

Daniel Vignes, Die Berechnung der qualifizierten Mehrheit, ein Geduldsspiel für 1996 (November 1994)

Legende: Mit Blick auf die Regierungskonferenz von 1996 nimmt Daniel Vignes, Chefredakteur der Revue du Marché commun et de l'Union européenne, im November 1994 den Kompromiss von Ioannina kritisch unter die Lupe, der seiner Ansicht nach das von Paul-Henri Spaak erdachte Gleichgewicht bei der Beschlussfassung stört und das Gewicht des Paares Deutschland-Frankreich reduziert.

Quelle: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Novembre 1994, n° 382. Paris: Éditions techniques et économiques. "Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996", auteur: Vignes, Daniel, p. 561-563.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU
Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/daniel_vignes_die_berechnung_der_qualifizierten_mehrheit_ein_geduldsspiel_fur_1996_november_1994-de-0eabc0aa-b1b9-4283-83ef-ea2f98cc2e27.html



Publication date: 05/07/2016

Die Berechnung der qualifizierten Mehrheit, eine knifflige Aufgabe für 1996

von Daniel Vignes

Als sich der Rat der Europäischen Union auf seiner informellen Tagung in Ioannina im März 1994 mit der Frage beschäftigte, wie viele Stimmen den vier neuen EU-Mitgliedern Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen bei der Berechnung der qualifizierten Mehrheit zugestanden werden sollten, wurde das gesamte System auf eine harte Probe gestellt. Bekanntlich muss die in Artikel 148.2 des Vertrags von Rom vorgesehene Gewichtung bei jeder Erweiterungsrunde neu berechnet werden und begünstigt die „kleinen“ Mitgliedstaaten (ursprünglich Belgien, Luxemburg und die Niederlande) auf Kosten der „großen“ (ursprünglich Frankreich, Deutschland (BRD) und Italien, und ab 1973 das Vereinigte Königreich). Der scharfsinnige Paul-Henri Spaak, seinerzeit Galionsfigur der Benelux-Länder, hatte diese Bestimmung im Vertrag von Rom formuliert. Leider traten in den Folgejahren mehr „kleine“ als große Länder der EWG bei. Nur das Vereinigte Königreich konnte als großes bezeichnet werden, denn Spanien mit seinen weniger als 40 Millionen Einwohnern erhielt nur zur Hälfte den Status eines großen Mitgliedstaates. Es zählt zwar zwei Kommissionsmitglieder, jedoch hat seine Stimme nur 80 % des Gewichts der Stimmen Frankreichs, Deutschlands, Italiens bzw. des Vereinigten Königreichs. In der Union der 16 gibt es vier Große und zwölf Kleine, also ein Viertel Große, während es im Jahr 1958 drei Große und drei Kleine gab, also die jeweils Hälfte.

Das Problem, das sich in Ioannina stellte, ging hauptsächlich auf den Antrag des Vereinigten Königreichs zurück, vielleicht aber auch ein wenig auf Spanien oder für kurze Zeit auch auf Italien, die aus verschiedenen Gründen der Auffassung waren, dass sie die neue Gleichung nicht genügend schützte, da sie zu sehr die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit begünstigte, von der sie eine Benachteiligung befürchteten. Böse Zungen — geben wir Ihnen das Wort — meinten, dass die bösen Engländer die Möglichkeit haben wollten, problemlos jede künftige Entwicklung der Gemeinschaft zu blockieren, indem sie lediglich einige Staaten (so wenig wie möglich) für sich zu gewinnen brauchten, die ebenso skeptisch waren wie sie selbst. Die Namen dieser der Feigheit bezichtigten Staaten seien nicht genannt, vielleicht vermutete man sie im Norden oder Nordwesten der Gemeinschaft ...?

Bei der Arbeit des Rates — soweit dieser die Beitrittsverhandlungen vorbereitete — brachten die Engländer ein ungewöhnliches Konzept ins Spiel, das der „Sperrminorität“, das heißt einer notwendigen Zahl gewogener Stimmen, um einen Beschluss zu verhindern. Die Zahl sollte nach diesem Herangehen — wie wir sagten — möglichst niedrig sein (die qualifizierte Mehrheit möglichst hoch). England wollte eine Minderheit von 23 von 90 Stimmen, während die anderen 27 wollten (über die Gesamtstimmenzahl von 90 und die Aufteilung zwischen den Staaten waren sich alle so ziemlich einig, nur Schweden fand, dass es nicht vier, sondern fünf Stimmen haben sollte, was ihm aber schließlich verweigert wurde). Nachstehend ⁽¹⁾ folgen die Gewichtungen, die schließlich erreicht wurden. Wenn England sich durchgesetzt hätte, würde die Zahl im zweiten Absatz nicht 64, sondern 68 Stimmen betragen.

