

Thierry Feltgen

Veränderte Machtverteilung im Ministerrat nach der EU-Erweiterung

Gemessen an ihrer Bevölkerungszahl sind die kleinen Staaten gegenwärtig im Ministerrat der EU bei Abstimmungen übervertreten. Welche Auswirkungen ergeben sich hieraus für die Machtverteilung im Ministerrat? Wie ändern sich die Verhältnisse durch die Erweiterung der Europäischen Union?

Die vorliegende Arbeit untersucht mittels Shapley-Shubik-Indizes die Machtverteilung im Ministerrat der Europäischen Union (EU)². Das Ziel ist es, die Abstimmungsstärke der einzelnen Mitgliedstaaten vor und nach der Erweiterung der EU zu modellieren. Insbesondere wird auf die Problematik der Übergewichtung der kleinen Staaten eingegangen und versucht, mittels des Systems der doppelten Mehrheit eine Lösung für das Problem des „Demokratiedefizits“ im Ministerrat herauszuarbeiten. Bei der Analyse wird deutlich, daß beim aktuellen System mit qualifizierter Mehrheit die Machtverteilung im Ministerrat recht genau der Stimmengewichtung der einzelnen Staaten folgt. Außerdem kann gezeigt werden, daß es verschiedene Systeme mit doppelter Mehrheit gibt, die das Problem des „Demokratiedefizits“ lösen, ohne die Machtverteilung im Rat im Vergleich zum System mit qualifizierter Mehrheit wesentlich zu verändern.

Beschlußfassung im Ministerrat

Der Ministerrat ist das wichtigste Entscheidungsorgan der EU. Bei Abstimmungen im Rat sind gemäß dem EG-Vertrag vier verschiedene Abstimmungsverfahren möglich: die einfache Mehrheit, die qualifizierte Mehrheit, die doppelte Mehrheit und Einstimmigkeit.

Das wichtigste Entscheidungsverfahren im Rat ist die qualifizierte Mehrheit. Unter diesem Abstimmungsmodus findet gemäß Art. 148 Abs. 2 EGV eine Stimmengewichtung statt, die grob den Bevölkerungszahlen der Mitgliedsländer folgt, aber die kleinen Länder über-, und die großen untergewichtet. Maximal sind 87 Stimmen möglich, die qualifizierte Mehrheit liegt bei 62 Stimmen (ca. 70% der Stimmen), das

Quorum für ein Veto liegt entsprechend bei 26 Stimmen ($87 - 62 + 1$). Diese einfache qualifizierte Mehrheit kommt dann zum Tragen, wenn der Rat auf Initiative der Kommission Beschlüsse zu fassen hat (z.B. beim Verfahren der Rechtssetzung, wo der Rat nicht selbstständig aktiv werden kann). In Fällen, in denen der Rat ohne vorherigen Vorschlag der Kommission aktiv werden kann (z.B. bei der Auswahl der Mitglieder für die künftige Wirtschafts- und Währungsunion), bedarf es zur Annahme einer Vorlage zusätzlich zur qualifizierten Mehrheit der Stimmen der Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedstaaten. In bestimmten besonders wichtigen Fällen verlangen die Verträge einen einstimmigen Ratsbeschluß (z.B. Harmonisierung der indirekten Steuern). Entscheide mit einfacher Mehrheit sind in Art. 148 EGV zwar vorgesehen, kommen aber nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Im folgenden wird lediglich der wichtigste Abstimmungsmodus im Rat, nämlich die qualifizierte Mehrheit, berücksichtigt.

Übervertretung der kleinen Staaten

Die kleinen Staaten sind im Ministerrat (wie in allen anderen Gremien der EG) übervertreten. So kommen z.B. auf eine Stimme des deutschen Vertreters 8,1 Mill. Einwohner, während eine Stimme des luxemburgischen Vertreters lediglich für 200 000 Einwohner stehen muß. Die Begründung für diese „undemokratischen“ Verhältnisse im Ministerrat ist leicht nachzuvollziehen. Die EU besteht aus größeren und kleineren souveränen Staaten. Im Ministerrat werden die Interessen der einzelnen Staaten der EU durch ihre Minister vertreten. Da hier zwischenstaatliche Ent-

Thierry Feltgen, 27, Dipl.-Ing.-agr., graduiert in Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen.

