

# Neue Mehrheitsregeln im Rat

Weniger demokratisch und weniger effizient

RA Klaus-Dieter Sohn & Sebastian Czuratis



- ▶ Ab dem 1. November 2014 treten die im Lissabon-Vertrag vereinbarten neuen Mehrheitsregeln für Abstimmungen im Rat der Europäischen Union in Kraft.
- ▶ Wesentliche Anliegen des Lissabon-Vertrages waren, zum einen das Demokratiedefizit der EU abzubauen und zum anderen die Entscheidungsverfahren effizienter zu machen.
- ▶ Die neuen Mehrheitsregeln für den Rat verfehlen nicht nur beide Ziele, sondern bewirken das Gegenteil:  
Sie vergrößern das Demokratiedefizit und erschweren die Mehrheitsbildung im Rat.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>2 Die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit .....</b>	<b>4</b>
2.1 Die qualifizierte Mehrheit bis 31. Oktober 2014.....	4
2.1.1 Die Stimmgewichtung im Rat.....	5
2.1.2 Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission.....	5
2.1.3 Beschlüsse ohne Vorschlag der Kommission.....	6
2.1.4 Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind .....	6
2.2 Die qualifizierte Mehrheit ab 1. November 2014 .....	6
2.2.1 Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik.....	7
2.2.2 Beschlüsse ohne Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik.....	8
2.2.3 Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind .....	8
2.2.4 Schutz vor Überstimmtwerden.....	8
2.2.4.1 Rückgriff auf die Mehrheitsbestimmung nach dem Nizza-Vertrag .....	9
2.2.4.2 Echte Sperrminorität .....	9
2.2.4.3 Unechte Sperrminorität .....	10
2.3 Annahme und Verhinderung von Beschlüssen im Vergleich.....	11
2.3.1 Auswirkungen auf die Annahme von Beschlüssen.....	11
2.3.2 Auswirkungen auf die Verhinderung von Beschlüssen .....	13
<b>3 Bewertung .....</b>	<b>15</b>
3.1 Verringerung des Demokratiedefizits? .....	15
3.2 Effizienterer Gesetzgebungsprozess? .....	17
<b>4 Ergebnis .....</b>	<b>18</b>

## 1 Einleitung

Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde der Einfluss des Europäischen Parlaments auf das Gesetzgebungsverfahren, insbesondere durch die Erhebung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, erheblich gestärkt. Denn mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wurde das Europäische Parlament zum gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan neben dem Rat. Über diesen wichtigen Aspekt wurde in den Medien ausführlich berichtet. Immerhin sollten damit die durch das Europäische Parlament vertretenen Bürger zumindest mittelbar an Einfluss gewinnen und das oftmals beklagte Demokratiedefizit in der Europäischen Union reduziert werden.

Kaum Beachtung wurde dagegen den ab November 2014 in Kraft tretenden Veränderungen bei der Bestimmung der Mehrheitsverhältnisse im Rat geschenkt. Dies ist umso erstaunlicher, als Einfluss und Entscheidungsfindung des Rates in der Vergangenheit zwei grundsätzlichen Kritikpunkten ausgesetzt war:

Erstens ist die demokratische Legitimation des Rates deutlich geringer als die des Europäischen Parlaments. Denn die im Rat vertretenen Minister der Mitgliedstaaten – im für europäische Umweltfragen zuständigen Rat z.B. die 28 nationalen Umweltminister – sind in den Mitgliedstaaten Teil der Exekutive und leiten ihr Amt in der Regel aus keiner Wahl ab. So werden die Bundesminister in Deutschland auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt.<sup>1</sup> Auf europäischer Ebene wird aus der nationalen Exekutive indes ein Legislativorgan, auf dessen Zusammensetzung der Wähler allenfalls marginalen indirekten Einfluss hat. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union war im Vorfeld des Lissabon-Vertrags durchaus als Problem erkannt worden. Ziel der Verhandlungen war nicht zuletzt, es deutlich zu verringern.

