

Borkowski, Agnieszka

**Working Paper**

## Machtverteilung im Ministerrat: nach dem Vertrag von Nizza und den Konventionsvorschlägen in einer erweiterten Europäischen Union

Discussion Paper, No. 54

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale)

*Suggested Citation:* Borkowski, Agnieszka (2003) : Machtverteilung im Ministerrat: nach dem Vertrag von Nizza und den Konventionsvorschlägen in einer erweiterten Europäischen Union, Discussion Paper, No. 54, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle (Saale),  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-23303>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/28569>

**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.*

# DISCUSSION PAPER

## Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe

### MACHTVERTEILUNG IM MINISTERRAT NACH DEM VERTRAG VON NIZZA UND DEN KONVENTSVORSCHLÄGEN IN EINER ERWEITERTEN EUROPÄISCHEN UNION

AGNIESZKA BORKOWSKI

DISCUSSION PAPER No. 54  
2003



Theodor-Lieser-Straße 2, 06120 Halle (Saale), Deutschland  
Telefon: +49-345-2928 110  
Fax: +49-345-2928 199  
E-mail: [iamo@iamo.de](mailto:iamo@iamo.de)  
Internet: <http://www.iamo.de>

Agnieszka Borkowski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Abteilung Rahmenbedingungen des Agrarsektors und Politikanalyse, in Halle (Saale), Deutschland. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf dem Gebiet der Analyse der Entscheidungsprozesse in einer erweiterten Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der Agrarpolitik.

Adresse: Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)  
Theodor-Lieser-Straße 2  
06120 Halle (Saale)  
Deutschland

Telefon: +49-345-2928 114  
Fax: +49-345-2928 199  
E-mail: borkowski@iamo.de  
Internet: <http://www.iamo.de>

Die *Discussion Papers* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten des Institutes für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) dar. Die in den *Discussion Papers* geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die des IAMO wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an den/die Autor/in gerichtet werden.

Die Reihe *Discussion Paper* wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Alfons Balmann  
PD Dr. Heinrich Hockmann  
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Tillack  
Dr. Peter Weingarten

ISSN 1438-2172

## ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedsstaaten zur Europäischen Union im Mai 2004 wird sich die bestehende Machtverteilung zwischen den EU-Staaten verändern. Die Erweiterung wird sich auf die Effizienz der Entscheidungsfindung auswirken und deshalb sind weitere institutionelle Reformen innerhalb der EU notwendig. Der Vertrag von Nizza, welcher dieses Problem behandelte und auf der Regierungskonferenz im Dezember 2000 in Nizza beschlossen wurde, hat die EU nicht ausreichend auf die Erweiterung vorbereitet. Der Europäische Konvent, welcher einen ersten Entwurf einer Europäischen Verfassung erarbeitet hat, empfiehlt unter anderem weiterreichende Änderungen im institutionellem Bereich, vor allem bei den Entscheidungsverfahren im Ministerrat. Die vom Konvent vorgeschlagene neue qualifizierte Mehrheit (einfache Mehrheit der Staaten und 60 Prozent der EU-Bevölkerung ab 2009) würde die komplizierte dreifache Mehrheit (1. 72,27 Prozent der Stimmen im Rat der EU-25, 2. einfache Mehrheit der Staaten und 3. 62 Prozent der EU-Bevölkerung) für Beschlussfassungen im Ministerrat ersetzen, welche in Nizza vereinbart wurde und am 1. Januar 2005 in Kraft treten wird. Der Konventsvorschlag würde zwar die Entscheidungsprozedur vereinfachen, aber auch die Macht im Ministerrat zugunsten der vier größten Staaten, insbesondere Deutschlands, verlagern.

Für die Analyse der Machtverteilung im Ministerrat nach der Erweiterung wurden Machtindizes angewandt. Diese ermöglichen eine Messung der Abstimmungsstärke eines Spielers/Landes in einem Gremium mit Mehrheitsentscheidungsverfahren. Qualitative Aspekte der Macht, wie z.B. Präferenzen der Staaten, werden von diesen Maßen nicht berücksichtigt. Machtindizes dienen in dieser Analyse dazu, Veränderungen in der Abstimmungsstärke der Staaten in einer erweiterten EU zu quantifizieren sowie einige der Auswirkungen der institutionellen Reformen, die in Nizza bzw. durch den Konvent beschlossen bzw. vorgeschlagen wurden, darzustellen.

---

JEL: C72, D70

Schlüsselwörter: EU, Entscheidungsverfahren, Erweiterung, Europäischer Konvent, Machtindex

## ABSTRACT

With the accession of ten new member states to the EU in May 2004, the existing power distribution between the EU states will change. The enlargement will have an impact upon the efficiency of decision-making and thus requires constitutional improvements of decision procedures. The Treaty of Nice, which dealt with this problem and was agreed on in Nice in December 2000, has not satisfactorily prepared the Union for the enlargement. The European Convention, which worked out the first European Constitution, suggests, among other things, some modifications in the institutional area and decision-making within the Council of Ministers. If the proposed new qualified majority (a majority of Member States and 60 per cent of the EU population after 2009) replaces the complicated triple-qualified majority (72.27 per cent of votes in the Council representing a majority of states and 62 per cent of the EU-population) coming into force after January 2005, power in favour of the four biggest states (especially Germany) will be redistributed.

In this analysis of power distribution in the Council of Ministers after enlargement power indices are used. This mathematical method measures the voting power of a member state in a Council with majority decision-making. It can only be used when preferences of the voters/states are not considered. Thus, power indices are very helpful for demonstrating the voting power of the member states in the Council of Ministers in the enlarged European Union and analyzing institutional reforms by the Treaty of Nice and the European Convention.

---

JEL: D70, C72

Keywords: EU, Decision-making process, Enlargement, European Convention, Power index

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
Verzeichnis der Tabellen.....	6
Verzeichnis der Abbildungen.....	6
Verzeichnis der Abkürzungen.....	7
Symbolverzeichnis.....	7
<b>1 Einführung</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union</b> .....	<b>9</b>
2.1 Derzeitige Beschlussfassung in der EU.....	9
2.1.1 Die Phasen der Entscheidungsfindung.....	10
2.1.2 Anhörung, Zusammenarbeit und Mitentscheidung.....	12
2.1.3 Ministerrat – „Maschinerie zur Konsenssuche“.....	15
2.2 Beschlussfassung im Ministerrat in einer erweiterten Union.....	17
2.2.1 Vertrag von Nizza – Reformdruck versus Machtdemonstration.....	17
2.2.2 Der institutionelle Rahmen im Verfassungsentwurf des Europäischen Konventes.....	18
<b>3 Analyse der Machtverteilung im EU-Ministerrat im Zuge der Erweiterungen und institutionellen Reformen</b> .....	<b>20</b>
3.1 Machtindex als Instrument zur Analyse von Abstimmungssystemen.....	20
3.1.1 Shapley-Shubik-Index (SSI).....	20
3.1.2 Banzhaf-Index (BI).....	23
3.1.3 Paradoxa bei Machtindizes.....	24
3.1.4 Machtindex als sinnvolles Instrument zur Analyse der Entscheidungsprozesse in der EU? Ein Überblick über die Debatte.....	26
3.2 Anwendung der Machtindizes auf den Ministerrat der EU.....	30
3.2.1 Auswirkung des Vertrages von Nizza auf die Machtverteilung im Ministerrat.....	30
3.2.2 Auswirkung der Erweiterungen um die südosteuropäischen Staaten auf die Machtverteilung im Ministerrat in Anlehnung an den Vertrag von Nizza.....	33
3.2.3 Auswirkung der Konventsvorschläge auf die Machtverteilung im Ministerrat.....	37
3.2.4 Auswirkung der Erweiterungen um die südosteuropäischen Staaten auf die Machtverteilung im Ministerrat in Anlehnung an die Konventsvorschläge.....	38
<b>4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b> .....	<b>43</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>45</b>

**VERZEICHNIS DER TABELLEN**

Tabelle 1:	Stimmengewichtung im Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza .....	18
Tabelle 2:	Machtverteilung in der EU-25 im Vergleich zu der EU-15 mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI) .....	31
Tabelle 3:	Vergleich der Machtverteilung in einer sich erweiternden Union mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI) in Anlehnung an den Vertrag von Nizza .....	34
Tabelle 4:	Vergleich der Machtverteilung in einer sich erweiternden Union mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI) und dem Bevölkerungsanteil in Anlehnung an die Konventsvorschläge.....	39

**VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN**

Abbildung 1:	Anhörungsverfahren .....	13
Abbildung 2:	Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit.....	13
Abbildung 3:	Mitentscheidungsverfahren .....	14
Abbildung 4:	Entwicklung der Beschlussfassungsmodi im Ministerrat (absolut) 1951-2003 .....	16
Abbildung 5:	Nichterfassung von Präferenzen durch den Machtindex.....	27
Abbildung 6:	Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-15-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-25 in Anlehnung an den Vertrag von Nizza .....	32
Abbildung 7:	Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-28 in Anlehnung an den Vertrag von Nizza .....	35
Abbildung 8:	Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-28-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Türkei in Anlehnung an den Vertrag von Nizza .....	36
Abbildung 9:	Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-29-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Länder des westlichen Balkans in Anlehnung an den Vertrag von Nizza .....	36
Abbildung 10:	Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch den Übergang von den Vereinbarungen im Vertrag von Nizza zu der neuen qualifizierten Mehrheit gemäß den Vorschlägen des Europäischen Konvents .....	38
Abbildung 11:	Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-28 in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents.....	40

Abbildung 12: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-28-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Türkei in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents.....	41
Abbildung 13: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-29-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Länder des westlichen Balkans in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents.....	42

#### VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

AdR	Ausschuss der Regionen
BI	Banzhaf-Index
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter)
CSA	Comité spéciale de l'Agriculture (Sonderausschuss Landwirtschaft)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaften
EGV	EG-Vertrag
EK	Europäischer Konvent
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EVV	Europäischer Verfassungsvertrag (Entwurf)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
i.d.F.	in der Fassung
SSI	Shapley-Shubik-Index
TBM	totale Banzhaf-Macht
VK	Vereinigtes Königreich
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

#### SYMBOLVERZEICHNIS

$i$	ausschlaggebender/pivotaler Spieler
$k$	Anzahl der Spieler in der Koalition
$K$	Koalition
$M^i$	Verknüpfte Koalitionen
$n$	Gesamtzahl der Spieler
$N$	Menge aller Spieler
$S$	Erfolgskoalition
$W^i$	die Menge aller gewinnenden Koalitionen, in denen Spieler $i$ pivotal ist
$v(K)$	Erfolgswert einer Koalition $K$
$W^*(i)$	Anzahl wie oft ein Spieler $i$ an einer Erfolgskoalition beteiligt ist
$\gamma_i$	Anzahl der gewinnenden Koalitionen, in denen $i$ kritisch ist



## 1 EINFÜHRUNG

Die Erweiterung der Europäischen Union um acht neue Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Malta und Zypern wird im Mai 2004 vollendet werden. Den Beitrittsländern wurden in den letzten Jahren zur Vorbereitung auf ihre künftige Rolle als EU-Mitglieder umfassende und anspruchsvolle Anpassungsmaßnahmen abverlangt. Aber auch die Europäische Union selbst steht bei der historischen Erweiterung vor einer großen Herausforderung, denn bei der Aufnahme einer so hohen Anzahl von Staaten muss eine institutionelle und finanzielle Handlungsfähigkeit gewährleistet werden. Die territoriale und politische Einigung Europas der nächsten Jahrzehnte soll zudem noch die Beitritte Bulgariens, Rumäniens, der Türkei sowie der Staaten Südosteuropas umfassen. Eine grundlegende Vorbereitung der Institutionen und Entscheidungsverfahren auf eine steigende Mitgliederzahl ist somit überaus notwendig.

Im Vertrag von Nizza wurden im Dezember 2000 institutionelle Neuregelungen zur Vorbereitung auf eine EU mit 27 Mitgliedsstaaten getroffen. Anschließend hat der Europäische Konvent einen ersten Entwurf des Verfassungsvertrages für die Europäische Union erarbeitet, welcher die bisher umfangreichste Reform der EU beinhaltet. Die geplante Unterzeichnung des Verfassungsvertrages im Dezember 2003 scheiterte an den Änderungsvorschlägen der Beschlussfassung im Ministerrat. Vor allem Polen und Spanien waren mit der neuen „doppelten Mehrheit“ für eine Entscheidungsfindung nicht einverstanden.

Das vorliegende Diskussionspapier untersucht im ersten Teil nach einer einführenden Darstellung der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union die Ergebnisse sowohl der Regierungskonferenz in Nizza als auch des Europäischen Konvents. Mit Hilfe von so genannten Machtindizes können die Auswirkungen der beschlossenen bzw. vorgeschlagenen Neuregelungen auf der Ebene des Ministerrates dargestellt werden. Die empirische Anwendung dieses mathematischen Instruments an Entscheidungsprozessen der EU ist in der Forschung umstritten, da Präferenzen der Staaten bzw. komplexe Entscheidungsprozesse nicht einbezogen werden können. Die Analyse konzentriert sich auf den Ministerrat, als das zentrale Entscheidungs- bzw. Rechtsetzungsorgan der Europäischen Union im Zuge der künftigen Erweiterungen sowie der institutionellen Veränderungen. Das Diskussionspapier berücksichtigt die Kritik an der Anwendung von Machtindizes und zeigt, unter welchen Bedingungen eine Machtindex-Analyse der Entscheidungsprozesse in der EU sinnvolle Ergebnisse liefern kann.

## 2 ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

### 2.1 Derzeitige Beschlussfassung in der EU

Verbindliche Entscheidungen für den Unionsbürger und auch für die Mitgliedsstaaten trifft in zunehmendem Maße die Europäische Union. Diese betreffen längst nicht mehr nur den Binnenmarkt oder die Agrarpolitik, sondern inzwischen auch weite Bereiche der Währungs-, Wirtschafts-, Außen- und Innenpolitik. So werden die Regeln für das politische, wirtschaftliche und soziale Leben Europas zunehmend von den Organen der EU gesetzt.

1957 wurde in dem Vertrag von Rom die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) deklariert<sup>1</sup>. Seit dieser Zeit wurden die Gründungsverträge mehrfach ergänzt und reformiert: 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), 1993 durch den Vertrag von

---

<sup>1</sup> Die an dem Vertragswerk beteiligten sechs Länder - Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Luxemburg - waren schon seit 1952 in der Montanunion zusammengeschlossen.

Maastricht<sup>2</sup>, 1999 durch den Vertrag von Amsterdam sowie 2003 durch den Vertrag von Nizza. Eine breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der EU fand in dem Europäischen Konvent Ausdruck, welcher unter Beteiligung der Kommission und des Europäischen Parlaments, aber auch der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft einen ersten Entwurf einer europäischen Verfassung erarbeitete. Die Einigung über den Verfassungsentwurf konnte aufgrund der Änderung der qualifizierten Mehrheit zur Beschlussfassung im Ministerrat noch nicht erreicht werden.

In den folgenden Unterkapiteln werden die einzelnen Phasen des Politikprozesses in der EU sowie die Entscheidungsprozeduren wie das Anhörungsverfahren, das Verfahren der Zusammenarbeit, das Verfahren der Mitentscheidung sowie das Zustimmungsverfahren kurz erörtert. Die Analyse der vorliegenden Arbeit wird sich explizit auf die Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU<sup>3</sup> (Ministerrat) konzentrieren.

### 2.1.1 Die Phasen der Entscheidungsfindung

Die Rechtsetzung der EU vollzieht sich im Wesentlichen auf mehreren Ebenen. Das Anhörungsverfahren, das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit, das Verfahren der Mitentscheidung sowie das Zustimmungsverfahren dienen für den Erlass von Verordnungen und Richtlinien. Durchführungsbestimmungen werden mithilfe des Beratungsverfahrens, Verwaltungsverfahrens, Regelungsverfahrens sowie des Verfahren bei Schutzmaßnahmen erlassen (BORCHERT 2002, S. 155f). Die einzelnen Verfahren selbst sind Teil eines komplexen Ablaufs, der sich über mehrere Phasen des sogenannten „Politikprozesses“ erstreckt: Vorbereitungsphase, Entscheidungsphase, Durchführungsphase und schließlich die Kontrollphase.

In der Vorbereitungsphase entwickelt die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den Kabinetten der Kommissare und den zuständigen Generaldirektionen<sup>4</sup>, den Fachvertretern nationaler Verwaltungen sowie den europäischen oder nationalen Interessenverbänden einen Vorschlag für einen konkreten Rechtsakt. Die Kommission wird bei der Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben durch die Ausschüsse (etwa 400) begleitet (Komitologie). Insgesamt existieren drei verschiedene Grundtypen solcher Ausschüsse mit insgesamt sieben verschiedenen Verfahren. Die Komitologie spielt bereits seit 1962 vor allem in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eine große Rolle, da eine Entscheidungsfindung in diesem Bereich mit erheblichen Auswirkungen auf den EU-Haushalt verbunden ist. So wollte und will man sicherstellen, dass diese Aufgabe in enger Verbindung mit den Mitgliedsstaaten ausgeübt wird. Dabei gewinnt die Kommission wichtige sachliche und politische Informationen für die Gestaltung ihrer Vorschläge und kann bereits im Vorfeld der Entscheidungsfindung unterschiedliche Interessen der Mitgliedsstaaten abschätzen und dementsprechend berücksichtigen (HENRICHSMEYER und WITZKE 1994). Hierbei stehen der Kommission drei Hauptarten von Ausschüssen unterstützend zur Seite: die Verwaltungsausschüsse, die Regelungsausschüsse und die beratenden Ausschüsse. Am häufigsten kommen bei der Umsetzung der GAP und der

---

<sup>2</sup> In diesem Vertrag wird die Europäische Union gegründet. Dieser eröffnet den Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer engeren Zusammenarbeit in der Rechts- und Innenpolitik.

<sup>3</sup> Auch Ministerrat genannt, da er aus Ministern, in fachlicher Zusammensetzung, der Mitgliedsstaaten besteht. Der Rat der Europäischen Union darf nicht mit dem Europäischen Rat verwechselt werden, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammensetzt.

<sup>4</sup> Die Generaldirektionen sind die Verwaltungsapparate der EU-Kommission (vergleichbar mit den Ministerien in nationalen politischen Systemen). Diese Abteilungen waren zunächst auf die unterschiedlichen Politikfelder beschränkt, wurden allerdings nach der Strukturreform 1999 weitgehend ausgedehnt (z.B. auf Außenbeziehungen, interne und allgemeine Dienste). Derzeit gibt es 37 Generaldirektionen.

gemeinsamen Fischereipolitik die Verwaltungsausschüsse, in denen nationale Fachbeamte vertreten sind, zum Einsatz. Diese können die geplanten Kommissionsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit ablehnen und dadurch eine Überprüfung durch den Ministerrat erwirken.

Die Regelungsausschüsse spielen eine ähnliche Rolle wie die Verwaltungsausschüsse, kommen allerdings bei Maßnahmen von allgemeiner Tragweite (Schutz der Gesundheit, Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen) zur Anwendung. Die beratenden Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der beteiligten Wirtschaftskreise zusammen und ermöglichen so der Kommission, Meinungen der Interessenverbände zu verschiedenen Bereichen der Agrarpolitik u.ä. einzuholen. Zusätzlich haben weitere wissenschaftliche Ausschüsse eine beratende Funktion, die speziell auf fachspezifische Fragen ausgerichtet ist (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002; BORCHERT 2002, S. 166ff).

Die Entscheidungsphase ist geprägt durch die oben dargestellten Entscheidungsverfahren, an denen neben der Kommission das Europäische Parlament (EP) und der Ministerrat beteiligt sind. Je nach Entscheidungsgegenstand und im EG-Vertrag vorgesehener Handlungsermächtigung sind auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) sowie der Ausschuss der Regionen (AdR) als beratende Institutionen beteiligt. Auch für das Europäische Parlament sind abhängig von der jeweiligen Vertragsgrundlage unterschiedliche Beteiligungsformen vorgesehen.

Der Rechtsakt bedarf im Europäischen Parlament je nach Entscheidungsverfahren (außer dem Anhörungsverfahren) einer einfachen Mehrheit der anwesenden Abgeordneten bei einer Zustimmung bzw. einer absoluten Mehrheit aller Abgeordneten bei Abweichung oder Abweisung. Während im EP der Rechtsakt auf der Ebene der Fraktionen und Parlamentsausschüsse beraten wird, haben die Beratungen im Ministerrat eine enge Verflechtung europäischer und nationaler Akteure zur Folge. Hierbei finden auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten (frz. COREPER I und II, Comité des Représentants Permanents) intensive Verhandlungen zwischen Beamten der Europäischen Kommission und nationalen Beamten statt. Der COREPER hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates inhaltlich vorzubereiten. In COREPER I kommen die Stellvertreter der Ständigen Vertreter zusammen, die im Wesentlichen für die Vorbereitung der eher technischen Fragen zuständig sind. Im COREPER II tagen die Ständigen Vertreter selbst und behandeln im Wesentlichen alle politischen Fragen. Ausgenommen von dieser Aufgabenteilung ist der Bereich Landwirtschaft, für den 1960 ein Sonderausschuss Landwirtschaft (frz. CSA, Le Comité Spécial Agriculture) eingerichtet worden ist. Dieser übernimmt die Rolle des COREPER in landwirtschaftlichen Fragen. Beschlussvorlagen werden vom COREPER oder dem CSA für die Tagesordnung der Ratssitzung durch A- und B-Punkte gekennzeichnet. Diejenigen Fragen, über welche Einigkeit erzielt werden konnte, erscheinen als A-Punkt in der Tagesordnung des Rates. Diese nimmt der Rat in der Regel ohne Aussprache an. Die Fragen, die noch im Rat zu beraten sind, werden als B-Punkte behandelt. Eine Abänderung des Kommissionsvorschlags kann hierbei nur durch die Einstimmigkeit der Vertreter der Mitgliedsländer erfolgen. Nach der Beratung in den Arbeitsgruppen auf der Ebene des COREPER oder der CSA wird der Vorschlag für einen Rechtsakt dem Rat zur endgültigen Entscheidung vorgelegt. Die Beschlussfassung setzt je nach Vertragsgrundlage eine einfache, eine qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit voraus (BORCHERT 2002, S. 87ff).

Im Regelfall überträgt der Ministerrat für den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu den von ihm erlassenen Rechtsakten die entsprechenden Durchführungsbefugnisse auf die Kommission<sup>5</sup>. Nachdem in der Entscheidungsphase ein supranationales Recht verbindlich gesetzt

---

<sup>5</sup> Art. 202 (ex-Art. 145) EG-V, alle Verträge und die aktuelle Rechtsprechung sind im Portal zum Recht der Europäischen Union unter <http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html> einzusehen.

wurde, geht es in der nun folgenden Durchführungsphase um die Umsetzung bzw. Operationalisierung der getroffenen Beschlüsse. Diese Maßnahmen sind zum Beispiel notwendig, wenn es sich bei dem Rechtsakt um eine Richtlinie handelt, welche erst in nationales Recht der EU-Mitgliedsstaaten umgewandelt werden muss. In dieser Phase wirken Beamte der Kommission und nationaler Ministerien eng zusammen. Zum Teil handelt es sich um die gleichen Beamten, die bereits an der Vorbereitungsphase des betreffenden Rechtsakts beteiligt waren.