¹ L. Shapley: A value for n-person games, in: A. Roth (Hrsg.): The Shapley Value, Cambridge 1988, S. 31.

² In der vorliegenden Arbeit wird dem herrschenden Sprachgebrauch folgend vom „Ministerrat der EU“ gesprochen, obwohl der Rat eigentlich ein Gremium der EG ist.

scheide getroffen werden, welche die Souveränität der einzelnen Staaten direkt betreffen, wurde der Akzent mehr auf die Einheit „Staat“ und weniger auf die Einheit „Einwohnerzahl“ gelegt.

Anhand eines einfachen Beispiels läßt sich jedoch zeigen, daß die Verzerrung der Stimmgewichte im Ministerrat zugunsten der kleineren Staaten nicht unproblematisch ist:

Es ist möglich, daß sich eine Koalition von Ländern bildet (alle Länder ohne Deutschland, Großbritannien und die Niederlande), die zwar nur 58,3% der Einwohner der EU vertritt, aber trotzdem eine qualifizierte Mehrheit erreichen kann.

Eine Koalition von Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, der Niederlande, Griechenland und Dänemark (87,3% der Bevölkerung der EU) kann hingegen die erforderliche Mehrheit nicht erreichen³.

Bei der Erweiterung der EU werden außer Polen mehrere kleine bis sehr kleine Staaten der Gemeinschaft beitreten. Ausgehend von den heute geltenden Stimmgewichten läßt sich auf die möglichen Stimmgewichte der zukünftigen Beitrittsstaaten schließen (siehe Tabelle 1).

Rechnet man das oben genannte Beispiel unter diesen erweiterten Bedingungen durch, wird deutlich, daß sich die Problematik weiter verschärft (die qualifizierte Mehrheit von 70% der Stimmen liegt jetzt bei 77 von 111 möglichen Stimmen):

Es ist möglich, daß sich eine Koalition von Ländern bildet (alle Länder ohne Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden), die zwar nur 52,5% der Einwohner der EU vertritt, aber trotzdem eine qualifizierte Mehrheit erreichen kann.

Eine Koalition von Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Spanien, Polen, den Niederlanden, Griechenland, Belgien und Portugal (87% der Bevölkerung der EU) ist hingegen nicht in der Lage, die erforderlichen 77 Stimmen zu erlangen.

Eine gewisse Verzerrung der Stimmen zugunsten kleiner Staaten im Rat ist zwar legitim, eine derart extreme Situation wie sie nach der Erweiterung entste-

³ Die Situation bei der Sperrminorität ist ähnlich: eine Koalition der kleinen Staaten der EG – Luxemburg, Irland, Finnland, Dänemark, Österreich, Schweden, Portugal, Belgien (14% der Einwohner der EG) – ist in der Lage, 30% der Stimmen zu erreichen und so eine Entscheidung zu blockieren.

⁴ G. Falkner, M. Nentwich: European Union: democratic perspectives after 1996, in: Schriftenreihen des Forschungsinstituts für Europafragen, Band 13, Wien 1995, S. 126.

