Eric Meyer, Institut für Genossenschaftswesen, Centrum für Angewandte Wirtschaftsforschung, Universität Münster, Am Stadtgraben 9, 48143 Münster, eric.meyer@uni-muenster.de

Die Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat der EU und im Ministerrat für Fragen der Währungsunion nach dem Vertrag von Lissabon

1. Einleitung.....	2
2. Literaturüberblick	3
3. Die Messung von Macht und Einfluss	6
4. Die Abstimmungsmechanismen im Ministerrat gemäß dem Vertrag von Lissabon.....	9
5. Die Analyse der Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat.....	14
5.1 Der Ministerrat in vollständiger Besetzung	14
5.2 Der Ministerrat nach dem Beitritt Kroatiens.....	20
5.3 Der Ministerrat in der Besetzung für Entscheidungen der Währungsunion.....	23
6. Zusammenfassung	26
7. Literatur	27
8. Anhang: Veränderung der relativen Koalitionsbeiträge nach Zahl der Koalitionsmitglieder	29

1. Einleitung

Mit dem Vertrag von Lissabon und den damit verbundenen Änderungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union wurden auch die Abstimmungsregeln im Ministerrat erneut geändert. Diesen Änderungen vorausgegangen waren langwierige Diskussionen und Änderungsvorschläge, die sich insbesondere in den Verfassungsentwürfen des Europäischen Konvents und der Intergovernmental Conference (IGC) zum Entwurf des Verfassungsvertrages manifestierten. Nachdem der IGC-Entwurf eines Verfassungsvertrages in Frankreich und in den Niederlanden in Referenden abgelehnt worden war, wurde die weitere Ratifizierung in einigen EU-Ländern, die den Vertrag noch ratifizieren mussten, ausgesetzt und erst im Juni 2006 beschloss der Europäische Rat eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über einen neuen EU-Vertrag, indem die Ratspräsidentschaft beauftragt wurde, bis zum ersten Halbjahr 2007 einen Bericht zu Möglichkeiten der Fortführung des Verfassungsvertrages vorzulegen.¹ Die Verhandlungen wurden insbesondere unter der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 vorangetrieben und mündeten im Beschluss auf dem Europäischen Gipfel im Juni 2007, eine Regierungskonferenz einzusetzen, die einen neuen Vertrag aushandeln soll.² Unter der portugiesischen Präsidentschaft wurden diese Verhandlungen fortgeführt und mündeten im Vertrag von Lissabon, der auf der Sitzung des Europäischen Rates am 12 und 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet wurde. Im Zuge des Verhandlungsprozesses erwiesen sich gerade die institutionellen Fragen als sehr kontrovers. Dennoch gelang es einige grundlegende institutionelle Änderungen vorzunehmen, die auch die Abstimmungsregeln im Ministerrat betreffen.³

Der folgende Beitrag untersucht die Macht der einzelnen Mitgliedstaaten im Ministerrat nach den alten Regeln des Nizza-Vertrages und nach den neuen Regeln des Lissabon-Vertrages. Nach einem Literaturüberblick über bestehende Machtanalysen im Ministerrat nach dem Vertrag von Lissabon und einer kurzen Beschreibung des verwendeten Banzhaf-Machtindex wird in Abschnitt vier das neue Abstimmungsverfahren im Ministerrat nach dem EUV und dem AEUV beschrieben. Der fünfte Abschnitt bildet den Hauptteil der Untersuchung und analysiert die Machtverschiebung nach den Abstimmungsverfahren des Vertrages von Lissabon im Vergleich zu den aktuellen Bestimmungen aus dem Vertrag von Nizza. Erstens wird untersucht, welchen Effekt die geforderten Abstimmungsquoren haben, zweitens wird zwischen den beiden unterschiedlichen Machtarten (Gestaltungsmacht und Blockademacht) unterschieden und drittens wird in diesem Arbeitspapier ausführlich analysiert, wie sich die neuen Bestimmungen in Fällen, wo nicht alle Mitgliedstaaten abstimmungsberechtigt sind, also insbesondere im Fall der Währungsunion, auswirken.

¹ Vgl. Europäischer Rat (2006).

² Vgl. Europäischer Rat (2007).

³ Vgl. zum Verhandlungsprozess Dinan (2008), S. 74 ff.

2. Literaturüberblick

Nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza sind die aus den Abstimmungsregeln resultierenden Machtpositionen in zahlreichen Arbeiten untersucht worden. Insbesondere waren die Stimmgewichte und das neue Bevölkerungskriterium Gegenstand der Untersuchungen. Auf diese zahlreichen Arbeiten wird hier nicht vertiefend eingegangen. Der nachfolgende Überblick geht vielmehr auf jene Arbeiten ein, die sich mit dem Abstimmungsmechanismus des Lissabon-Vertrages beschäftigen. Dabei werden auch Arbeiten eingeschlossen, welche die Abstimmungsmechanismen der Verfassungsentwürfe des Europäischen Konvents und der Regierungskonferenz behandeln, die dem Verfahren des Lissabon-Vertrages sehr ähnlich sind.

Die bisherigen Analysen zur Machtverteilung lassen sich nach drei Merkmalen unterscheiden:

- dem betrachteten EU-Raum,
- den verwendeten Machtindizes,
- den verwendeten Stimmengewichtungen und Abstimmungsquoten.

Der betrachtete EU-Raum ergibt sich aus den verschiedenen Erweiterungsstufen der Europäischen Union. Dieses sind typischerweise die EU15, EU25 und die heutige EU27, was mit den entsprechenden Erweiterungsstufen korrespondiert. Teilweise werden auch weitere mögliche EU-Erweiterungen untersucht.

Bei den verwendeten Machtindizes dominieren der Shapley-Shubik und der normalisierte Banzhaf-Index bzw. auch der Penrose-Index (auch absoluter Banzhaf-Index). Daneben existieren Arbeiten, die eigene Machindices konstruieren, die sich jedoch meistens an die Idee eines Pivot-Spielers anlehnen. Eine nähere Beschreibung der Indices findet sich in Abschnitt 3.

Die verwendeten Stimmgewichtungen stammen meist aus den Entwürfen zu den Verfassungsverträgen bzw. dem Lissabon-Vertrag. Daneben werden teilweise idealtypische Gewichtungsvarianten verwendet, so z.B. die „Quadratwurzel-Regel“, bei der sich die Gewichte als Quadratwurzel der Bevölkerungszahl ergeben oder auch den damit eng verwandten Jagiellonian-Kompromiss⁴.

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt einen Überblick über die existierenden Arbeiten und ihren jeweiligen Fokus

⁴ Vgl. zum Jagiellonian-Kompromiss Slomczynski/Zyczkowski, (2007).

Quelle	Kategorisierung	
Pajala/Widgren (2004)	Region	EU15
	Machtindex	Banzhaf und Variationen mit vorgegebenen Koalitionen
	Stimmregel	Nizza
Felsenthal/Machover (2004)	Region	EU25, EU27
	Machtindex	Penrose, Banzhaf, Coleman
	Stimmregel	Konvent
Napel/Widgren (2004)	Region	EU15, EU25
	Machtindex	Sensitivitätsanalyse; Fokus ist die Analyse des Spiels zwischen Rat und Parlament
	Stimmregel	Nizza
Algaba/Bilbao/Fernandez (2007)	Region	EU25, EU27
	Machtindex	Banzhaf
	Stimmregel	Nizza, Konvent, Verfassung
Felsenthal/Machover (2007)	Region	EU27
	Machtindex	Penrose, Banzhaf, Coleman
	Stimmregel	Verfassung
Leech/Aziz (2007)	Region	EU27 und Erweiterungen (29: Kroatien, Mazedonien; 30: Türkei; 34: Albanien, Bosnien, Montenegro, Serbien; 37: Norwegen, Island, Schweiz; 40 Weißrussland, Moldawien, Ukraine; 41: Russland)
	Machtindex	Penrose, Relative citizen power
	Stimmregel	Nizza, Verfassung, Jagiellonian
Slomczynski/Zyczkowski, (2007)	Region	EU27
	Machtindex	Banzhaf
	Stimmregel	Jagiellonian (im Vergleich zu Nizza und zur Verfassung)
Moberg (2007)	Region	EU27
	Machtindex	Keine Machindices; Stimmgewichte, Blockademacht
	Stimmregel	Nizza, Verfassung
Hosli (2008a)	Region	EU27
	Machtindex	Banzhaf, Koalitionszahlen
	Stimmregel	Nizza, Konvent, Lissabon
Barr/Passarelli (2009)	Region	EU15, EU27
	Machtindex	Banzhaf, Shapley-Shubik, Owen-Shapley; Es werden außerdem (politische) Präferenzen der

		Mitgliedstaaten aus dem Eurobarometer ermittelt und damit „Verwandheitsstrukturen“ gebildet, die in die Indices einfließen.
	Stimmregel	Nizza, Lissabon
Felsenthal/Machover (2009)	Region	EU27; es wird die demografische Entwicklung dieses Gebiets und dessen Wirkung auf die Macht der Staaten untersucht.
	Machtindex	Penrose, Banzhaf, Coleman
	Stimmregel	Lissabon
Napel/Widgren (2009)	Region	EU27
	Machtindex	Shapley-Shubik, (normalized) strategic measure of power; es wird ein spieltheoretisches Modell zwischen Rat und Parlament konstruiert, das letztlich auf den Vermittlungsausschuss in der letzten Phase des Mitentscheidungsverfahrens konzentriert ist. Hierfür wird ein entsprechender neuer Index vorgestellt.
	Stimmregel	Nizza, Lissabon
Widgren (2009)	Region	EU27, EU34 (erweitert um Türkei, Kroatien, Mazedonien, Albanien, Bosnien, Montenegro, Serbien)
	Machtindex	Banzhaf, Shapley-Shubik, (normalized) strategic measure of power; es wird spieltheoretisch die Rolle der Staaten im Rat im Gesetzgebungsspiel von Rat und Parlament abgebildet
	Stimmregel	Nizza, Lissabon
Kirsch (2010)	Region	EU27
	Machtindex	Penrose, Banzhaf
	Stimmregel	Nizza, Konvent, Verfassung, Quadratwurzelregel
Koczy (2010)	Region	EU27; es wird die demografische Entwicklung und ihre Wirkung auf die Machtindices betrachtet.
	Machtindex	Shapley-Shubik, Banzhaf
	Stimmregel	Lissabon
Varela/Prado-Dominguez (2012)	Region	EU27
	Machtindex	Shapley-Shubik, Banzhaf, Steunenberg/Smitchen/Koboldt-Index
	Stimmregel	Nizza, Lissabon

Tabelle 1: Arbeiten zur Machtmessung im Ministerrat nach dem Vertrag von Lissabon und seinen Vorläuferentwürfen