Die Kontrollphase schließt den Politikprozess ab. Die Kontrolle wird hierbei durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dessen verbindliche Rechtsprechung gewährleistet. So kann beispielsweise im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens<sup>6</sup> die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Mitgliedsstaaten Klage erheben, die gegen primäres oder sekundäres Gemeinschaftsrecht verstoßen haben. Weiterhin hat der EuGH die Aufgabe, das Gemeinschaftsrecht auszulegen und fortzubilden (BORCHERT 2002, S. 117).

### 2.1.2 Anhörung, Zusammenarbeit und Mitentscheidung

Das Anhörungsverfahren<sup>7</sup> (siehe Abbildung 1) gehört zu den einfachsten und ältesten Entscheidungsverfahren in der EU, welches immer noch z.B. in der Gemeinsamen Agrarpolitik, den Bereichen Wettbewerb und Steuern oder bei den Regelungen zur Bekämpfung der Diskriminierung Anwendung findet. Eingeleitet wird das Verfahren von der Kommission, die einen Vorschlag erarbeitet. Weiterhin werden das Europäische Parlament und in einigen Fällen der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen um eine Stellungnahme ersucht. Diese Stellungnahmen sind jedoch für den Rat nicht verbindlich. Folgend liegt der Vorschlag, ggf. unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Parlaments oder der Ausschüsse in geänderter Fassung, beim Rat. Der Vorschlag wird durch den COREPER beraten und schließlich durch den Rat beschlossen oder abgelehnt<sup>8</sup> (BORCHERT 2002, S. 156ff).

Das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit<sup>9</sup> hat praktisch nur für den Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion Bedeutung. Alle früheren Anwendungsfälle dieses Rechtsetzungsverfahrens sind inzwischen dem Verfahren der Mitentscheidung unterstellt worden. Im Wesentlichen unterscheidet sich das Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit vom Anhörungsverfahren insofern, als dass eine zweite Lesung im Europäischen Parlament und im Rat eingeführt wird und es dem Europäischen Parlament ein stärkeres Mitspracherecht einräumt (siehe Abbildung 2).

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) gab mit der Einführung dieses Verfahrens der Förderung des Europäischen Parlaments nach stärkerer Mitwirkung beim Entscheidungsverfahren nach. Demnach konnte das EP erstmals eine stärkere Mitentscheidung vor allem an den Beschlüssen zum Binnenmarkt sicherstellen. Dennoch kann der Rat bei diesem Verfahren die Änderungswünsche des Parlaments einstimmig ablehnen.

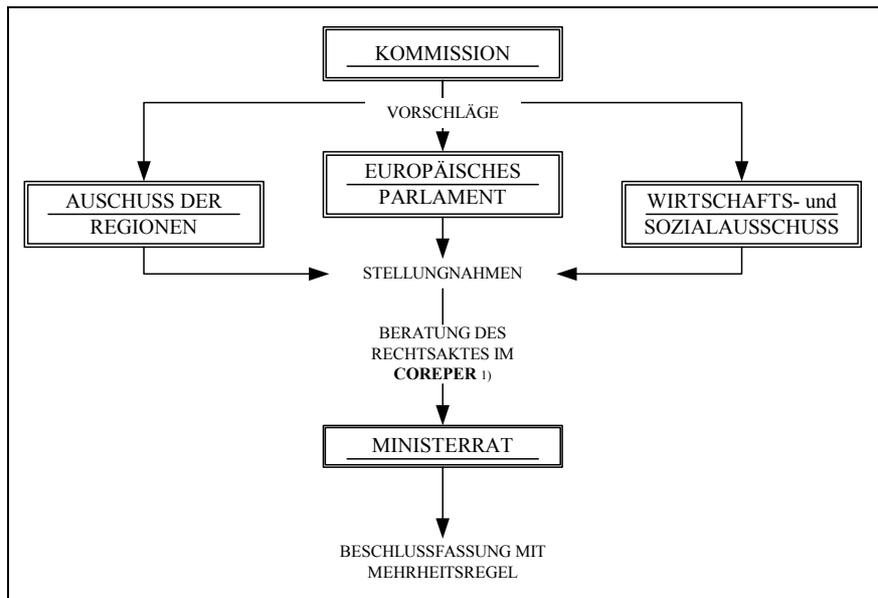
---

<sup>6</sup> Art. 226 (ex-Art. 169) und Art. 227 (ex-Art. 170) EG-V.

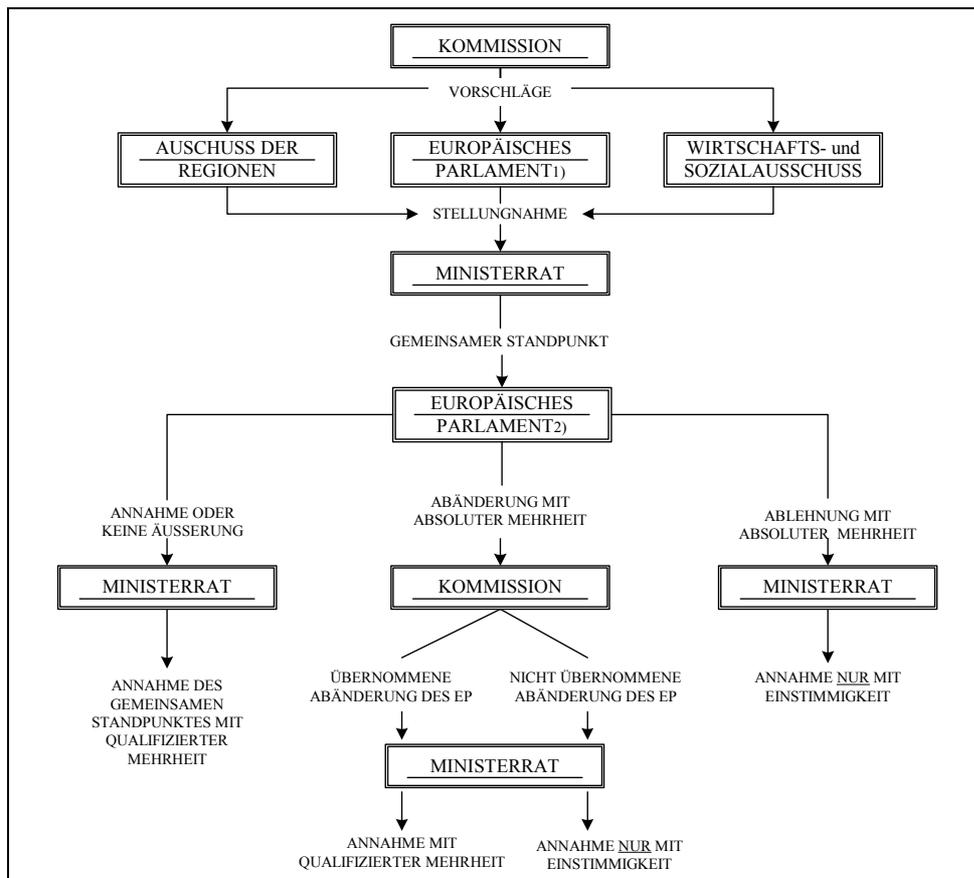
<sup>7</sup> Art. 250 (ex-Art. 251) EG-V.

<sup>8</sup> Manche Bereiche (z.B. Steuerharmonisierung, Kohäsionspolitik, Asyl, Visa und Einwanderung sowie die Vertragsergänzung) erfordern Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung. Weniger sensible Bereiche benötigen nur eine einfache oder qualifizierte Mehrheit.

<sup>9</sup> Art. 252 (ex-Art. 189 c) EG-V.

**Abbildung 1: Anhörungsverfahren**

Anm: <sup>1)</sup> Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten.  
 Quelle: Verändert nach BORCHERT (2002, S. 157).

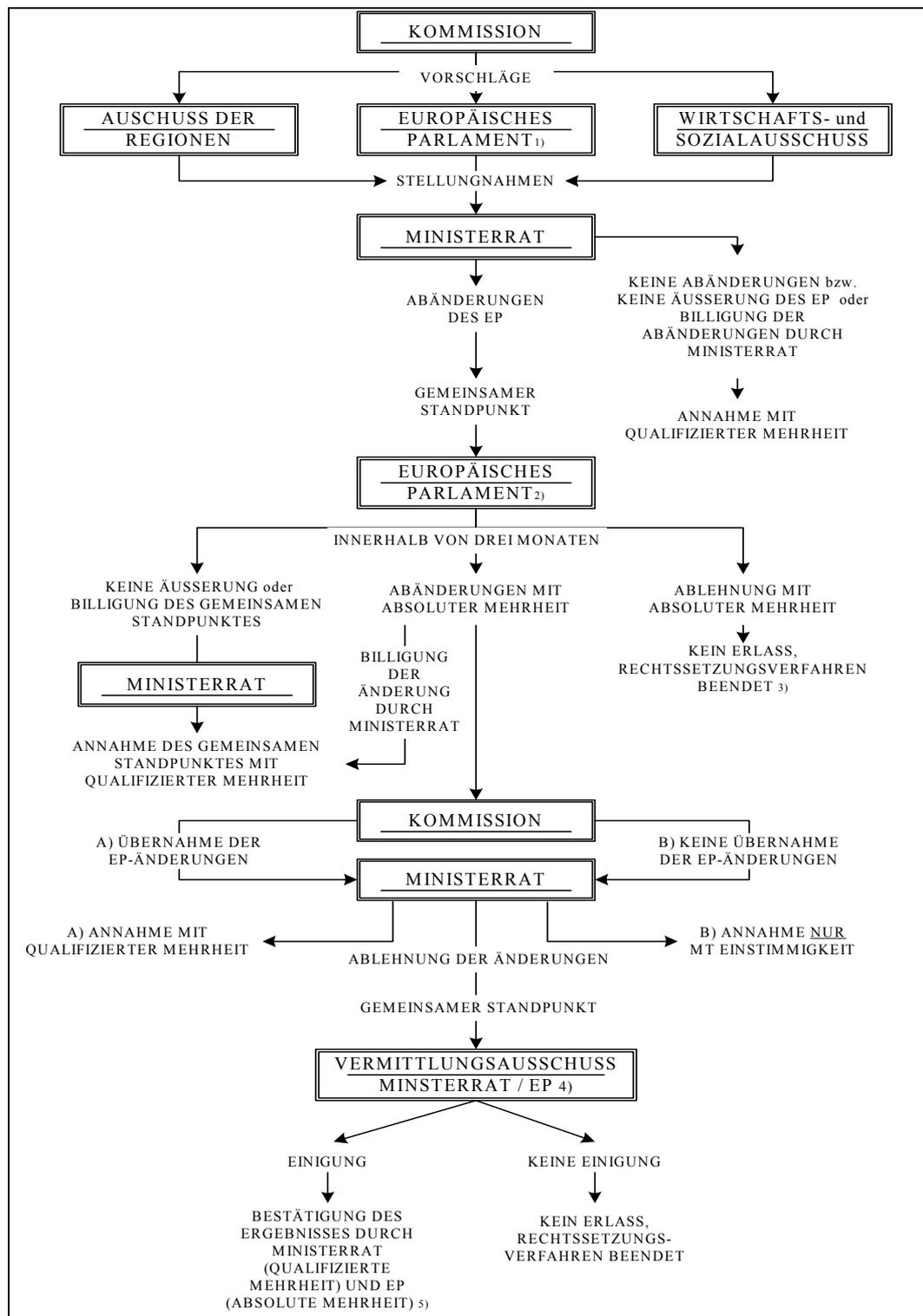
**Abbildung 2: Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit**

Anm: <sup>1)</sup> Erste Lesung.

<sup>2)</sup> Zweite Lesung.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BORCHERT (2002, S. 159ff).

Abbildung 3: Mitentscheidungsverfahren



Anm.: <sup>1)</sup> Erste Lesung.

<sup>2)</sup> Zweite Lesung.

<sup>3)</sup> Die frühere Möglichkeit des Ministerrates, in diesem Fall den Vermittlungsausschuss anzurufen, ist durch den Vertrag von Amsterdam abgeschafft worden.

<sup>4)</sup> Zusammensetzung: Jeweils 15 gleichberechtigte Vertreter des Ministerrates und des EP. Einberufung

innerhalb von sechs Wochen.

<sup>5)</sup> Dritte Lesung.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BORCHERT (2002, S. 163ff).

Die positiven Erfahrungen, die sowohl das EP als auch der Rat und die Kommission mit dem Verfahren der Zusammenarbeit gesammelt hatten, bildeten die Grundlage für eine weitergehende Verbesserung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte. Der Vertrag von Maastricht führte unter anderem das Mitentscheidungsverfahren<sup>10</sup> (siehe Abbildung 3) als neue Form der Mitwirkung des EP an der Rechtssetzung ein. Im Vertrag von Amsterdam 1997 modifiziert, findet es mittlerweile bei den meisten Gesetzen Anwendung. Der entscheidende Unterschied zu dem Anhörungsverfahren und dem Verfahren der institutionellen Zusammenarbeit ist, dass das Parlament und der Rat gemeinsam in mehreren Lesungen Änderungen einbringen können und auch beide das Gesetz scheitern lassen können. Im Vertrag von Nizza wurde der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens erweitert und schließt somit die meisten legislativen Maßnahmen ein, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern. Obwohl die Beschlussfassung in der Agrarpolitik mit qualifizierter Mehrheit erfolgt, wurde jedoch das Mitentscheidungsverfahren auf diesen Politikbereich nicht ausgedehnt.

Eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments als bei dem Mitentscheidungsverfahren stellt bei der europäischen Rechtssetzung nur das Zustimmungsverfahren dar. Hierbei ist die Zustimmung des EP für eine Beschlussfassung notwendig. Das EP kann bei diesem Verfahren allerdings keine Änderungen vorschlagen. Die Mitwirkung beschränkt sich lediglich auf eine Zustimmung oder Ablehnung des Rechtsakts. Das Zustimmungsverfahren ist u.a. für den Beitritt von Staaten zur EU, den Abschluss von Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten und für die Ernennung des Kommissionspräsidenten und der Kommission als Kollegialorgan vorgesehen (BORCHERT 2002, S. 165f).

### 2.1.3 Ministerrat - „Maschinerie zur Konsenssuche“

Im Entscheidungsgefüge der EU ist der Ministerrat die bedeutendste Institution. Die Abstimmungen erfordern je nach Vertragsgrundlage unterschiedliche Mehrheiten. Abstimmungen mit einfacher Mehrheit finden kaum noch Anwendung. Die Einstimmigkeitsregel wird weiterhin bei zahlreichen Grundsatzentscheidungen wie Steuerharmonisierung oder Vertragsänderung verwendet.

Durch den „Luxemburger Kompromiss“<sup>11</sup> von 1966 litt die Gemeinschaft bis zur Mitte der 1980er Jahre unter einer lähmenden Scheu vor Mehrheitsbeschlüssen. Unter Berufung auf „vitale nationale Interessen“ und gleichzeitiger Androhung eines nationalen Vetos konnten die Länder einen politischen Konsenszwang veranlassen, was in manchen Fällen zu langwierigen Verhandlungen führte. Mit der Verabschiedung der EEA ist der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsvoten gelungen. Der Luxemburger Kompromiss war eine politische und keine rechtlich verbindliche Übereinkunft. So konnte dieser formal nicht abgeschafft werden und besteht weiter, ohne in der Regel die Entscheidungsfindung im Rat zu beeinflussen. Bedeutung hat er allerdings bis heute noch im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie zuletzt die Einigung über eine GAP-Reform im Juni 2003 gezeigt hat. Dort hat erneut Frankreich gegen die Vorschläge der Kommission, die eine vollständige Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion vorsahen, den Gebrauch des nationalen Vetos angedroht.

Die Anzahl der Bereiche (absolute Zahlen in Abbildung 4), die eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung erfordern, ist seit der Gründung der Montanunion stetig gestiegen. Mit dem Vertrag von Nizza und dem Entwurf des Konvents für einen Verfassungsvertrag wird zumin-

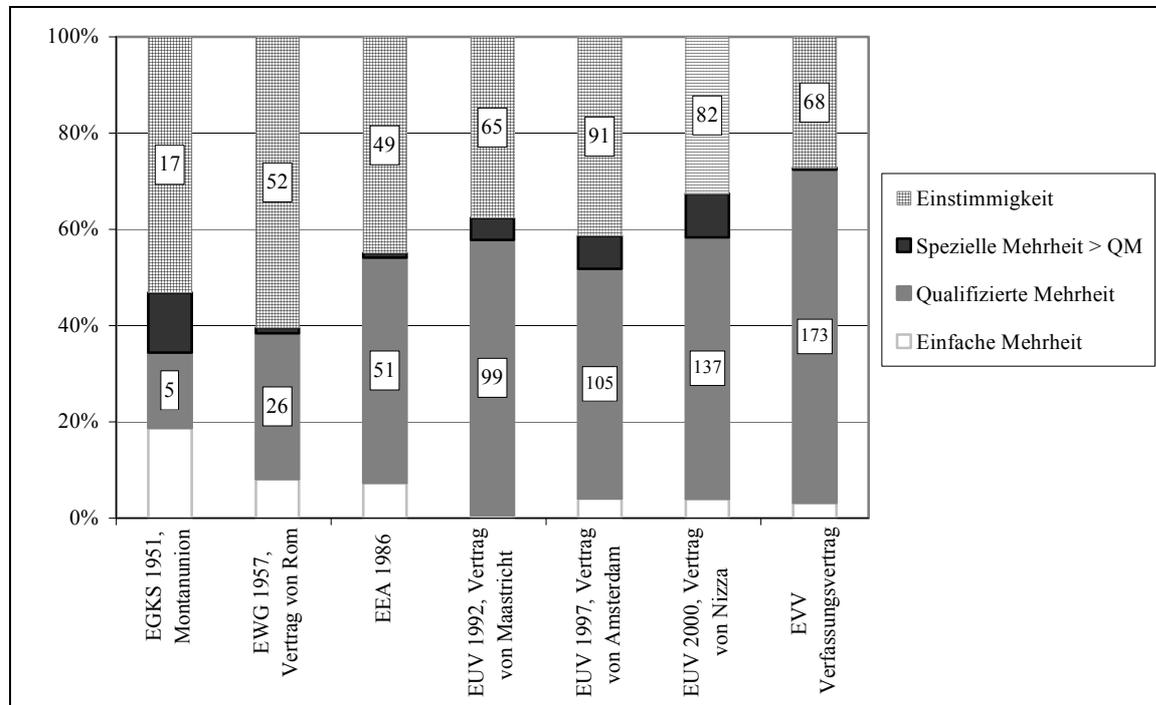
---

<sup>10</sup> Art. 251 (ex-Art. 189 b) EG-V.

<sup>11</sup> 1966 hat Frankreich sieben Monate lang eine "Politik des leeren Stuhles" betrieben und erreichte damit, dass Fragen, in denen wesentliche Interessen auf dem Spiel stehen, weiterhin einstimmig entschieden werden müssen.

dest quantitativ der seit den Verträgen von Rom 1957 zu beobachtende Trend einer kontinuierlichen Reduzierung von Einstimmigkeitszwängen fortgesetzt.

**Abbildung 4: Entwicklung der Beschlussfassungsmodi im Ministerrat (absolut) 1951-2003**



Anm.: Die Zahlen stellen absolute Werte dar.

Quelle: Verändert nach MAURER (2003).

Auch wenn die formale Mehrheitsentscheidung das Einstimmigkeitsprinzip zunehmend verdrängt, steht im Ministerrat jedoch weiterhin die Konsenssuche im Vordergrund.

„Wesentliches Merkmal dieser Verfahren ist die bei aller Bereitschaft zur Vertretung eigener Interessen vorhandene, allseits getragene Verantwortung, Konflikte nicht so zu steigern, dass sie zu einem Bruch zwischen den beteiligten Staaten oder zu einer Überlastung der Organe führen. Die Gesamtstabilität des Systems ist wegen der allgemeinen Zustimmung zu diesem Grundprinzip der EG-Streitkultur erstaunlich groß“ (SCHMUCK und WESSELS 1990, S. 285).

Eine weitere bis heute gültige Praxis ist die Konstruktion von Paketlösungen. Aufgrund der Heterogenität der Interessen und der damit resultierenden schwierigen Entscheidungsfindung werden hierbei die notwendigen Konzessionen bei einem Sachverhalt durch Vergünstigungen bei einem anderen Sachverhalt kompensiert (HENRICHSMeyer und WITZKE 1994, S. 539). Diese gegenseitige „Verrechnung“ kann nur vom Europäischen Rat vorgenommen werden, da der Ministerrat lediglich als Rat der Fachminister tagt. Um Paketlösungen über mehrere Fachbereiche zu konstruieren, wären ressortübergreifende Tagungen einzuberufen, und damit verbunden wäre ein zusätzlicher organisatorischer Aufwand (WILMING 1995, S. 48) Bei dieser Aufgabe müssen die Regierungschefs entgegen ihrem ursprünglichen Selbstverständnis intensiv auch über detaillierte Formulierungen verhandeln (WESSELS 2002, S. 187). Weiterhin besteht bei Verhandlungen die Möglichkeit eines expliziten Stimmentausches<sup>12</sup> als eine legitime Verhandlungstaktik. Liegen beispielsweise zwei aufeinanderfolgende Abstimmungen vor, so stimmt ein Mitgliedsstaat A bei der ersten Entscheidung entgegen seinen Präferenzen für einen Vorschlag I, damit ein anderes Mitgliedsland B nach gegenseitiger Absprache mit A bei

<sup>12</sup> Tauschmodell-Analysen innerhalb der Entscheidungsprozesse der EU mit besonderer Berücksichtigung der europäischen Agrarpolitik finden sich in HENNING (2000).

der zweiten Entscheidung ebenfalls entgegen seinen Präferenzen für Vorschlag II stimmt. Somit realisieren die am Stimmentausch beteiligten Länder denjenigen Vorschlag, bei dem sie eine höhere Präferenzintensität besitzen (WILMING 1995, S. 48).

Die formellen Bedingungen für einen Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit bestehen darin, dass, im Gegensatz zur Einstimmigkeit oder der einfachen Mehrheit, wo jedes Land eine Stimme hat, die Stimmen der Mitgliedsstaaten gemäß Art. 205 EGV verschieden gewichtet<sup>13</sup> werden. Für eine Beschlussfassung müssen in der EU-15 62 Stimmen (71,3 Prozent) der insgesamt 87 Stimmen aufgebracht werden. Dementsprechend ist eine blockierende Minderheit (Sperrminorität) mit 26 Stimmen (28,7 Prozent) erreicht.