Tabelle 1

Mögliche Stimmgewichtung der Beitrittsstaaten

	Einwohner in Mill.	% der EU	Stimmen im Rat	Einwohner/ Stimme in Mill.
Polen	38,00	8,81%	8	4,750
Tschechische Republik	10,30	2,39%	5	2,060
Ungarn	10,20	2,36%	5	2,040
Slowenien	2,00	0,46%	2	1,000
Estland	1,50	0,35%	2	0,750
Zypern	0,73	0,17%	2	0,365

hen würde, ist jedoch kaum zu rechtfertigen. Ein Abstimmungssystem mit doppelter Mehrheit kann das Übergewicht der kleinen Staaten teilweise entschärfen. Unter diesem System ist eine Vorlage erst dann angenommen, wenn die für die Vorlage stimmenden Länder nicht nur eine qualifizierte Mehrheit der Stimmen erreichen, sondern auch eine Mehrheit der Bevölkerung der EU vertreten. Das Problem der Sperrminorität hingegen bleibt bestehen: eine Entschärfung wäre nur durch eine Neugewichtung der Stimmen möglich. Dieser Vorschlag hat in der EU allgemein eine breite Zustimmung gefunden. Lediglich kleine Staaten befürchten einen zu großen Machtverlust. Welche Mehrheitsanforderungen sinnvoll sind, wird zur Zeit noch diskutiert⁴.

Dieser Beitrag soll auf der Basis des spieltheoretischen Modells der Machtindizes nach Shapley-Shubik einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, bei welcher Kombination von Stimmen- und Bevölkerungsmehrheit bei doppelter Mehrheit die Machtverschiebungen im Ministerrat im Vergleich zum System mit einfacher qualifizierter Mehrheit minimiert werden können.

Der Shapley-Wert

Die effektive Macht der einzelnen Staaten im Ministerrat der EU läßt sich schlecht anhand ihrer Stimmgewichtung bestimmen. Sie hängt auch von der erforderlichen Mehrheit sowie der Stimmgewichtung der anderen Mitglieder des Gremiums ab. Aber was ist eigentlich Macht? Im vorliegenden Fall wird „Macht“ als die Fähigkeit, auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen, definiert. Der Shapley-Shubik-Machtindex ermöglicht es, genau dies zu modellieren. Er gibt eine Antwort auf die Frage, in wieviel Prozent aller möglichen Fälle ein Land dadurch, daß es für oder gegen eine Vorlage stimmt, bewirken kann, daß sie angenommen oder abgelehnt wird. Das Resultat ist ein objektiv interpretierbarer und vergleichbarer Wert, der gewisse Einsichten in den komplexen Ablauf von Abstimmungen liefert⁵.

Gewichtete Abstimmungsspiele

Die Abstimmung in einem Gremium (Ministerrat der EU) läßt sich als „einfaches Spiel“ modellieren. Zur Beschreibung des Spiels sind die Anzahl Spieler n , die Stimmgewichte der einzelnen Spieler w_i sowie die zur Annahme einer Vorlage erforderliche Mehrheit q notwendig. Um die beiden Resultate „Annahme“ oder „Ablehnung“ ins Modell zu integrieren, wird die „charakteristische Funktion“ $v(K)$ definiert, die bei einem Abstimmungsspiel die Werte 0 oder 1 annehmen kann. Verfügt eine Koalition K von Spielern über genügend Stimmen, um die Abstimmung zu gewinnen (Stimmenzahl $\geq q$), nimmt die charakteristische Funktion $v(K)$ für diese Koalition den Wert 1 an, K ist eine „winning coalition“. Reicht die Stimmenzahl der Koalition hingegen nicht aus, nimmt die charakteristische Funktion $v(K)$ den Wert 0 an, K ist eine „losing coalition“.

Hier werden jedoch nicht nur Abstimmungen mit einfacher qualifizierter Mehrheit untersucht, sondern auch die Machtverteilung im Ministerrat im Falle eines Wahlmodus mit doppelter Mehrheit (qualifizierte Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der vertretenen Bevölkerung). Dazu wird das Produkt von zwei

gewichteten Abstimmungsspielen (G_1 und G_2) eingeführt: $G = G_1 \wedge G_2$. Eine Koalition gewinnt nur dann, wenn sie in G_1 und in G_2 gewinnt. Dies bezeichnet man als zusammengesetztes Spiel⁶.

