

EU - Institutionen und Aufgaben

Ergänzungen zum Text „The EU“ aus die ZEIT Nr. 12 vom 15. März 2001

5 Tage- und nächtelang wurde verhandelt auf dem FU-Gipfel in Nizza im Januar, dann hatten sich die Emissäre endlich über die neue Stimmenverteilung im Rat der Europäischen Union geeinigt. Vor allem den nach der Wiedervereinigung erstarkten Deutschen war der Status quo ein Dorn im Auge. Nun ist der Kompromiss da. Hat sich das zähe Ringen gelohnt?

10 Wenn die Verhandlungspartner ein wenig mathematischen Verstand eingesetzt hätten, wäre vielleicht etwas ganz anderes herausgekommen. Das vorliegende Ergebnis jedenfalls wird kaum Auswirkungen haben — man kann nachweisen, dass es nur in einem winzigen Bruchteil der theoretisch denkbaren Abstimmungen zu einem anderen Resultat führt als das alte, jedenfalls was die Machtverhältnisse der großen Staaten angeht.

15 Im Rat der Europäischen Union verfügen die Länder je nach ihrer Größe über unterschiedlich viele Stimmen. Die „Großen“ (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) hatten bisher jeweils 10 Stimmen, die „Kleineren“ entsprechend weniger, bis hin zu Luxemburg mit zwei Stimmen (siehe Tabelle). Ein Vorschlag der Kommission galt als angenommen, wenn er mindestens 62 von 87 Stimmen erhielt. Diese Stimmengewichtung entspricht nicht den Größenverhältnissen der Mitgliedsstaaten. Deutschland etwa hat 200-mal
20 so viele Einwohner wie Luxemburg, aber nur fünfmal so viele Stimmen. Das Missverhältnis ist durchaus gewollt - es schützt die kleineren Staaten vor totaler Dominanz durch die großen.

Trotzdem die deutsche Regierung wollte mehr Gewicht im Rat erhalten, ist doch Deutschland nun um ein Drittel größer als Frankreich oder Großbritannien. Franzosen und Briten
25 sträubten sich heftig dagegen. Die „Kleinen“ befürchteten, bei einer Reform der Stimmenverteilung unter die Räder zu kommen. In FU-typischer Manier wurde in Nizza versucht, allen Wünschen gerecht zu werden. Die neue Stimmenverteilung im Rat gibt Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien wie bisher gleich viele Stimmen. Als Zugeständnis an die kleineren Staaten muss außerdem mindestens die Hälfte der Mitgliedsländer zustimmen,
30 zurzeit also 8 von 15. Ein Trostpflaster für Deutschland soll die Regel sein, dass ein Antrag nur dann als angenommen gilt, wenn mindestens 62 Prozent der FU-Bevölkerung hinter den Befürwortern stehen. Ein kompliziertes Verfahren, das nach der FU-Erweiterung vollends unüberschaubar sein wird.

35 Aber die Mathematik bietet Methoden an, wie man den Einfluss von Akteuren in solchen Gremien analysieren kann.

Eine davon ist der so genannte Banzhaf-Index, benannt nach dem amerikanischen Rechtsanwalt John E. Banzhaf. Die Grundlage dafür ist die Beobachtung, dass in einem Gremium, in dem die verschiedenen Akteure unterschiedlich viele Stimmen haben, diese Stimmengewichte die Machtverhältnisse nur auf den ersten Blick widerspiegeln. Stellen wir uns zum Beispiel ein Gremium mit drei Mitgliedern vor: A soll 10, B 5 und C 4 Stimmen haben, und für einen Beschluss soll die absolute Mehrheit von 10 Stimmen gefordert sein. Bei diesem Verhältnis kann A sich immer durchsetzen, hat also 100 Prozent Anteil an der Macht, B und C sind dagegen völlig machtlos. Verschiebt man nun eine Stimme von A nach B, ist also das Verhältnis 9 : 6 : 4, so sind plötzlich alle drei gleich mächtig: Für einen Beschluss müssen sich immer zwei Mitglieder einigen. Die Stimmenzahlen allein sagen also wenig über die tatsächlichen Machtstrukturen aus.

Wie können Entscheidungen in der EU effizient blockiert werden?

Der Begriff des Banzhaf-Index setzt diese Überlegungen systematisch fort. Um den Einfluss eines Mitglieds, zum Beispiel Belgiens, zu ermitteln, untersucht man, wie häufig die Stimme von Belgien bei einer Abstimmung den Ausschlag gibt. Dazu berücksichtigt man alle Möglichkeiten, wie die anderen Mitglieder mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen könnten. Wenn in einer solchen Situation Belgien das Zünglein an der Waage ist, erhält es einen „Machtpunkt“. Die Gesamtzahl der Machtpunkte eines Akteurs ist seine Banzhaf-Zahl. Und der Index eines Mitglieds ist der prozentuale Anteil seiner Banzhaf-Zahl an der Gesamtzahl der Machtpunkte. Ein Banzhaf-Index von 100 Prozent bedeutet: Dieses Mitglied entscheidet faktisch alleine. Null Prozent heißt: Die Delegierten könnten getrost zu Hause bleiben.