Die Vergabe der Stimmen im Rat spiegelt die relative Position der einzelnen Mitgliedsländer und verschiedener Gruppen von Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft wider. Politisch erwünscht ist, dass den großen Staaten innerhalb des Gremiums mehr Macht zukommt, diese indes aber nicht proportional zur Bevölkerungsgröße wächst. In diesem Sinne repräsentiert in der EU-15 eine Stimme Deutschlands ca. 8,2 Mio. Bürger, eine Stimme Luxemburgs aber nur ca. 200.000 Bürger. Dabei muss sichergestellt werden, dass bei qualifizierter Mehrheit immer noch eine konstruktive Entscheidung durch Gestaltungsmehrheiten möglich ist und bestimmte Konstellationen mit übermäßigem Verhinderungspotential nicht zur Entscheidungsunfähigkeit führen können (JANNING und GIERING 1999, S. 52f). Im Hinblick auf die größte Erweiterung in der Geschichte der EU, welche im Mai 2004 stattfindet, steht die Union in dieser Hinsicht vor einer wichtigen Kraftprobe.

## 2.2 Beschlussfassung im Ministerrat in einer erweiterten Union

### 2.2.1 Vertrag von Nizza – Reformdruck versus Machtdemonstration

Die Ziele waren klar definiert und der Erwartungsdruck groß. Die Institutionen und Entscheidungsverfahren der Union sollten auf die steigende Mitgliederzahl vorbereitet werden. Die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Staaten ist an die „Kopenhagener Kriterien“, also Beitrittsfähigkeit der Kandidaten und Aufnahmefähigkeit der EU gebunden. Was im Vertrag von Amsterdam 1997 noch nicht durchgesetzt werden konnte<sup>14</sup>, sollte in Nizza nun wahrgemacht werden. Vor allem die neue Stimmengewichtung im Rat bot die Gelegenheit zur Klärung der eigentlichen Machtverteilung und Statusfrage der einzelnen Staaten. Konfliktpaare wie Deutschland-Frankreich oder Niederlande-Belgien erschwerten eine rasche Einigung. Deutschland plädierte symbolisch für mehr Stimmen als Frankreich, um die demographische Überlegenheit zu verdeutlichen. Frankreich verwies auf die europäische Geschäftsgrundlage, nach welcher Deutschland und Frankreich als gleichberechtigte Partner fungieren sollten. Zwischen Belgien und der Niederlande trat ein ähnlicher Konflikt auf, da Belgien die gleiche Stimmenanzahl wie die Niederlande beanspruchte und sich auf Frankreichs Durchsetzung der Stimmengleichbehandlung berief. Die hartnäckigen Positionen in den Verhandlungen und die immense Bedeutung, welche alle Mitgliedsstaaten der Neugewichtung beimaßen, haben letztendlich zu einer schwer durchschaubaren Beschlusslage geführt (GIERING 2001, S. 74f).

So konnten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen Kompromiss einigen. Der Artikel 205 Abs. 2 EGV i.d.F. des Vertrages von Nizza sieht ab dem 1. Januar 2005 für die derzeitigen

---

<sup>13</sup> Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien je 10 Stimmen, Spanien 8, Niederlande, Griechenland, Belgien, Portugal je 5, Schweden, Österreich je 4, Dänemark, Finnland, Irland je 3 und Luxemburg 2.

<sup>14</sup> Eine ausreichende Reform des Institutionengefüges konnte in Amsterdam aufgrund von unterschiedlichen nationalen Auffassungen nicht durchgesetzt werden. Die für die Erweiterung unentbehrlichen Anpassungen (Stimmengewichtung im Rat, Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, Zusammensetzung der Kommission) wurden deswegen als die „left-overs“ (Überbleibsel) von Amsterdam bezeichnet.

und die zehn künftigen Mitgliedsländer folgende Stimmengewichtung im Ministerrat vor:<sup>15</sup>

**Tabelle 1: Stimmengewichtung im Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza**

Mitgliedsland	Stimmen
Deutschland, Vereintes Königreich, Frankreich, Italien	29
Spanien, Polen	27
Niederlande	13
Griechenland, Belgien, Portugal, Tschechische Republik, Ungarn	12
Schweden, Österreich	10
Dänemark, Finnland, Irland, Slowakei, Litauen	7
Luxemburg, Lettland, Slowenien, Estland, Zypern	4
Malta	3

Quelle: EUROPÄISCHES PARLAMENT (2003, Art.12).

Diese vor allem für die großen Länder vorteilhafte Aufwertung der Stimmen sollte u.a. als Ausgleich für die Staaten gelten, die bei der Neubesetzung der Kommission<sup>16</sup> auf ihren zweiten Kommissar verzichteten (siehe Kapitel 3.2.1).

Die Neugewichtung der Stimmen im Rat war gleichzeitig mit einer Neudefinition der Kriterien für eine Beschlussfassung verbunden. Während große Staaten das qualifizierte Mehrheitssystem mit der Stimmengewichtung präferierten, bevorzugten die kleineren Staaten die einfache oder qualifizierte Mehrheit der Mitgliedsstaaten. Auch hierbei schien keine schnelle Einigung möglich und man verständigte sich auf eine komplexe und schwierige Lösung, welche praktisch auf eine dreifache Mehrheit hinauslief (TSEBELIS und YATAGANAS 2002, S. 293). Um eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu erzielen, sind ferner nicht nur knapp 73,9 Prozent<sup>17</sup> (derzeit in der EU-15: 71,3 Prozent) der Stimmen erforderlich, sondern zudem muss das Abstimmungsergebnis die absolute Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten und mindestens 62 Prozent der Bevölkerung<sup>18</sup> der EU repräsentieren. Vor allem das demographische Kriterium bei der Entscheidungsfindung kann als „Blockmechanismus“ (WESSELS 2001, S. 205) gewertet werden. Hierbei ist es fraglich, inwieweit bevölkerungsreiche Länder wie z.B. Deutschland (18,23 Prozent der EU-25-Bevölkerung) von dieser Klausel Gebrauch machen und somit möglicherweise Beschlüsse blockieren, die sie ablehnen.

Die Heraufsetzung der Mehrheitsschwelle und die zusätzlichen Entscheidungskriterien bedeuten, dass das Erreichen von Gestaltungsmehrheiten erschwert und gleichzeitig das Blockadepotenzial erhöht wird.

## 2.2.2 Der institutionelle Rahmen im Verfassungsentwurf des Europäischen Konventes

17 Monate lang hat ein 105-köpfiger Europäischer Konvent (EK) unter Beteiligung von Regierungsvertretern aller Mitglieds- und Kandidatenstaaten, Vertretern der nationalen Parla-

<sup>15</sup> Das Datum des Inkrafttretens der neuen Stimmengewichtung wurde in der „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht“, ([http://www.europarl.eu.int/enlargement\\_new/treaty/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/treaty/default_en.htm)) vom 23. September 2003 auf den 1. November 2004 vorverlegt. Für den Zeitraum zwischen dem Beitritt und dem 31. Oktober 2004 wird die Stimmengewichtung, wie sie in der EU-15 gilt, fortgeführt.

<sup>16</sup> Jedes Mitgliedsland stellt ab 2005 nur noch ein Kommissionsmitglied.

<sup>17</sup> Diese Mehrheitsschwelle gilt bei einer EU mit 27 Mitgliedern. Die Schwelle wird mit jedem Beitritt neu berechnet. In der EU-25 läge die Schwelle bei 72,27 Prozent.

<sup>18</sup> Dieses Kriterium wird auf Antrag eines Mitgliedsstaates überprüft.

mente, des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Kommission<sup>19</sup> versucht, die wesentlichen konstitutionellen Fragen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, zu beantworten. Am 13. Juni 2003 hat der EK seine Beratungen offiziell beendet. Der gemeinsame Entwurf für eine EU-Verfassung wurde vom EK im Konsensverfahren am 10. Juli angenommen und am 18. Juli dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht.

Bereits in Nizza wurde in der Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union die Forderung gestellt, eine eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union aufzunehmen. Die konkrete Arbeitsgrundlage für den Konvent bot dann der Auftrag des Europäischen Rates von Laeken, 1) eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten der EU, 2) eine Vereinfachung der Instrumente der Union, 3) mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen und schließlich den Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger zu ebnen.

Der institutionelle Rahmen umfasst im ersten Verfassungsentwurf der Europäischen Union<sup>20</sup> Teil I Titel IV (Artikel I-18 bis I-31), Teil III Titel VI (Artikel III-232 bis III-307) sowie einschlägige Bestimmungen in den angehängten Protokollen und Erläuterungen.

Für die Beschlussfassung im Ministerrat wurden weitreichende Änderungen vorgeschlagen. Derzeit führt in allen Ratsformationen ein einziger Mitgliedsstaat für sechs Monate den Vorsitz. Gemäß dem Verfassungsentwurf wird der Vorsitz für die Dauer eines Jahres nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Ministern der Mitgliedsstaaten wahrgenommen. Der Europäische Rat muss die Regeln dieser Rotation unter Berücksichtigung unter anderem des geografischen Gleichgewichts in Europa festlegen. Weiterhin ist eine Reduktion von 16 auf neun Ratsformationen vorgesehen. Eine Ratsformation für Landwirtschaft und Fischerei, eine für Inneres und Justiz sowie eine für Wirtschaft und Finanzen bleiben weiter erhalten.

Der Verfassungsentwurf empfiehlt mit der sogenannten „doppelten Mehrheit“ eine neue Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat: demnach soll diese die Mehrheit der Mitgliedsstaaten, die zusätzlich mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der EU repräsentieren müssen, erfordern. Diese Regelung würde ein transparenteres Verfahren als bisher ermöglichen, allerdings auch das Gewicht der Mitgliedsstaaten verändern.

In Rom hatte am 4. Oktober 2003 die Regierungskonferenz begonnen, auf der die Vorschläge des Konvents für eine Verfassung beraten werden sollten. Bereits im Vorfeld des Gipfels am 12. und 13. Dezember in Brüssel plädierten vor allem Deutschland und Frankreich für eine vollständige Übernahme der Konventsvorschläge, doch vor allem in Polen und Spanien regte sich Widerstand. Die kompromisslose Haltung beider Staatengruppen führte zum Scheitern des Verfassungsgipfels. Polen und Spanien befürchteten durch den Wegfall der Stimmengewichtung und somit durch eine verstärkte demographische Komponente eine relativ weit reichende Veränderung ihrer Machtstellung im Ministerrat.<sup>21</sup> Die Verhandlungen wird die irische bzw. die niederländische Ratspräsidentschaft im nächsten Jahr fortführen müssen, doch damit ist der ursprüngliche Zeitplan, die Verfassung noch vor den Europawahlen im Frühjahr 2004 zu unterzeichnen, nicht mehr einzuhalten.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Zusätzlich waren Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen, die Sozialpartner und der europäische Bürgerbeauftragte als Beobachter eingeladen.

<sup>20</sup> Der Verfassungsentwurf enthält eine Präambel und vier Teile mit insgesamt 462 Artikeln. Die aktuellen Fassungen des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa sind auf der offiziellen Website des Europäischen Konvents erhältlich: <http://european-convention.eu.int/>.

<sup>21</sup> Beide Staaten haben nach dem Vertrag von Nizza jeweils 27 Stimmen und damit zwei Stimmen weniger als Deutschland.

<sup>22</sup> Weiterführende Literatur zu Analysen des Verfassungskonvents siehe GIERING (2003).

In der folgenden Analyse sollen anhand von Machtindizes die Auswirkungen der prozeduralen Änderungen durch den Vertrag von Nizza (Neugewichtung der Stimmen, Änderung der qualifizierten Mehrheitsregel) als auch die aktuellen Konventsvorschläge bezüglich der neuen qualifizierten Mehrheitsregel für Entscheidungsfindungen im Ministerrat dargestellt werden.

### 3 ANALYSE DER MACHTVERTEILUNG IM EU-MINISTERRAT IM ZUGE DER ERWEITERUNGEN UND INSTITUTIONELLEN REFORMEN

#### 3.1 Machtindex als Instrument zur Analyse von Abstimmungssystemen

„Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (WEBER 1980), so die bekannteste Definition von Macht nach Max Weber. Beginnend mit der Antike (Thukydides) über das Mittelalter (Machiavelli) bis hin zur Neuzeit (Weber) versuchen Philosophen, Historiker oder Politiker unter verschiedenen Gesichtspunkten das Phänomen Macht zu definieren bzw. zu fassen.

Im Laufe des 20. Jahrhunderts entwickelten Wissenschaftler die Möglichkeit, die Definition von Macht mathematisch zu erfassen. In dieser Arbeit soll die Macht betrachtet werden, die sich auf formale Abstimmungssysteme bezieht, in welchen Ja-Nein-Entscheidungen fallen. So wird der Begriff der politischen Macht als die Möglichkeit definiert, Entscheidungen zu beeinflussen. Demnach ist eine Gruppe umso mächtiger, je häufiger sie einer Fraktion zur nötigen Mehrheit verhelfen kann. Mit Hilfe von sogenannten Machtindizes kann über Abstimmungsmacht eines Wählers oder einer Gruppierung Aufschluss gegeben werden, welche ihnen allein durch die Stimmverteilung in einem Abstimmungsgremium zukommt. Zu den klassischen Machtindizes gehören der Banzhaf-Index und der Shapley-Shubik-Index, welche im Folgenden näher erörtert werden. Diese Indizes wurden in den letzten Jahrzehnten um neue Indizes der Machtmessung erweitert: dazu gehören der Johnston-Index (JOHNSTON 1978), der Deegan-Packel-Index (DEEGAN und PACKEL 1979) oder der Holler-Index (HOLLER 1982, 1984), auch bekannt unter der Bezeichnung Public Good Index. Bei diesen Indizes unterscheidet man grundsätzlich die Art und Weise, auf welche die Koalitionspartner von einer Kooperation profitieren. Ferner wird untersucht, welche Koalitionsform die Akteure gewählt haben.<sup>23</sup>

Bei der Untersuchung von Machtindizes ist es wichtig, vorab festzustellen, dass diese Macht losgelöst von dem jeweiligen Entscheidungssachverhalt berechnet ist. Entscheidend sind die Gewichtung der Stimmen und die erforderliche Mehrheitsschwelle zur Entscheidungsfindung im Gremium, nicht aber die vertretenen Positionen bzw. die individuellen Präferenzen der Gremiumsmitglieder bezüglich der entsprechenden Entscheidungssachlagen. Machtindizes messen also die reine *a priori* Abstimmungsstärke und können daher keine Resultate einer Abstimmung vorhersagen. Bei der Berechnung werden alle möglichen Koalitionen der Akteure (Länder) als gleich wahrscheinlich angenommen.

##### 3.1.1 Shapley-Shubik-Index (SSI)

In der Geschichte der Machtindizes hat der Shapley-Shubik-Index (SSI) eine Pionierarbeit geleistet. Dieser diente als ein Bezugspunkt für die große Vielfalt der Machtmessung, die seitdem entwickelt wurde. Der Index basierte auf dem Shapley-Wert, welcher von Lloyd Shapley 1953 eingeführt wurde und als ein Konzept zur Lösung für kooperative Spiele diente (SHAPLEY 1953). Dieses Konzept fand durch Shapley und Martin Shubik 1954 Anwendung in

---

<sup>23</sup> Einen guten Überblick über alle gängigen Machtindizes mit entsprechenden mathematischen Definitionen und weiterführender Literatur bietet die Website <http://powerslave.val.utu.fi/> der finnischen Universität von Turku.

einfachen Spielen, bei welchen ein Wahlschema und die Idee des ausschlaggebenden Wählers (pivotal voter) eingeführt wurde (SHAPLEY und SHUBIK 1954).

Demnach ergibt sich für den Shapley-Shubik-Index für den Spieler  $i$  der Wert  $\phi$

$$\phi_i = \sum_{i \in K, K \in W^i} \frac{(k-1)!(n-k)!}{n!},$$

wobei  $k$  der Anzahl der Spieler in der sequentiellen Koalition  $K$  einschließlich des Spielers  $i$  entspricht und  $n$  der Anzahl aller Spieler. Mit  $W^i$  sei die Menge aller gewinnenden Koalitionen bezeichnet, in denen  $i$  pivotal (ausschlaggebend) ist. Die Summation über die verschiedenen sequentiellen Koalitionen beschränkt sich also auf Koalitionen aus  $W^i$ . Dieser Sachverhalt kommt in dem bereits oben erwähnten und folgendermaßen definierten Shapley-Wert deutlicher zum Ausdruck:

$$\phi_i = \sum_{i \in K, K \in W^i} \frac{(k-1)!(n-k)!}{n!} [v(K) - v(K - \{i\})].$$

$v(K)$  sei der Wert eines Spiels in Abhängigkeit von einer bestimmten Koalition  $K$ . Legt man hier eine (0;1)-Normalisierung zugrunde, so ist der Wert des Spiels gleich Eins im Falle einer Gewinnkoalition und gleich Null, wenn eine Verlustkoalition vorliegt. Demnach ist ein Spieler  $i$  genau dann ein pivotaler Spieler, wenn  $[v(K) - v(K - \{i\})] = 1$ . Für alle anderen Koalitionen ist der Term gleich Null und die Koalitionen werden somit nicht berücksichtigt (HOLLER und ILLING 1993, S. 293f und WILMING 1995, S. 167).

Der Shapley-Shubik-Index fragt demnach: „Welcher Spieler muss zu einer noch nicht siegenden Koalition hinzukommen, damit die erweiterte Koalition den Abstimmungssieg sicherstellt? Nur der letzte Spieler ist entscheidend.“

Für eine besseres Verständnis stelle man sich einen Rat mit drei Ländern A, B und C vor, welche folgende Stimmverteilung (z.B. aufgrund ihrer Bevölkerungszahl) erhalten haben.

Beispiel 1) A= 50, B=49, C=1.

Die erforderliche Mehrheit für eine Entscheidung sei 51 Stimmen. Sie kann nur durch eine Koalition erreicht werden, denn kein Land kann allein einen Beschluss fassen.

Der SSI konzentriert sich auf denjenigen Wähler in der pivotalen Position, der mit seinem Hinzutreten und seiner entsprechenden Stimmenzahl der Koalition zur notwendigen Stimmenmehrheit verhelfen kann.

Im obigen Beispiel existieren insgesamt  $3!=6$  verschiedene Koalitionsmöglichkeiten.<sup>24</sup>

Die Länder A, B und C haben in den folgenden Anordnungen der Koalitionsbildung (Permutationen) pivotale Positionen:

Permutationen	pivotal Position
ABC	B
ACB	C
BAC	A
BCA	A
CAB	A
CBA	A

Die pivotale Position eines Landes wird bestimmt, indem man den Koalitionsaufbau der Länder von links nach rechts betrachtet. Bei dem Aufbau zählt man die Stimmen der Länder, die

<sup>24</sup>  $n! = 1 \cdot 2 \cdot \dots \cdot n$ .

hinzutreten, solange bis eine erforderliche Mehrheit erreicht ist. In der ersten Permutation ABC kann das ganz links stehende Land A mit 50 Stimmen keine Mehrheit erreichen. Tritt Land B mit 49 Stimmen hinzu, ist die notwendige Majorität vorhanden. Somit ist in dieser Permutation B pivotal. C hat bei seinem Hinzutreten somit keine entscheidende Auswirkung auf den Gewinn der Koalition ABC.

Zusammenfassend ergeben sich für Land A vier pivotale Positionen von insgesamt sechs möglichen Permutationen und somit die „a priori“ Abstimmungsstärke in einer Mehrheitsentscheidung von  $\frac{4}{6}$  bzw.  $\frac{2}{3}$ .

Das Land B hat genau wie Land C nur jeweils in einer Permutation eine pivotale Position. Daraus folgt für die Länder B und C eine Abstimmungsstärke von jeweils  $\frac{1}{6}$ .

Der Shapley-Shubik-Index (SSI) für A, B und C beträgt somit:

	Quorum	A	B	C
Stimmen	51	50	49	1
SSI		0,67	0,17	0,17

Das Überraschende bei dieser Machtmessungsmethode ist, dass Land C mit nur einer Stimme genauso mächtig ist wie Land B mit 49 Stimmen.

Stelle man sich nun ein weiteres Beispiel mit folgender Stimmengewichtung vor:

Beispiel 2) A=51, B=48, C=1.

Für eine Beschlussfassung sei ein Quorum von 55 Stimmen erforderlich. Demnach ergeben sich für Land A und B drei Koalitionsanordnungen, in welchen sie eine pivotale Position einnehmen, während Land C in keiner Permutation eine pivotale Position hat. Der SSI für A und B ist somit  $\frac{1}{2}$  und C nimmt den Wert Null an.

	Quorum	A	B	C
Stimmen	55	51	48	1
SSI		0,50	0,50	0

In diesem Fall bezeichnet man das Land C als *dummy*, weil es keinerlei Bedeutung für die Entscheidungsfindung besitzt.<sup>25</sup> Im Vergleich zum ersten Beispiel hat B von der Erhöhung der Mehrheitsschwelle und der neuen Stimmverteilung profitiert. Obwohl es in diesem Beispiel eine Stimme weniger besitzt, steigt sein SSI auf  $\frac{1}{2}$ . Im Gegensatz dazu geht der SSI von

A auf  $\frac{1}{2}$  zurück, obwohl es eine Stimme dazugewinnt.

Die sequentielle Vorgehensweise des Shapley-Shubik-Indexes, d.h. dass die Reihenfolge entscheidend ist, in welcher die Spieler in die Koalition eintreten, wird häufig kritisiert. HOLLER

<sup>25</sup> In der EWG-6 nach dem Vertrag von Rom hatte Luxemburg die Position des *dummy*s angenommen und hatte somit im Sinne der Machtindizes keinen Anteil an der politischen Macht. Damals bekamen Frankreich, Deutschland und Italien je vier, Belgien und die Niederlande je zwei Stimmen sowie Luxemburg eine Stimme. Von diesen insgesamt 17 Stimmen waren 12 nötig, um einen Beschluss zu fassen. Falls erst zehn Stimmen für (oder gegen) eine Entscheidung erreicht waren, hatte Luxemburg dennoch keine Möglichkeit, das Quorum von 12 Stimmen mit seiner (einen) Stimme zu erreichen. Umgekehrt konnte es seine Stimme zurückziehen, was jedoch ebenso keinen Einfluss auf eine Entscheidung des Rates in diesem formalen Sinne hatte.

und ILLING (1993, S. 302) unterstreichen: „Für die Bedeutung eines Spielers  $i$  in der Koalition  $K$  soll nicht die Reihenfolge, in der er in die Koalition  $K$  eintritt bzw. in der er sie verlässt, maßgeblich für seine Stärke sein, sondern nur die Zugehörigkeit zu  $K$ .“ Nur selten spielt die Reihenfolge der Stimmabgabe tatsächlich eine entscheidende Rolle in der Koalitionsbildung. Während bei drei Spielern und bei einer Folge von Vorschlägen die entsprechend  $3! = 6$  Möglichkeiten zur Koalitionsanordnung noch denkbar sind und eine Gleichwahrscheinlichkeit für diesen Fall noch tragfähig ist, wird die Annahme der Gleichwahrscheinlichkeit aller Permutationen mit steigender Anzahl der Komiteemitglieder immer realitätsferner (BRAMS 1975, S. 168f). Der folgend diskutierte Banzhaf-Index trägt dieser Kritik insofern Rechnung, als dieser Index von bereits bestehenden Koalitionen und nicht von Permutationen einer Koalitionsbildung ausgeht.