Wir wollen nicht auf die ganzen Wirren der Verhandlung eingehen. Manche Mitgliedstaaten waren nicht prinzipiell gegen die englische Idee. Eine Mehrheit sprach sich allerdings für die Zahl 27 von 90 und eine qualifizierte Mehrheit von 64 Stimmen aus. Das Europäische Parlament zeigte sich entschlossen und erklärte, dass es dem Abschluss des Beitrittsvertrags nicht zustimmen würde, wenn das englische Konzept siegte. Es ist leicht erkennbar — wenn auch nur indirekt —, dass eine stärkere Gewichtung der Mitgliedstaaten bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit dem Parlament zum Nachteil gereicht.

Innerhalb des Rates wurden bei den Verhandlungen — wenn man der *Agence Europe* Glauben schenken kann — zahlreiche Kompromisslösungen vorgelegt. So sollte die Sperrminorität je nach Gegenstand der Beschlussfassung und Größe der Mitgliedstaaten unterschiedlich sein. Man meinte auch, dass die Sperrminorität in der ersten Lesung nicht die gleiche sein sollte wie in der zweiten, dass zunächst an der Zahl von 23 Stimmen festgehalten werden sollte (jeder Vorschlag, der weniger Stimmen erhielt, wäre dann sofort gebilligt), dass während einer kürzeren Zeit (drei Monate oder zwei Jahre?) darüber verhandelt werden sollte, ob sich ein einvernehmlicherer Text finden lässt und erst nach Ablauf dieser Frist der Text angenommen werden könnte, sofern nicht mindestens 27 Stimmen dagegen abgegeben wurden, und so

weiter und so fort. Die Engländer blieben hart, *23 or nothing*. Dadurch wurde die Angelegenheit immer komplexer führte zu vollständiger Verwirrung in dieser Angelegenheit, von der die mit dem Begriff der Sperrminorität wenig vertrauten Kunden der *Agence Europe* nichts begriffen.

Schließlich kam es dank der unvergleichlichen Ausdauer des (griechischen) EU-Ratsvorsitzenden, Th. Pangalos, zu einem Kompromiss ähnlich dem oben beschriebenen, der besagte, dass in einem Falle, da die Minderheit zwischen der englischen Zahl (23 von 90) und der der anderen Staaten (d. h. 26) liegt, mit anderen Worten, wenn eine geringe qualifizierte Mehrheit (oder eine starke Minderheit) vorliegt, die Entscheidung verschoben würde und man auf dem Verhandlungswege eine stärkere Basis für eine Einigung suchen würde. Man sprach allerdings bis zur Revision von 1998 nicht darüber, wie lange man verhandeln würde. Das war (sarkastisch gesprochen) der Kompromiss von Luxemburg, den man in einen Beschluss des Rates aufnahm, und nicht nur in das Protokoll der Tagung ⁽²⁾ mit der Zusage, später alles noch einmal zu überprüfen.

Es ist wahrscheinlich, dass diese Frage zu denen gehörte, die die Verhandlungen von 1996 vergiften sollten. Wenngleich sie eigentlich nicht zu den Fragen gehört, für die im Vertrag von Maastricht eine Revision vorgesehen ist, musste sie doch aufgrund ihrer Verbindung zur Ausübung der Entscheidungsgewalt dabei eine Rolle spielen, und das hatte der Rat in Ioannina beschlossen.