Berechnung des Shapley-Wertes

Auf den bisher vorgestellten Annahmen baut die Berechnung des Shapley-Wertes auf, wobei die folgende Formel verwendet wird:

$$\sigma_i(i) = \sum_{K \subseteq N; i \in K} \frac{(k-1)!(n-k)!}{n!} [v(K) - v(K - \{i\})]$$

k steht für die Anzahl Spieler in der Koalition K und n für die Gesamtzahl der Spieler. Tritt der Spieler i der Koalition $K - \{i\}$ bei, erhöht sich der Wert der charakteristischen Funktion, den sich die Koalition sichern kann, um $v(K) - v(K - \{i\})$. Dieser Ausdruck steht für den marginalen Beitrag des Spielers i an die Koalition $K - \{i\}$. Dieser ist gleich 0, wenn $v(K)$ und $v(K - \{i\}) = 0$ oder 1, er ist gleich 1, wenn $v(K) = 1$ und $v(K - \{i\}) = 0$.

In der Aufsummierung zum Shapley-Wert werden demnach ausschließlich diejenigen Koalitionen berücksichtigt, in denen der letzte hinzutretende Spieler – der sogenannte „pivot-player“ – die „losing coalition“ in eine „winning coalition“ verwandelt. Man kann sich das folgendermaßen vorstellen: Die Verhandlungen um eine Vorlage werden so lange fortgesetzt, bis die von der Pro-Koalition erzielte Stimmenzahl gerade für einen Entscheid ausreicht. Sogenannte „Surplus-Koalitionen“, die mehr Spieler enthalten als unbedingt notwendig, werden nicht berücksichtigt.

⁵ Eine gute Übersicht über die Methode ist bei M. König: Eine spieltheoretische Analyse des Schweizerischen Parlamentes, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 132, Basel 1996, S. 64 ff., zu finden.

⁶ B. J. Brams, W. F. Lucas, Ph. D. Straffin (Hrsg.): Political and related models, New York 1983, S. 293.

Albrecht Weßer (Hrsg.) in Verbindung mit Ludwig Gramlich, Ulrich Häde und Franz Zehetner

Währung und Wirtschaft

Das Geld im Recht

Festschrift für Prof. Dr. Hugo J. Hahn zum 70. Geburtstag

Die Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. H.J. Hahn, LL.M. Harvard, versammelt 48 Beiträge vorwiegend zu Gegenständen des Geld- und Währungswesens, des internationalen und europäischen Währungsrechts, des europäischen Wirtschaftsrechts, des Rechts der internationalen Organisationen sowie Beiträge zu Einzelthemen.

Die Themen im Geld- und Währungswesen kreisen vorwiegend um die Unabhängigkeit der Zentralbanken im staatlichen und internationalen Recht und die Geldwertstabilität; die Beiträge im internationalen und europäischen Währungsrecht befassen sich vor allem mit der Organisation, Struktur und Funktionsweise der Europäischen Währungsunion, grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen sowie Funktionen des Euro als Geldwertklausel; im Bereich des internationalen und europäischen Wirtschaftsrechts werden z.B. nachhaltige Entwicklung, Finanzderivate, Freiheit des Warenverkehrs in der EG, Verhältnis EG – GATT, Exportkontrollen, die Rückforderung von Subventionen und der Schutz finanzieller Interessen im EG-Agrarrecht oder der Schutz des geistigen Eigentums im Völkerrecht behandelt.

1997, 756 S., geb., 198,- DM, 1445,- öS, 176,- sFr, ISBN 3-7890-4399-0

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Zur Bestimmung des Shapley-Wertes eines bestimmten Spielers werden die Shapley-Faktoren $\frac{(k-1)!(n-k)!}{n!}$ für alle Koalitionen, in denen der betreffende Spieler der „pivot-player“ ist, zu einem Endwert aufsummiert. Da man a priori keine Angaben über die Wahrscheinlichkeit der einzelnen Koalitionen hat, betrachtet man alle Permutationen der n Spieler als gleich wahrscheinlich. Der Shapley-Wert sagt nun aus, in wieviel Prozent aller möglichen Koalitionen ein Spieler der „pivot player“ ist.