### 3.1.2 Banzhaf-Index (BI)

Der Banzhaf-Index existiert in zwei Formen: normalisiert und nicht-normalisiert. Der nicht-normalisierte Banzhaf-Index entstammt einer Idee von L.S. PENROSE (1946) (deshalb auch als Penrose-Index betitelt) und wurde von DUBEY und SHAPLEY (1979) aufgegriffen und leicht modifiziert. Dieser ist allerdings nicht additiv, d.h. die Summe der einzelnen Spielerindizes ergibt nicht 1 und ist nicht konstant. Um die Vergleichbarkeit zu anderen Machtindizes sowie zur Stimmverteilung zu gewährleisten, wird deshalb meistens der normalisierte Banzhaf-Index verwendet (HOLLER und ILLING 1993, S. 306). Der normalisierte Banzhaf-Index wurde knappe zehn Jahre später als der Shapley-Shubik-Index von John F. Banzhaf entwickelt (BANZHAF 1965).

Dieser ist dem SSI ähnlich, jedoch berücksichtigt er nicht die Reihenfolge des Beitritts zu einer Koalition, sondern die Zugehörigkeit zu einer bereits bestehenden Koalition. Der Wert des Banzhaf-Indexes wird dann bestimmt, indem man die Anzahl  $\gamma_i$  der gewinnenden Koalitionen, in denen  $i$  eine kritische Position einnimmt, durch die Summe aller  $\gamma_i$  dividiert. Ein Spieler ist kritisch, wenn er der gewinnenden Koalition durch seinen Austritt die nötige Mehrheit entzieht. Der Wert für den normalisierten Banzhaf-Index ergibt sich demnach (WILMING 1995, S.170f):

$$\beta_i = \frac{\gamma_i}{\sum_{i=1}^n \gamma_i} = \frac{\sum_{i \in K, K \in W^i} [v(K) - v(K - \{i\})]}{\sum_{i=1}^n \sum_{i \in K, K \in W^i} [v(K) - v(K - \{i\})]}$$

Der Banzhaf-Index misst, anders als der SSI, von folgendem Gesichtspunkt und fragt: „Wann wird ein Spieler kritisch bzw. wann verliert eine ansonsten gewinnende Koalition durch Auszug des Spielers den Abstimmungssieg? Welche Spieler sprengen die Koalition? Die sequentielle Reihenfolge des Koalitionsaufbaus ist dabei nicht entscheidend“.

Auch hierbei ist eine Darstellung des Prinzips hilfreich:

Beispiel 3) A=50, B=49, C=1; Quorum bei 51 Stimmen.

Gewinnende Koalition	Kritischer Spieler
AB	A und B
AC	A und C
ABC	A

Insgesamt existieren  $2^3 = 8$  mögliche Koalitionen.<sup>26</sup> Von diesen Möglichkeiten stellen drei gewinnende Koalitionen dar, in denen die Spieler kritisch sind. In der Koalition AB ist sowohl A als auch B ein kritischer Spieler und somit wird zweimal ein sogenannter *swing* erreicht. Der sequentielle Aufbau, also ob A oder B als erster oder letzter die Koalition verlässt, ist nicht entscheidend. Insgesamt gibt es fünf *swings*, von den A drei, B und C jeweils einen erzeugen. Man bezeichnet hierbei fünf als die „totale Banzhaf-Macht“ (TBM). Der Banzhaf-Index eines Landes ist dann seine relative Banzhaf-Macht, also das Verhältnis seiner Banzhaf-Macht zur TBM (z.B. für A: drei von fünf *swings*)

	Quorum	A	B	C
Stimmen	51	50	49	1
BI		0,60	0,20	0,20

Erneut zeigt sich bei der Banzhaf-Messungsmethode ist, dass C mit nur einer Stimme genauso mächtig ist wie B mit 49 Stimmen

### 3.1.3 Paradoxa bei Machtindizes

Mit Hilfe der beiden Indizes lassen sich einige Besonderheiten der Machtstruktur in Abstimmungsgremien aufdecken, die auf den ersten Blick der Intuition widersprechen. Anhand kleiner Zahlenbeispiele sollen hier vier Paradoxa dargestellt werden:

1)

a)

	Quorum	A	B	C
Stimmen	55	50	30	20
BI		0,60	0,20	0,20
SSI		0,60	0,20	0,20

b)

	Quorum	A	B	C
Stimmen	55	51	48	1
BI		0,50	0,50	0
SSI		0,50	0,50	0

Bei dem direkten Vergleich von a) zu b) wird deutlich, dass sich die Abstimmungsstärke von A von 0,6 auf 0,5 reduziert, obwohl es bei der Stimmengewichtung einen Punkt hinzugewinnt. Dieses Phänomen wird als das „Paradoxon der Umverteilung“ (*paradox of redistribution*) (FISCHER und SCHOTTER 1978) bezeichnet.

2) A=3, B=2, C=2; Quorum=4.

Für alle drei Spieler ergeben sich folgende Machtindexwerte:

	Quorum	A	B	C
Stimmen	4	3	2	2
BI		0,33	0,33	0,33
SSI		0,33	0,33	0,33

Spaltet man nun die Fraktion A in drei Einzelspieler A<sub>1</sub>, A<sub>2</sub> und A<sub>3</sub> mit dem Stimmenanteil von jeweils 1 und gleichem Quorum, ergibt sich ein überraschendes Ergebnis:

<sup>26</sup> Man berechnet zunächst alle möglichen Koalitionen mit  $2^n$  (mit  $n$  = Anzahl der Spieler). Hierbei zählen auch einzelne Spieler oder keine Teilnahme der Spieler als eine Koalition. Man berücksichtigt weiterhin nur die gewinnenden Koalitionen mit den kritischen Spielern  $i$ .

	Quorum	A <sub>1</sub>	A <sub>2</sub>	A <sub>3</sub>	B	C
Stimmen	4	1	1	1	2	2
BI		0,14	0,14	0,14	0,29	0,29
SSI		0,13	0,13	0,13	0,30	0,30

Wenn man nun die Machtwerte der drei Einzelspieler A<sub>1</sub>, A<sub>2</sub>, A<sub>3</sub> summiert erhält man mit  $SSI(A_1) + SSI(A_2) + SSI(A_3) = 0,39$  und  $BI(A_1) + BI(A_2) + BI(A_3) = 0,42$  einen höheren Wert als für die geschlossene Dreierkoalition A mit  $BI/SSI(A) = 0,33$ . Dieses Ergebnis widerspricht der gängigen Annahme, dass eine Gruppe stärker ist, als die Summe seiner Mitglieder. Dieser Widerspruch wird das „Paradoxon der Größe“ (*paradox of size*) (BRAMS 1975) genannt.

3) A=3, B=2, C=2; Quorum=5.

Der BI und SSI ergibt:

	Quorum	A	B	C
Stimmen	5	3	2	2
BI		0,60	0,20	0,20
SSI		0,67	0,17	0,17

Nun tritt ein neues Land D mit dem Stimmenanteil von 1 hinzu und der BI bzw. SSI modifiziert sich folgendermaßen:

	Quorum	A	B	C	D
Stimmen	5	3	2	2	1
BI		0,42	0,25	0,25	0,08
SSI		0,42	0,25	0,25	0,08

Die Abstimmungsmacht von A sinkt von 0,6 bzw. 0,67 auf 0,42 im Vierergremium, während die Abstimmungsmacht von B und C sich von 0,2 bzw. 0,17 auf 0,25 erhöht. In solch einer Situation hätten B und C einen rationalen Grund, für eine Erweiterung des Gremiums zu plädieren. Diese Konstellation bezeichnet man als das „Paradoxon der neuen Mitglieder“ (*paradox of new members*) (BRAMS und AFFUSO 1976; RAPOPORT und COHEN 1984). Mit Hilfe von Simulationen wurde die Wahrscheinlichkeit der Existenz des Paradoxons neuer Mitglieder von den eben genannten Wissenschaftlern untersucht. Die Analyse zeigte, dass die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten des Paradoxon ab mindestens vier Spielern im Gremium und zunehmender Anzahl neuer Mitglieder abnimmt.

4) A=3, B=2, C=2; Quorum=5.

Der BI und SSI ergibt:

	Quorum	A	B	C
Stimmen	5	3	2	2
BI		0,60	0,20	0,20
SSI		0,67	0,17	0,17

Nun soll angenommen werden, dass B und C sich grundsätzlich weigern, eine gemeinsame Koalition einzugehen. Nach Banzhaf-Berechnungen fällt somit nur die Koalition ABC (da BC ohnehin keine Stimmenmehrheit besitzt) weg, und es ergibt sich eine Senkung des  $BI(A) = 0,5$  und eine Erhöhung des  $BI(B) = BI(C) = 0,25$ . Sichtlich haben hier die Fraktionen B und C von einem Streit profitiert. Diese Konstellation wird das „Paradoxon der streitenden Mitglieder“ (*paradox of quarreling members*) genannt (RAPOPORT und COHEN 1986). Untersuchungen haben gezeigt, dass dieses Paradoxon nicht auftreten kann, wenn z.B. die „zerstrittenen“ Fraktionen alleine eine Gewinnkoalition bilden könnten. Auch hier nimmt die Wahrscheinlichkeit des Auftretens des Paradoxon mit steigender Spielerzahl (ab sechs Spielern) ab (RAPOPORT und COHEN 1986).

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass die Analyse der Machtstrukturen innerhalb eines Abstimmungsgremiums komplex ist. Die Verwendung der beiden Indizes gibt aber – ganz im Gegensatz zu einer reinen Betrachtung der Stimmenanteile – Aufschluss über Auswirkungen z.B. einer Neuverteilung der Stimmen oder einer Erweiterung des Gremiums. Beide Maße spiegeln insofern die gleiche Machtstruktur wider, als dass sie die gleiche Spielersanordnung erzeugen. Darüber hinaus weichen die Ergebnisse aber im Allgemeinen voneinander ab.

### 3.1.4 Machtindex als sinnvolles Instrument zur Analyse der Entscheidungsprozesse in der EU? Ein Überblick über die Debatte

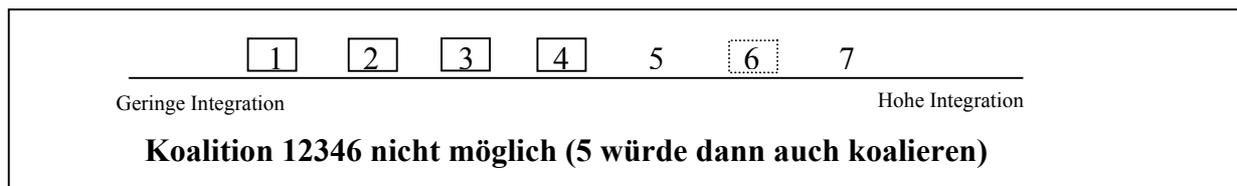
Die Osterweiterung der EU und die seit mehreren Jahren aktuelle Debatte über die Institutionen der EU führte zu einer Reihe von Studien über die Berechnung der Abstimmungsstärke der einzelnen Mitgliedsstaaten in der Union. Dabei konzentrierten sich die Analysen zum einen auf den EU-Ministerrat, wie u.a. die Arbeiten von JOHNSTON und HUNT (1977), HOSLI (1993, 1994), WIDGRÉN (1994), BERG und LANE (1996, 1999) oder HOLLER und WIDGRÉN (1999), zum anderen auf das EU-Parlament, wie die Aufsätze von TAYLOR und JOHNSTON (1978), LANE et al. (1995) oder HOSLI (1997). Publikationen, in welchen beide Institutionen mit Machtindizes untersucht wurden, verfassten u.a. PETERS (1996) sowie LANE et al. (1996). Machtindex-Analysen im Zusammenhang mit der Osterweiterung sowie der institutionellen Reformen in Nizza wurden u.a. durch FELSENTHAL und MACHOVER (2000, 2001b), HEINEMANN (2001) oder LANE und MAELAND (2002) erstellt. TURNOVEC (2002) analysierte mithilfe des Shapley-Shubik-Indexes die Idee der doppelten Mehrheit im Ministerrat. In den meisten Fällen bedienten sich die Autoren der klassischen Maße, Shapley-Shubik- sowie Banzhaf-Index.

Die Zweckmäßigkeit der Machtindex-Analysen in der Europäischen Union wurden in den letzten Jahren von GARRETT und TSEBELIS (1996, 1999) erheblich in Frage gestellt. In einem Symposium zu „Power Indices and the European Union“, dessen Beiträge im Juli 1999 im *Journal of Theoretical Politics* veröffentlicht wurden, erreichte die Debatte ihren Höhepunkt. Die Auseinandersetzung erfolgte zwischen GARRETT und TSEBELIS (1999), die sich gegen eine Anwendung der Machtindizes in der EU aussprachen, LANE und BERG (1999) sowie HOLLER und WIDGRÉN (1999), welche die Anwendung der Machtindizes in der EU unter bestimmten Bedingungen rechtfertigten und schließlich STEUNENBERG et al. (1999), die eine neue Form von Machtindizes (Strategic Power Index) vorstellten. Dieser Index sollte nach Meinung der Autoren den Einwendungen von Garrett und Tsebelis entgegenreten. Die Hauptargumente der genannten Autoren sollen hier kurz zusammengefasst werden.

Die Kritiker der Machtindex-Methode Garrett und Tsebelis stützen ihre Argumentation auf zwei wesentliche Punkte:

„First, most power index approaches essentially ignore the policy positions of the EU governments in the Council of Ministers (and of other institutional actors in the EU as well). [...] Second, power indices, no matter how sophisticated, cannot take into account the effects of the institutional rules that govern Europe’s legislative processes“ (GARRETT und TSEBELIS 1999).

Für den ersten Kritikpunkt wird von den beiden Autoren ein einfaches eindimensionales räumliches Modell zur Veranschaulichung der Problematik angebracht. In einem Gremium mit sieben Mitgliedern mit jeweils gleicher Stimmengewichtung soll eine 5/7-Mehrheit erreicht werden. In dem Modell sollen die Mitglieder des Gremiums nach ihren Präferenzen auf einer Geraden von geringer zu hoher Integration positioniert werden (s. Abbildung 5).

**Abbildung 5: Nichterfassung von Präferenzen durch den Machtindex**

Quelle: Verändert nach GARRETT und TSEBELIS (1996, S. 273).

Die Abbildung verdeutlicht, dass eine Koalition 12346 bei einer Berücksichtigung der Präferenzen nicht möglich ist, denn es gibt keinen politischen Vorschlag, auf den sich Spieler bzw. Regierung 1, 2, 3, 4 und 6 einigen können, den aber 5 nicht auch unterstützt. Diese Koalition

hätte sodann eine Wahrscheinlichkeit von Null und nicht  $\frac{1}{21}$ <sup>27</sup>, wie die Machtindex<sup>28</sup>-

Berechnung voraussetzt (GARRETT und TSEBELIS 1996, S. 273).<sup>29</sup> Solche Koalitionen wie 12346 können nicht gebildet werden, da sie nicht verknüpft sind. Verknüpft bedeutet, dass die Koalition ein Mitglied nicht einschließt, dessen Präferenzen aber zwischen den Interessen der Koalitionsmitglieder positioniert sind. Entscheiden die Spieler bzw. Regierungen auf der Basis ihrer bevorzugten Positionen, können nicht-verknüpfte Koalitionen nicht gebildet werden (GARRETT und TSEBELIS 1996, S. 274). Betrachtet man das oben genannte Beispiel, können nur drei verknüpfte Erfolgskoalitionen entstehen: 12345, 23456, 34567. Demnach sind 1 und 7 an jeweils einer Koalition, 2 und 6 an jeweils zwei und 3, 4 sowie 5 an jeweils drei Bündnissen beteiligt. Ein normalisierter und verknüpfter Garrett und Tsebelis-Index  $GT_i$  für die

Spieler wäre dann: 1 und 7 =  $\frac{1}{15}$ , 2 und 6 =  $\frac{2}{15}$  sowie 3, 4 und 5 =  $\frac{3}{15}$ . Errechnet gemäß der

Formel:

$$GT_i = \frac{W^*(i)}{\sum_{i \in N, S \subseteq M^i} W^*(i)},$$

wobei  $i$  der ausschlaggebende Spieler ist und  $W^*(i)$  die Anzahl, wie oft  $i$  an einer Erfolgskoalition  $S$  beteiligt ist.  $S$  wird weiterhin auf verknüpfte Koalitionen  $M^i$  beschränkt.

Garrett und Tsebelis kritisieren ferner HOSLI (1993) sowie LANE und MAELAND (1995) für die Anwendung von Machtindizes auf Koalitionsgruppen, von denen sie annehmen, dass sie ähnliche Präferenzen besitzen (z.B. die mediterranen oder nordischen Staaten der EU). Demnach agiere der geformte Block in der Machtindex-Analyse als ein homogener Spieler. LANE und MAELAND (1995) kamen nach der Analyse zu dem Schluss, dass gemäß dem Paradoxon der Größe (*paradox of size*) die Abstimmungsstärke der Staaten in einer Koalition geringer ausfällt, als wenn die Länder einzeln abgestimmt hätten. Demnach, so GARRETT und TSEBELIS (1999, S. 297), würden z.B. die mediterranen Länder, indem sie eine Koalition bilden, weniger Macht haben, als wenn sie unabhängig voneinander abstimmen würden. Dieses stünde

<sup>27</sup> Es gibt 21 minimale Gewinnkoalitionen für ein Gremium mit sieben Mitgliedern und einer 5/7-Mehrheit. Minimale Gewinnkoalitionen sind Gruppierungen, bei denen *jeder* Koalitionsbeteiligter eine ausschlaggebende Position einnimmt. In diesem Fall werden Koalitionen mit mehr als fünf Spielern ausgeschlossen.

<sup>28</sup> GARRETT und TSEBELIS gehen hierbei anscheinend von gängigen Machtindizes (Shapley-Shubik-Index, Banzhaf-Index etc.) aus.

<sup>29</sup> Wörtliches Zitat: „According to the power index literature, this coalition has a probability of 1/21 to occur“ (GARRETT und TSEBELIS 1996, S. 274). Diese Behauptung sollte präzisiert werden, denn gängige Machtindizes berechnen keine Wahrscheinlichkeit von Koalitionen, sondern die ausschlaggebende Position der Beteiligten. Dessen Berechnungen *basieren* auf möglichen Gewinnkoalitionen.

aber in Widerspruch zu der Tatsache, dass die Existenz von Koalitionen den Einfluss der Koalitionsmitglieder grundsätzlich erhöht.

Der zweite wichtige Kritikpunkt bezüglich der Machtindizes betrifft ihre Unfähigkeit, die Auswirkungen des Zusammenspiels zwischen dem Ministerrat, der Kommission und dem Parlament in der EU zu analysieren. Die Autorität der Entscheidungsfindung in der EU dürfe nicht auf den Ministerrat beschränkt werden. Die Kommission und das Parlament seien hierbei von wichtiger Bedeutung. Die Versuche, Machtindizes zu entwickeln, welche die institutionellen Zusammenhänge berücksichtigen können (WIDGRÉN und KIRMAN 1995; LAURELLE und WIDGRÉN 1998), sind nach Meinung von GARRETT und TSEBELIS (1999, S. 299, S. 306) fehlgeschlagen:

„...their attempts to take into account the EU’s institutional structure have failed because power indices cannot effectively incorporate the information contained in the spatial location of government preferences nor the strategic nature of legislative dynamics in the EU.”

“...adding the Commission and the Parliament to power index calculations cannot overcome the inability of this methodology to take into account the strategic properties of legislative interactions, particularly the importance of the location of agenda-setting power.”

Die Befürworter der Machtindex-Methode LANE und BERG (1999) sowie HOLLER und WIDGRÉN (1999) entgegnen der Kritik mit folgenden Argumenten:

Die letzteren weisen vor allem darauf hin, dass die Definition der Machtindizes missverstanden wurde. Die Methode gibt Aufschluss über Abstimmungsmacht der Länder, welche ihnen nur durch die Stimmverteilung bzw. den Abstimmungsmodus in einem Gremium zukommt. Sie messen die *a priori* Abstimmungsstärke. Weiterhin sind nicht-verknüpfte Koalitionen durchaus möglich, vor allem wenn keine Informationen über den Zustand der Welt (*state of the world*) und die behandelte Sachfrage vorliegen:

„...and this is the case when we deal with incomplete contracts, like the EU Treaty. [...] The EU Treaty can be seen as an incomplete contract since it gives to the Commission the competence to make proposals on issues that depend on the state of the world. It is reasonable to assume that it is not possible to write a complete contract which describes each issue in each state of the world” (HOLLER und WIDGRÉN 1999, S. 322ff).

Sind allerdings die Sachfrage, der Zustand der Welt und folglich auch Präferenzen der Spieler bekannt, teilen die Autoren die Meinung von Garrett und Tsebelis, dass dann eine Anwendung der räumliche Analyse<sup>30</sup> (*spatial analysis*) sinnvoller wäre. Der entscheidende Unterschied zwischen der Machtindex-Methode und der räumlichen Analyse liege darin, dass die erste Methode eine *ex ante* Analyse, während die räumlichen Modelle eine *ex post* Analyse darstellen<sup>31</sup>.

Weiterhin wird von den Autoren betont, dass sich zur Überprüfung der Äquivalenz von gewünschter und tatsächlicher Macht eines Mitgliedstaates ein Machtindex besser eigne, als eine simple Betrachtung der Stimmgewichte.

„... the PIM [Power index method] is highly suitable for analysing institutional questions, especially constitutional matters concerning voting procedures and the distribution of votes or seats in collective choice settings

<sup>30</sup> Bei der räumlichen Analyse werden die Positionen der Spieler, welche an einem Entscheidungsprozess teilnehmen, als Punkte in einem Raum oder auf einer Skala dargestellt, die jede denkbare Präferenz umfassen. Dieses Konzept spiegelt die geläufige Form wider, in der man politischen Präferenzen z.B. mit „links“ und „rechts“ beschreibt. Sind die Positionen der Spieler und die angewandte Entscheidungsfindungsmethode bekannt, kann ein Ergebnis der Abstimmung im Voraus ermittelt werden. Hierzu siehe TSEBELIS (2002).