Nebenbei sollte man sich fragen — auch auf die Gefahr hin, als verkappter Engländer zu erscheinen —, ob man im Laufe der Zeit nicht das von P.-H. Spaak konzipierte Gleichgewicht der Beschlussfassung bis zur Revision von 1998 unwiderruflich entstellt hatte. Unbestreitbar reduziert dieses System, das angelegt war, um die „kleinen“ Mitgliedstaaten gegen die „großen“ zu schützen, nach vier Erweiterungen über Gebühr das Gewicht der großen Mitgliedstaaten. Wir wollen keinen Konflikt zwischen „groß“ und „klein“ provozieren — diese Unterscheidung lehnen wir objektiv ab. Wir sind auch gegen jede Missachtung der „Kleinen“ — alle Staaten sind gleich, sagte Vattel — und wollen keine Mehrheit von „Kleinen“ zugunsten einer Minderheit von „Großen“ ausschließen. Das so genannte französisch-deutsche Paar war aber durchaus nützlich für die Entwicklung der Gemeinschaft, und die Behauptung, man könne in der Union etwas erreichen, wenn Frankreich und Deutschland dagegen sind, halten wir für abenteuerlich. Aber das Risiko besteht — mit dem derzeitigen System seit 1985 — und es wird sich mit den künftigen Erweiterungen verstärken, wenn man ohne eine ernsthafte Umgestaltung des Mechanismus weitermacht.

Die Anwendung dieser qualifizierten Mehrheit, die wir nach vier Erweiterungen fast als quasi verfälscht ansehen — diese Auffassung werden wir später ausführlicher erläutern — könnte in einigen Bereichen verhängnisvoll sein. Denken wir an die Abstimmung über den Haushaltsplan, bei der das Europäische Parlament seit 1975 eine gleichwertige, wenn nicht gar größere Rolle spielt als der Rat. Was wäre von einem Haushaltsplan zu halten, der durch ein heimliches Einvernehmen des Europäischen Parlaments und eine geringe qualifizierte Mehrheit des Rates unter Ausschluss von zwei der großen Staaten zustandekäme?

Wir werden dies anhand einiger Beispiele illustrieren und bitten unsere Leser um Entschuldigung, dass wir an einige arithmetische Kenntnisse appellieren, die viele von ihnen seit der Schulzeit schon vergessen haben werden und die sie heute durch kleine japanische Rechenmaschinen ersetzen, die der frühere Kommissar Etienne Davignon sehr schätzte. Es geht um Prozent- und Schwellenberechnungen. Es sei daran erinnert, dass wir es beim Wortlaut von Artikel 148.2 (mindestens) mit der fünften Version seit dem Vertrag von Rom zu tun haben ⁽³⁾.

Der Prozentsatz der qualifizierten Mehrheit im Vergleich zur Gesamtzahl der gewichteten Stimmen ist seit 1958 quasi unverändert geblieben: 71 % (nach genauer Berechnung schwankt die Zahl seit 1958 zwischen 70,588 % und 71,428 %), und korrelativ liegt der Prozentsatz der Sperrminorität im Vergleich zur Gesamtzahl der gewichteten Stimmen — vorbehaltlich der in Ioannina vereinbarten Lockerung — stets bei 29 % ⁽⁴⁾.

Zudem verliert infolge der größeren Zahl von Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das französisch-deutsche Paar an Gewicht: 48 % im Jahr 1958, 34 % in der Gemeinschaft der Neun, 32 % in der Gemeinschaft der Zehn, 26 % in der Gemeinschaft der Zwölf und nur 22 % in der Europäischen Union Ausgabe 1994

(weniger als 15 % in der Union der 29, von der später die Rede sein soll!).

Ebenso konnte sich das Paar in der Gemeinschaft von 1958 einer Entscheidung widersetzen; in der Gemeinschaft der Zwölf *a fortiori* konnte es das nicht mehr, und erst recht nicht in der Gemeinschaft der 16, wo es einer stärkeren Unterstützung bedarf, um das zu erreichen.

Nehmen wir nun die Union der 22, nachdem die sechs MOEL (Polen, Tschechische Republik und Slowakische Republik, Ungarn, Rumänien und Bulgarien) beigetreten sind und diese damit 75 Millionen neue Bürger gewonnen hat. Wenn man davon ausgeht, dass die Zahl der gewichteten Stimmen folgendermaßen aussieht (jeweils) $8 + 5 + 3 + 5 + 6$ (7?) $+ 5$, dann betrüge die Gesamtzahl der gewichteten Stimmen 122, die Zahl der notwendigen Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit wäre 86 und die Sperrminorität läge bei 37. Eine taktische Allianz bestehend aus Frankreich, Deutschland, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden wäre immer in der Minderheit (ebenso wie Frankreich + Deutschland + Benelux + Dänemark).