Sofern dieses im Fokus der Untersuchungen stand, finden diese einen Machtgewinn der großen EU-Mitgliedstaaten im Übergang vom Nizza-System zu den Lis-

sabon-Regeln.⁵ Dieses gilt interessanterweise auch in den spieltheoretisch erweiterten Untersuchungen, die Parlament und Rat im Rechtssetzungsverfahren gemeinsam betrachten.⁶ Ebenso findet sich – zumindest für den Banzhaf-Index – das Ergebnis, dass die sehr kleinen Staaten an Macht gewinnen. Allerdings ist dieses Ergebnis nicht stabil hinsichtlich unterschiedlicher Machtindices.⁷ Dieses Ergebnis lässt sich auch nicht in den spieltheoretisch-orientierten Untersuchungen reproduzieren.⁸

Trotz der teilweise einheitlichen Ergebnisse bleiben einige Fragen offen, die auch in anderen Arbeiten, die ähnliche Abstimmungsverfahren betrachten oder andere Untersuchungsschwerpunkte setzen, nicht adressiert werden. Es wird nicht systematisch untersucht, welche Rolle die vorgeschriebenen Quoren für die Macht spielen. Außerdem fehlt eine Einordnung beim neuen Doppelkriterium des Lissabon-Vertrages, wie diese beiden Kriterien in die Ermittlung des Machtindex eingehen. Auch wird nur selten die Blockademacht im Unterschied zur Gestaltungsmacht untersucht. Bei jenen Arbeiten, die unterschiedliche Erweiterungsvarianten der Europäischen Union betrachten, fehlt die aktuell relevante Variante der EU-Erweiterung um Kroatien. Schließlich wurden bislang nicht die Machteffekte untersucht, die sich für Abstimmungen in der Währungsunion ergeben, wo nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind. Diese Untersuchungen werden Gegenstand dieses Arbeitspapiers sein.

3. Die Messung von Macht und Einfluss

Die Definition von Macht in politischen Prozessen ist eine schwierige Aufgabe, da diese Macht unterschiedlichste Formen annehmen kann. Eine sehr breite Definition könnte sein, dass Macht Situationen beschreibt, in denen Verhandlungsteilnehmer von ihnen gewünschte Ergebnisse erreichen können.⁹ Das Durchsetzen von bestimmten Ergebnissen hängt natürlich auch von den Präferenzen der anderen Spieler ab. Sind diese sehr ähnlich, so wird diese Durchsetzung sehr viel einfacher sein und sehr viel weniger als Macht wahrgenommen werden, als wenn die Präferenzen sehr heterogen sind. Entsprechend beschreibt Miller (1982) Macht als die Möglichkeit, Ergebnisse ohne Berücksichtigung der Präferenzen oder Handlungen anderer Teilnehmer zu erreichen.¹⁰ Dieses zu messen ist naturgemäß sehr schwie-

⁵ Vgl. z.B. Hosli (2008a), Varela/Prado-Dominguez (2012) und für die Verfassung Felsenthal/Machover (2007).

⁶ Vgl. Napel/Widgren (2009).

⁷ Vgl. z.B. Hosli (2008a), Varela/Prado-Dominguez (2012) und für die Verfassung Felsenthal/Machover (2007).

⁸ Vgl. Napel/Widgren (2009).

⁹ Vgl. Kliemt (1982), S. 52 oder Miller (1982), S. 33.

¹⁰ Vgl. Miller (1982), S. 35.

rig, da nicht nur das Ergebnis quantifiziert, sondern gleichzeitig auch das gewünschte Ergebnis entsprechend konkretisiert werden muss.¹¹

Die Definition der Macht löst auch noch nicht das Problem, wie diese Macht ausgeübt werden kann. Die Ausübung von Macht kann davon abhängen, welche Fähigkeiten oder welche überlegenen Informationen jemand besitzt, welche Aktivitäten er entfaltet, wie trickreich er ist, wie vernetzt er innerhalb der Entscheidungsinstitutionen und mit den anderen Teilnehmern ist und wie frei er tatsächlich handeln kann.¹² Dieses ist noch sehr allgemein formuliert und muss für die Machtausübung in Europäischen Institutionen konkretisiert werden. Tallberg (2008) schlägt für die Machtausübung im Europäischen Rat eine Dreiteilung der Quellen vor, aus denen sich Macht beziehen lässt und die so auch auf den Ministerrat anwendbar ist.¹³

- *Staatliche Machtquellen:* Hierunter sind alle Ressourcen und Fähigkeiten zu verstehen, die ein Staat aufwendet, um Macht auszuüben. Insbesondere sind hierunter die Größe eines Landes zu verstehen, aber auch die der Aufwand, der für die politische Positionierung und Verhandlung aufgewendet wird. Es zählt auch die wirtschaftliche Größe dazu, da diese in Verhandlungen eine wichtige Rolle spielen kann. Schließlich ist auch die politische Stabilität eine Machtquelle, da sie eine gewisse Kohärenz und Berechenbarkeit gewährleistet.¹⁴ Die staatlichen Machtquellen resultieren also einerseits aus der Größe des Staates und seine daraus resultierenden Drohpotenzialen, andererseits aber auch aus den Fähigkeiten und seine Infrastrukturen, die ihm im politischen Prozess zur Verfügung stehen. Dieses bestimmt also letztlich Effizienz, wie er seine Potenziale umsetzen kann.
- *Institutionelle Machtquellen:* Hierunter sind die institutionellen Rahmenbedingungen zu verstehen, die die Entscheidungswege und Entscheidungsregeln bestimmen. Im Falle des Ministerrates sind dieses also insbesondere die Regeln des AEUV, in welchem Verfahren Richtlinien und Verordnungen beschlossen werden und welche Mehrheitserfordernisse erforderlich. Es zählen jedoch auch die institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen dazu, die im Vorfeld der legislativen Entscheidung diese vorbereiten. Dieses ist also insb. die interne Organisation der Europäischen Kommission, die die Vorschläge erarbeitet, aber auch die interne Organisation des Rates und hier besonders die Rolle die der Ratsvorsitz übernimmt.¹⁵ Die Regeln der Entscheidungsfindung definieren auch, wann einem Staat ein Veto-Recht zufällt (bei

¹¹ Vgl. Hierzu gibt es vereinzelte Versuche, die sich jedoch normalerweise auf einen ganz bestimmten Themenbereich fokussieren, so untersucht Hosli (2008b), welches Land seine Präferenzen am erfolgreichsten in den Verhandlungen zur Europäischen Währungsunion durchsetzen konnte.

¹² Vgl. zu einigen dieser Fähigkeiten und Eigenschaften Kliemt (1982), S. 34.

¹³ Vgl. hierzu und im Folgenden Tallberg (2008).

¹⁴ Vgl. Tallberg (2008), S. 688 ff.

¹⁵ Vgl. zur Rolle des Ratsvorsitzes Tallberg (2008), S. 696 f. zur internen Organisation des Rates und der dortigen Entscheidungsfindung z.B. Häge (2008), der insbesondere die Rolle der COREPER I und II und der Komitees untersucht.

Einstimmigkeitsanforderungen) bzw. wann er in Koalitionen zum Pivot-Spieler wird, also jener Spieler ist, dessen Verlassen der Koalition diese zum Scheitern bringen würde.

- *Individuelle Machtquellen:* Hierunter sind Quellen zu verstehen, die auf Individuen zurückgehen. Dieses ist insbesondere der Autorität, die eine Person hat, z.B. durch die Reputation, die sie sich im Zeitablauf erworben hat oder aber auch das personengebundene Expertenwissen.¹⁶

Die beschriebenen Machtquellen lassen sich in dieser Detailliertheit nicht mit einem Indikator messen. Die ökonomische Machtmessung fokussiert deshalb einen Teilaspekt dieser Macht, nämlich die Macht, die aus den institutionellen Rahmenbedingungen resultiert. Um im Entscheidungsprozess des Ministerrates eine Position durchsetzen zu können, ist es grundsätzlich notwendig, Koalitionen einzugehen. Die Machtanalyse geht davon aus, dass ein Spieler mächtig ist, wenn sein Verlassen der Koalition diese von einer Gewinnerkoalition zu einer Verliererkoalition macht, sprich: wenn dieser Spieler entscheidend für die Durchsetzung der Position der Koalition ist. Die Studien zur Machtausübung teilen sich dann in zwei Kategorien auf. Zum einen werden Konstellationen untersucht, bei denen die Präferenzen der Länder hinreichend konkretisiert sind, so dass entsprechende spieltheoretische Abstimmungsmodelle genutzt werden können (spatial voting models). Zum anderen wird genau von diesen Präferenzen abstrahiert und es wird eine Situation unterstellt, in denen der Spieler nicht weiß, welche Entscheidung zufällig ausgewählt wird. Er handelt also unter einem Schleier des Unwissens bzw. der Unsicherheit. Sein Machtkalkül wird folglich sein, dass er alle möglichen Koalitionen betrachtet, an denen er teilnimmt und ermittelt, wie oft er in diesen Koalitionen Pivot-Spieler sein wird, also Macht in dieser Koalition hat. Es wird damit die Apriori-Macht ermittelt, der keine konkrete Entscheidung zu Grunde liegt. Hieraus lassen sich Machtindizes konstruieren, die die Koalitionen zählen, in denen ein Spieler Pivot-Spieler ist. Je häufiger dieses der Fall ist, desto mächtiger ist der Spieler. Der am häufigsten verwendete Machtindex ist der sogenannte (normalisierte) Banzhaf-Index (manchmal auch Penrose-Index oder Coleman-Index).¹⁷ Formal ergibt sich der normalisierte Banzhaf-Index als:

¹⁶ Vgl. Tallberg (2008), S. 698 ff.

¹⁷ Manchmal wird der Coleman-Index auch definiert für Koalitionen, die Entscheidungen blockieren können, der dann also eine negative Machtausübung beschreibt.

$$\begin{aligned}
 \text{BN}(i) &= \frac{\# \left(\begin{array}{c} \text{Gewinnerkoalitionen, die durch Verlassen von Spieler } i \\ \text{zu Verliererkoalitionen werden} \end{array} \right)}{\sum_{j=1}^n \# \left(\begin{array}{c} \text{Gewinnerkoalitionen, die durch Verlassen von Spieler } j \\ \text{zu Verliererkoalitionen werden} \end{array} \right)} \\
 &= \frac{B(i)}{\sum_{j=1}^n B(j)}
 \end{aligned}$$

Wird der Zähler nicht durch die Summe der kritischen Koalitionen dividiert, sondern durch die Zahl aller Koalitionen (bei n-Spielern sind dieses $2^n - 1$ Koalitionen), so spricht man vom nicht-normalisierten Banzhaf-Index. Eine leichte Änderung stellt der sog. Deegan-Packel-Index dar, bei dem nur sogenannte minimale Koalitionen gezählt werden, d.h. es darf bei einer Koalition keine Teilkoalition geben, die auch eine Gewinnerkoalition darstellt. Dasselbe Prinzip des Zählens der Koalitionen, bei denen ein Spieler Pivot-Spieler ist, wendet auch der Shapley-Shubik-Index an, allerdings werden diese Koalitionen noch gewichtet. Der Index geht davon aus, dass es einen Unterschied macht, auf wie viele unterschiedliche Arten ein Spieler in die Position des Pivot-Spielers gelangen kann. Es wird also letztlich angenommen, dass es unterschiedliche Reihenfolgen der Abstimmung geben kann, nach deren Ablauf ein Spieler Pivot-Spieler ist. Die Zahl dieser unterschiedlichen Abstimmungsreihenfolgen stellt das Gewicht dar.