<sup>31</sup> Sind die Präferenzen der Spieler bekannt, kann auch mit der räumlichen Analyse, für welche die Positionen der Spieler die wichtigste Voraussetzung ist, eine *ex ante* Analyse durchgeführt werden. *Ex post* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass nach der Entscheidungsfindung die Präferenzen in der Regel abgeschätzt werden können.

such as a legislature. [...] Players may wish to know their voting power before they look for coalitions on one issue, whichever that may be" (LANE und BERG 1999, S. 317f).

FELSENTHAL und MACHOVER (2001, S. 89) fügen hinzu, dass die Argumente, welche von Garrett und Tsebelis angeführt werden und zum Teil auch gerechtfertigt sind, nicht gegen eine Anwendung der Machtindizes zur Analyse der Machtverteilung im Rat der EU oder im Europäischen Parlament (getrennt betrachtet) sprechen können. Diese Analysen der *a priori* Abstimmungsstärke innerhalb der Gremien seien von beträchtlichem Interesse.

Die Autoren STEUNENBERG et al. (1999) stimmen zum Teil mit der Kritik von Garrett und Tsebelis überein und versuchen mit einem „neuen Ansatz“ des *Strategic Power Index* der Kritik zu begegnen.<sup>32</sup> Hierbei werden sowohl die Präferenzen der Akteure als auch die Regeln des Entscheidungsfindungsprozesses in der EU berücksichtigt. Die Bezeichnung des Machtindex leitet sich von der Fähigkeit der Spieler ab, strategisch zu agieren und den Ausgang eines *policy* Spiels zu verändern.<sup>33</sup>

„A player behaves strategically if he accounts for this interdependence in deciding what action to take [...]. A rational player, while accounting for this interdependence, chooses her best action" (SCHMIDTCHEN und STEUNENBERG 2002, S. 204).

Demnach ist ein Spieler umso mächtiger, je stärker sein Einfluss auf den Ausgang der Abstimmung unter einer definierten Entscheidungsfindungsprozedur ist.

Die Erweiterung des Machtindex um die Möglichkeit, die räumliche Nähe zwischen den Spielern zu bestimmen und verschiedene Entscheidungsprozeduren zu berücksichtigen, trifft jedoch weiter auf Kritik. GARRETT und TSEBELIS (1999b, S. 334) sehen das Modell von STEUNENBERG et al. als einen Fortschritt in dem Machtindex-Genre an und dennoch zweifeln sie, dass ein Ansatz eines Machtindex, sei er noch so „ausgeklügelt“, je den komplizierten Entscheidungsprozess der EU analysieren könne:

„If there is anything special and unique about the EU it is that it has complicated institutions [...]. But power indices are institution-free and hence they can shed no light on the effects of these institutions" (GARRETT und TSEBELIS 1999b, S. 337).

FELSENTHAL und MACHOVER (2001) zeigen in ihrer Analyse, dass der *strategic power index* nichts anderes darstellt als den Banzhaf-Index, der mit einer Konstante multipliziert ist, welche von der Form des Raumes eines Zustandes  $S^{34}$  (*state space*) abhängt. Weiterhin kritisieren sie die Praktikabilität der strategischen Messung.

Nichtsdestotrotz scheinen die Wissenschaftler vom Mythos des Machtindex weiterhin inspiriert zu sein. Einen alternativen Ansatz zur strategischen Macht haben WIDGRÉN und NAPEL (2002) in ihrer Analyse des sogenannten *strict power index* geliefert. Dieser unterscheidet zwischen untergeordneten (*inferior*) und nicht untergeordneten (*non inferior*) Spielern. Weiterhin basiert der Ansatz hauptsächlich auf räumlichen Präferenzen der Spieler und dem strategischem Vorschlagsrecht (*agenda setting*).

Zusammenfassend scheint die Kritik der Autoren Garrett und Tsebelis gerechtfertigt zu sein. Die Machtindizes berücksichtigen keine Präferenzen und können komplexe Entscheidungs-

<sup>32</sup> Im Folgenden wird der Ansatz des *strategic power index* gekürzt erklärt. Eine ausführlichere Analyse dieses Ansatzes sowie eine empirische Anwendung dieser Methode auf den Entscheidungsprozess der EU findet sich bei STEUNENBERG et al. (1999).

<sup>33</sup> Dieser Ansatz basiert auf spieltheoretischen Grundlagen des nicht-kooperativen Spiels. Hierbei wird untersucht, was der Spieler während des Spiels tun und nicht tun kann, um dann die optimale Strategie für jeden Spieler zu finden. Hierzu siehe HOLLER und ILLING (1996, S. 53ff).

<sup>34</sup> „Each member of  $S$  represents a possible state of the world that may be the actual state (status quo), or the outcome of a vote division [...]. The state space must be embedded in some Euclidean space of dimension  $m \geq 1$ “ (FELSENTHAL und MACHOVER 2001, S. 92).

strukturen wie die der EU nicht erfassen. Dieses wird der Methode aber auch nicht abverlangt. Sie dient der Erfassung der quantitativen und nicht der qualitativen a priori Macht in einem Gremium mit bekannter Stimmengewichtung sowie einer festgesetzter Mehrheitsregel zur Beschlussfassung. Die Erweiterung des Machtindex um die Möglichkeit, räumliche Nähe und komplexe Entscheidungsprozeduren zu erfassen, scheint weder notwendig noch praktikabel zu sein.

Das folgende Kapitel 3.3 beinhaltet eine empirische Anwendung von Machtindizes (Shapley-Shubik- und Banzhaf-Index) am Beispiel der Machtverhältnisse im Ministerrat der EU. Hierbei werden die Argumente sowohl der Kritiker als auch Befürworter der Machtindex-Analyse bei den Entscheidungsprozessen in der EU berücksichtigt.

## **3.2 Anwendung der Machtindizes auf den Ministerrat der EU**

Bei der Analyse der Machtverhältnisse im Ministerrat der EU interessiert nur die quantitative Macht der Staaten im Ministerrat und deren Veränderung durch Erweiterung oder/und institutionelle Reformen, ohne Beachtung der jeweiligen Positionen. Jegliche Koalitionsmöglichkeiten der Länder werden somit als gleich wahrscheinlich angenommen. Man kann von dieser Voraussetzung ausgehen, da sich die Mitglieder in diesem europäischen Gremium nicht in ein gängiges Schema wie Links-Rechts-Fraktionen, wie z.B. in nationalen Parlamenten aufteilen lassen.

### **3.2.1 Auswirkung des Vertrages von Nizza auf die Machtverteilung im Ministerrat**

Wie bereits in Kapitel 2.2.1 erörtert, tritt am 1. November 2004 aufgrund der EU-Osterweiterung eine Neugewichtung der Stimmen für die einzelnen Staaten sowie die neu-konzipierte qualifizierte Mehrheit (dreifache Mehrheit) in Kraft. Die Machtverteilung in einer EU-25 wird mithilfe der Machtindizes Shapley-Shubik-Index (SSI) und Banzhaf-Index (BI) vergleichend zu der EU-15 in Tabelle 2 dargestellt:

**Tabelle 2: Machtverteilung in der EU-25 im Vergleich zu der EU-15 mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI)**

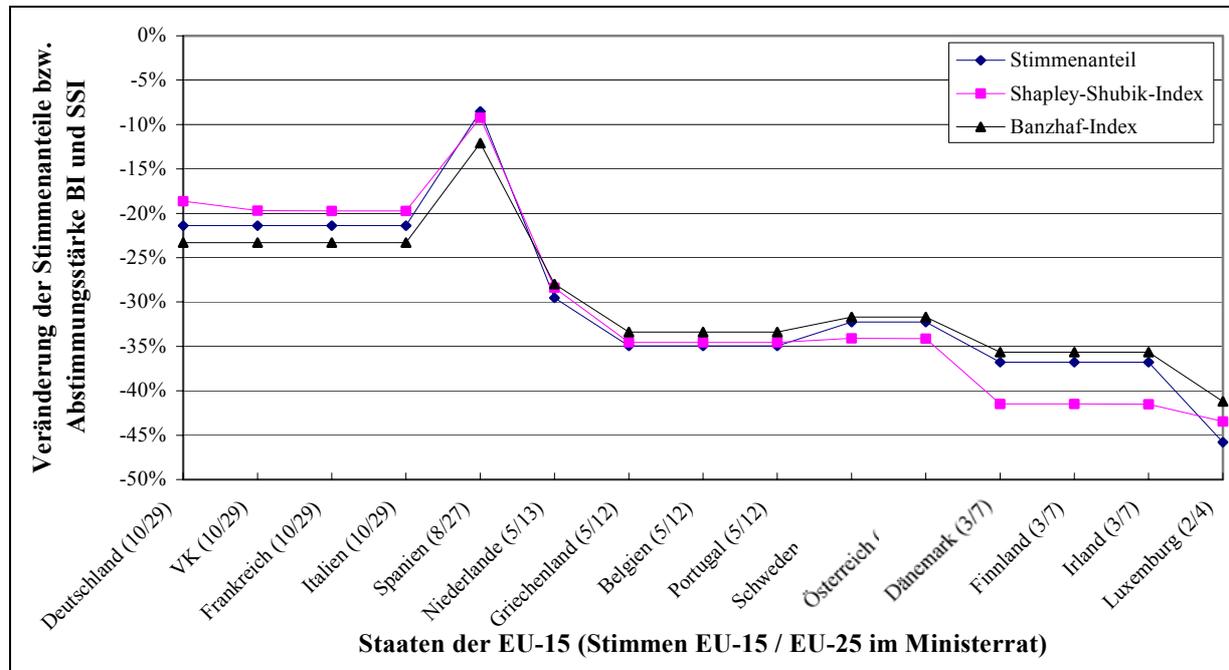
Land	Bevölkerung in 1000 <sup>1)</sup>	Bevölkerung in %	EU-15				EU-25 <sup>4)</sup>			
			Stimmen vor Nizza	SA <sup>2)</sup> im Rat in %	SSI in %	BI <sup>3)</sup> in %	Stimmen nach Nizza	SA <sup>2)</sup> im Rat in %	SSI in %	BI <sup>3)</sup> in %
Deutschland	82.205	18,23	10	11,49	11,67	11,16	29	9,03	9,49	8,56
Vereinigtes Königreich	59.766	13,25	10	11,49	11,67	11,16	29	9,03	9,37	8,56
Frankreich	58.892	13,06	10	11,49	11,67	11,16	29	9,03	9,37	8,56
Italien	57.189	12,68	10	11,49	11,67	11,16	29	9,03	9,37	8,56
Spanien	39.466	8,75	8	9,20	9,55	9,24	27	8,41	8,67	8,12
Polen	38.646	8,57					27	8,41	8,67	8,12
Niederlande	15.926	3,53	5	5,75	5,52	5,87	13	4,05	3,95	4,23
Griechenland	10.543	2,34	5	5,75	5,52	5,87	12	3,74	3,61	3,91
Tschechische Republik	10.272	2,28					12	3,74	3,61	3,91
Belgien	10.251	2,27	5	5,75	5,52	5,87	12	3,74	3,61	3,91
Ungarn	10.027	2,22					12	3,74	3,61	3,91
Portugal	10.008	2,22	5	5,75	5,52	5,87	12	3,74	3,61	3,91
Schweden	8.872	1,97	4	4,60	4,54	4,79	10	3,12	2,99	3,27
Österreich	8.110	1,80	4	4,60	4,54	4,79	10	3,12	2,99	3,27
Slowakei	5.401	1,20					7	2,18	2,07	2,31
Dänemark	5.340	1,18	3	3,45	3,53	3,59	7	2,18	2,07	2,31
Finnland	5.181	1,15	3	3,45	3,53	3,59	7	2,18	2,07	2,31
Irland	3.794	0,84	3	3,45	3,53	3,59	7	2,18	2,06	2,31
Litauen	3.698	0,82					7	2,18	2,06	2,31
Lettland	2.417	0,54					4	1,25	1,17	1,33
Slowenien	1.988	0,44					4	1,25	1,17	1,33
Estland	1.435	0,32					4	1,25	1,17	1,33
Zypern	689	0,15					4	1,25	1,17	1,33
Luxemburg	438	0,10	2	2,30	2,07	2,26	4	1,25	1,17	1,33
Malta	382	0,08					3	0,93	0,87	0,99
<b>GESAMT</b>	<b>450.936</b>	<b>100,00</b>	<b>87</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>321</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Anm: <sup>1)</sup> Zahlen für das Jahr 2000 in: BARATTA (2002). <sup>2)</sup> Stimmenanteil (Prozentanteil an der Gesamtstimmenzahl). <sup>3)</sup> Normalisierter Banzhaf-Index. <sup>4)</sup> Berechnung der Machtindizes mit Berücksichtigung der dreifachen Mehrheit: 232 von 321 Stimmen, einfache Mehrheit der Staaten, 62 Prozent der EU-Bevölkerung.

Quelle: Die Machtindex-Berechnungen wurden mit dem Programm „Indices of Power IOP 2.0“ von Thomas Bräuninger und Thomas König, Universität Konstanz durchgeführt. Das Programm findet sich unter <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html>.

Betrachtet man die Veränderung<sup>35</sup> des Stimmanteils und der „Macht“ (im Sinne der Indizes) bei einem Übergang zur Neugewichtung bzw. zur neuen qualifizierten Mehrheit gemäß dem Vertrag von Nizza, sind bei ausgewählten Ländern auffällige Ungleichmäßigkeiten zu beobachten (siehe Abbildung 6).

**Abbildung 6: Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-15-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-25 in Anlehnung an den Vertrag von Nizza**



Anm.: Die Staaten sind nach ihrer Bevölkerungsgröße angeordnet.

Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

Abbildung 6 zeigt deutlich, dass die Neugewichtung der Stimmen in Nizza das Ziel verfolgt, die Balance zwischen großen und kleinen Staaten zugunsten der Großen zu verändern. Dieses entspricht den Anforderungen des Amsterdamer Protokolls, welches eine Aufwertung der Staaten voraussetzt, die auf ihren zweiten Kommissar verzichten sollen:

„Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung der Union an gehört der Kommission [...] ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat an, sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmenwägung im Rat – sei es durch Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedsstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist; zu berücksichtigen sind dabei alle hierfür bedeutsamen Sachverhalte, insbesondere die Frage eines Ausgleichs für jene Mitgliedsstaaten, welche die Möglichkeit aufgeben, ein zweites Mitglied der Kommission zu benennen“ (Vertrag von Amsterdam, Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, Art. 1).

So verlieren die großen Staaten nur rund 20 Prozent, während die mittleren ca. 30 bis 40, die kleinen sogar bis 45 Prozent ihrer Stimmanteile bzw. ihrer Abstimmungsstärke einbüßen müssen. Spanien kann sich in den Stimmengewichtungsverhandlungen als Gewinner betrachten, denn die Südeuropäer verlieren nur knapp neun Prozent ihres Stimmanteiles. Der geringste Verlust der Abstimmungsstärke wird sowohl politisch als auch historisch begründet. Spanien verzichtete bei seinem Beitritt auf eine Gleichstellung bei der Stimmengewichtung mit den großen Staaten, erhielt jedoch im Gegenzug das Recht, zwei Kommissare zu benennen. Die-

<sup>35</sup> Die Veränderung bezieht sich immer auf die Staaten in der EU vor einer Erweiterung. Dabei wird die Differenz der Stimmanteile bzw. Abstimmungsstärke vor und nach der Erweiterung errechnet und durch den Status der Maße vor der Erweiterung dividiert. Ein positiver Wert kennzeichnet eine Zunahme, ein negativer Wert entsprechend einen Verlust der Stimmanteile bzw. Abstimmungsstärke durch die Erweiterung.

ses Privileg fiel in Nizza jedoch weg, und Spanien beharrte auf einen Ausgleich durch die Höhergewichtung der Stimmen im Rat. Die Gleichstellung mit den größten Staaten hat Spanien zwar nicht ganz erreicht, dennoch hat es von der Neugewichtung am meisten profitiert.

### **3.2.2 Auswirkung der Erweiterungen um die südosteuropäischen Staaten auf die Machtverteilung im Ministerrat in Anlehnung an den Vertrag von Nizza**

In der für Europa symbolischen Stadt Athen wurde am 16. April 2003 der EU-Beitritt von zehn neuen EU-Staaten besiegelt. Aber die Liste der Kandidaten scheint sich bald wieder zu füllen. Zu den sicheren EU-Anwärtern zählen heute Bulgarien und Rumänien, die auf einen Beitritt 2007 hoffen dürfen. Die Türkei zählt offiziell zu der EU-Anwärtern, gilt aber als der umstrittenste Kandidat der EU. Ungeachtet aller politischen Schwierigkeiten setzen sich die Vorbereitungen auf einen möglichen Beitritt der Türkei mit einer verstärkten Beitrittsstrategie fort. Erst Ende des Jahres 2004 wird die Entscheidung der EU-25 erwartet, welche bekannt geben wird, wann Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Hierbei ist es wichtig zu bemerken, dass trotz dieses Status die Türkei bei den offiziellen Berechnungen im Vertrag von Nizza gänzlich ausgeschlossen wurde. Zwar wurde dafür eine juristisch nachvollziehbare Begründung seitens der EU geliefert, die jedoch nicht die Tatsache verdecken konnte, dass die Bevölkerung der Türkei zahlenmäßig der deutschen sehr nahe kommt und somit sicherlich die bereits sehr schwierigen Verhandlungen außerordentlich verschärfen würde.

Die Tabelle 3 zeigt die Situation der Machtverteilung im Ministerrat in einer sich erweiternden Union<sup>36</sup> von EU-28 (Bulgarien, Rumänien und Kroatien<sup>37</sup>), EU-29 (Türkei) und EU-33<sup>38</sup> (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro und Mazedonien) in Anlehnung an den Vertrag von Nizza.

Die Machtindex-Werte im Zuge der EU-Erweiterungen nehmen gleichmäßig ab und nähern sich zunehmend den relativen Stimmanteilen an, insbesondere für die mittleren und kleinen Länder. Somit sind keine relevanten Auswirkungen der Machtverteilung durch die Beitritte, vor allem der Türkei, erkennbar. Erneut werden bei der Abbildung 7 die Veränderungen sowohl der Stimmanteile als auch der Machtindex-Werte für die Länder der EU-25 nach der Erweiterung betrachtet.

---

<sup>36</sup> Die Beitrittsreihenfolge der Staaten basiert auf einer hypothetischen Annahme der Autorin.

<sup>37</sup> Kroatien hat im Februar 2003 einen Beitrittsantrag gestellt und kann sich möglicherweise der nächsten Beitrittsgruppe um Bulgarien und Rumänien anschließen.

<sup>38</sup> Im Zweiten Jahresbericht zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa bekräftigt die Europäische Kommission ihre Erweiterungspläne um die Staaten des westlichen Balkans: „Die Vereinigung Europas ist erst dann vollständig, wenn der südöstliche Teil eingeschlossen ist.[...] Mit ausreichend politischem Willen und der Fähigkeit zur Reform und Übernahme der zentralen Werte und Prinzipien der Europäischen Union werden die westlichen Balkanländer ihrem eigenen individuellen Tempo entsprechend als nächste an der Reihe sein“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003, S. 4).

**Tabelle 3: Vergleich der Machtverteilung in einer sich erweiternden Union mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI) in Anlehnung an den Vertrag von Nizza**

Land	Bevölkerung in 1000 <sup>1)</sup>	Stimmen gemäß Nizza	EU-28 <sup>2)</sup>			EU-29 <sup>3)</sup>			EU-33 <sup>4)</sup>		
			SA <sup>5)</sup> in %	SS in %	BI <sup>6)</sup> in %	SA <sup>5)</sup> in %	SSI in %	BI <sup>6)</sup> in %	SA <sup>5)</sup> in %	SS in %	BI <sup>6)</sup> in %
Deutsch-	82.205	29	8,24	8,56	7,59	7,61	7,88	7,10	7,06	7,62	6,65
Türkei	67.461	29				7,61	7,87	7,10	7,06	7,49	6,65
VK	59.766	29	8,24	8,53	7,59	7,61	7,82	7,09	7,06	7,37	6,65
Frankreich	58.892	29	8,24	8,52	7,59	7,61	7,82	7,09	7,06	7,36	6,65
Italien	57.189	29	8,24	8,51	7,59	7,61	7,80	7,09	7,06	7,34	6,65
Spanien	39.466	27	7,67	7,86	7,25	7,09	7,20	6,76	6,57	6,64	6,30
Polen	38.646	27	7,67	7,86	7,25	7,09	7,20	6,76	6,57	6,64	6,30
Rumänien	22.435	14	3,98	3,92	4,17	3,67	3,60	3,87	3,41	3,34	3,53
Niederlande	15.926	13	3,69	3,62	3,90	3,41	3,34	3,61	3,16	3,09	3,29
Serb.-Montg. <sup>7)</sup>	10.616	12							2,92	2,83	3,05
Griechen-	10.543	12	3,41	3,33	3,61	3,15	3,07	3,34	2,92	2,83	3,05
Tsch. Rep.	10.272	12	3,41	3,33	3,61	3,15	3,07	3,34	2,92	2,83	3,05
Belgien	10.251	12	3,41	3,33	3,61	3,15	3,07	3,34	2,92	2,83	3,05
Ungarn	10.027	12	3,41	3,33	3,61	3,15	3,07	3,34	2,92	2,83	3,05
Portugal	10.008	12	3,41	3,33	3,61	3,15	3,07	3,34	2,92	2,83	3,05
Schweden	8.872	10	2,84	2,75	3,03	2,62	2,54	2,81	2,43	2,34	2,56
Bulgarien	8.167	10	2,84	2,75	3,03	2,62	2,54	2,81	2,43	2,34	2,56
Österreich	8.110	10	2,84	2,75	3,03	2,62	2,54	2,81	2,43	2,34	2,56
Slowakei	5.401	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Dänemark	5.340	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Finnland	5.181	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Kroatien	4.460	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Bosn.-Herzeg.	3.923	7							1,70	1,62	1,80
Irland	3.794	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Litauen	3.698	7	1,99	1,91	2,14	1,84	1,77	1,98	1,70	1,62	1,80
Albanien	3.411	7							1,70	1,61	1,80
Lettland	2.417	4	1,14	1,09	1,23	1,05	1,02	1,14	0,97	0,92	1,03
Mazedo-	2.031	4							0,97	0,92	1,03
Slowenien	1.988	4	1,14	1,09	1,23	1,05	1,02	1,14	0,97	0,92	1,03
Estland	1.435	4	1,14	1,09	1,23	1,05	1,02	1,14	0,97	0,92	1,03
Zypern	689	4	1,14	1,09	1,23	1,05	1,02	1,14	0,97	0,91	1,03
Luxemburg	438	4	1,14	1,09	1,23	1,05	1,02	1,14	0,97	0,91	1,03
Malta	382	3	0,85	0,80	0,93	0,79	0,75	0,85	0,73	0,68	0,78
<b>GESAMT</b>	<b>573.440</b>	<b>411</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Anm: <sup>1)</sup> Zahlen für das Jahr 2000 in: BARATTA (2002).