Zweitens war die Entscheidungsfindung im Rat in der Vergangenheit gekennzeichnet durch ein ineffizientes Verfahren, das häufig zu Verzögerungen und Formelkompromissen geführt hat. Durch die Erweiterungen 2004 und 2007 von 15 auf 27 Mitgliedstaaten hatten sich die damit einhergehenden Probleme deutlich verschärft, so dass in den Verhandlungen zum Lissabon-Vertrag auch das Ziel verfolgt wurde, die Entscheidungsfindung im Rat zu reformieren, sie insbesondere effizienter zu machen.

Der vorliegende ceplnput stellt die neuen Bestimmungen zur Ermittlung der qualifizierten Mehrheit im Rat vor und bewertet sie im Lichte der beiden beschriebenen Anforderungen.

---

<sup>1</sup> Art. 64 Abs. 1 GG.

## 2 Die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit

Die im Einzelfall erforderliche Mehrheit für einen Beschluss im Rat folgt aus der dem Beschluss zugrundeliegenden Rechtsgrundlage. Es gibt drei Arten von Mehrheiten bei der Abstimmung im Rat:

- die qualifizierte Mehrheit,
- die Einstimmigkeit,
- die einfache Mehrheit.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden, mit Wirkung ab dem 1. November 2014, erhebliche Veränderungen in den Regelungen zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit vorgenommen, die im Folgenden dargestellt und bewertet werden.

### 2.1 Die qualifizierte Mehrheit bis 31. Oktober 2014

Die wesentlichen Bestimmungen zu den derzeit geltenden Abstimmungsmodalitäten finden sich in den Art. 16 Abs. 3 und 5 EUV<sup>2</sup> und Art. 3 Abs. 3 und 4 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen.<sup>3</sup>

Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit als Regelfall.<sup>4</sup> Formal betrachtet ist dies zwar eine Abkehr vom Nizza-Vertrag, in dem die einfache Mehrheit als Regelfall definiert war.<sup>5</sup> Tatsächlich geändert hat sich aber wenig. Denn die qualifizierte Mehrheit war schon im Nizza-Vertrag in den meisten Kompetenzgrundlagen vorgesehen.<sup>6</sup> Die Änderung formalisiert also letztlich nur die tatsächlichen rechtlichen Verhältnisse als allgemeine Regel in das Primärrecht. Dies bringt zumindest einen redaktionellen Vorteil mit sich: Der Zusatz „mit qualifizierter Mehrheit“ in den zahlreichen Kompetenzgrundlagen kann, soweit der Rat ermächtigt wird, entfallen.

Im Übrigen wird für die Zeit vom Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon bis zum 31. Oktober 2014 weiterhin nach den aus dem Vertrag von Nizza<sup>7</sup> bekannten Regeln abgestimmt. Denn Art. 3 Abs. 3 Protokoll Nr. 36<sup>8</sup> hat die Bestimmungen des Art. 205 Abs. 2 und 4 EGV-Nizza übernommen.

---

<sup>2</sup> Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992 (ABl. 1992 C 340/1), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2012 L 112/21 vom 24.04.2012).

<sup>3</sup> Zuletzt geändert durch Art. 20 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2012 L 112/21 vom 24.04.2012).

<sup>4</sup> Art. 16 Abs. 3 EUV.

<sup>5</sup> „Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ (Art. 205 Abs. 1 EGV-Nizza).

<sup>6</sup> Die einfache Mehrheit im Rat ist lediglich vorgesehen in den Art. 150, 160, 240, 241, 242, 245 und 337 AEUV sowie in Art. 3 Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, in Art. 6 Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union und in Art. 4 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen.

<sup>7</sup> Vertrag von Nizza vom 26.02.2001 (BGBl. 2002 II S. 1666), in Kraft getreten am 01.02.2003 gemäß Bekanntmachung vom 20.08.2003 (BGBl. 2003 II S. 1477).

<sup>8</sup> Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen.