Der große Vorteil der Machtindizes liegt darin, daß sie im Gegensatz zu verbalen Beschreibungen einen objektiven, vergleichbaren und gut interpretierbaren Wert zur Verfügung stellen. Leider gibt es auch eine Reihe gewichtiger Kritikpunkte. Eine zentrale Kritik an den Machtindizes liegt darin, daß die Wahrscheinlichkeit für alle möglichen Koalitionen als gleich angenommen wird. Es ist nicht möglich, Koalitionspräferenzen – z.B. bedingt durch ethnische Zugehörigkeit, ideologische Präferenzen, Blockbildungen, Wichtigkeit der Vorlage – zu berücksichtigen⁷. Eine Arbeit von Baldwin et al.⁸ gibt jedoch einen Anhaltspunkt, daß der Shapley-Index trotz seiner Mängel die reelle Machtverteilung im Rat nicht schlecht darstellt: Gemäß dort vorgestellter Berechnungen kann der Shapley-Machtindex den Mittelfluß von der EU an die Mitgliedstaaten signifikant erklären.

Die Machtindizes stehen also für die langfristige A-priori-Machtverteilung in Abstimmungsspielen, wobei keine Informationen über Präferenzen der Spieler, die Häufigkeit gewisser Koalitionen oder die Wichtigkeit einer bestimmten Vorlage verfügbar sind.

Die Machtverteilung im EU-Ministerrat

Im folgenden Abschnitt werden die oben vorgestellten Machtindizes auf den Ministerrat der EU angewendet. In einem ersten Teil werden die Machtverschiebungen innerhalb des Rates dargestellt, wie sie sich durch die Osterweiterung der EU bei unverändertem Abstimmungsmodus ergeben. Ausgehend von der Situation nach der Osterweiterung werden anschließend die Auswirkungen der doppelten Mehrheit auf die Machtverteilung im Rat anhand verschiedener Kombinationen von Stimmen- und Bevölkerungsmehrheit untersucht.

⁷ Weitere Kritik zum Shapley-Index und den Machtindizes im allgemeinen ist bei T. Peters: Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union, in: Aussenwirtschaft, 51. Jahrgang, Zürich 1996, S. 229 f., zu finden.

⁸ R. Baldwin et al.: The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy, April 1997, S. 164.

Tabelle 2
Gegenüberstellung der Machtindizes vor und nach der Erweiterung

Mitgliedsland (i)	Stimmgewichtung	Stimmgewichtung	Shapley-Wert in %	Machtverlust
D, GB, F, I	10	9,01 (11,49)	9,33 (11,67)	20,05
E	8	7,21 (9,20)	7,33 (9,55)	23,24
NL, GR, B, P	5	4,50 (5,75)	4,44 (5,52)	19,55
S, A	4	3,60 (4,60)	3,35 (4,54)	26,12
DK, FIN, IRL	3	2,70 (3,45)	2,63 (3,53)	25,31
L	2	1,80 (2,30)	1,70 (2,07)	17,84
PL	8	7,21 (-)	7,33 (-)	-
CZ, H	5	4,50 (-)	4,44 (-)	-
SLO, EST, CYP	2	1,80 (-)	1,70 (-)	-
Summe EU	111 (87)	100	100	
Durchschnitt EU				21,84

Die Zahlen in Klammern sind die Werte vor der Erweiterung.

In Tabelle 2 sind die Machtindizes unter der Annahme einer qualifizierten Mehrheit zusammengefaßt. Als Interpretationshilfe wurde neben den Shapley-Werten (σ_i) noch die Stimmgewichtung der einzelnen Länder im Rat (absolut und in % der Gesamtstimmzahl) sowie der Machtverlust⁹ der „alten“ EU-Mitgliedstaaten durch die Erweiterung angeführt.