<sup>2)</sup> Erweiterung um Bulgarien, Kroatien und Rumänien.

<sup>3)</sup> Erweiterung um die Türkei.

<sup>4)</sup> Erweiterung um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien und Montenegro.

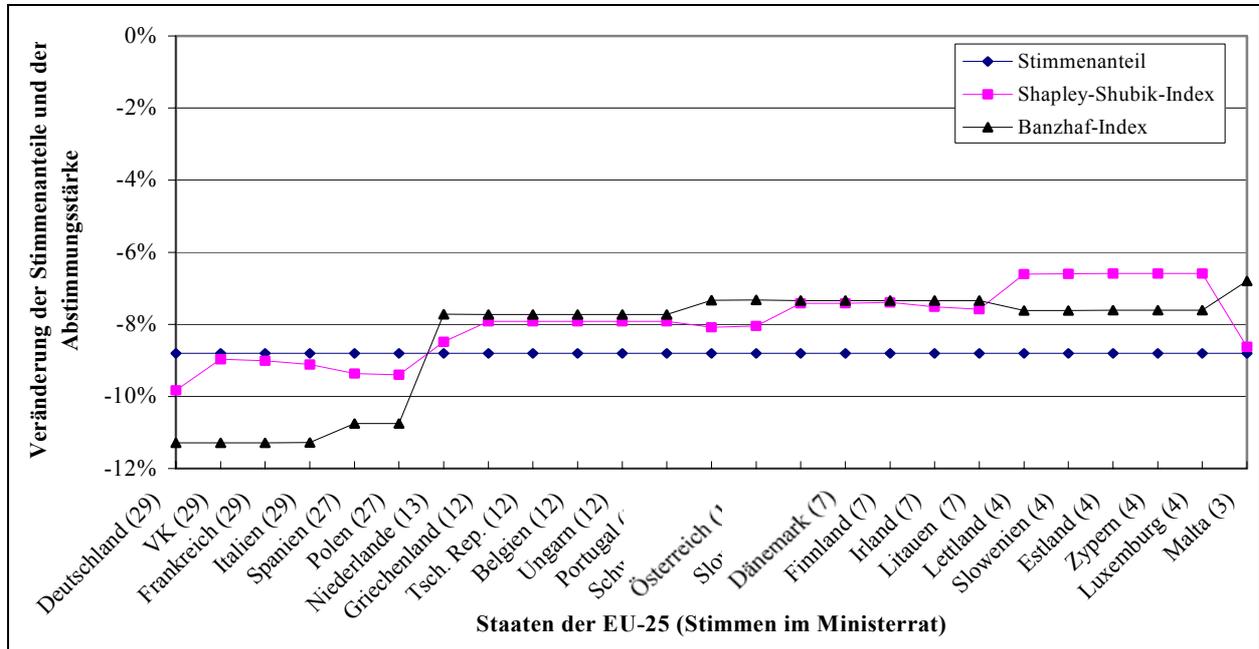
<sup>5)</sup> Stimmenanteil.

<sup>6)</sup> Normalisierter Banzhaf-Index.

<sup>7)</sup> Geschätzte Bevölkerungsdaten für 2002, laut CIA World Fact Book.

Quelle: Eigene Berechnung mit IOP 2.0.

**Abbildung 7: Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-28 in Anlehnung an den Vertrag von Nizza**



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

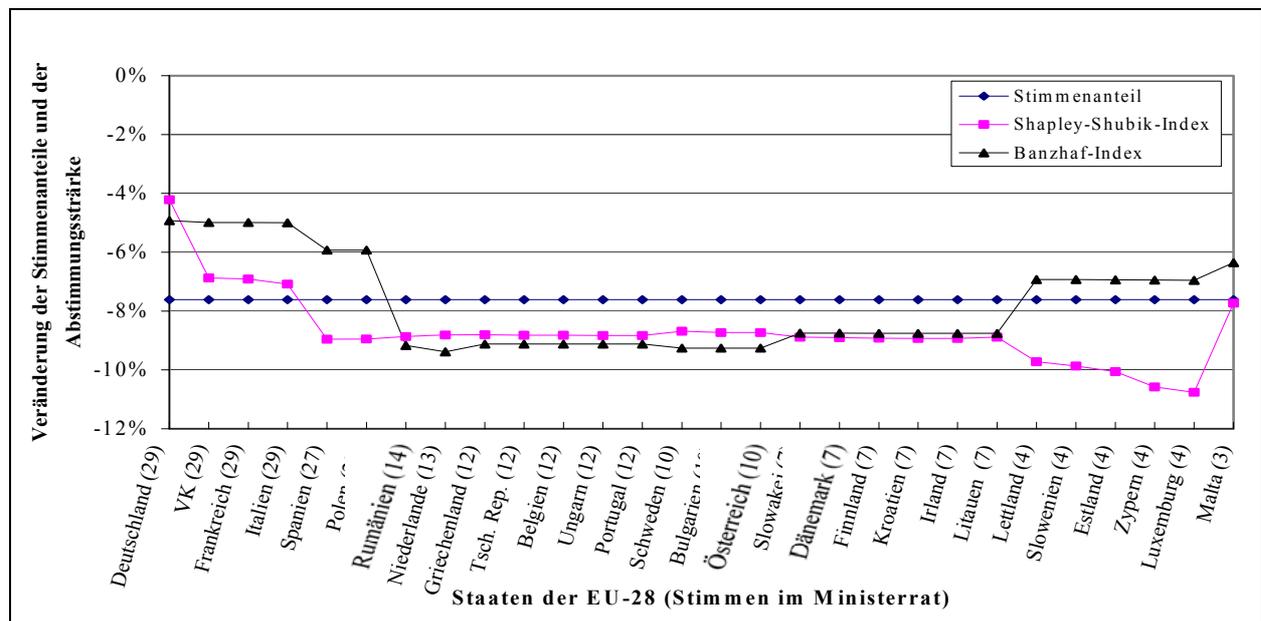
Abbildung 7 zeigt, dass der Verlust der Stimmenanteile für alle Staaten der EU-25 nach der Erweiterung um Rumänien, Bulgarien und Kroatien konstant 8,8 Prozent beträgt. Die Machtindizes jedoch zeigen zum Teil bedeutende Abweichungen. Demnach verlieren die großen Staaten der EU-25 zwischen 9 bis zu über 11 Prozent der Abstimmungsstärke, während die mittleren und kleinen Staaten (ausgenommen Niederlande und Luxemburg) lediglich weniger als 8 Prozent an Abstimmungsmacht verlieren. Folglich würden die mittleren und kleineren Staaten bei einem Beitritt der drei südosteuropäischen Ländern und in Anlehnung an den Vertrag von Nizza weniger Abstimmungsmacht einbüßen als die großen.

Abbildung 8 zeigt einen konstanten Verlust der Stimmenanteile für alle Staaten der EU-28 von 7,61 Prozent. Der Shapley-Shubik-Wert verdeutlicht jedoch, dass durch den Beitritt der Türkei wiederum die größten Staaten (besonders Deutschland mit 4,2 Prozent) weniger Abstimmungsstärke verlieren als die mittleren und kleinen Staaten. Der Verlust der Banzhaf-Abstimmungsmacht fällt neben den vier größten Staaten auch für Spanien und Polen geringer aus (bis knapp 6 Prozent) als für die mittleren und kleinen Staaten (Verlustwerte über 8 bis knapp 11 Prozent). Überraschenderweise verliert auch das kleinste Land Malta (mit einem Verlustwert von 7,7 bzw. 6,3 Prozent) weniger als die restlichen kleinen und mittleren Länder der EU-28.

Schließlich soll in Abbildung 9 die Machtveränderung im Ministerrat für die Staaten der EU-29 durch den Beitritt der Balkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Montenegro und Mazedonien dargestellt werden.

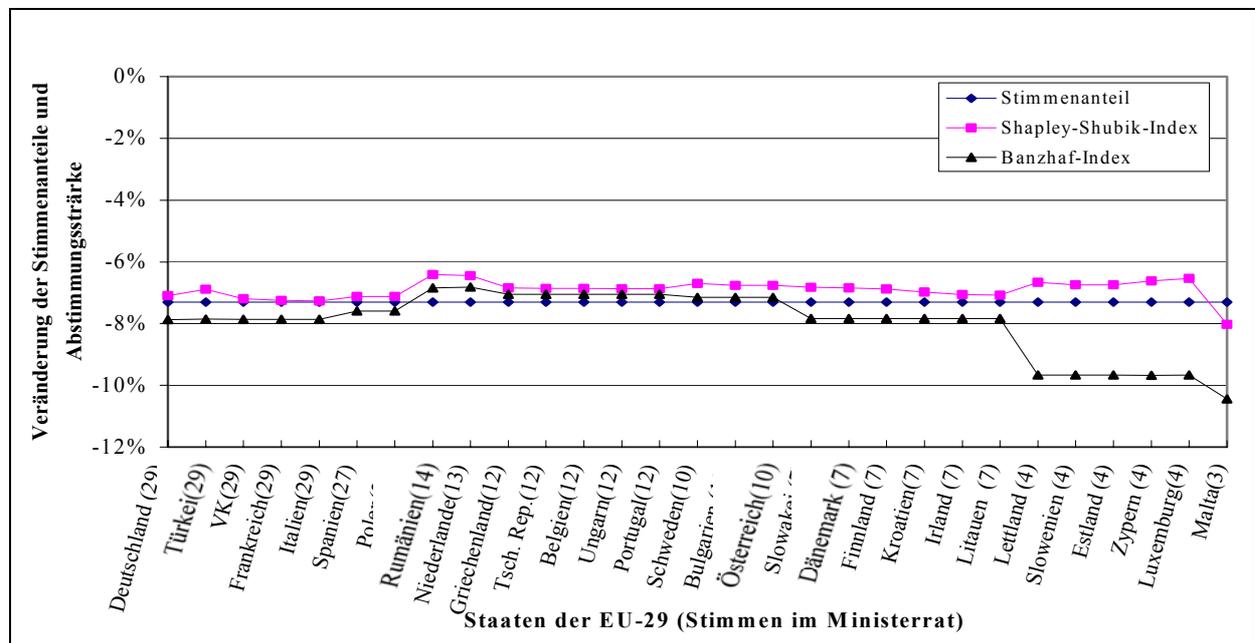
Interessanterweise ist der Verlust der Abstimmungsstärke beider Indizes für alle Länder der EU-29 (ausgenommen der kleinsten Länder beim Banzhaf-Wert) annähernd konstant zwischen 6 und 8 Prozent. Die Index-Werte weichen hierbei von dem Verlust des Stimmanteils für alle Länder (7,3 Prozent) nur gering ab.

**Abbildung 8:** Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-28-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Türkei in Anlehnung an den Vertrag von Nizza



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

**Abbildung 9:** Veränderung der Stimmanteile und Abstimmungsstärke der EU-29-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Länder des westlichen Balkans in Anlehnung an den Vertrag von Nizza



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die Machtindizes durchaus interessante Erkenntnisse über die Machtveränderung der Länder im Ministerrat aufdecken können, die durch die simple Betrachtung des Stimmanteils nicht immer sichtbar wurden. So ist für die rein quantitative Betrachtung der Machtverhältnisse im Ministerrat der Beitritt der drei Staaten Bulgarien, Kroatien und Rumänien für die mittleren und kleinen Staaten der EU-25 weniger verlustreich als für die großen Länder und die Niederlande. Diese Ergebnisse werden nur

durch die Betrachtung der Machtindizes deutlich. Der Verlust der relativen Stimmengewichtung ist dagegen bei gleichbleibenden institutionellen Bedingungen für alle Staaten der EU-25 gleich. Der alleinige Beitritt der Türkei zu einer EU der 28 ist im Vergleich zu dem Beitritt Bulgariens, Kroatiens und Rumäniens zur EU der 25 insgesamt weniger verlustreich. Die geringsten Einbußen in der Banzhaf-Abstimmungsstärke haben die großen sowie die kleinen Staaten der EU-29. Der Shapley-Shubik-Index zeigt, dass besonders Deutschland und die drei großen Staaten weniger Abstimmungsmacht durch den Beitritt der Türkei zur EU verlieren als die mittleren und vor allem die kleinen Länder. Die Betrachtung der Stimmanteile zeigt erneut eine konstante Veränderung der Machtverhältnisse durch den Beitritt für alle Staaten. Die Erweiterung der EU um die Länder des westlichen Balkan hat für alle Staaten der EU-29 eine relativ gleiche negative Veränderung der Machtverhältnisse zur Folge.

Diese Abweichungen der Machtindexwerte von den relativen Stimmanteilen nehmen bei dieser empirischen Untersuchung mit einer steigender Mitgliederzahl ab. Bei der Betrachtung der relativen Stimmanteile und der Machtindex-Werte bei der Erweiterung um zehn Staaten mit einer gleichzeitigen Neugewichtung der Stimmen und geändertem Mehrheitserfordernis durch die Vereinbarungen in Nizza sind keine gravierenden Abweichungen voneinander zu erkennen. Auch bei dem Vergleich der Veränderungen der Stimmenanteile bzw. der Stimmenstärke ist der Verlauf der drei Werte ähnlich. Die Werte der Machtindizes bei der Analyse der Erweiterungsszenarien (EU-28, EU-29, EU-33) unter den Bedingungen des Vertrages von Nizza sind erneut ähnlich den Stimmanteilen und zeigen somit keine unerwarteten Machtstrukturen auf. Mit der Zunahme der Mitgliedsstaaten in der EU nähert sich der Machtindex-Wert zunehmend den relativen Stimmanteilen. In einer EU-33 sind kaum noch nennenswerte Unterschiede zu erkennen. Die Betrachtung der Veränderung der Abstimmungsstärke (Abbildungen 7, 8 und 9) bestimmter Länder durch eine Erweiterung spiegelt z.T. interessante Ergebnisse wider, während die Veränderung der Stimmanteile für alle Länder konstant bleibt.

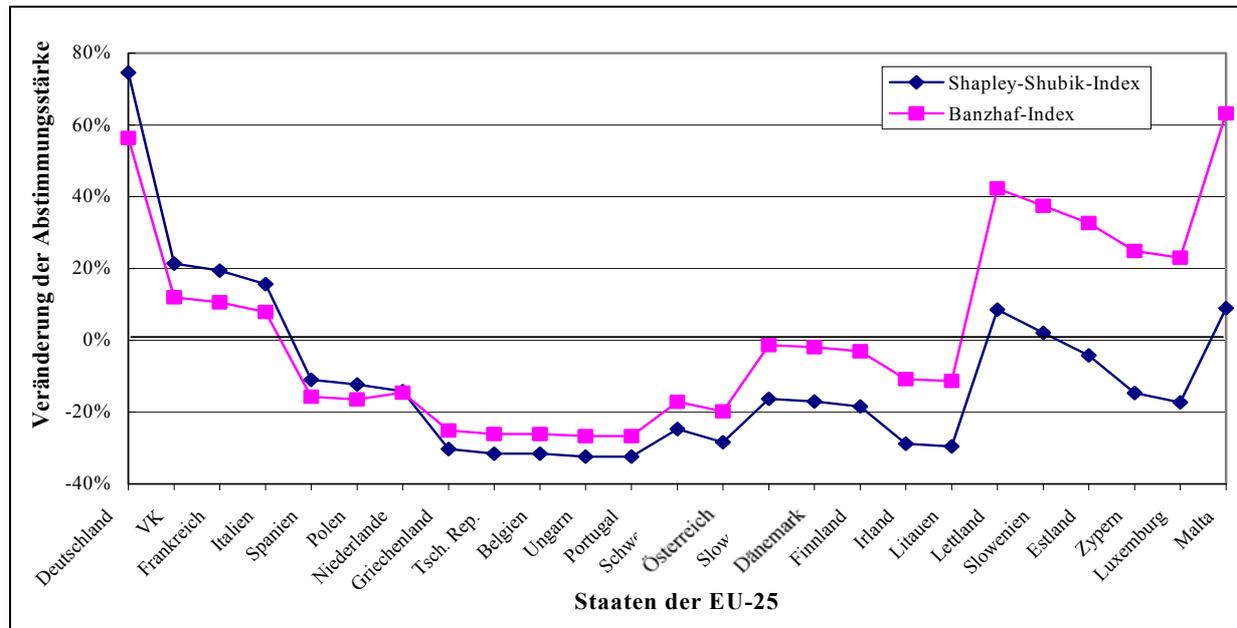
### 3.2.3 Auswirkung der Konventsvorschläge auf die Machtverteilung im Ministerrat

Die Vorschläge des Europäischen Konvents in dem Verfassungsentwurf sehen für die Entscheidungsfindung im Ministerrat ab 2009 eine neue qualifizierte (doppelte) Mehrheit vor. Demnach soll eine Beschlussfassung im Ministerrat eine absolute Mehrheit der Staaten und gleichzeitig 60 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Dieses Verfahren würde somit die Stimmengewichtung und die damit verbundene Diskussion der Staaten um die richtige Stimmenvergabe beenden.

Abbildung 10 zeigt eine Veränderung der Abstimmungsstärke der 25 EU-Staaten bei einem Übergang zu der neuen „doppelten Mehrheit“ gemäß den Konventsvorschlägen. Hierbei wird deutlich, dass neben Deutschland und den anderen drei bevölkerungsreichen Ländern sich auch kleine Staaten wie Malta und Lettland zu den Profiteuren der neuen qualifizierten Mehrheit zählen dürfen. Polen und Spanien haben sich vehement gegen die neue doppelte Mehrheit gewehrt. Aus der Sicht der Indizes verlieren die mittelgroßen sowie einige der kleinen Staaten der Europäischen Union der 25 wie Belgien, Portugal oder Irland mehr als Spanien oder Polen, demnach müsste ihre Kritik an dem neuen Abstimmungssystem weitaus größer ausfallen. Die starke Ablehnung der neuen qualifizierten Mehrheit durch Polen und Spanien ist unter anderem dadurch begründet, dass beide Staaten sich in Nizza eine besonders gute Verhandlungsposition erarbeitet haben. Demnach hatten sie mit jeweils 27 Stimmen nur zwei Stimmen weniger als die bevölkerungsreichsten Staaten der Europäischen Union. Nach den Konventsvorschlägen bzw. gemäß den Bevölkerungszahlen ist ihre Abstimmungsmacht jedoch nur halb so stark wie die von Deutschland. Aus der Abbildung 10 wird ersichtlich, dass Spanien und Polen zu den einzigen großen Staaten gehören, die an Abstimmungsstärke einbüßen müssen. Spanien ist zudem doppelt benachteiligt. Gemäß dem Vertrag von Nizza muss es ab

1. Januar 2005 auf seinen zweiten Kommissar verzichten. Dieser Verlust wurde in Nizza durch die hohe Stimmenvergabe im Ministerrat kompensiert. Sollten die Vorschläge des Konvents ab 2009 in Kraft treten, wäre die Entschädigung gegenstandslos.

**Abbildung 10: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch den Übergang von den Vereinbarungen im Vertrag von Nizza zu der neuen qualifizierten Mehrheit gemäß den Vorschlägen des Europäischen Konvents**



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

### 3.2.4 Auswirkung der Erweiterungen um die südosteuropäischen Staaten auf die Machtverteilung im Ministerrat in Anlehnung an die Konventsvorschläge

Die Tabelle 4 zeigt erneut die Situation der Machtverteilung im Ministerrat in einer sich erweiternden Union um die südosteuropäischen Staaten gemäß den Konventsvorschlägen.

Die Machtindex-Werte der neuen qualifizierten Mehrheit gemäß den Konventsvorschlägen, besonders der Banzhaf-Index, weichen teilweise recht deutlich vom prozentualen Bevölkerungsanteil ab. Insgesamt fällt auf, dass bei den größten und großen Staaten der EU bei allen Erweiterungsoptionen die Abstimmungsstärken der beiden Indizes geringer ausfallen als der prozentuale Anteil der Bevölkerung. Im Gegensatz liegen die Werte der Abstimmungsstärken für die mittleren und kleinen Staaten über dem Bevölkerungsanteil. Die Veränderungen der Abstimmungsstärke der Staaten, bedingt durch Beitritte der südosteuropäischen Länder, zeigen die Abbildungen 11 bis 12.

**Tabelle 4: Vergleich der Machtverteilung in einer sich erweiternden Union mit Hilfe von Banzhaf- (BI) und Shapley-Shubik-Index (SSI) und dem Bevölkerungsanteil in Anlehnung an die Konventsvorschläge**

Land	Bevölkerung in 1000 <sup>1)</sup>	EU-28 <sup>2)</sup>			EU-29 <sup>3)</sup>			EU-33 <sup>4)</sup>		
		Bev.-Anteil in %	SSI in %	BI <sup>5)</sup> in %	Bev.-Anteil in %	SSI in %	BI <sup>5)</sup> in %	Bev.-Anteil in %	SSI in %	BI <sup>5)</sup> in %
Deutschland	82.205	16,91	15,12	11,50	14,85	13,78	11,18	14,34	13,27	10,57
Türkei	67.461				12,19	10,88	9,18	11,76	10,49	8,68
VK	59.766	12,30	10,31	8,33	10,80	9,51	8,18	10,42	9,16	7,73
Frankreich	58.892	12,12	10,15	8,23	10,64	9,36	8,06	10,27	9,01	7,62
Italien	57.189	11,77	9,84	8,03	10,33	9,07	7,85	9,97	8,73	7,42
Spanien	39.466	8,12	6,88	5,96	7,13	6,19	5,79	6,88	5,96	5,46
Polen	38.646	7,95	6,77	5,89	6,98	6,05	5,68	6,74	5,83	5,36
Rumänien	22.435	4,62	4,08	4,03	4,05	3,78	3,80	3,91	3,60	3,55
Niederlande	15.926	3,28	3,14	3,34	2,88	2,86	3,05	2,78	2,70	2,84
Serb.-Montg. <sup>6)</sup>	10.616							1,85	1,99	2,26
Griechenland	10.543	2,17	2,38	2,77	1,90	2,11	2,43	1,84	1,98	2,25
Tsch. Rep.	10.272	2,11	2,33	2,74	1,86	2,06	2,40	1,79	1,94	2,22
Belgien	10.251	2,11	2,33	2,74	1,85	2,06	2,40	1,79	1,94	2,22
Ungarn	10.027	2,06	2,31	2,72	1,81	2,04	2,38	1,75	1,91	2,20
Portugal	10.008	2,06	2,31	2,72	1,81	2,04	2,38	1,75	1,91	2,20
Schweden	8.872	1,83	2,14	2,59	1,60	1,87	2,24	1,55	1,75	2,06
Bulgarien	8.167	1,68	2,04	2,51	1,48	1,78	2,16	1,42	1,65	1,99
Österreich	8.110	1,67	2,04	2,51	1,47	1,78	2,16	1,41	1,65	1,99
Slowakei	5.401	1,11	1,67	2,22	0,98	1,41	1,85	0,94	1,30	1,70
Dänemark	5.340	1,10	1,66	2,22	0,96	1,39	1,84	0,93	1,28	1,69
Finnland	5.181	1,07	1,63	2,19	0,94	1,37	1,81	0,90	1,26	1,66
Kroatien	4.460	0,92	1,53	2,12	0,81	1,27	1,73	0,78	1,16	1,59
Bosn.-Herzeg.	3.923							0,68	1,10	1,53
Irland	3.794	0,78	1,43	2,04	0,69	1,18	1,65	0,66	1,07	1,51
Litauen	3.698	0,76	1,42	2,03	0,67	1,16	1,64	0,64	1,06	1,50
Albanien	3.411							0,59	1,03	1,48
Lettland	2.417	0,50	1,25	1,90	0,44	1,00	1,50	0,42	0,90	1,37
Mazedonien	2.031							0,35	0,85	1,32
Slowenien	1.988	0,41	1,18	1,85	0,36	0,93	1,44	0,35	0,84	1,31
Estland	1.435	0,30	1,11	1,79	0,26	0,87	1,39	0,25	0,77	1,26
Zypern	689	0,14	1,01	1,71	0,12	0,76	1,29	0,12	0,66	1,17
Luxemburg	438	0,09	0,98	1,68	0,08	0,73	1,27	0,08	0,64	1,15
Malta	382	0,08	0,97	1,67	0,07	0,72	1,26	0,07	0,63	1,14
<b>GESAMT</b>	<b>573.440</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Anm: <sup>1)</sup> Zahlen für das Jahr 2000 in: BARATTA (2002).