### 2.1.1 Die Stimmgewichtung im Rat

Die unterschiedliche Stimmgewichtung der Mitgliedstaaten wurde für die Zeit bis zum 31. Oktober 2014 aus dem Nizza-Vertrag in den Lissabon-Vertrag übernommen. Die unterschiedliche Stimmgewichtung folgt unmittelbar aus dem Protokoll Nr. 36:<sup>9</sup>

	gewichtete Stimmen
Deutschland	29
Frankreich	29
Italien	29
Vereinigtes Königreich	29
Polen	27
Spanien	27
Rumänien	14
Niederlande	13
Belgien	12
Griechenland	12
Portugal	12
Tschechische Republik	12
Ungarn	12
Bulgarien	10

	gewichtete Stimmen
Österreich	10
Schweden	10
Dänemark	7
Finnland	7
Irland	7
Kroatien	7
Litauen	7
Slowakei	7
Estland	4
Lettland	4
Luxemburg	4
Slowenien	4
Zypern	4
Malta	3

Tabelle 1: Stimmgewichtung im Rat im Nizza-System

Neben dieser für alle Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit geltenden Stimmenverteilung gibt es besondere Regeln für das zu erreichende Quorum, das sich danach unterscheiden, ob der Vorschlag, über den abgestimmt werden soll, von der Kommission vorgelegt wurde oder nicht. Sonderregeln gelten für Beschlüsse, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind.

### 2.1.2 Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat auf Vorschlag der Kommission ist in der Gesetzgebung der Regelfall. Denn die Kommission hat in nahezu allen Politikbereichen das alleinige Initiativrecht.<sup>10</sup> In diesen Fällen ist die qualifizierte Mehrheit erreicht, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten, derzeit 15 von 28 Mitgliedstaaten, mit 260 der 352 Stimmen (= 73,86%) dem Vorschlag der Kommission zustimmt (sog. doppelt qualifizierte Mehrheit<sup>11</sup>).

Die Stimmenmehrheit kann durch eine demographische Mehrheit ergänzt werden. Denn jeder Mitgliedstaat kann „beantragen“ zu überprüfen, ob die die Mehrheit bildenden Mitgliedstaaten auch ein Bevölkerungsquorum von mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union erfüllen. Ist dieses Kriterium nicht erfüllt, wird der Rechtsakt nicht erlassen. Zwar handelt es dabei nur um eine Option, allerdings kann davon ausgegangen werden, dass überstimmte

<sup>9</sup> Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, Angaben in geänderter Reihenfolge.

<sup>10</sup> Ausnahmen finden sich u.a. in Kapitel 2 AEUV „Die Währungspolitik“.

<sup>11</sup> *Schweitzer*, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EL 28 Oktober 2005, Art. 205 EGV Rn. 6.

Mitgliedstaaten, soweit es erfolgversprechend ist, immer von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden. Dadurch wird aus der optionalen eine faktische Bedingung, die zumindest bei der Frage nach den Blockademöglichkeiten bedeutsam ist. Überdies ist die Bezeichnung als „Antrag“ unglücklich gewählt. Denn sie impliziert, dass das Anliegen auch abgelehnt werden kann. Dies ist allerdings nicht der Fall. In der Geschäftsordnung des Rates<sup>12</sup> ist festgelegt, dass die Erreichung des Bevölkerungsquorums zu überprüfen ist, wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt.<sup>13</sup> Die zugrundeliegenden Bevölkerungszahlen sind ebenfalls in der Geschäftsordnung des Rates<sup>14</sup> bestimmt und werden vom Rat regelmäßig angepasst.<sup>15</sup>

### 2.1.3 Beschlüsse ohne Vorschlag der Kommission

Der einzige Unterschied zur Feststellung der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen über Vorschläge der Kommission besteht darin, dass die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln – statt mehr als der Hälfte – der Mitgliedstaaten erteilt werden muss. Es bleibt bei den kumulativ erforderlichen 260 der 352 Stimmen sowie der Möglichkeit eines jeden Mitgliedstaats, die Überprüfung der Erreichung des 62%igen Bevölkerungsquorums zu beantragen.