Der Shapley-Wert von 9,33 für Deutschland nach der Erweiterung sagt aus, daß Deutschland in 9,33% aller möglichen Koalitionen der „pivot player“ ist: Der Vertreter Deutschlands kann also in 9,33% aller Fälle dadurch, daß er für oder gegen eine Vorlage stimmt, das Resultat der Abstimmung verändern.

Tabelle 2 zeigt zwei interessante Ergebnisse. Einerseits fällt auf, daß unter den getroffenen Annahmen der Shapley-Wert recht genau dem prozentualen Stimmgewicht der einzelnen Länder folgt. Die durch die Stimmgewichtung im Rat angestrebte Machtverteilung wurde also auch effektiv erreicht¹⁰. Andererseits kann man feststellen, daß die Veränderungen der Macht der „alten“ EU-Mitgliedstaaten nicht einheitlich erfolgt. Einige Staaten verlieren überdurchschnittlich an Einfluß, andere unterdurchschnittlich. Es ist aber kein deutliches Schema in den Machtverschiebungen festzustellen. Es ist nicht so, daß beispielsweise der Machtverlust um so höher ist, je größer das Land ist. Man kann jedoch feststellen, daß (abgesehen von

⁹ (σ_i vor der Erweiterung – σ_i nach der Erweiterung) / σ_i vor der Erweiterung.

¹⁰ Durch eine Stimmgewichtung muß nicht unbedingt eine derart günstige Machtverteilung entstehen: zur Zeit der Sechsergemeinschaft (1958 bis 1972) hatte Luxemburg mit seiner einen Stimme im Falle eines Entscheides mit qualifizierter Mehrheit nie die Möglichkeit, eine „losing coalition“ in eine „winning coalition“ von damals zwölf Stimmen zu verwandeln. Die A-priori-Abstimmungsstärke des Landes war also trotz einem Siebzehntel der Gesamtstimmzahl de facto gleich null.

Spanien) insbesondere jene Länder, die die gleiche Stimmgewichtung wie die Beitrittsstaaten haben, unterdurchschnittlich an Macht verlieren.

Auswirkungen der doppelten Mehrheit

Wie bereits dargelegt, besteht bei qualifizierter Mehrheit die Möglichkeit, daß sich eine Koalition von Ländern bildet, die lediglich 58,3% der Einwohner der EU (nach der Erweiterung 52,5%) vertritt, aber trotzdem eine qualifizierte Mehrheit erreichen kann. Durch die Vorgabe eines minimalen Bevölkerungsanteils kann die doppelte Mehrheit dieses Problem entschärfen.

Im folgenden werden einige Kombinationen von Stimmen- und Bevölkerungsmehrheit im Hinblick auf die Machtverteilung innerhalb des Rates untersucht. Tabelle 3 stellt die Machtverteilung im Rat dar, wenn die erforderliche Stimmenmehrheit bei 70% liegt und der für eine Mehrheit notwendige Bevölkerungsanteil 60%, 70% oder 80% annimmt. Als Interpretationshilfe werden neben den Shapley-Werten für die doppelte Mehrheit noch die Shapley-Werte der qualifizierten Mehrheit der Stimmen sowie der Bevölkerungsanteil der verschiedenen Länder an der EU angegeben.

Die Machtverteilung im Rat reagiert sehr deutlich auf die untersuchten Veränderungen der Mehrheitsanforderungen¹¹. Man kann feststellen, daß die Abstimmungsmacht der großen Staaten der EU (insbesondere Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien) mit steigenden Ansprüchen an die Bevölkerungsmehrheit deutlich zunimmt. Der Machtindex Deutschlands verdoppelt sich beispielsweise beim Übergang von 60% auf 80% der Bevölkerungsmehrheit. Auf der anderen Seite erleben die kleinsten Staaten der EU mit zunehmenden Anforderungen an die Bevölkerungsmehrheit einen starken Einbruch ihrer Abstimmungsmacht. Bereits bei einem Übergang von 60% der Bevölkerungsmehrheit auf 70% geht der Machtindex Luxemburgs um rund zwei Fünftel zurück. Bei einer Steigerung auf 80% der Bevölkerung bleibt Luxemburg sogar nur noch ein Achtel seiner ursprünglichen Abstimmungsmacht. Eine Änderung des Abstimmungssystems in diese Richtung wird wohl kaum konsensfähig sein.