Für die nachfolgenden Untersuchungen wird deshalb der normalisierte Banzhaf-Index verwendet, wobei auf das Adjektiv „normalisiert“ zur Vereinfachung verzichtet wird, da dieser am klarsten die Frage der Macht als Frage nach der a priori-Macht beantwortet. Eine Rechtfertigung für eine Gewichtung der kritischen Koalitionen ergibt sich aus dem EU-Zusammenhang nicht.

4. Die Abstimmungsmechanismen im Ministerrat gemäß dem Vertrag von Lissabon

Im Vertrag von Nizza und mit den Änderungen im Zuge der Beitritte der osteuropäischen Mitgliedstaaten wurde in Art. 205 EG-Vertrag für die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ein Dreifach-Kriterium eingeführt. Eine qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn

- eine Mehrheit der Mitgliedstaaten für den Vorschlag der Kommission stimmt,
- die gewichteten Stimmen mindestens 255 Stimmen erreichen,
- die mehrheitsbildenden Mitgliedstaaten mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union ausmachen, wobei dieses letzte Kriterium nur auf Antrag eines Mitgliedstaates verfolgt wird.

Die aktuellen Stimmen- und Bevölkerungszahlen, wie sie auch für die nachfolgenden Untersuchungen verwendet wurden, können der Tabelle 2 entnommen werden.

Für eine Blockade von Entscheidungen ist eine Stimmenzahl von 91 Stimmen erforderlich oder bei einem entsprechenden Antrag ein Anteil von über 38 % der EU-Bevölkerung.

Der Vertrag von Nizza hatte zur Findung des Quorums für die gewichteten Stimmen der qualifizierten Mehrheit widersprüchliche Angaben gemacht. Neben der Festlegung von Stimmen für die Beitrittsphasen wurden einerseits in der „Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union für die Schlussakte der Konferenz“ für die EU-27 eine Mindestzahl von 258 Stimmen von insgesamt 345 Mitgliederstimmen festgelegt, andererseits jedoch bestimmte die „Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Schwelle der qualifizierten Mehrheit und zur Zahl der Stimmen für die Sperrminorität im Rahmen der Erweiterung“, dass sich der Prozentsatz der qualifizierten Mehrheit 73,4 % annähern solle, was 254 Stimmen entspräche, und dass nach Abschluss der Erweiterung die Sperrminorität von 88 auf 91 Stimmen erhöht würde. Aus letzterem folgt implizit die Grenze von 255 Stimmen, die heute gültig ist.

Das Kriterium der Mehrheit der Mitgliedstaaten von zur Zeit 14 Staaten ist dabei weitgehend belanglos, da es fast vollständig durch das Kriterium der gewichteten Stimmen überdeckt wird. Wie man Tabelle 2 leicht entnimmt, haben die 13 größten Staaten zusammen 257 Stimmen. Hier können die fünf Staaten mit 12 Stimmen jeweils durch einen der drei Staaten mit 10 Stimmen ersetzt werden und die qualifizierte Mehrheit bliebe mit 255 Stimmen erhalten. Damit ergeben sich rechnerisch weitere 15 Koalitionen und damit insgesamt 16 Koalitionen, bei denen dieses Kriterium wirksam wäre und einem Beschluss entgegenstünde. Würde man ein Quorum von 258 Stimmen unterstellen, wie es sich auch im Vertrag von Nizza findet, so wäre das Kriterium der Mehrheit der Mitgliedstaaten vollkommen überflüssig.

Im Vorlauf zum Vertrag von Lissabon wurden verschiedene Abstimmungsregeln für den Ministerrat konzipiert, dabei wurde insbesondere versucht, das Bevölkerungskriterium zu stärken. Im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents sah Art. 24 Abs. 1 vor, dass für eine qualifizierte Mehrheit ein Doppelkriterium erfüllt sein muss, bei dem mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Europäischen Union ausmachen, für einen Vorschlag der Kommission stimmen müssen. In den wenigen Fällen, in denen nicht auf Vorschlag der Kommission abgestimmt wird, wird ein Quorum von mindestens zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der EU-Bevölkerung hinter sich vereinen müssen, verlangt. Dieser Vorschlag wurde so nicht in den Verfassungsentwurf der Regierungskonferenz übernommen. Vielmehr wurden die verlangten Quoren erhöht, die so auch weitgehend in den Vertrag von Lissabon übernommen wurden. Art. I-25 des Verfassungsentwurfes bestimmte für eine qualifizierte Mehrheit, dass mindestens 55 % und zumindest 15 Mitgliedstaaten für einen Vorschlag stimmen müssen und dass diese mindestens 65 % der EU-Bevölkerung ausmachen müssen. Wenn nicht auf Vorschlag der Kommission beschlossen wird, so ändert sich das Mitgliedstaatsquorum auf 72 %, was bei 27 Mitgliedstaaten 20 Staaten entspricht, das Bevölkerungsquorum bleibt davon unberührt.

	Bevölkerung			Stimmen (Nizza)		
	Anzahl	Anteil EU27	Anteil EU28	Anzahl	Anteil EU27	Anteil EU28
Belgien	11.094.850	2,2%	2,2%	12	3,5%	3,4%
Bulgarien	7.327.224	1,5%	1,4%	10	2,9%	2,8%
Dänemark	5.580.516	1,1%	1,1%	7	2,0%	2,0%
Deutschland	81.843.743	16,2%	16,1%	29	8,4%	8,2%
Estland	1.339.662	0,3%	0,3%	4	1,2%	1,1%
Finnland	5.401.267	1,1%	1,1%	7	2,0%	2,0%
Frankreich	65.327.724	13,0%	12,9%	29	8,4%	8,2%
Griechenland	11.290.067	2,2%	2,2%	12	3,5%	3,4%
Irland	4.582.769	0,9%	0,9%	7	2,0%	2,0%
Italien	60.820.696	12,1%	12,0%	29	8,4%	8,2%
Lettland	2.041.763	0,4%	0,4%	4	1,2%	1,1%
Litauen	3.007.758	0,6%	0,6%	7	2,0%	2,0%
Luxemburg	524.853	0,1%	0,1%	4	1,2%	1,1%
Malta	417.520	0,1%	0,1%	3	0,9%	0,9%
Niederlande	16.730.348	3,3%	3,3%	13	3,8%	3,7%
Österreich	8.443.018	1,7%	1,7%	10	2,9%	2,8%
Polen	38.538.447	7,7%	7,6%	27	7,8%	7,7%
Portugal	10.541.840	2,1%	2,1%	12	3,5%	3,4%
Rumänien	21.355.849	4,2%	4,2%	14	4,1%	4,0%
Schweden	9.482.855	1,9%	1,9%	10	2,9%	2,8%
Slowakei	5.404.322	1,1%	1,1%	7	2,0%	2,0%
Slowenien	2.055.496	0,4%	0,4%	4	1,2%	1,1%
Spanien	46.196.276	9,2%	9,1%	27	7,8%	7,7%
Tschechische Republik	10.505.445	2,1%	2,1%	12	3,5%	3,4%
Ungarn	9.957.731	2,0%	2,0%	12	3,5%	3,4%
Vereinigtes Königreich	62.989.551	12,5%	12,4%	29	8,4%	8,2%
Zypern	862.011	0,2%	0,2%	4	1,2%	1,1%
EU27	503.663.601	100,0%	-	345	100,0%	-
Kroatien	4.398.150	-	0,9%	7	-	2,0%
EU28	508.061.751	-	100,0%	352	-	100,0%

Tabelle 2: Bevölkerungsanteile und Stimmenzahl nach dem Vertrag von Nizza

Die neuen Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit des Vertrages von Lissabon folgen inhaltlich weitgehend den Vorgaben des Verfassungsentwurfes der Regierungskonferenz, konstruieren daneben jedoch ein kompliziertes Geflecht von Ausnahmen. Art. 16 Abs. 4 EUV bestimmt, dass ab dem 1. November 2014 für eine qualifizierte Mehrheit mindestens die Stimmen von 55 % der Mitgliedstaaten

zumindest aber von 15 Mitgliedstaaten erforderlich sind (Mitgliedstaatenkriterium), die mindestens 65 % der EU-Bevölkerung hinter sich vereinen (Bevölkerungskriterium). Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitgliedstaaten erforderlich. Die Formel, dass die 55 % von mindestens 15 Mitgliedstaaten gebildet werden müssen, würde nur im Falle einer Verkleinerung der EU relevant, da bei 27 Mitgliedstaaten genau 15 Stimmen erforderlich sind. Jede Erweiterung berührt diese Bestimmung nicht. Mit der Erweiterung um Kroatien führt die Anforderung von 55 % auf ein Quorum von 16 Mitgliedstaaten. Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters, so bestimmt Art. 238 Abs. 2 AEUV als Nachfolger des alten Art. 205 EGV eine doppelte Mehrheit von 72 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der EU-Bevölkerung auf repräsentieren müssen.

Daneben regelt ein „Protokoll über die Übergangsbestimmungen“ in Art. 3 einige Übergangsregelungen und Ausnahmen zur Anwendung der Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit. Bis zum 31. Oktober 2014 bleiben demnach die alten Bestimmungen zur Ermittlung der qualifizierten Mehrheit erhalten, d.h. es gilt das alte Dreifach-Kriterium mit den alten Stimmengewichten und einem Quorum von 255 Stimmen, der Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Bestimmung, dass auf Antrag ein Bevölkerungsanteil von 62 % erreicht werden muss. Vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2017 wird zwar grundsätzlich nach dem neuen Verfahren abgestimmt, jedoch kann ein Mitgliedstaat beantragen, dass über einen Vorschlag nach dem alten Verfahren abgestimmt wird.