Um eine Sperrminorität zu erreichen, bei der die vier Großen (die Länder mit zehn Stimmen), wenn sie gemeinsam dagegen stimmten, in der Minderheit wären, muss man sich eine Gesamtzahl der gewichteten Stimmen von 138 vorstellen, was aus heutiger Sicht kaum realisierbar erscheint, denn das würde den Beitritt fast aller folgenden Staaten voraussetzen — und der bringt Schwierigkeiten mit sich, die derzeit schwer zu überwinden zu sein scheinen — : Zypern (das nach seiner Bevölkerungszahl zwei Stimmen hätte), Malta (2), Estland (2), Lettland (2). Litauen (2), Schweiz (4), Liechtenstein (2), (wir schließen aus, dass die Fehlenden durch Island (2), die Republik Moldau (3) oder gar Jugoslawien (6) ersetzt würden; wir verzichten auch auf Hypothesen bezüglich dessen ehemalige Mitgliedstaaten, wenngleich wir den potenziellen Kandidaten Kroatien und Slowenien je zwei Stimmen geben würden, die vielleicht ein wenig zu sehr von einem Mitgliedstaat bevormundet werden, aber nicht im Streit mit einem anderen liegen.

Zweifellos wird man mir entgegnen, in dem zwei Absätze weiter oben genannten Fall einer Gemeinschaft der 22, in der 4 Länder, die dagegen sind (Frankreich + Deutschland + Vereinigtes Königreich oder Italien + Niederlande oder Belgien) unterliegen würden, weil sie nur ein Plus von 210 Millionen Einwohnern verkörpern ⁽⁵⁾, während auf der anderen Seite die 18 Länder mit der Stimmenmehrheit 260 Millionen Einwohner verkörpern, habe man es mit einem Fall zu tun, der als der allerdemokratischste angesehen werden kann, dass genau das die Demokratie ausmache und dass im Übrigen Jean-Jacques Rousseau gesagt habe, *Wenn die Hälfte plus eine Stimme gegen mich sind, heißt das, ich habe Unrecht*. Aber damit tötet man die Idee der *qualifizierten* Mehrheit, denn 261 gegen 211 ist eine *knappe* Mehrheit, was unter den Staaten nicht beliebt ist.

Im Übrigen müssten — außer dem Europäischen Parlament, dessen Gründe für die Ablehnung unserer Argumente bereits genannt wurden — auch die „kleinen“ Mitgliedstaaten ebenso reagieren.

Die Verhandlungen werden zu diesem Punkt durchaus schwierig sein. Diese delikate Frage könnte die immerhin grundlegende Frage der variablen Geometrie überlagern (harter Kern).

⁽¹⁾ Der Wortlaut der endgültig verabschiedeten Beitrittsakte erhält folgende Fassung (in Artikel 15):

„1. Artikel 148 Absatz 2 des EG-Vertrags und Artikel 118 Absatz 2 des Euratom-Vertrags erhalten folgende Fassung: '2. Ist zu einem Beschluss des Rates die qualifizierte Mehrheit erforderlich, so werden die Stimmen der Mitglieder wie folgt gewogen : Belgien: 5, Dänemark: 3, Deutschland: 10, Griechenland: 5, Spanien: 8, Frankreich: 10, Irland: 3, Italien: 10, Luxemburg: 2, Niederlande: 5, Norwegen: 3, Österreich: 4, Portugal: 5, Finnland: 3, Schweden: 4, Vereinigtes Königreich: 10. Rechtsakte kommen mit folgender Mindeststimmenzahl zustande:

- vierundsechzig Stimmen in den Fällen, in denen die Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind;

- vierundsechzig Stimmen, welche die Zustimmung von mindestens elf Mitgliedern umfassen, in allen anderen Fällen.“

Folglich beträgt die Gesamtzahl der gewichteten Stimmen 90 Stimmen

Schwellenwert für die qualifizierte Mehrheit 64 Stimmen

Sperrminorität 27 Stimmen

... außer bei Anwendung des Kompromisses von Ioannina.

⁽²⁾ Der Kompromiss von Ioannina lautet folgendermaßen: Beschluss des Rates vom 29. März 1994 betreffend die Beschlussfassung durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit. Der Rat der Europäischen Union beschließt:

Artikel 1

Wenn Ratsmitglieder, die zwischen 23 und 26 Stimmen haben, signalisieren, dass sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnen, wird der Rat alles daran setzen, um innerhalb einer angemessenen Frist und ohne die durch die Verträge und das abgeleitete Recht, so beispielsweise in den Artikeln 189 B und 189 C des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft, festgelegten verbindlichen Zeitgrenzen zu verletzen, zu einer zufrieden stellenden Lösung zu gelangen, die mit mindestens 68 Stimmen gebilligt werden kann. Während dieses Zeitraums ergreift der Präsident, mit Unterstützung der Kommission und stets im Einklang mit der Geschäftsordnung des Rates, jede notwendige Initiative, um die Schaffung einer möglichst umfassenden Grundlage für eine Einigung im Rat zu erleichtern. Er wird dabei von den Mitgliedern des Rates unterstützt.