Die Ausgestaltung der doppelten Mehrheitsregel hat also einen direkten Einfluß auf die Machtverteilung im Rat. Die Berechnungen zeigen aber ein höchst in-

¹¹ Ein ähnliches Bild zeigt sich, wenn man den Bevölkerungsanteil fixiert und die Stimmenmehrheit verändert.

Tabelle 3
Machtverteilung bei fester Stimmenmehrheit und variierender Bevölkerungsmehrheit

Mitgliedsland	% der EU-Bevölkerung	σ _i qualifizierte Mehrheit (%)	σ _i doppelte Mehrheit (%)		
			B60/S70	B70/S70	B80/S70
Deutschland	18,77	9,33	10,26	16,98	20,72
Großbritannien	13,39	9,33	9,61	11,43	12,42
Frankreich	13,30	9,33	9,60	11,38	12,33
Italien	13,14	9,33	9,60	11,32	12,12
Spanien	8,94	7,33	7,56	7,57	8,71
Polen	8,81	7,33	7,56	7,37	8,65
Niederlande	3,50	4,44	4,26	3,66	3,54
Griechenland	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Belgien	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Portugal	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Tschechische Rep.	2,39	4,44	4,24	3,22	2,57
Ungarn	2,36	4,44	4,24	3,20	2,56
Schweden	2,04	3,35	3,21	2,50	2,21
Österreich	1,88	3,35	3,20	2,43	2,04
Dänemark	1,19	2,63	2,51	1,82	1,16
Finnland	1,19	2,63	2,51	1,82	1,16
Irland	0,86	2,63	2,50	1,67	0,86
Slowenien	0,46	1,70	1,61	1,04	0,44
Estland	0,35	1,70	1,61	1,02	0,36
Zypern	0,17	1,70	1,60	0,97	0,24
Luxemburg	0,09	1,70	1,60	0,96	0,21
EU 21	100	100	100	100	100

„B60/S70“ bedeutet: Bevölkerungsmehrheit bei 60%, Stimmenmehrheit bei 70%.

Tabelle 4
Machtverteilung bei unterschiedlichen Mehrheitsanforderungen

Mitgliedsland	% der EU-Bevölkerung	σ _i qualifizierte Mehrheit (%)	σ _i doppelte Mehrheit (%)		
			B50/S60	B60/S70	B70/S80
Deutschland	18,77	9,33	10,22	10,26	10,69
Großbritannien	13,39	9,33	9,79	9,61	9,55
Frankreich	13,30	9,33	9,76	9,60	9,55
Italien	13,14	9,33	9,74	9,60	9,55
Spanien	8,94	7,33	7,27	7,56	7,02
Polen	8,81	7,33	7,27	7,56	6,88
Niederlande	3,50	4,44	4,29	4,26	4,28
Griechenland	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Belgien	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Portugal	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Tschechische Rep.	2,39	4,44	4,23	4,24	4,25
Ungarn	2,36	4,44	4,23	4,24	4,25
Schweden	2,04	3,35	3,41	3,21	3,60
Österreich	1,88	3,35	3,40	3,20	3,60
Dänemark	1,19	2,63	2,45	2,51	2,37
Finnland	1,19	2,63	2,45	2,51	2,37
Irland	0,86	2,63	2,42	2,50	2,37
Slowenien	0,46	1,70	1,62	1,61	1,73
Estland	0,35	1,70	1,61	1,61	1,73
Zypern	0,17	1,70	1,59	1,60	1,73
Luxemburg	0,09	1,70	1,58	1,60	1,73
EU 21	100	100	100	100	100