<sup>2)</sup> Erweiterung um Bulgarien, Kroatien und Rumänien.

<sup>3)</sup> Erweiterung um die Türkei.

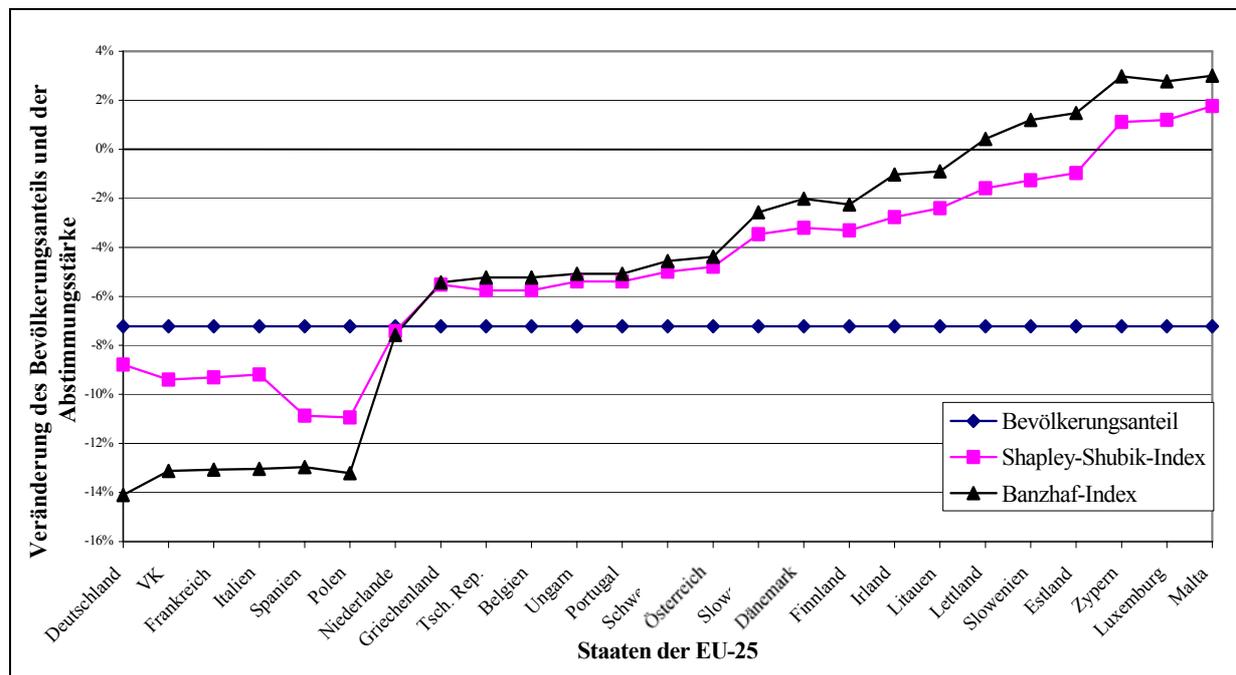
<sup>4)</sup> Erweiterung um Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien und Montenegro.

<sup>5)</sup> Normalisierter Banzhaf-Index.

<sup>6)</sup> Geschätzte Bevölkerungsdaten für 2002, laut CIA World Fact Book.

Quelle: Eigene Berechnung mit IOP 2.0.

**Abbildung 11: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-25-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung zu einer EU-28 in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents**



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

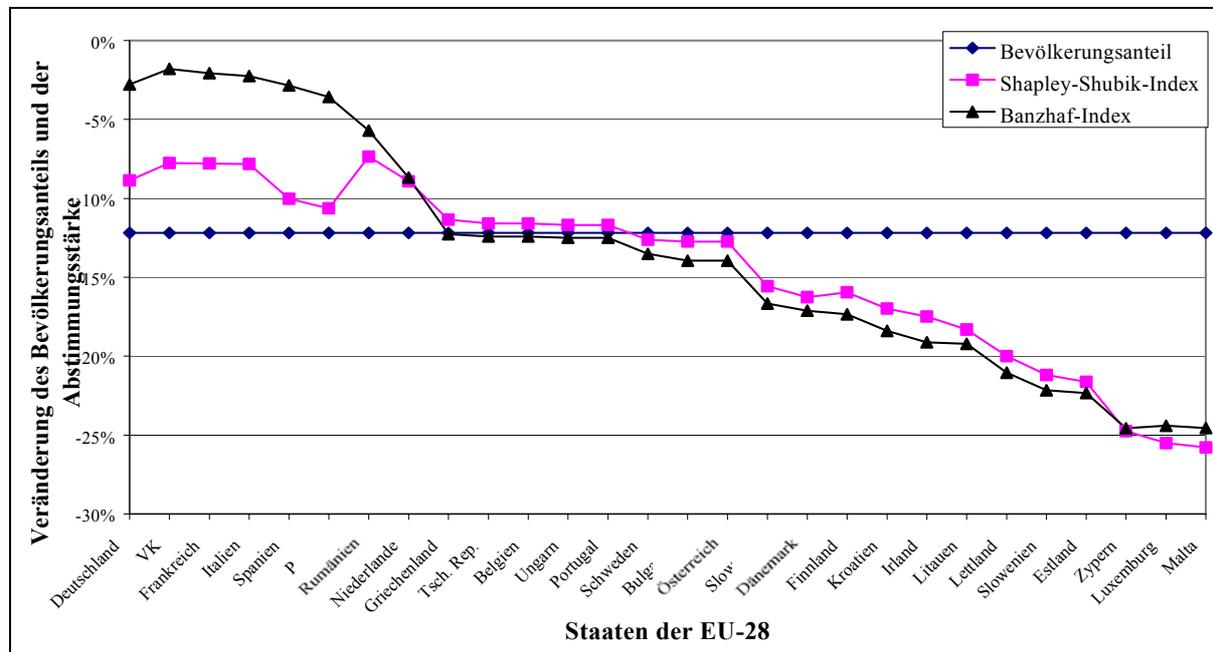
Abbildung 11 zeigt, dass vor allem die großen Staaten der EU-25 bei einem Beitritt Rumäniens, Bulgariens und Kroatiens hohe Verluste der Abstimmungsstärke einbüßen würden. Der Verlust wird beim Shapley-Shubik-Index besonders bei Polen und Spanien, beim Banzhaf-Index besonders bei Deutschland deutlich. Die Veränderung der beiden Indexwerte für die kleinen Staaten ist besonders hervorzuheben. Die Abstimmungsmacht der Staaten Litauen bis Malta (Banzhaf-Index) bzw. Zypern bis Malta (Shapley-Shubik-Index) steigt in einem Gremium mit 28 Mitgliedern. Dieses widerspricht der gängigen Annahme, dass der Zutritt „neuer“ Mitglieder generell einen Verlust der Abstimmungsmacht für „alte“ Mitglieder auslöst. Auch wenn die Machtzunahme bei den kleinsten Staaten der EU praktisch keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung hat, hätten diese Staaten in dieser Situation einen rationalen Grund, für eine Erweiterung des Gremiums zu plädieren. Diese Konstellation entspricht den bereits in Kapitel 3.1.3 erwähnten „Paradoxon der neuen Mitglieder“ (*paradox of new members*).

Der Verlust des prozentualen Bevölkerungsanteils ist, ähnlich wie der Verlust der Stimmanteile bei dem Vertrag von Nizza, konstant. Somit könnte man aus der reinen Betrachtung des Bevölkerungsanteils erneut keine Hinweise zu genaueren Veränderungen der Abstimmungsstärke der jeweiligen Staaten entnehmen. Weiterhin zeigt ein Vergleich mit der Berechnung der gleichen Erweiterungsoption in Anlehnung an den Vertrag von Nizza (siehe Abbildung 7) für die großen Staaten einen erwähnenswerten Unterschied. Der Verlust der Banzhaf-Abstimmungsstärke ist bei den Konventsvorschlägen für Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Spanien und Polen höher als bei dem Vertrag von Nizza. Die Veränderungen der Abstimmungsstärke der mittleren, kleinen und kleinsten Staaten fallen zudem bei den Konventsvorschlägen bei einer Erweiterung um Rumänien, Bulgarien und Kroatien deutlich günstiger aus als gemäß dem Vertrag von Nizza.

Ob die Türkei allein oder in einer Ländergruppe beitrifft, ist genauso wenig abzusehen wie das Aufnahmedatum des Staates zur Europäischen Union. In dieser Analyse wird jedoch von einem

alleinigen Beitritt dieses Staates ausgegangen, um die Auswirkungen auf die Machtverteilung im Ministerrat besser zu verdeutlichen (siehe Abbildung 12).

**Abbildung 12: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-28-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Türkei in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents**



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

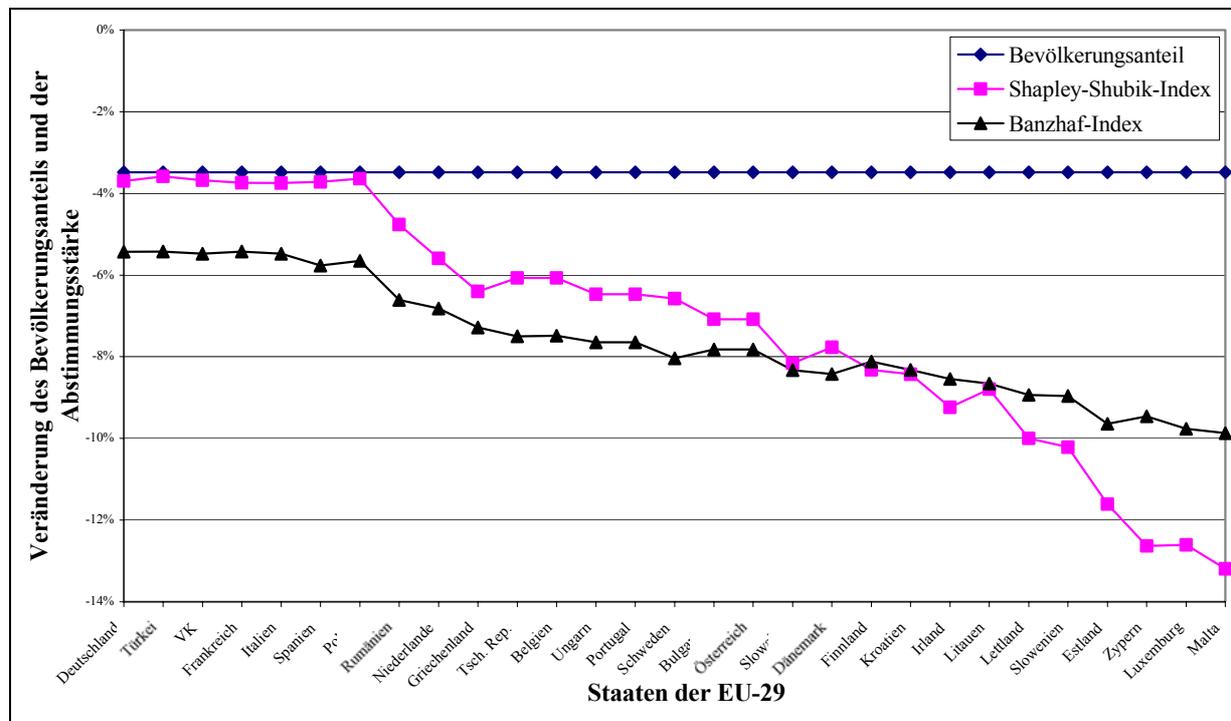
Abbildung 12 verdeutlicht enorme Konsequenzen für die Abstimmungsstärke durch den Beitritt der Türkei zu einer EU-28. Das bevölkerungsreiche Land bewirkt mit seinem Beitritt gemäß den Konventsvorschlägen mit 12,19 Prozent einen hohen Verlust des Bevölkerungsanteils für alle Staaten der EU-28 (bei dem Vertrag von Nizza waren es 7,61 Prozent). Die Index-Werte zeigen erneut deutliche Abweichungen vom prozentualen Bevölkerungsanteil. Ähnlich wie bei dem Vertrag von Nizza fällt der Verlust für die großen Staaten geringer aus als für die mittleren und kleinen Staaten. Möglicherweise kann das dadurch erklärt werden, dass die Türkei als ein bevölkerungsreiches Land die Entscheidungsgewalt der großen europäischen Staaten verstärken kann. So könnte z.B. Deutschland mit der Türkei und bereits zwei mittelgroßen Staaten, z.B. Polen und Spanien, mit der Bevölkerungsklausel eine Entscheidung verhindern. Während die mittleren und kleinen Länder der EU-28 bei dem Vertrag von Nizza einen Verlustwert zwischen 8 bis 11 Prozent hinnehmen mussten (s. Abbildung 8), fällt die negative Veränderung der Abstimmungsstärke für diese Staaten nach den Konventsempfehlungen zwischen 11 und knapp 26 Prozent aus.

Zu guter Letzt zeigt Abbildung 13 die Machtveränderung im Ministerrat der EU-29 durch den Beitritt der vier Staaten des westlichen Balkan, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro, wenn die Konventsempfehlungen angenommen würden.

Die Index-Werte in Abbildung 13 weichen erneut weitreichend vom prozentualen Bevölkerungsanteil ab und somit auch von der vergleichbaren Berechnung der Erweiterungsoption gemäß dem Vertrag von Nizza (s. Abbildung 9). Während nach dem Nizza-Vertrag die Veränderung bei allen drei Werten gleichmäßig zwischen 6 und 8 (ausgenommen der Banzhaf-Wert bei den kleinsten Staaten) verlief, reichen die Verlustwerte der beiden Indizes von knapp 4 bei den großen bis über 13 Prozent bei den kleinsten Staaten. Der Verlust des Bevölkerungsanteils liegt konstant über den beiden Index-Werten bei 3,48 Prozent. Es ist also denkbar, dass

die Bevölkerungszahl Serbiens und Montenegros (über 10 Mio.), ähnlich wie im Fall der Türkei, einen positiven Einfluss auf die Abstimmungsstärke der großen und mittelgroßen Staaten und entsprechend einen negativen Einfluss auf die Abstimmungsmacht der kleinen Staaten der Gemeinschaft in der Entscheidungsfindung nehmen kann.

**Abbildung 13: Veränderung der Abstimmungsstärke der EU-29-Mitgliedsstaaten durch die Erweiterung um die Länder des westlichen Balkans in Anlehnung an die Vorschläge des Europäischen Konvents**



Quelle: Eigene Berechnungen mit IOP 2.0.

Die Index-Analyse der Erweiterungsoptionen zur EU-33 gemäß den Konventsempfehlungen zeigt interessante Ergebnisse. Während die Berechnungen der Machtverhältnisse gemäß dem Vertrag von Nizza nur zum Teil abweichende Werte vom Stimmenanteil lieferten und diese Abweichungen mit einer zunehmenden Anzahl der Ministerratsmitglieder abnahm, so ergaben sich bei der Untersuchung der Machtverhältnisse im Rat mit der neuen qualifizierten (doppelten) Mehrheit durch Machtindizes wichtige Erkenntnisse. Zum Beispiel können die Konsequenzen für die Mitglieder der EU-25 bei dem Übergang von der Mehrheitserfordernis mit Stimmengewichtung zur doppelten Mehrheit gut dargestellt werden. Hierbei zählen neben Deutschland, das knapp 75 Prozent an Abstimmungsstärke gewinnt, die anderen drei bevölkerungsreichen sowie die kleinsten Staaten der EU-25 zu den Profiteuren der geplanten Entscheidungsfindungsreform. Die Auswirkungen künftiger EU-Beitritte auf die Machtverhältnisse im Ministerrat sind mithilfe von Machtindizes deutlicher sichtbar als bei einer reinen Betrachtung des Bevölkerungsanteils. Vor allem die Berechnung der Verluste und Gewinne der Abstimmungsstärke der Staaten zeigt, dass große Staaten bei dem Beitritt der Türkei und der Staaten des westlichen Balkans weniger Abstimmungsstärke einbüßen müssen als die mittleren und kleinen Staaten. Bei der Erweiterung um Rumänien, Bulgarien und Kroatien jedoch sind es die mittleren und kleinen Staaten, die von den geänderten Machtverhältnissen profitieren.

Noch einmal sollte betont werden, dass bei dieser Analyse die reine Abstimmungsstärke der Mitglieder mit gewichteten Stimmen bzw. ihrer Bevölkerungszahl interessiert. Der Ministerrat der EU ist dafür gut geeignet, da die Ratsmitglieder in kein Links-Mitte-Rechts-Schema,

wie das häufig in nationalen Parlamenten vorkommt, eingeteilt werden können und theoretisch alle Koalitionsmöglichkeiten gleich wahrscheinlich sind. Spezielle Präferenzen der Länder zu bestimmten Sachverhalten dürfen hierbei nicht berücksichtigt werden.

#### 4 ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieses Papier beinhaltet eine Analyse der Machtverteilung im Ministerrat einer erweiterten Europäischen Union. Neben den institutionellen Reformen, welche auf der Regierungskonferenz in Nizza beschlossen wurden, werden auch die Vorschläge des Europäischen Konvents untersucht. Mithilfe von zwei statistisch-mathematischen Machtmaßen (Machtindizes), dem Shapley-Shubik-Index sowie dem Banzhaf-Index, wurden die Veränderungen der Machtverhältnisse im Zuge der Erweiterung dargestellt. Basierend auf dem Vertrag von Nizza und den Konventsvorschlägen zeigen die Ausführungen zudem eine Situation der Machtbedingungen in einer EU nach dem Beitritt der südosteuropäischen Länder (einschließlich der Türkei und des westlichen Balkans). Die empirische Anwendung der mathematischen Methode beschränkt sich auf den Ministerrat der EU und ignoriert Präferenzen der Staaten.

Die Regierungskonferenz in Nizza hat in einzelnen Fällen unzulängliche Antworten auf die Fragen der institutionellen Reformen gegeben. Hartnäckige Positionen in den Verhandlungen und die immense Bedeutung, welche alle Mitgliedsstaaten der Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat beimaßen, haben letztendlich zu einer schwer durchschaubaren Beschlusslage geführt. Weiterhin wird am 1. November 2004 eine neue qualifizierte Mehrheitsregel eingeführt, die auf eine komplizierte dreifache Mehrheit hinausläuft. Viele Defizite und Lücken bezüglich einer handlungsfähigen und demokratischen Europäischen Union müssen jedoch im Post-Nizza-Prozess geschlossen werden.

Die Erarbeitung einer Europäischen Verfassung durch den Europäischen Konvent verfolgte das Ziel, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen und schließlich den Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu ebnen. Diese ging weit über das hinaus, was eine Regierungskonferenz hätte verwirklichen können und sollte einige Fehlentwicklungen des Vertrages von Nizza revidieren. Betreffend der Beschlussfassung im Ministerrat empfahl der Konvent die qualifizierte Mehrheitsregel zu vereinfachen. Ab 2009 würde demnach die Stimmengewichtung wegfallen und ein Beschluss müsste die einfache Mehrheit der Staaten sowie 60 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Der Verfassungsentwurf konnte jedoch nicht wie geplant unterzeichnet werden. Im Dezember 2003 scheiterte der EU-Verfassungsgipfel vor allem an der Änderung der Mehrheitsregel zur Beschlussfassung im Ministerrat. Während Deutschland und Frankreich die Verfassungsvorschläge unverändert annehmen wollten und die restlichen EU-Staaten nahezu stillschweigend zustimmten, wehrten sich besonders Polen und Spanien gegen eine rasche Einigung, welche eine weitreichende Machtverschiebung innerhalb der erweiterten Gemeinschaft auslösen würde.

Die Untersuchung der Machtveränderung mit Machtindizes gemäß den Vorschlägen zeigte, dass die neue „doppelte“ Mehrheit vor allem für bevölkerungsreiche Staaten (vor allem Deutschland) sowie für kleine Staaten wie Malta und Lettland der EU-25 eine vorteilhafte Veränderung in der Abstimmungsstärke hervorruft. Weiterhin zeigte die Analyse der Veränderung der Abstimmungsstärke im Ministerrat im Zuge künftiger Erweiterungen gemäß den Konventsempfehlungen interessante Ergebnisse. So fällt der Verlust der Abstimmungsstärke für die mittleren und kleinen Staaten bei einem Beitritt Bulgariens, Rumäniens und Kroatiens geringer aus als für die großen Staaten. Bei weiteren Beitritten, der Türkei sowie der Staaten des westlichen Balkans, verlieren wiederum die großen deutlich weniger Abstimmungsmacht als die mittleren und kleinen Staaten. Bei einem Vergleich der beiden Abstimmungssysteme mit den Machtindizes wird vor allem ein Unterschied deutlich. Der Wegfall der Stimmenge-

wichtung und dafür eine stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen hat zur Folge, dass künftige Erweiterungen (insbesondere durch bevölkerungsreiche Staaten) weitreichende Veränderungen der Abstimmungsstärke verursachen. Insbesondere treten für mittlere und kleine Staaten Machtverluste bis zu 25 Prozent auf. Bei der scheinbar komplexen dreifachen Mehrheitserfordernis basierend auf dem Vertrag von Nizza fallen dagegen die Verluste bei künftigen Erweiterungen für alle Staaten ähnlich aus und überschreiten selten einen Verlustwert von 11 Prozent. Weiterhin weichen die Machtindex-Werte kaum von den prozentualen Stimmenanteilen ab. Die demographische Komponente wird womöglich durch die Stimmengewichtung überlagert.