Neu sind in Art 238 Abs. 3 AEUV Bestimmungen für die Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind. Solche Fälle ergeben sich aufgrund der Möglichkeiten einer differenzierten Integration, wie sie insbesondere durch die Währungsunion innerhalb der EU existiert. Aber auch in anderen Bereichen sind solche Schritte der differenzierten Integration vollzogen worden, so z.B. bei EU-Patent oder bei transnationalen Scheidungen.¹⁸ Der Verfassungsentwurf der Regierungskonferenz hatte diese Regelungen an den entsprechenden Stellen jeweils einzeln fixiert. Hierfür gibt es jetzt die summarische Regelung des Art. 238 Abs. 3 AEUV. Der Artikel passt die Regelungen des Art. 16 Abs. 4 EUV und des Art. 238 Abs. 2 auf Situationen an, in denen nicht alle Staaten stimmberechtigt sind. Dabei wird versucht, eine weitgehende Analogie der Verfahren zu bewahren. So ist auch hier die absolute Mehrheit mit 55 % der stimmberechtigten Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung der stimmberechtigten Staaten auf sich vereinen müssen, definiert. Für die Sperrminorität sind mindestens so viele Mitgliedstaaten erforderlich, die 35 % der Bevölkerung ausmachen, plus einen weiteren Mitgliedstaat. Für die Währungsunion entnimmt man Tabelle 3, dass die Mindestzahl zwei ist (z.B. Deutschland und Frankreich), so dass für die Sperrminorität mindestens drei Staaten erforderlich sind. Für Beschlüsse, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters gefasst werden sind analog zu Art. 238 Abs. 2 AEUV

¹⁸ Vgl. Ondarza (2012) und Ondarza (2013) für einen Überblick über Projekte im Zuge der differenzierten Integration.

72 % der Mitgliedstaaten erforderlich, die 65 % der Bevölkerung repräsentieren. Auch diese Bestimmungen gelten ab dem 1. November 2014. Analog zu den Abstimmungsregeln des Rates in Vollbesetzung regelt auch hier das „Protokoll über die Übergangsbestimmungen“ des Vertrages von Lissabon, die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit für die Zeit bis zum 31. Oktober 2014. Als Quorum für die gewogenen Stimmen gilt derselbe Prozentsatz, wie er sich aus der Definition für den Rat in Vollbesetzung ergibt, also $255/345 = 73,9\%$. Für die EWU mit 17 Mitgliedern ergibt sich damit eine Stimmenzahl von 158 Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit. Auch hier müssen diese Staaten 62 % der Gesamtbevölkerung der Staatenteilgruppe ausmachen. Ebenso legt das Protokoll in Art. 3 Abs. 2 fest, dass auch bei Abstimmungen, bei denen nicht alle Staaten stimmberechtigt sind, für die Zeit vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 eine Übergangsregelung gilt, wonach ein beteiligtes Mitglied eine Abstimmung nach den alten Regeln beantragen kann.

	Bevölkerung		Stimmen (Nizza)	
	Anzahl	Anteil EWU17	Anzahl	Anteil EWU17
Belgien	11.094.850	3,3%	12	5,6%
Deutschland	81.843.743	24,6%	29	13,6%
Estland	1.339.662	0,4%	4	1,9%
Finnland	5.401.267	1,6%	7	3,3%
Frankreich	65.327.724	19,6%	29	13,6%
Griechenland	11.290.067	3,4%	12	5,6%
Irland	4.582.769	1,4%	7	3,3%
Italien	60.820.696	18,3%	29	13,6%
Luxemburg	524.853	0,2%	4	1,9%
Malta	417.520	0,1%	3	1,4%
Niederlande	16.730.348	5,0%	13	6,1%
Österreich	8.443.018	2,5%	10	4,7%
Portugal	10.541.840	3,2%	12	5,6%
Slowakei	5.404.322	1,6%	7	3,3%
Slowenien	2.055.496	0,6%	4	1,9%
Spanien	46.196.276	13,9%	27	12,7%
Zypern	862.011	0,3%	4	1,9%
EWU17	332.876.462	100,0%	213	100,0%
Qualifizierte Mehrheit (Nizza)	206.383.406	62,0%	158	73,9%
Qualifizierte Mehrheit (Lissabon)	216.369.700	65,0%	-	-

Tabelle 3: Bevölkerung und Stimmengewichte für die Europäische Währungsunion

Der Übergang vom Abstimmungssystem des Vertrages von Nizza, also dem aktuellen Abstimmungsmodus, und dem System des Lissabon-Vertrages lässt sich auf zwei Arten interpretieren. Zum einen ließe sich der Wegfall der Stimmgewichte als Überführung der Stimmgewichtung auf eine Gewichtung nach dem Bevölkerungsanteil interpretieren. Gleichzeitig wird das Mehrheitsquorum der Mitgliedstaaten von 50 % auf 55 % erhöht. Zum anderen – und dieses macht die Wirkung der Änderungen sehr viel deutlicher – lässt sich der Übergang als leichte Verschärfung des Bevölkerungsquorums von 62 % auf 65 % und die Aufgabe der separaten Stimmgewichte als Einführung gleicher Stimmgewichte mit gleichzeitiger Reduzierung des Quorums von über 70 % auf 55 % interpretieren. Es wird sich im folgenden Abschnitt zeigen, dass diese zweite Interpretation sehr viel besser die die Ergebnisse der Machtanalyse erklären kann.

5. Die Analyse der Macht der Mitgliedstaaten im Ministerrat

Die folgenden Analyseabschnitte über die Macht im Ministerrat der Europäischen Union werden nachstehenden Fragstellungen folgen. Erstens wird jeweils dargestellt, welche Machtunterschiede sich für die einzelnen Länder im Übergang vom Nizza- auf das Lissabon-Regime ergeben. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund der am 1. November 2014 anstehenden Umstellung des Abstimmungssystems relevant. Zweitens wird untersucht, durch welche Elemente des Abstimmungssystems diese Unterschiede erklärt werden können. Dieses Untersuchungsschema wird auf drei Ratskonfigurationen angewendet:

- den Rat mit allen 27 Mitglieder der EU,
- den Rat nach der EU-Erweiterung um Kroatien am 1. Juli 2013,
- den Rat für Abstimmungen in der Europäischen Währungsunion.

5.1 Der Ministerrat in vollständiger Besetzung

Für den Ministerrat in vollständiger Besetzung ergeben sich vier Ländergruppen, für die die neuen Abstimmungsregeln deutlich unterschiedliche Konsequenzen haben (vgl. Abbildung 1).

- Die großen Länder Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien gewinnen deutlich an Macht. Insbesondere Deutschland kann seine Macht im Ministerrat um 46 % (3,57 Prozentpunkte) deutlich ausbauen.
- Die beiden nachfolgenden Länder Spanien und Polen verlieren deutlich an Macht (9,4 % bzw. sogar 25 %). Dieses ist darauf zurückzuführen, dass mit der Vergabe der Stimmgewichte Polen und Spanien trotz ihrer deutlich geringeren Bevölkerungszahl im Nizza-Vertrag sehr nahe an die vier großen Länder herangeführt wurden. Mit Wegfall der Stimmgewichte, fällt auch diese künstliche Vergrößerung weg.

- Machteinbußen müssen aber insbesondere auch die mittelgroßen Länder hinnehmen. Rumänien, Niederlande, Belgien, Portugal, Tschechien, Ungarn, Schweden, Österreich und Bulgarien sind die Verlierer der Vertragsreform.
- Schließlich gewinnen die ganz kleinen Länder (Slowenien, Lettland, Estland, Zypern, Luxemburg und Malta) deutlich an Macht hinzu. Im Falle Maltas sind dieses 68 %, bei Slowenien immerhin noch 42 %.

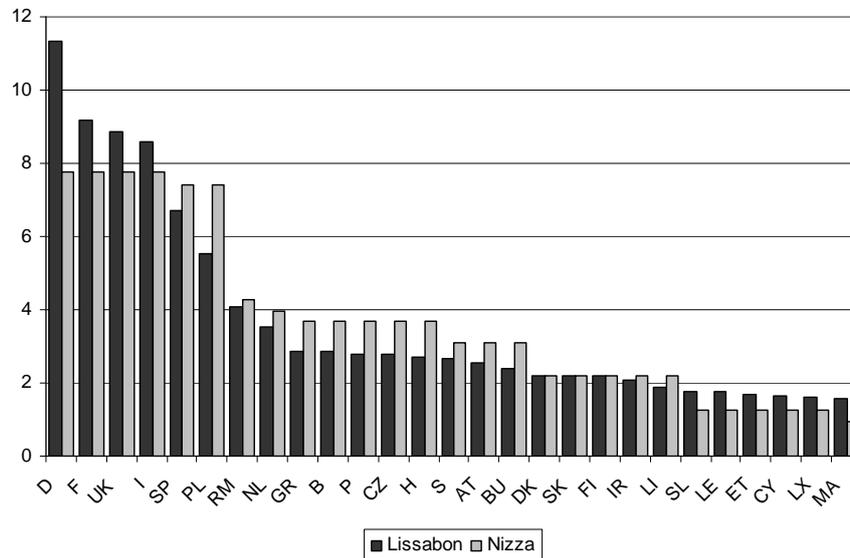


Abbildung 1: Normalisierter Banzhaf-Index für die Abstimmungsregeln nach Nizza und nach Lissabon für die EU27

Es ist nun zu klären, wie diese Effekte entstehen. Dazu wird zunächst das Bevölkerungsquorum in den beiden Abstimmungsvarianten verglichen. Im Vertrag von Nizza war das Quorum so gewählt, dass dieses Bevölkerungskriterium keine Rolle in der Bildung von politikgestaltenden Koalitionen spielte. Die Abstimmungsmacht bei einem Quorum von 62 % wird fast vollständig durch die Stimmgewichte der Länder dominiert. Erst bei sehr viel höheren Quoren (ab ca. 70 %) wird das Bevölkerungskriterium machtrelevant (vgl. Abbildung 2).