interessantes Resultat: Die Machtindizes bei einer doppelten Mehrheit von 70% der Stimmen und 60% der Bevölkerung unterscheiden sich nur wenig von denen unter dem einfachen System einer qualifizierten Mehrheit. Das bringt uns der Lösung des Problems des „Demokratiedefizits“ einen Schritt näher. Unter dem System der doppelten Mehrheit sind also Mehrheitsanforderungen zu finden, die die Machtverteilung im Vergleich zur qualifizierten Mehrheit nicht wesentlich verändern. Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, daß es noch weitere Mehrheitsanforderungen gibt, die diese Eigenschaft aufzeigen.

Unterschiedliche Mehrheitsanforderungen

Im Laufe der Analyse der Machtverteilung im Rat wurde deutlich, daß es mehrere Systeme der doppelten Mehrheit gibt, die die Machtverteilung im Vergleich zur einfachen qualifizierten Mehrheit der Stimmen nicht wesentlich verändern. In Tabelle 4 sind drei Beispiele für diesen Sachverhalt aufgeführt: die Paare Bevölkerungsmehrheit/Stimmenmehrheit von 50%/60%, 60%/70% und 70%/80%.

Das System der doppelten Mehrheit kann zwar die Problematik des „Demokratiedefizits“ lösen, doch es stellt sich die Frage, welche Mehrheitsanforderungen sinnvoll sind. Man muß sich bewußt sein, daß sich die Machtverteilung der einzelnen Fälle zwar nicht wesentlich unterscheidet, aber vom Fall „B50/S60“ zum Fall „B70/S80“ eine markante Verschärfung der Mehrheitsanforderungen stattfindet. Der Shapley-Wert gibt Informationen über den Anteil der Koalitionen, in denen ein Land „pivot player“ ist, sagt aber nichts über die absolute Anzahl möglicher Koalitionen: Vom Fall „B50/S60“ zum Fall „B70/S80“ nimmt diese stark ab!

Dies ist ein wichtiger Faktor beim Übergang von der einfachen qualifizierten Mehrheit zur doppelten Mehrheit, denn je weniger Koalitionen möglich sind, um so schwieriger wird es, eine Entscheidung zu fällen. Auf der anderen Seite sollten die Mehrheitsanforderungen aber nicht verwässert werden. Heute reicht eine qualifizierte Mehrheit von 70% der Stimmen. Um die Verschärfung der Mehrheitsanforderungen beim Übergang zur doppelten Mehrheit zu vermeiden, scheint das Abstimmungssystem „B50/S60“ am sinnvollsten zu sein.

Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Die vorliegende Arbeit analysiert die Machtverteilung innerhalb des Ministerrates der EU anhand der spieltheoretischen Machtindizes nach Shapley-Shubik. Der Shapley-Shubik-Machtindex sagt aus, in wieviel Prozent aller möglichen Koalitionen im Ministerrat ein Land dadurch, daß es für oder gegen eine Vorlage stimmt, das Resultat der Abstimmung verändern kann.

Es wurde deutlich, daß die Machtverteilung im Ministerrat unter dem Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit vor und nach der Erweiterung der EU recht nah den Stimmgewichten folgt. Außerdem bleibt der von den größeren Staaten der EU befürchtete Effekt einer Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der kleinen Staaten (da viele „Kleine“ beitreten) aus.

Weiterhin konnte gezeigt werden, daß das Problem des „Demokratiedefizits“ durch das System der doppelten Mehrheit entschärft werden kann. Außerdem ist es möglich, unterschiedliche Wahlmodi der doppelten Mehrheit zu finden, unter denen nicht nur diese Problematik gelöst wird, sondern auch die bisherige Machtverteilung unter der qualifizierten Mehrheitsregel erhalten bleibt.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.