Artikel 2

Dieser Beschluss wird im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Gegeben zu Brüssel, den 29. März 1994

Durch den Rat. Der Präsident.

⁽³⁾ Als Unterstützung für den Leser veröffentlichen wir nachstehend die Zahlen nach Artikel 148.2 seit 1958.

— Nach dem Vertrag von Rom werden die Stimmen der Mitgliedstaaten folgendermaßen gewichtet, bei einer erforderlichen Gesamtstimmenzahl von zwölf Stimmen: Belgien: 2, Deutschland: 4, Frankreich: 4, Italien: 4, Luxemburg: 1, Niederlande: 2.

— Nach dem Wortlaut von 1972 werden die Stimmen (aufgrund des Nichtbeitritts von Norwegen) folgendermaßen gewichtet, und die qualifizierte Mehrheit beträgt 41 Stimmen: Belgien: 5, Dänemark: 3, Deutschland: 10, Frankreich: 10, Irland: 3, Italien: 10, Luxemburg: 2, Niederlande: 5, Vereinigtes Königreich: 10.

— Nach dem Wortlaut von 1979 (Beitritt Griechenlands) werden die Stimmen folgendermaßen gewichtet, und die qualifizierte Mehrheit beträgt 45 Stimmen: Belgien: 5, Dänemark: 3, Deutschland: 10, Griechenland: 5, Frankreich: 10, Irland: 3, Italien: 10, Luxemburg: 2, Niederlande: 5, Vereinigtes Königreich: 10.

— Nach dem Wortlaut von 1985 (Spanien, Portugal) werden die Stimmen folgendermaßen gewichtet, und die qualifizierte Mehrheit beträgt 54 Stimmen: Belgien: 5, Dänemark: 3, Deutschland: 10, Griechenland: 5, Spanien: 8, Frankreich: 10, Irland: 3, Italien: 10, Luxemburg: 2, Niederlande: 5, Portugal: 5, Vereinigtes Königreich: 10.

— Wortlaut von 1994 (Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen) siehe Grundlagen der Stimmengewichtung in der Fußnote zu Seite 1, die Mehrheit beträgt 64 Stimmen.

⁽⁴⁾ Mit der Zahl von 27 Stimmen erhöht sich die Sperrminorität sogar auf 30 %; diese Anhebung des Durchschnitts der Minorität bedeutet eine neue Errungenschaft für die Delegationen, die die qualifizierte Mehrheit befürworten. Hier sei angemerkt, dass die Benelux-Staaten, die von Anfang an für die qualifizierte Mehrheit waren, sich gewünscht hätten, dass im Rahmen der ^{vierten} Erweiterung die Schwelle für die qualifizierte Mehrheit nur 54 Stimmen beträgt (statt 64), das heißt dass die Sperrminorität auf 40 % geklettert wäre! Das war allerdings nur eine erste Verhandlungsposition, die niemals wirklich verteidigt wurde (siehe Agence Europe vom 3. März 1994).

Zugleich sei angemerkt, dass die britische These einer Minderheit von 23 Stimmen nur die Konsolidierung der in der Gemeinschaft der 12 geltenden Zahl war (Wortlaut von 1985). Dies bedeutete einen Prozentsatz von 25,5 %. In Wahrheit verfolgte bei diesem ganzen Streit jeder eine gewisse Logik, immerhin eine Logik der Unbeweglichkeit: Das Vereinigte Königreich wollte die Sperrminorität für alle Zeit – trotz aller Erweiterungen – bei 23 Stimmen (Zahl von 1985) festschreiben und keine Anhebung zulassen; die Benelux-Länder wollten die Schwelle auf 54 festlegen wie im Jahr 1985. Man entschied sich im Text für die Festschreibung des Prozentsatzes, was vielleicht nicht die schlechteste Lösung ist!

⁽⁵⁾ Unsere Zahlen beziehen sich auf die Bevölkerungszahl von 1993. Man stützte sich auch auf diese Zahlen, um den sechs MOEL eine Stimmengewichtung zuzuweisen.