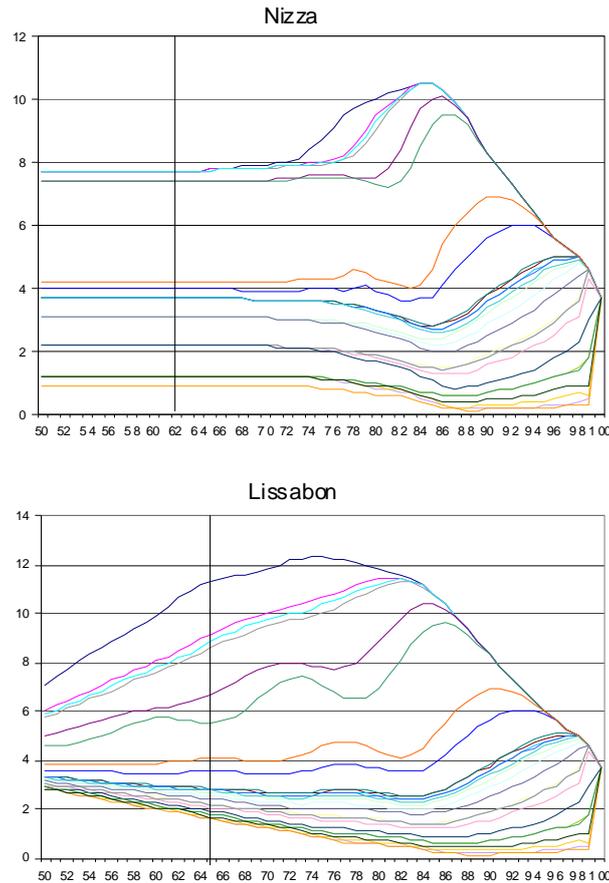


Abbildung 2: Normalisierter Banzhaf-Index mit Variation des Bevölkerungsquorums nach den Verträgen von Nizza und Lissabon¹⁹

Dieser „Schutzwall“ um das Bevölkerungskriterium durch die Stimmgewichte fällt nun im Vertrag von Lissabon weg, so dass Bevölkerungskriterium nun wirksam wird. Man erkennt auch, dass die Macht der sechs großen Länder mit ansteigendem Quorum ebenfalls ansteigt, während sie für die kleinen Länder abfällt. Damit ist erklärt, wie die Wirkungen bei den großen Ländern entstehen. Noch ungeklärt ist jedoch der erhebliche Machtanstieg bei den kleinen Ländern. Dazu werden nun die Machtindizes nach dem Vertrag von Lissabon mit den Machtindizes verglichen, die sich hypothetisch ergeben würden, wenn nur das Bevölkerungsquorum angewendet würde. Die Machtindizes entwickeln sich dann bei einem Quorum von 65 % weitgehend ähnlich zu den Bevölkerungsanteilen. Es fällt auf, dass die großen Staaten dann weiter erheblich höhere Machtindizes hätten, während die kleinen

¹⁹ Vgl. Die Abfolge der Linien entspricht von oben nach unten der Reihenfolge der Länder aus Abbildung 1 von „machtvoll“ zu „weniger machtvoll“.

und sehr kleinen Länder Machtindices nahe Null verzeichnen. D.h. für den Machtzuwachs der kleinen Länder ist in erster Linie das Mitgliedstaatenkriterium verantwortlich. Das Mitgliedstaatenkriterium gibt jedem Staat ein identisches Stimmengewicht von eins. Damit sind alle Staaten bzgl. dieses Kriteriums gleichmächtig und hätten alle einen normalisierten Banzhaf-Index von 3,7 %. Dementsprechend reduziert sich die Macht für Länder oberhalb dieses Satzes und erhöht sich für Länder unterhalb dieses Satzes, so dass das Mitgliedstaatenkriterium entscheidend für den (erheblichen) Machtzugewinn der kleinen Staaten ist.

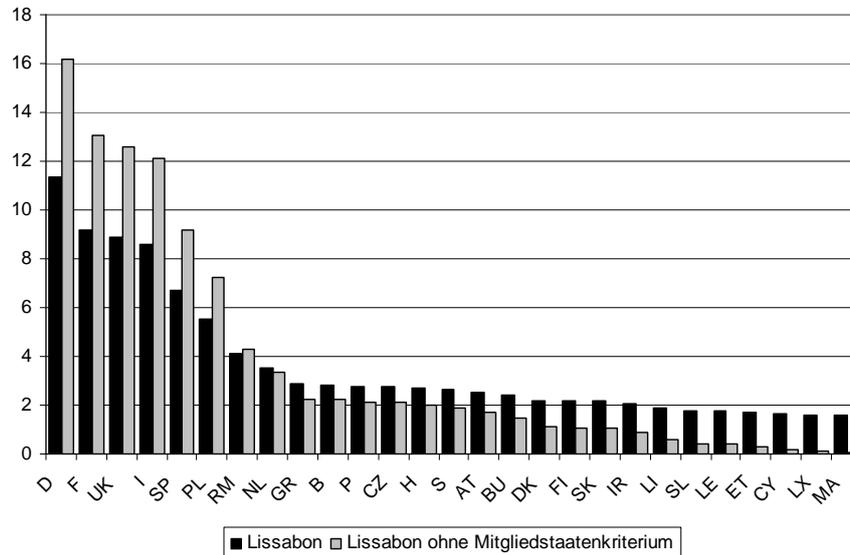


Abbildung 3: Vergleich normalisierter Banzhaf-Index für die Abstimmungsregel nach dem Vertrag von Lissabon und für Abstimmungen ohne Mitgliedstaatenkriterium

Dieses wird weiter erhärtet, wenn man untersucht, wo die Koalitionen auftreten, die für die einzelnen Länder zu ihrem Banzhaf-Index beitragen. Dabei stellt sich heraus, dass bei den kleinen Ländern weit über 90 % der Koalitionen, bei denen diese kleinen Länder Pivot-Spieler sind, eine Koalitionsmitgliederzahl von 15 haben. D.h. die kleinen Länder sind Pivot-Spieler, weil sie über das Mitgliedstaatenkriterium die Koalitionen scheitern lassen können. Mit dem Mitgliedstaatenkriterium werden also die kleinen Länder mit mehr Macht ausgestattet. Dieser Effekt trat bisher nicht in den Machtergebnissen der Abstimmungsregeln des Ministerrates auf.²⁰

Gestützt wird dieses Ergebnis auch, wenn man für die Abstimmungsregeln des Lissabon-Vertrages das Quorum des Mitgliedstaatenkriteriums variiert. Mit einem

²⁰ Im Anhang wird die Rolle Koalitionsgröße für die Höhe des Banzhaf-Indexes für die einzelnen Länder dargestellt.

Ansteigen des Quorums verlieren die großen Mitgliedstaaten an Macht, während die Macht der kleinen Mitgliedstaaten sukzessive ansteigt (vgl. Abbildung 4).

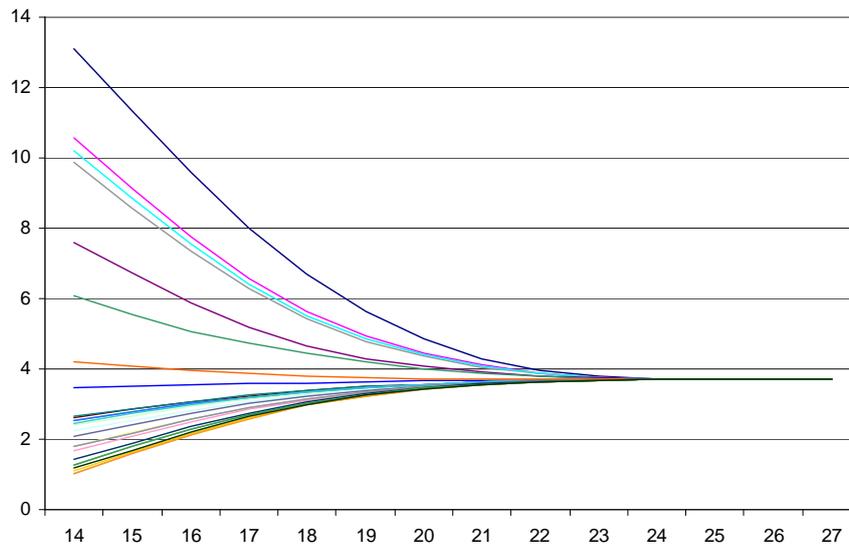


Abbildung 4: Normalisierter Banzhaf-Index bei Variation der Quoren im Mitgliedstaatenkriterium²¹

Nach der Analyse der Macht in der Politikgestaltung, soll nun untersucht werden, welche Macht die Mitgliedstaaten in der Verhinderung von Politik haben, d.h. ein Spieler droht in diesem Fall eine Blockade-Koalition zu verlassen und für einen Vorschlag zu stimmen, so dass keine Verhinderung mehr stattfindet. Man kann zeigen, dass das Bevölkerungsquorum im Vertrag von Nizza zu einer Ausdifferenzierung der Blockademacht geführt hat. Insbesondere die großen Mitgliedstaaten konnten durch ihre hohen Bevölkerungszahlen eine erhebliche Blockademacht ausüben.²²

Betrachtet man den Übergang vom Abstimmungsregime nach dem Nizza-Vertrag zum Abstimmungsregime des Lissabon-Vertrages so stellt sich bezüglich der Blockademacht ein komplett anderes Szenario ein. Die Blockademacht, die den großen Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Nizza gegeben wurde, reduziert sich massiv. Für Deutschland beträgt die Reduktion der Blockademacht mehr als die Hälfte, d.h. es wird für Deutschland im Vergleich zum Abstimmungsregime nach den Nizza-Regeln sehr viel schwieriger Koalitionen zu bilden, um Entscheidungen zu blockieren. Wenn auch nicht in gleichem Ausmaß betrifft dieses die anderen fünf großen Staaten genauso. Gleichzeitig wächst jedoch die Blockademacht der klei-

²¹ Vgl. Die Abfolge der Linien entspricht von oben nach unten der Reihenfolge der Länder aus Abbildung 1 von „machtvoll“ zu „weniger machtvoll“.

²² Vgl. Meyer (2003), S. 189.

nen Staaten ganz erheblich. Dieses gilt sowohl für die sehr kleinen Staaten als auch die mittleren Staaten, die ebenfalls an Blockademacht gewinnen. Insgesamt wird durch den Vertrag von Lissabon die Blockademacht der Mitgliedstaaten erheblich nivelliert. Das Bevölkerungskriterium, das noch im Vertrag von Nizza zu einer hohen Blockademacht der großen Mitgliedstaaten geführt hat, wird nun in seiner Wirkung reduziert. Das Mitgliedstaatenkriterium wird in der Blockademacht wichtiger, was zu einer Erhöhung der Macht der kleinen Mitgliedstaaten führt. Die Entwicklungen zu Gestaltungs- und Blockademacht sind also für die beiden Abstimmungsregeln gegenläufig. Während im Nizza-Vertrag, die Gestaltungsmacht wenig von der Bevölkerungszahl abhing, die Gestaltungsmacht jedoch stark durch diese beeinflusst war, kehrt sich dieses im Lissabon-Regime um. Die Gestaltungsmacht der großen Staaten wächst, gleichzeitig wächst jedoch auch die Blockademacht der kleinen Staaten.