### 2.1.4 Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind

Die Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind, werden, unabhängig vom Initiator, gleich behandelt. Es sind dies insbesondere Abstimmungen im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 Abs. 3 EUV, Art. 330 ff. AEUV) und Abstimmungen die die Euro-Zone betreffen (Art 139 Abs. 4 AEUV). In diesen Fällen kommt die qualifizierte Mehrheit zustande, wenn die Mehrheit der stimmberechtigten Mitgliedstaaten zustimmt und diese Mehrheit über mindestens 73,86% der Stimmen verfügt.<sup>16</sup>

## 2.2 Die qualifizierte Mehrheit ab 1. November 2014

Die wesentlichen Bestimmungen zu den ab dem 1. November 2014 geltenden Abstimmungsmodalitäten finden sich in Art. 16 Abs. 3, 4 und 5 EUV, in Art. 238 AEUV sowie in Art. 3 Abs. 1 und 2 des Protokolls Nr. 36.

Die maßgebliche Änderung besteht in der Einführung der Stimmgleichheit: „one country – one vote“.<sup>17</sup> Damit wird neben dem Bevölkerungsquorum ein Länderquorum eingeführt und die bisherige Stimmengewichtung in Anlehnung an die Größe des Mitgliedstaates durchbrochen.

Beibehalten worden sind die unterschiedlichen Anforderungen an die Bildung einer qualifizierten Mehrheit in Abhängigkeit vom Initiator des Beschlusses.

<sup>12</sup> Beschluss des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung (2009/937/EU).

<sup>13</sup> Art. 11 Abs. 5 S. 1 GO-Rat.

<sup>14</sup> Anhang III Art. 1 GO-Rat.

<sup>15</sup> Für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Oktober 2014 hat der Rat die Bevölkerungszahlen mit Beschluss vom 10. Dezember 2013 zur Änderung seiner Geschäftsordnung festgelegt (2013/746/EU).

<sup>16</sup> Nach Art. 3 Abs. 4 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen kommt die qualifizierte Mehrheit zustande, wenn „derselbe Anteil der gewogenen Stimmen und derselbe Anteil der Anzahl der Mitglieder des Rates sowie gegebenenfalls derselbe Prozentsatz der Bevölkerung der betreffenden Mitgliedstaaten“ zustimmen.

<sup>17</sup> Art. 16 Abs. 4 EUV.

## 2.2.1 Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Die qualifizierte Mehrheit gilt als erreicht, wenn

- (1) mindestens 55% der Mitglieder des Rates – also 55% der Mitgliedstaaten – zustimmen (im folgenden „Länderquorum“) und
- (2) sie zusammen mindestens 65% der Bevölkerung vertreten (im folgenden „Bevölkerungsquorum“).

Für das Länderquorum ist derzeit die Zustimmung von 16 der 28 Mitgliedstaaten erforderlich.<sup>18</sup> Die für das Bevölkerungsquorum zugrunde zu legenden Bevölkerungszahlen werden jährlich vom Rat als Bestandteil seiner Geschäftsordnung<sup>19</sup> neu festgelegt. Für die Zeit vom 1. November 2014 bis 31. Dezember 2014 werden folgende Bevölkerungszahlen zugrundegelegt:<sup>20</sup>

	Bevölkerung	Anteil an der EU-Bevölkerung (%)
Deutschland	80.523.700	15,93
Frankreich	65.633.200	12,98
Vereinigtes Königreich	63.730.100	12,61
Italien	59.685.200	11,81
Spanien	46.704.300	9,24
Polen	38.533.300	7,62
Rumänien	20.057.500	3,97
Niederlande	16.779.600	3,32
Belgien	11.161.600	2,21
Griechenland	11.062.500	2,19
Tschechische Republik	10.516.100	2,08
Portugal	10.487.300	2,07
Ungarn	9.908.800	1,96
Schweden	9.555.900	1,89
Österreich	8.451.900	1,67
Bulgarien	7.284.600	1,43
Dänemark	5.602.600	1,11
Finnland	5.426.700	1,07
Slowakei	5.410.800	1,07
Irland	4.591.100	0,91
Kroatien	4.262.100	0,84
Litauen	2.971.900	0,59

<sup>18</sup> Die folgenden Darlegungen gehen von diesen Verhältnissen aus.