Im Jahr 1958, als sechs Staaten die EWG gründeten, konnte man diese Berechnungen noch per Hand ausführen. Bemerkenswert ist, dass Luxemburg trotz seiner einen Stimme in dieser Konstellation überhaupt keinen Einfluss hatte - es gab rechnerisch keine denkbare Situation, in der das Großfürstentum den Ausschlag hätte geben können. Als 1973 Dänemark, England und Irland da zukamen, hatte Luxemburg plötzlich ein Zipfelchen Macht - obwohl seine Stimme auf den ersten Blick noch unbedeutender aussah als vorher.

Bei größeren Gremien wird die Berechnung des Banzhaf-Index schnell sehr unübersichtlich. Beim derzeitigen Rat der Europäischen Union mit 15 Mitgliedern gibt es bereits 2 hoch 15, also 32 768 verschiedene Kombinationen von Ja-/Nein-Stimmen, beim geplanten Ausbau auf 27 Mitgliedsstaaten mehr als 100 Milliarden. Dazu wird die Analyse noch durch den in Nizza beschlossenen komplizierten Abstimmungsmodus erschwert. Seit Nizza hat die Beschlussfassung im Rat der Europäischen Union nämlich drei Stufen: Zum Ersten stimmen die 15 Staaten mit unterschiedlichen Stimmengewichten ab. Zur Annahme eines Vorschlages werden 170 von insgesamt 237 Stimmen benötigt, also rund 72 Prozent.

Zweitens müssen mindestens 8 der 15 Länder zustimmen ein völlig überflüssiger Tribut an die kleineren Länder:

75 Weniger als 8 Länder können ohnehin keine 170 Stimmen zusammenbringen, wie man mit einem Taschenrechner leicht nachprüfen kann.

Falls ein Mitgliedsstaat darauf besteht, soll dann drittens ein Beschluss nur dann zustande kommen, wenn die Ja-Stimmen zusammen mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Damit soll der Einfluss der größeren Staaten und insbesondere Deutschlands gestärkt werden. Aber hat diese „Bevölkerungsklausel“ den deutschen Einfluss im Europäischen Rat tatsächlich erhöht? Der Banzhaf-Index sagt: kaum. Berücksichtigt man die Klausel nicht, dann haben Deutschland und Frankreich gleiche Banzhaf-Indizes von 11,94 Prozent, mit Bevölkerungsklausel erhöht sich der Banzhaf-Index von Frankreich auf 11,98, der von Deutschland auf 12,02. Anders gesagt: Dieser relative Vorteil macht sich im Durchschnitt bei einer von 2500 Entscheidungen bemerkbar. Tatsächlich gibt es nur sechs Konstellationen, in denen die Bundesregierung die neue Regelung zu ihrem Vorteil nutzen kann. Nur eine einzige Stimme mehr im Europäischen Rat (also 30 statt 29) hätte den zwanzigfachen Effekt für Deutschland gehabt.

90 Fazit: Sowohl im Europa der 15 als auch im Europa der 27, für das in Nizza bereits die Stimmenverteilung festgelegt wurde, spielt die neue Bevölkerungskomponente praktisch keine Rolle. Die Regelung, dass die Mehrheit der Staaten zustimmen muss, ist sogar vollkommen bedeutungslos. Ob die Staats- und Regierungschefs die Tragweite ihrer Entscheidung abgeschätzt haben?

95 Ganz offensichtlich ging es nicht darum, wie in Zukunft Entscheidungen in der EU effizienter getroffen werden können, sondern eher darum, wie sie wirksam zu blockieren sind. Mathematisch gibt es kein noch so raffiniertes Abstimmungssystem, das sowohl die Wünsche der kleinen wie die der großen Staaten stärkt; oder das gleichzeitig Deutschland mächtiger macht, Frankreich aber genauso viel Macht lässt. Das eigentliche Problem liegt nicht in dem ausgeklügelten Stimmenschlüssel, sondern in der Aufteilung der Macht zwischen den Institutionen der EU. Wäre nur das Europäische Parlament stark genug, das eine direkte demokratische Legitimation besitzt und dessen Abgeordnete nicht in Länderblöcken abstimmen, die Frage nach der Machtverteilung im Rat würde in den wohlverdienten Hintergrund treten.

105 *Werner Kirsch ist Professor für Mathematik an der Ruhr-Universität Bochum*

Stimmgewichte Banzhaf-Index

110

	vor	nach	vor	nach
	Nizza	Nizza	Nizza	Nizza
Belgien	5	12	5,87	5,21
Dänemark	3	7	3,59	2,97
115 Deutschland	10	29	11,16	11,94
Griechenland	5	12	5,87	5,21
Spanien	8	27	9,24	11,17
Frankreich	10	29	11,16	11,94
Irland	3	7	3,59	2,97
120 Italien	10	29	11,16	11,94
Luxemburg	2	4	2,26	1,64
Niederlande	5	13	5,87	5,87
Österreich	4	10	4,79	4,52
Portugal	5	12	5,87	5,21
125 Finnland	3	7	3,59	2,97
Schweden	4	10	4,79	4,52
Großbritannien	10	29	11,16	11,94
Gesamt	87	237		
Quorum	62	170		

130

/Quelle: Werner Kirsch