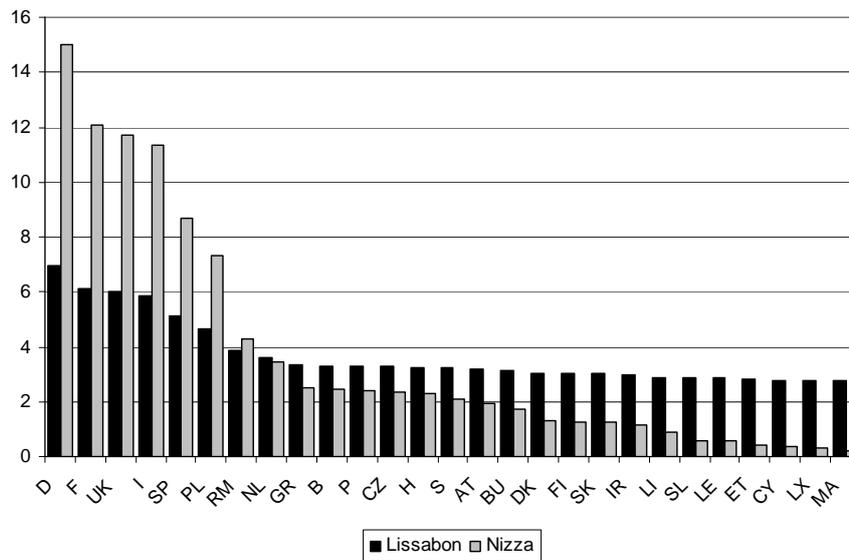


Abbildung 5: Normalisierter Banzhaf-Index für Blockade; Abstimmungsregeln nach Nizza und Lissabon im Vergleich

Auch für die Blockademacht kann untersucht werden, welchen Einfluss eine Variation des Bevölkerungsquorums hat (vgl. Abbildung 6). In beiden Fällen sind die Entwicklungen bei Änderung des Bevölkerungsquorums monoton. Für die großen Staaten reduziert sich der Blockademachtindex, für kleine Staaten steigt er an. Für sehr hohe Quoren (ab ca. 85 %) dominiert dann das jeweils zweite Kriterium, also im Nizza-Regime die Mehrheit der gewichteten Stimmen und im Lissabon-Regime das Mitgliederstaatenkriterium.

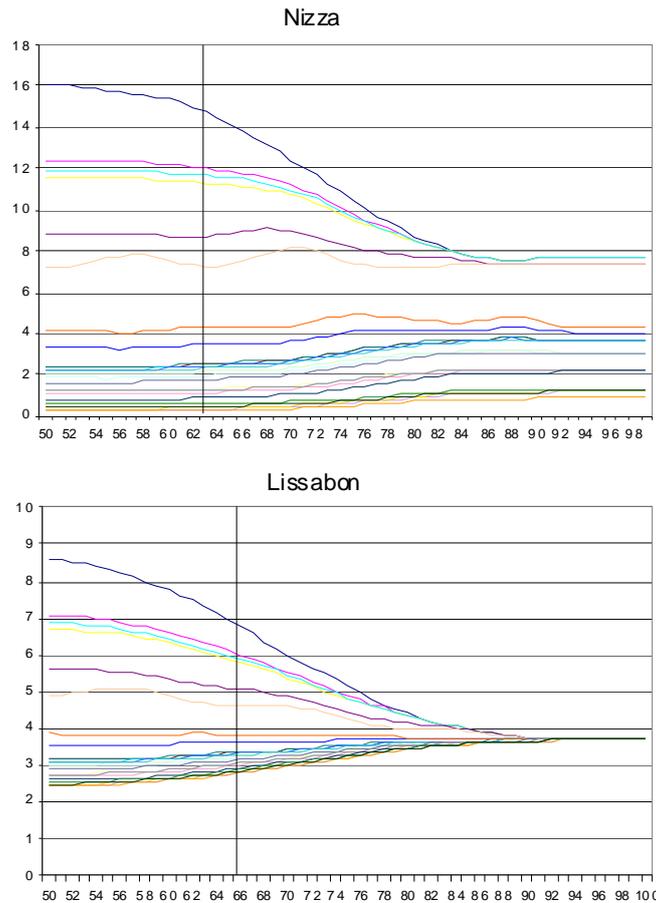


Abbildung 6: Normalisierter Banzhaf-Index für Blockaden; Variation des Bevölkerungsquorums

5.2 Der Ministerrat nach dem Beitritt Kroatiens

Am 1. Juli 2013 tritt Kroatien als zweiter Staat des ehemaligen Jugoslawiens der Europäischen Union bei, so dass die Europäische Union dann 28 Mitgliedstaaten hat. Damit verändern sich auch einige Quoren in den Abstimmungsregeln. Gemäß dem Beitrittsvertrag wird Kroatien im Regime des Nizza-Vertrages 7 Stimmen erhalten, so dass die Gesamtstimmenzahl für die EU28 dann 352 beträgt. Als Quorum für die qualifizierte Mehrheit legt der Beitrittsvertrag 260 Stimmen fest. Die Abstimmungsregeln des Lissabon-Vertrages sind in relativen Werten formuliert, jedoch ergibt sich auch hier eine Änderung. Mit der neuen Zahl von 28 Mitgliedern ergibt sich ein neues Quorum für das Mitgliedstaatenkriterium, denn mindestens

55 % von 28 sind nun 16 Mitgliedstaaten. Mit dem Anwachsen der Mitgliederzahl ist – insbesondere bei einer hohen Zahl von Mitgliedern, eine eher gleichmäßige Reduktion der Macht der anderen Staaten zu erwarten.

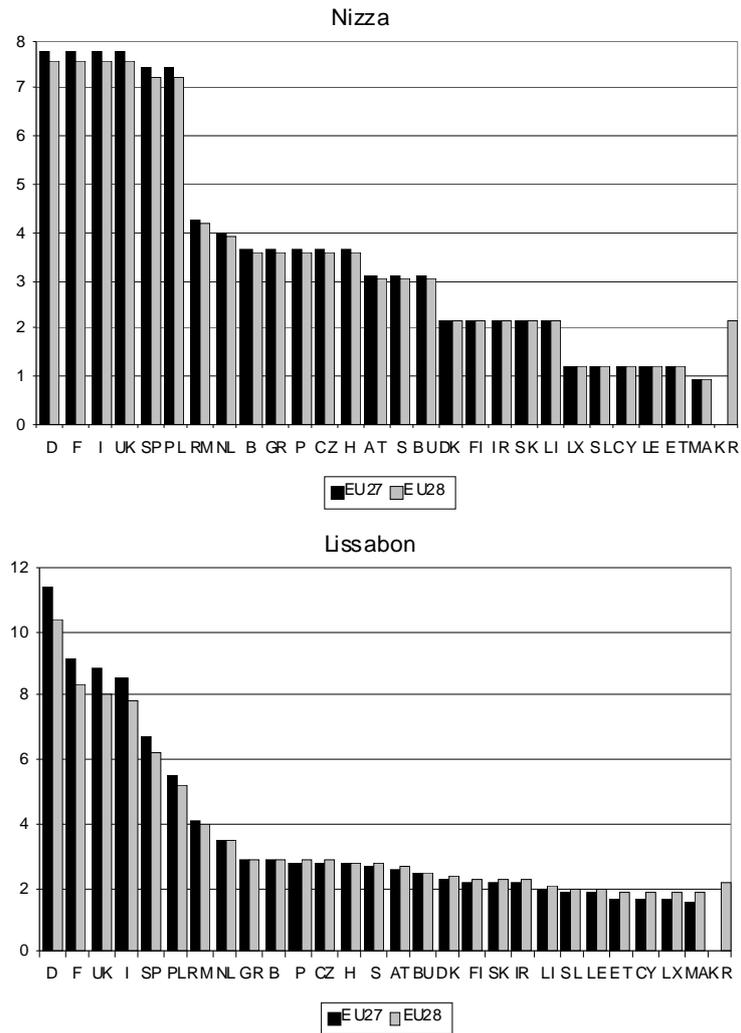


Abbildung 7: Normalisierter Banzhaf-Index, Vergleich EU27 und EU28 (mit Kroatien); Abstimmungsregeln nach Nizza und Lissabon

Im Abstimmungsregime nach dem Vertrag von Nizza, wie es mindestens noch bis zum 31. Oktober 2014 gültig ist, reduziert sich die Macht der Staaten gleichmäßig für alle Mitgliedstaaten. Dieses reflektiert das relativ geringere Stimmengewicht aufgrund der Erhöhung der Gesamtstimmenzahl. Die Abstimmungen nach den Nizza-Regeln sind auch nach der Erweiterung bestimmt durch die gewichteten

Stimmen. Ganz anders sehen die Ergebnisse für Abstimmungen nach den Regeln des Vertrages von Lissabon aus. Mit der Erweiterung um ein weiteres (kleines Land) sinkt der normalisierte Banzhaf-Index für die sieben größten Länder, für die mittelgroßen Länder bleibt er nahezu unverändert, während die kleinen Länder durch die Erweiterung an Macht gewinnen. Die Änderung des Machtindex ist hier also nicht gleichmäßig. Dieses kann durch zwei sich überlappende Effekte erklärt werden. Einerseits sinkt natürlich auch im Lissabon-Regime das relative Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten mit den entsprechenden Konsequenzen für den Machtindex. Gleichzeitig ändert sich mit der Erweiterung aber auch das Quorum für das Mitgliedstaatenkriterium von mindestens 15 auf mindestens 16 Mitglieder. Abbildung 8 zeigt, welche Machtindices sich hypothetisch ergäben, wenn das Quorum bei 15 Mitgliedstaaten bliebe. Dann würde sich der Machtindex für die großen Staaten erhöhen, während er sich für die kleinen Staaten verringerte. Hier wirkt der Effekt, der für die EU27 in Abbildung 4 dargestellt wurde. Eine Erhöhung des Mitgliedstaatenquorums wirkt für die großen Staaten machtreduzierende, während es für kleine Staaten machterhöhend wirkt. Wenn nun durch den Beitritt Kroatiens das relative Bevölkerungsgewicht sinkt, so sinkt dadurch auch die relative Macht der Mitgliedstaaten. Doch während die großen Staaten zugleich noch eine Machtreduktion durch die Erhöhung des Quorums erfahren, haben die kleinen Staaten eine Machterhöhung durch das höhere Quorum, die die Machtreduktion aufgrund des geringeren relativen Bevölkerungsanteils überkompensieren kann. Auch hier wird der Effekt wieder durch das Mitgliedstaatenkriterium getrieben.