Unter Wissenschaftlern entstand in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Debatte über die Anwendung von Machtindizes auf die Entscheidungsprozesse in der EU. Die Kritik richtete sich in erster Linie auf die Tatsache, dass die Indizes nicht die Präferenzen der Staaten sowie die komplexen Entscheidungsprozeduren innerhalb der EU berücksichtigen können. Diese Argumente sind durchaus plausibel. Dennoch sollte man aus diesen Gründen die Machtindex-Analyse in der EU nicht völlig ausschließen. Eine Untersuchung bestimmter Institutionen (z.B. der Ministerrat) ohne qualitative Aspekte der Macht (Präferenzen der Staaten, Parteiprogramme) kann zu durchaus interessanten Ergebnissen führen, besonders bei einer Veränderung innerhalb des Gremiums, z.B. durch eine Erweiterung oder institutionelle Umgestaltung. Das europäische Ministergremium lässt sich nicht in ein gängiges Schema wie Links-Rechts-Fraktionen z.B. in nationalen Parlamenten aufteilen und eignet sich deshalb gut für eine Untersuchung der quantitativen Machtverhältnisse. Hierbei ergaben sich einige Erkenntnisse über Machtveränderung der Länder im Ministerrat, die durch die simple Betrachtung des Stimmen- bzw. Bevölkerungsanteils nicht immer sichtbar wurden.

Die Vorschläge des Europäischen Konvents bezüglich der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat sollten eine Vereinfachung der Beschlussfassung in diesem Gremium bezwecken und somit Handlungsfähigkeit in einer Europäischen Union mit 25 Mitgliedern und mehr gewährleisten. Sicherlich ist das Entscheidungsverfahren der „doppelten“ Mehrheit transparenter als das komplexe Mehrheitserfordernis gemäß dem Vertrag von Nizza. Ob allerdings die Handlungsfähigkeit durch dieses Verfahren verbessert wird, ist, angesichts des Vetorechts jedes Staates unter Berufung auf nationale Interessen, zweifelhaft. Was nützt eine Mehrheit von 60 Prozent der europäischen Bevölkerung samt der absoluten Mehrheit der Staaten, wenn z.B. Frankreich bei den Reformverhandlungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik ein Veto androht und einen politischen Konsenszwang veranlasst? Zudem ist nicht von der Hand zu weisen, dass durch die doppelte Mehrheit die Machtstellung der großen Staaten der Europäischen Union deutlich zunimmt. Es drängt sich die Frage auf, ob bei der Debatte um das Abstimmungssystem tatsächlich eine adäquate Repräsentanz aller Staaten gemäß den Bevölkerungszahlen oder Machtsicherung des „Kerneuropas“ im Vordergrund steht.

**LITERATURVERZEICHNIS**

- ANDERSEN S.S., ELIASSEN K.A. (Hrsg.) (1996): *The European Union: How Democratic Is It?*, London.
- BANZHAF, J.F. (1965): *Weighted Voting Does not Work: A Mathematical Analysis*, *Rutgers Law Review* 19, S. 317-343.
- BARATTA, M. (2002): *Der Fischer-Weltalmanach 2003*, Fischer-Verlag, Frankfurt/Main.
- BERG, S., LANE J.-E. (1996): *Game Theory, Power, and the European Community*, in: WIBERG, M. (Hrsg.): *Multidisciplinary Views on Strategic Interactions*, *University of Turku Studies on Political Science No. 14*, Turku, Finland, S. 17-34.
- BRAMS, S.J. (1975): *Game Theory and Politics*, New York.
- BRAMS, S.J., AFFUSO, P. (1976): *Power and Size: A New Paradox*, *Theory and Decision* 7, S. 29-56.
- BORCHARDT, K.-D. (2002): *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung*, 2. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
- DEEGAN, J., PACKEL, E.W. (1979): *A New Index of Power for Simple n-Person-Games*, *International Journal of Game Theory* 7, S. 113-123.
- DUBEY, P., SHAPLEY, L.S. (1979): *Mathematical Properties of the Banzhaf Power Index*, *Mathematics of Operations Research* 4, H. 2, S. 99-131.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002): *Agraraussschüsse – Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik (Fact-Sheet)*, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa, Zweiter Jahresbericht (KOM (2003) 139 endgültig) vom 26.3.2003*, Brüssel.
- EUROPÄISCHER KONVENT (2003): *Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf, 18. Juli)*, Brüssel.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2003): *Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht*, Brüssel.
- EUROPÄISCHE UNION (1997): *Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (1997/C 340/01)*, Brüssel.
- EUROPÄISCHE UNION (2001): *Vertrag von Nizza. Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (2001/C 80/01)*, Brüssel.
- EUROPÄISCHE UNION (2002): *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2002/ C 325/01) [nach dem Vertrag von Nizza gültigen Fassungen]*, Brüssel.
- FELSENTHAL, D., MACHOVER, M. (2000): *Enlargement of the EU and Weighted Voting in the Council of Ministers*, *LSE Voting Power Report, VPP 01/00*, <http://www.lse.ac.uk/votingpower>.
- FELSENTHAL, D., MACHOVER, M. (2001): *Myths and Meanings of Voting Power, Comments on a Symposium*, *Journal of Theoretical Politics* 13, H. 1, S. 81-97.
- FELSENTHAL, D., MACHOVER, M. (2001b): *The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting*, *Voting Power and Procedures Report, VPP 02/01*, <http://www.lse.ac.uk/votingpower>.
- FISCHER, D., SCHOTTER, A. (1978): *The Inevitability of the „Paradox of Redistribution“ in the Allocation of Voting Weights*, *Public Choice* 33, S. 49-67.

- GARRETT, G., TSEBELIS, G. (1996): An institutional critique of intergovernmentalism, *Journal of Theoretical Politics* 50, H. 2, S. 269-299.
- GARRETT, G., TSEBELIS, G. (1999): Why resist the temptation to apply power indices to the European Union, *Journal of Theoretical Politics* 11, H. 3, S. 291-308.
- GARRETT, G., TSEBELIS, G. (1999b): More reasons to resist the temptation of power indices in the European Union, *Journal of Theoretical Politics* 11, H. 3, S. 331-338.
- GIERING, C. (2001): Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Strategien für Europa, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 51-144.
- GIERING, C. (Hrsg.)(2003): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-ROM, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003.
- HEINEMANN, F. (2002): The political economy of EU enlargement and the Treaty of Nice, *European Journal of Political Economy* 19, S. 17-31.
- HENNING, C. (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik, Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen, Campus Verlag, Frankfurt/Main.
- HENRICHSMEYER, W., WITZKE, H.P. (1994): Agrarpolitik. Bewertung und Willensbildung, Bd.2, Stuttgart.
- HOLLER, M.J. (1982): Forming Coalitions and Measuring Voting Power, *Political Studies* 30, S. 262-271.
- HOLLER, M.J. (1984): A Public Good Power Index, in: HOLLER, M.J. (Hrsg.): Coalitions and Collective Actions, Würzburg, S. 51-59.
- HOLLER, M., ILLING, G. (1996): Einführung in die Spieltheorie, 3. Auflage, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg.
- HOLLER, M.J., WIDGRÉN, M. (1999): Why Power Indices for assessing European Union decision-making?, *Journal of Theoretical Politics* 11, H. 3, S. 309-320.
- HOLLER, M.J., KLIEMT, H., SCHMIDTCHEN, D., STREIT, M.E. (Hrsg.)(2002): Power and Fairness, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Band 20*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen.
- HOSLI, M.O. (1993): Admission of European Free Trade Association States to the European Community: Effects on Voting Power in the European Community Council of Ministers, *International Organization* 47, H. 4, S.629-643.
- HOSLI, M.O. (1994): Der potentielle Einfluss der Schweiz im EG-Ministerrat: eine Analyse auf Grund des Banzhaf-Machtindex, *Swiss Journal of Economics and Statistics* 130, S. 89-105.
- HOSLI, M.O. (1995): The Balance Between Small and Large: Effects of a Double Majority System on Voting Power in the European Union, *International Studies Quarterly* 39, S. 352-70.
- HOSLI, M.O. (1997): Voting Strength in the European Parliament: The Influence of National and of Partisan Actors, *European Journal of Political Research* 31, S. 351-366.
- JANNING J., GIERING, C. (1999): Strategien gegen die institutionelle Erosion, in: GIERING, C., JANNING, J., MERKEL, W., STABENOW, M.: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S.39-79.
- JOHNSTON, R. J., HUNT, A. J. (1977): Voting Power in the E.E.C.'s Council of Ministers: An Essay on Method in Political Geography, *Geoforum* 8 H. 1, S. 1-9.
- JOHNSTON, R. J. (1978): On the Measurement of Power: Some Reactions to Laver, *Environment and Planning* 10, S. 907-914.
- KUHN, H.W., TUCKER, A.W. (Hrsg.)(1953): Contributions to the Theory of Games, II, *Annals of Mathematics Studies* 28, Princeton University Press, Princeton.

- LANE, J.-E., MAELAND, R. (1995): Voting Power under the EU Constitution, *Journal of Theoretical Politics* 7, H. 2, S. 223–230.
- LANE, J.-E., MAELAND, R. (2002): Research note. A note on Nice, *Journal of Theoretical Politics* 14, H. 1, S. 123-128.
- LANE, J.-E., MAELAND, R., BERG, S. (1995): The EU Parliament: Seats, States and Political Parties, *Journal of Theoretical Politics* 7, H. 2, S. 395–400.
- LANE, J.-E., MAELAND, R., BERG, S. (1996): Voting Power under the EU Constitution, in: ANDERSEN, S.S., ELIASSEN, K.A. (Hrsg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London, S.165–186.
- LANE, J.-E., BERG, S. (1999): Relevance of voting Power, *Journal of Theoretical Politics* 11, H. 3, S. 309-320.
- LARUELLE, A., WIDGRÉN, M. (1998): Voting Power in a Sequence of Cooperative Games: The Case of EU Procedures, *IREs Discussion Paper No 9801*, Universit'e Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgium.
- MAURER, A. (2001): Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfehler für Mehrheitsentscheidungen, *Integration* 24, H. 2, S. 133-145.
- MAURER, A. (2003): Entscheidungsmodi im Rat und Entscheidungsverfahren Rat/EP, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- NAPÉL, ST., WIDGRÉN, M. (2002): The Power of an inferior player, in: HOLLER, M.J., KLIEMT, H., SCHMIDTCHEN, D., STREIT, M.E. (Hrsg.): *Power and Fairness, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Band 20*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen, S. 259–273.
- PENROSE L.S. (1946): The Elementary Statistics of Majority Voting, *Journal of the Royal Statistical Society* 109, S. 53-57.
- PETERS, T. (1996): Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union, *Aussenwirtschaft* 51, S. 223–243.
- RAPOPORT, A., COHEN, A. (1984): Expected Frequency and Mean Size of the Paradox of New Members, *Theory and Decision* 17, S. 29-45.
- RAPOPORT, A., COHEN, A. (1986): Paradoxes of Quarreling in Weighted Majority Games, *European Journal of Political Economy* 4, S. 285-291.
- SARCINELLI, U. (Hrsg.) (1990): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Bonn.
- SCHMIDTCHEN, D., STEUNENBERG, B. (2002): Strategic Power in Policy Games, in: HOLLER, M.J., KLIEMT, H., SCHMIDTCHEN, D., STREIT, M.E. (Hrsg.): *Power and Fairness, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Band 20*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen, S. 203-227.
- SCHMIDTCHEN, D., STEUNENBERG, B. (2002b): The Strategic Power Index – Responses – .
- SCHMUCK, O., WESSELS, W. (1990): Die Streitkultur in der EG: Konfliktlösung zwischen nationaler und gebündelter Interessenwahrnehmung, in: SARCINELLI, U. (Hrsg.): *Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern*, Bonn, S. 273-287.
- SHAPLEY, L.S. (1953): A Value for n-Person Games, in: KUHN, H.W., TUCKER, A.W. (Hrsg.): *Contributions to the Theory of Games, II, Annals of Mathematics Studies* 28, Princeton University Press, Princeton, S. 307-317.
- SHAPLEY, L.S., SHUBIK, M. (1954): A Method of Evaluating the Distribution of Power in a Committee System, *American Political Science Review* 48, H. 3, S. 787-792.
- STEUNENBERG, B., SCHMIDTCHEN, D., KOBOLDT, C. (1999): Strategic Power in the European Union. Evaluating the Distribution of power in Policy Games, *Journal of Theoretical Politics* 11, H. 3, S. 339-366.

- TAYLOR, P.J., JOHNSTON R.J. (1978): Population Distributions and Political Power in the European Parliament, *Regional Studies* 12, S. 61–68.
- TSEBELIS, G. (2002): Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton University Press, Princeton.
- TSEBELIS, G., YATAGANAS, X. (2002): Veto Players and Decision-making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic / Judicial Discretion, *Journal of Common Market Studies* 40, H. 2, S. 283-307.
- TURNOVEC, F. (2002): Evaluation of Commission's Proposal of Double Simple Voting Rule in the Council of Ministers in the European Union in: HOLLER, M.J., KLIEMT, H., SCHMIDTCHEN, D., STREIT, M.E. (Hrsg.): Power and Fairness, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Band 20*, Mohr Siebeck-Verlag, Tübingen, S. 103-122.
- WEIDENFELD, W. (Hrsg.)(2001): Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Bertelsmann Stiftung Verlag, Gütersloh.
- WEIDENFELD, W., WESSELS, W. (Hrsg.) (2002): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 8. Auflage, Europa Union Verlag, Bonn.
- WESSELS, W. (2001): Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution, *Journal of Common Market Studies* 39, H. 2, S. 197-219.
- WESSELS, W. (2002): Europäischer Rat, in: WEIDENFELD, W, und WESSELS, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 8. Auflage, Europa Union Verlag, Bonn, S.184-188
- WEBER, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen.
- WIBERG, M. (Hrsg.) (1996): Multidisciplinary Views on Strategic Interactions, *University of Turku Studies on Political Science No. 14*, Turku, Finland.
- WIDGRÉN, M. (1994): Voting Power in the EC: Decision Making and the Consequences of Two Different Enlargements, *European Economic Review* 38, S. 1153-1170.
- WIDGRÉN, M., KIRMAN, A. (1995): European Economic Decision Making Policy: Progress or Paralysis?, *Economic Policy* 21, S. 423-460.
- WILMING, C. (1995): Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union. Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

**DISCUSSION PAPERS  
DES INSTITUTS FÜR AGRARENTWICKLUNG  
IN MITTEL- UND OSTEUROPA (IAMO)**

**DISCUSSION PAPERS  
OF THE INSTITUTE OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (IAMO)**

- No. 1 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Promoting CEA Agricultural Exports through Association Agreements with the EU  
– Why is it not working?
- No. 2 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Comparing Measures of Competitiveness: Examples for Agriculture in the Central  
European Associates
- No. 3 POGANIETZ, W. R., GLAUCH, L. (1997):  
Migration durch EU-Integration? Folgen für den ländlichen Raum
- No. 4 WEINGARTEN, P. (1997):  
Agri-Environmental Policy in Germany – Soil and Water Conservation –
- No. 5 KOPSIDIS, M. (1997):  
Marktintegration und landwirtschaftliche Entwicklung: Lehren aus der Wirtschafts-  
geschichte und Entwicklungsökonomie für den russischen Getreidemarkt im Trans-  
formationsprozeß
- No. 6 PIENIADZ, A. (1997):  
Der Transformationsprozeß in der polnischen Ernährungsindustrie von 1989 bis  
1995
- No. 7 POGANIETZ, W. R. (1997):  
Vermindern Transferzahlungen den Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern in  
einer sich transformierenden Volkswirtschaft?
- No. 8 EPSTEIN, D. B., SIEMER, J. (1998):  
Difficulties in the Privatization and Reorganization of the Agricultural Enterprises in  
Russia
- No. 9 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., RUDOLPH, D., VAIKUTIS, V.,  
WANDEL, J. (1998):  
Restructuring the Lithuanian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 10 JASJKO, D., HARTMANN, M., KOPSIDIS, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1998):  
Restructuring the Latvian Food Industry: Problems and Perspectives

- No. 11 SCHULZE, E., NETZBAND, C. (1998):  
Ergebnisse eines Vergleichs von Rechtsformen landwirtschaftlicher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa
- No. 12 BERGSCHMIDT, A., HARTMANN, M. (1998):  
Agricultural Trade Policies and Trade Relations in Transition Economies
- No. 13 ELSNER, K., HARTMANN, M. (1998):  
Convergence of Food Consumption Patterns between Eastern and Western Europe
- No. 14 FOCK, A., VON LEDEBUR, O. (1998):  
Struktur und Potentiale des Agraraußenhandels Mittel- und Osteuropas
- No. 15 ADLER, J. (1998):  
Analyse der ökonomischen Situation von Milchproduktionsunternehmen im Oblast Burgas, Bulgarien
- No. 16 PIENIADZ, A., RUDOLPH, D. W., WANDEL, J. (1998):  
Analyse der Wettbewerbsprozesse in der polnischen Fleischindustrie seit Transformationsbeginn
- No. 17 SHVYTOV, I. (1998):  
Agriculturally Induced Environmental Problems in Russia
- No. 18 SCHULZE, E., TILLACK, P., DOLUD, O., BUKIN, S. (1999):  
Eigentumsverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen in Rußland und in der Ukraine – Befragungsergebnisse aus den Regionen Nowosibirsk und Shitomir
- No. 19 PANAYOTOVA, M., ADLER, J. (1999):  
Development and Future Perspectives for Bulgarian Raw Milk Production towards EU Quality Standards
- No. 20 WILDERMUTH, A. (1999):  
What Kind of Crop Insurance for Russia?
- No. 21 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., VAIKUTIS, V., WANDEL, J. (1999):  
Industrial Organisation of the Food Industry in Lithuania: Results of an Expert Survey in the Dairy and Sugar Branch
- No. 22 JASJKO, D., HARTMANN, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1999):  
Industrial Organisation of the Food Industry in Latvia: Results of an Expert Survey in the Dairy and Milling Branches
- No. 23 ELSNER, K. (1999):  
Analysing Russian Food Expenditure Using Micro-Data
- No. 24 PETRICK, M., DITGES, C. M. (2000):  
Risk in Agriculture as Impediment to Rural Lending – The Case of North-western Kazakhstan
- No. 25 POGANIETZ, W. R. (2000):  
Russian Agri-Food Sector: 16 Months After the Breakdown of the Monetary System

- No. 26 WEBER, G., WAHL, O., MEINLSCHMIDT, E. (2000):  
Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt  
(steht nicht mehr zur Verfügung – aktualisierte Version DP 42)
- No. 27 WAHL, O., WEBER, G., FROHBERG, K. (2000):  
Documentation of the Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model (CEEC-ASIM Version 1.0)
- No. 28 PETRICK, M. (2000):  
Land Reform in Moldova: How Viable are Emerging Peasant Farms? An assessment referring to a recent World Bank study
- No. 29 WEINGARTEN, P. (2000):  
Buchbesprechung: BECKMANN, V. (2000): Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft : Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation
- No. 30 BROSIG, S. (2000):  
A Model of Household Type Specific Food Demand Behaviour in Hungary
- No. 31 UVAROVSKY, V., VOIGT, P. (2000):  
Russia's Agriculture: Eight Years in Transition – Convergence or Divergence of Regional Efficiency
- No. 32 SCHULZE, E., TILLACK, P., GERASIN, S. (2001):  
Eigentumsverhältnisse, Rentabilität und Schulden landwirtschaftlicher Großbetriebe im Gebiet Wolgograd
- No. 33 KIELYTE, J. (2001):  
Strukturwandel im baltischen Lebensmittelhandel
- No. 34 ШУЛЬЦЕ, Э., ТИЛЛАК, П., ГЕРАСИН, С. (2001):  
Отношения собственности, рентабельность и долги крупных сельскохозяйственных предприятий в Волгоградской области
- No. 36 PETRICK, M. (2001):  
Documentation of the Poland farm survey 2000
- No. 37 PETRICK, M., SPYCHALSKI, G., ŚWITŁYK, M., TYRAN, E. (2001):  
Poland's Agriculture: Serious Competitor or Europe's Poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish voivodships and a comparison with German farms
- No. 38 HOCKMANN, H., KASHTANOVA, E., KOWSCHIK, S. (2002):  
Lage und Entwicklungsprobleme der weißrussischen Fleischwirtschaft
- No. 39 SCHULZE, E., TILLACK, P., PATLASSOV, O. (2002):  
Einflussfaktoren auf Gewinn und Rentabilität landwirtschaftlicher Großbetriebe im Gebiet Omsk, Russland

- No. 40 ШУЛЬЦЕ, Э., ТИЛЛАК, П., ПАТЛАССОВ, О. (2002):  
Факторы, влияющие на прибыль и рентабельность крупных сельскохозяйственных предприятий в Омской области в России
- No. 41 BAVOROVÁ, M. (2002):  
Entwicklung des tschechischen Zuckersektors seit 1989
- No. 42 FROHBERG, K., WEBER, G. (2002):  
Auswirkungen der EU-Osterweiterung im Agrarbereich
- No. 43 PETRICK, M. (2002):  
Farm investment, credit rationing, and public credit policy in Poland – A microeconomic analysis –
- No. 44 KEDAITIENE, A., HOCKMANN, H. (2002):  
Milk and milk processing industry in Lithuania: An analysis of horizontal and vertical integration
- No. 45 PETRICK, M. (2003):  
Empirical measurement of credit rationing in agriculture: a methodological survey
- No. 46 PETRICK, M., LATRUFFE, L. (2003):  
Credit access and borrowing costs in Poland's agricultural credit market: a hedonic pricing approach
- No. 47 PETRICK, M., BALMANN, A., LISSITSA, A. (2003):  
Beiträge des Doktorandenworkshops zur Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa 2003
- No. 48 SCHULZE, E., TILLACK, P., MOSASHWILI, N. (2003):  
Zur wirtschaftlichen Situation georgischer Landwirtschaftsbetriebe
- No. 49 ЛИССИТСА, А., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
Теоретические основы анализа продуктивности и эффективности сельскохозяйственных предприятий
- No. 50 ЛИССИТСА, А., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
Анализ Оболочки Данных (DEA) – современная методика определения эффективности производства
- No. 51 ЛИССИТСА, А., ОДЕНИНГ, М., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
10 лет экономических преобразований в сельском хозяйстве Украины – Анализ эффективности и продуктивности предприятий
- No. 52 STANGE, H., LISSITSA, A. (2003):  
Russischer Agrarsektor im Aufschwung? Eine Analyse der technischen und Skaleneffizienz der Agrarunternehmen
- No. 53 VALENTINOV, V. (2003):  
Social capital, transition in agriculture, and economic organisation: a theoretical perspective

No. 54 BORKOWSKI, A. (2003):  
Machtverteilung im Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza und den Konventsvorschlägen in einer erweiterten Europäischen Union

Die Discussion Papers sind erhältlich beim Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) oder im Internet unter <http://www.iamo.de>.

The Discussion Papers can be ordered from the Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO). Use our download facility at <http://www.iamo.de>.