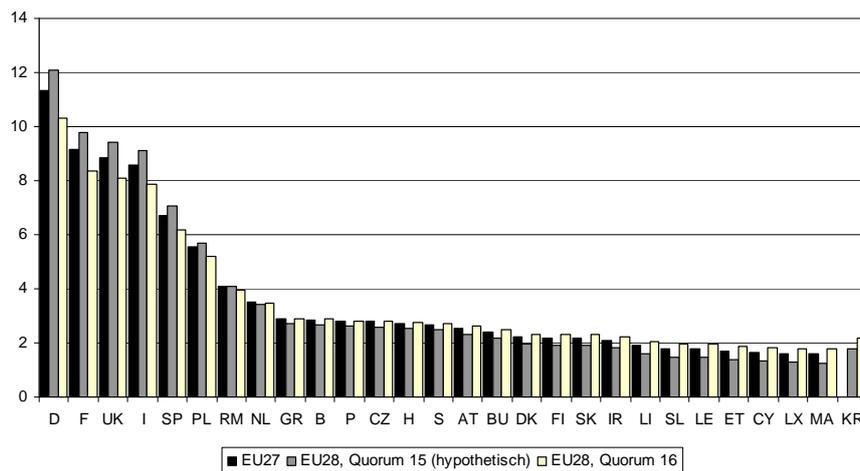


Abbildung 8: Vergleich der normalisierten Banzhaf-Indizes für die EU27 und die EU28 mit einem Mitgliedstaatenquorum von 15 und 16 Mitgliedern

5.3 Der Ministerrat in der Besetzung für Entscheidungen der Währungsunion

Art. 238 Abs. 3 AEUV überträgt die Entscheidungsmechanismen des Rates nun auch auf Vorschläge, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind. Dieses ist immer dann der Fall, wenn Mitgliedstaaten in bestimmten Sachgebieten eine verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 20 EUV und den Art. 326 bis 334 AEUV anstreben und der Rat keine Möglichkeit sieht, diese Regeln für alle Mitgliederstaaten durchzusetzen. Art. 330 AEUV sieht dann eine qualifizierte Mehrheit nach Art. 238 Abs. 3 AEUV vor. Einen solchen Fall einer Teilgruppe von Mitgliedstaaten stellt auch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion dar. Entsprechend bestimmt Art. 136 Abs. 2 AEUV eine Mehrheitsfindung nach Art. 238 Abs. 3 AEUV für Maßnahmen der Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin und für die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Euro-Staaten. Unabhängig davon gelten z.B. die für die Währungsunion relevanten Bestimmungen zur Vermeidung übermäßiger Defizite (Art. 126 AEUV) nach wie vor für alle Mitgliedstaaten und unterliegen damit auch den Abstimmungsregeln und -quoren für den Rat mit allen Mitgliedern.²³ Für den Ministerrat in der Besetzung der 17 Mitgliedstaaten der Euro-Zone gelten die Quoren, wie in Abschnitt 4 beschrieben. Insbesondere gilt auch die Regelung, dass zunächst bis zum 31. Oktober nach dem Nizza-Regime abgestimmt wird und erst danach das neue System nach Lissabon gültig wird, wobei in einer Übergangszeit auf Antrag noch nach den Nizza-Regeln abgestimmt werden kann.

Die Struktur der Ergebnisse für die Machtanalyse ähnelt den Ergebnissen für die EU27. Bei Abstimmungen nach dem Nizza-System wird der Machtindex durch die Stimmgewichte bestimmt, das Bevölkerungskriterium spielt hier keine Rolle. Mit dem Übergang auf Abstimmungen nach den Lissabon-Regeln, kommt es zu deutlichen Verschiebungen im Machtgefüge des Rates.

- Deutschland gewinnt an Macht, der Banzhaf-Index wächst um 8,6 %.
- Die anderen großen Länder (Frankreich, Italien und Spanien) verlieren an Macht (im Gegensatz zur EU27).
- Die mittelgroßen Länder (Niederlande, Griechenland, Belgien, Portugal, Österreich) verlieren ebenfalls an Macht.
- Die kleinen Länder (Finnland, Slowakei und Irland) und die sehr kleinen Länder (Slowenien, Estland, Zypern, Luxemburg, Malta) gewinnen hingegen Macht. Dieses ist insbesondere für die sehr kleinen Länder sehr deutlich ausgeprägt. Diese können ihren Machtindex fast verdoppeln bzw. im Falle Maltas sogar mehr als verdoppeln.

²³ Ausnahme sind natürlich Verfahren gegen Länder mit einem übermäßigen Defizit, in dem die betreffenden Länder natürlich nicht stimmberechtigt sind.

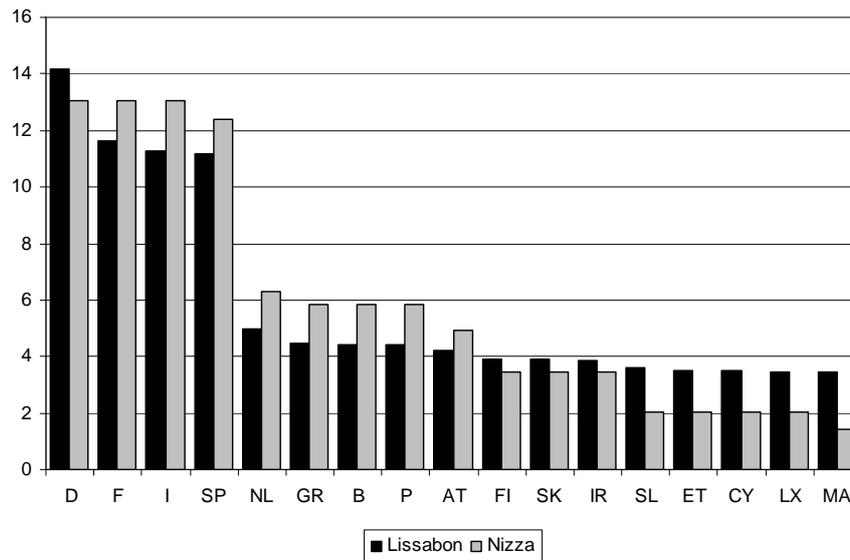


Abbildung 9: Normalisierter Banzhaf-Index für die EWU-Länder, Nizza- und Lissabon-Abstimmungsregeln im Vergleich

Ursache für diese unterschiedlichen Entwicklungen ist wieder der Übergang auf das Doppelkriterium des Vertrages von Lissabon mit dem Mitgliedstaatenkriterium. Berechnet man die Banzhaf-Indizes ohne das Mitgliedstaatenkriterium, so ergeben sich Machtindizes, die nahe an den Bevölkerungsanteilen sind, im Falle Deutschlands diesen aber deutlich überschreiten (25,9 % Banzhaf-Index gegenüber einem Bevölkerungsanteil von 24,6 %). Für die sehr kleinen Länder sinkt dieser Index dann unter ein Prozent. Es ist also wieder das Mitgliedstaatenkriterium, das dazu führt, dass die kleinen Länder einen Machtgewinn verzeichnen. Würde nur das Mitgliedstaatenkriterium angewendet werden, so wären wieder alle Länder gleich mächtig und hätten alle einen Machtindex von 5,9 %. Im Gegensatz zur EU27 reicht bei den anderen drei großen Ländern der Zugewinn aus dem Bevölkerungskriterium nicht aus, um den Machtverlust aus dem Mitgliedstaatenkriterium zu kompensieren, so dass diese auch einen Machtverlust zu verzeichnen haben.

Die Wirkung der kleinen Mitgliedstaaten zeigt sich auch, wenn man die Machtindizes für eine Währungsunion ohne die drei kleinen Länder Estland, Zypern, Malta berechnet. Die Macht der anderen beiden sehr kleinen Länder (Slowenien und Luxemburg) geht dann leicht zurück. Die großen Länder gewinnen jedoch deutlich und überdurchschnittlich an Macht, während die mittleren Länder leichte Zugewinne verzeichnen.

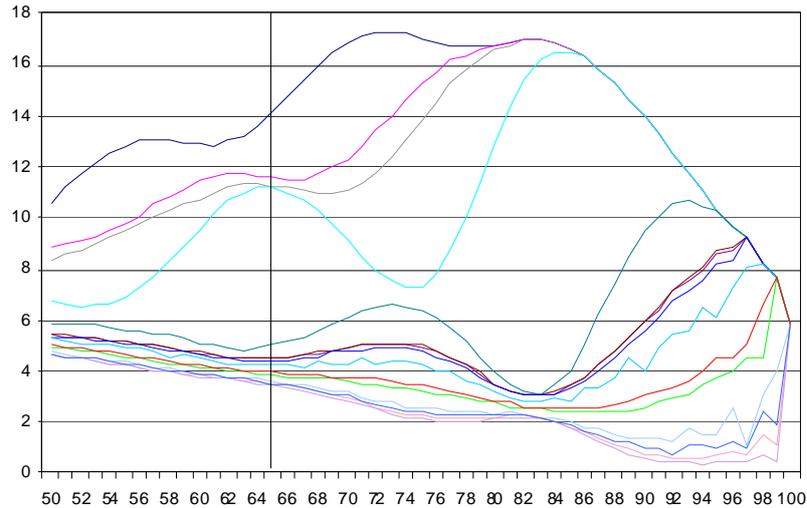


Abbildung 10: Normalisierter Banzhaf-Index für die Abstimmungsregeln nach Lissabon, Ministerrat der EWU-Mitgliedstaaten, Variation des Bevölkerungsquorums

Die Analyse des Bevölkerungsquorums zeigt einige Besonderheiten auf. Die Machtindizes schwanken mit Erhöhung des Bevölkerungsquorums sehr viel deutlicher, was insbesondere für die vier großen Länder und die Niederlande gilt. Bei einem Bevölkerungsquorum von 65 % zeigt sich zudem die Besonderheit, dass hier der Abstand der Machtindices der Länder Frankreich, Italien und Spanien sehr eng beieinander liegt. Während dieses für Frankreich und Italien auch bei anderen Quoren der Fall ist, entfernt sich der Machtindex Spaniens für kleinere und größere Quoren wieder deutlich von den beiden anderen Ländern.

Betrachtet man nun umgekehrt nicht die Gestaltungsmacht, sondern die Blockademacht der EWU-Mitgliedstaaten, so zeigt sich auch hier, dass das Bevölkerungskriterium im Nizza-Regime eine deutliche Wirkung entfaltet und die großen Staaten eine erhebliche Blockademacht besitzen, die bei den kleinen Staaten sehr viel geringer ist. Mit Einführung der Abstimmungsregeln nach dem Vertrag von Lissabon nivelliert sich die Blockademacht deutlich. Die vier großen Staaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien büßen an Blockademacht ein, während die mittleren und kleinen Staaten deutlich an Blockademacht gewinnen. Dieses ist wieder auf das Mitgliedstaatenkriterium zurückzuführen, bei dem die kleinen Staaten an Gewicht gewinnen. Die großen Staaten können also im Nizza-Regime nicht gewünschte Entwicklungen leichter blockieren, als es ihnen im System von Lissabon möglich sein wird.

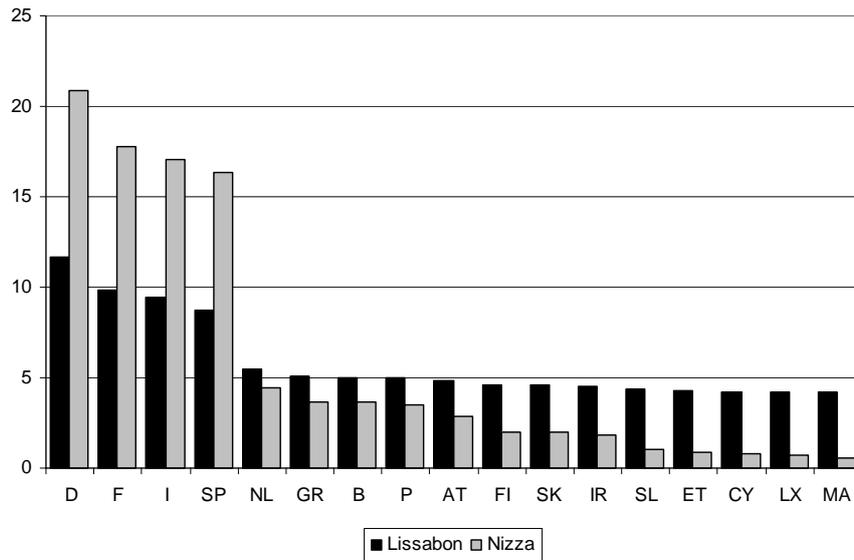


Abbildung 11: Normalisierter Banzhaf-Index für Blockade in der EWU; Abstimmungsregeln nach Nizza und Lissabon im Vergleich

6. Zusammenfassung

Zentrales Ergebnis der Untersuchungen der Macht im Ministerrat der Europäischen Union in den drei Konstellationen EU27, EU28 und EWU ist, dass das Mitgliedstaatenkriterium des Lissabon-Vertrages mit Wegfall der Stimmgewichtung aus dem Nizza-Regime deutlich an Einfluss gewinnt. Dieses hat zur Folge, dass in allen drei Konstellationen die kleinen Staaten an Macht gewinnen. Insbesondere ergibt sich das verblüffende Ergebnis, dass kleine Staaten bei einer Erweiterung der EU um Kroatien einen Machtzugewinn verzeichnen können. Daraus folgt, dass die Verhandlungen und eine Konsensfindung im Ministerrat nicht einfacher werden. Die Untersuchungen zeigen aber auch, dass mit Wegfall der Stimmgewichte nach Nizza nun auch das Bevölkerungskriterium an Bedeutung gewinnt. Die Macht der größeren Staaten ist nach den Bevölkerungsgrößen differenziert, wenngleich sie nicht proportional dazu ist. Während also für die größeren Staaten das Bevölkerungskriterium entscheidend die Macht bestimmt, ist es bei den kleineren Staaten genau anders, hier wirkt sich insbesondere das gleichheitsorientierte Mitgliedstaatenkriterium auf die Macht aus.

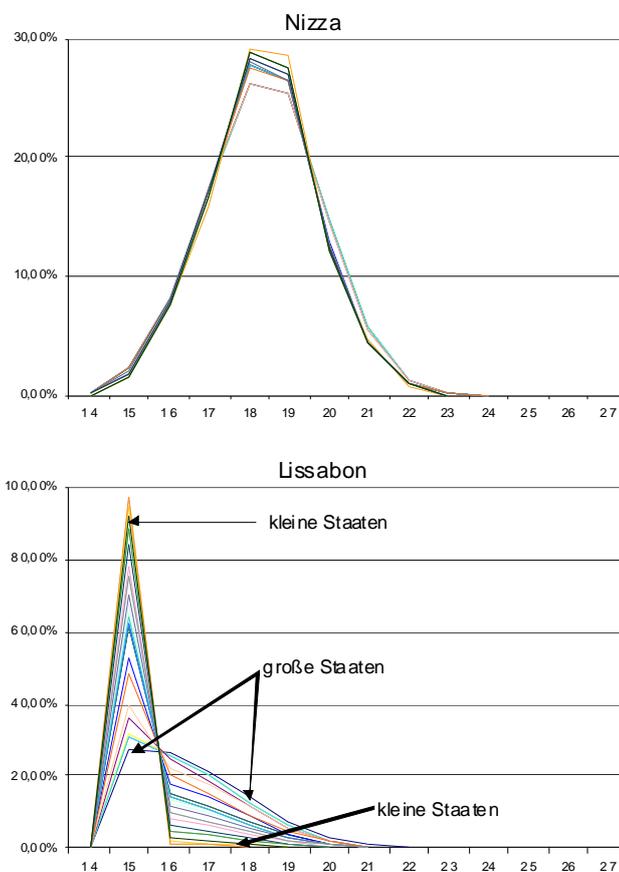
7. Literatur

- Algaba, E. / Bilbao, J.M. / Fernandez, J.R. (2007): The distribution of power in the European Constitution, in: *European Journal of Operations Research*, Vol. 176, S. 1752 – 1766.
- Barr, Jason / Passarelli, Francesco (2009): Who has the power in the EU? In: *Mathematical Social Sciences*, Vol. 57, S. 339 – 366.
- Dinan, Desmond (2008): Governance and Institutional Developments: Ending the Constitutional Impasse, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, Annual Review, S. 71-90.
- Europäischer Rat (2006): Brussels European Council, 15/16 June 2006 - Presidency Conclusions, 10633/1/06 REV 1.
- Europäischer Rat (2007): Brussels European Council, 21/22 June 2007 - Presidency Conclusions, 11177/1/07 REV 1.
- Felsenthal, Dan S. / Machover, Moshé (2004): Analysis of QM rules in the draft constitution for Europe proposed by the European Convention, 2003, in: *Social Choice and Welfare*, Vol. 23, S. 1-20.
- Felsenthal, Dan S. / Machover, Moshé (2007): Analysis of QM rule adopted by the Council of the European Union, Brussels, 23 June 2007, LSE Research online, Discussion paper, URL: <http://eprints.lse.ac.uk/2531>
- Felsenthal, Dan S. / Machover, Moshé (2009): The QM rule in the Nice and Lisbon Treaties: Future Projections, in: *Homo Oeconomicus*, Vol. 26, No. 3/4, S. 317 – 340.
- Häge, Frank M. (2008): Who decides in the Council of the European Union? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, S. 533 – 558.
- Hosli, Madelaine (2008a): Council decision rules and European Union constitutional design, in: *Czech Economic Review*, Vol. 2, S. 76 – 96.
- Hosli, Madeleine, O. (2008b): Negotiating European Economic and Monetary Union, in: *Homo Oeconomicus*, Vol. 25, No. 2, S. 203 – 223.
- Kirsch, Werner (2010): The distribution of power in the Council of ministers of the European Union, *Hagener Online-Beiträge zu den Europäischen Verfassungswissenschaften*, 2010 (4).
- Kliemt, H. (1982): A philosophical view of power, in: Holler, M.J. (ed.): *Power, Voting, and Voting Power*, Würzburg, p. 54-64.
- Koczy, Laszlo A. (2010): Prospects after the voting reform of the Lisbon Treaty, Discussion Papers, Institute of Economics, Hungarian Academy of Science, MT-DP – 2010/20.
- Leech, Dennis / Aziz, Haris (2007): The double majority voting rule of the EU reform treaty as a democratic ideal for an enlarging union – An appraisal using voting power analysis, *Warwick economic research papers*, No. 824.

- Meyer, Eric (2003): Decision Power in the European Council - The Impact of EU enlargement, in: Dieckheuer, G. / Fiedor, B. (eds.): Eastward Enlargement of the European Union, Frankfurt a.M., S. 173-195.
- Miller, N.R. (1982): Power in Game Forms, in: Holler, M.J. (ed.): Power, Voting, and Voting Power, Würzburg, p. 33-51.
- Moberg, Axel (2007): Is the double majority really double? The second round in the debate of the voting rules in the EU Constitutional Treaty, Working Paper Real Instituto Elcano.
- Napel, Stefan / Widgren, Mika (2004): The inter-institutional distribution of power in EU codecision, CESifo Working Paper No. 1347.
- Napel, Stefan / Widgren, Mika (2009): Strategic a priori power in the European Union's Codecision Procedure, in: *Homo Oeconomicus*, Vol. 26, No. 3/4, S. 297 – 316.
- Ondarza, Nicole von (2012): Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studie S 20/2012.
- Ondarza, Nicole von (2013): Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, in: *integration*, Heft 1, 36. Jg., S. 17 – 33.
- Pajala, Antti / Widgren, Mika (2004): A priori versus empirical voting power in the EU council of ministers, in: *European Union Politics*, Vol. 5, No. 1, S. 73 – 97.
- Slomczynski, Wojciech / Zyczkowski, Karol (2007): Jagiellonian Compromise – an alternative voting system for the Council of the European Union, URL: <http://chaos.if.uj.edu.pl/~karol/pdf/JagCom07.pdf>
- Tallberg, Jonas (2008): Bargaining Power in the European Council, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 3, S. 685 – 708.
- Varela, Diego / Prado-Dominguez, Javier (2012): Negotiating the Lisbon Treaty: Redistribution, efficiency and power indices, in *Czech Economic Review*, Vol. 6, S. 107 – 124.
- Widgren, Mika (2009): The impact of council voting rules on EU decision making, in: *CESifo Economic Studies*, Vol. 55, No. 1, S. 30 – 56.

8. Anhang: Veränderung der relativen Koalitionsbeiträge nach Zahl der Koalitionsmitglieder

Bei der Ermittlung des Banzhaf-Indexes wird die Zahl der Koalitionen bestimmt, für die ein Land i Pivot-Spieler ist. Solche Koalitionen (nennen wir sie Pivot-Koalitionen von Land i) können unterschiedliche Zahlen von Mitgliedern haben. Für die folgende Abbildung wurde für jedes Land i separat für jede Koalitionsgröße s ermittelt, in wie vielen Koalitionen Land i Pivot-Spieler ist, dann wurde daraus die Gesamtzahl der Pivot-Koalitionen von Land i ermittelt, indem über alle s addiert wurde. Dann wurde für jede Koalitionsgröße s die Zahl der Pivot-Koalitionen von Land i durch die Gesamtzahl der Pivot-Koalitionen von Land i dividiert, so dass man den relativen Beitrag der Koalitionen der Größe zu den gesamten Pivot-Koalitionen von Land i erhält.



Die Berechnungen zeigen, dass durch den Vertrag von Lissabon sich eine ganz neue Struktur in den relativen Beiträgen der Koalitionsgrößen ergibt. Während für das Nizza-Regime für alle Ländergrößen die Beiträge der einzelnen Koalitionsgrößen sehr ähnlich waren, ergeben sich im Lissabon-Regime erhebliche Unterschiede. Hier generieren die kleinen Länder einen erheblichen Anteil ihres Machtindex aus den Koalitionen, die eine Mitgliederzahl gemäß des Mitgliedstaatenquorums haben, während bei den großen Staaten Beiträge aus fast allen Koalitionsgrößen kommen. Diese neue Struktur wird durch das Mitgliedstaatenquorum von 55 % verursacht und stärkt die kleinen Mitgliedstaaten.