<sup>19</sup> Anhang III GO-Rat.

<sup>20</sup> Beschluss des Rates vom 29. September 2014 zur Änderung seiner Geschäftsordnung (2014/692/EU, Euratom).

Slowenien	2.058.800	0,41
Lettland	2.023.800	0,40
Estland	1.324.800	0,26
Zypern	865.900	0,17
Luxemburg	537.000	0,11
Malta	421.400	0,08
	505.572.500	100,00

Tabelle 2: Bevölkerungszahlen und-anteile der Mitgliedstaaten

Die weitere Bestimmung, dass mindestens 15 Mitgliedstaaten zustimmen müssen, ist mit der Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten bedeutungslos geworden. Denn für 55% der Mitglieder sind ohnehin 16 Mitglieder erforderlich.

Zukünftig wird der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik<sup>21</sup> der Kommission gleichgestellt. Damit unterliegen von ihm initiierte Beschlüsse künftig den gleichen Mehrheitserfordernissen wie die Vorschläge der Kommission. Bisher galten für sie höhere Anforderungen.<sup>22</sup>

### 2.2.2 Beschlüsse ohne Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Beschließt der Rat ohne Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters, so ist auch künftig eine erhöhte qualifizierte Mehrheit erforderlich, nämlich mindestens 72% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung ausmachen.<sup>23</sup> Hintergrund ist, dass diese Beschlüsse vor ihrer Annahme durch kein anderes Organ der Europäischen Union auf deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht geprüft wurden.<sup>24</sup>

### 2.2.3 Fälle, in denen nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind

Auch dann, wenn nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind, wird künftig danach unterschieden, ob der Beschluss auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters ergeht, oder ohne einen solchen Vorschlag.

In beiden Fällen kommt die qualifizierte Mehrheit zu den gleichen Bedingungen zustande, wie sie für die Abstimmungen gelten, bei denen alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind. Dabei beziehen sich die in Prozent ausgedrückten Anforderungen auf die stimmberechtigten Mitgliedstaaten.

### 2.2.4 Schutz vor Überstimmtwerden

Mit der Umstellung auf das neue System der Stimmgewichtung soll die Mehrheitsfindung im Rat erleichtert werden. Eine leichtere Mehrheitsfindung birgt indes auch die Gefahr des leichteren Überstimmtwerdens in sich. Zwar ist dies ein Grundprinzip demokratischer Strukturen. Allerdings

<sup>21</sup> Im weiteren Fließtext wird die Bezeichnung mit „Hoher Vertreter“ abgekürzt.

<sup>22</sup> Vgl. 2.1.2.

<sup>23</sup> Art. 238 Abs. 2 AEUV.

<sup>24</sup> Auswärtiges Amt, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, S. 49.

ist es ungleich schwerer, eine Mehrheit gegen eigene Positionen zu akzeptieren, wenn dies auf Ebene souveräner Staaten geschieht, als es beispielsweise in einem Gemeinderat der Fall ist. Aus diesem Grund sehen die Verträge verschiedene Bestimmungen vor, deren Ziel es ist, den unterlegenen Minderheiten einen Schutz einzuräumen.

#### 2.2.4.1 Rückgriff auf die Mehrheitsbestimmung nach dem Nizza-Vertrag

Für die Übergangszeit vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 kann jeder Mitgliedstaat verlangen, dass die qualifizierte Mehrheit nach den bis zum 31. Oktober 2014 geltenden Regeln bestimmt wird.<sup>25</sup> Der Systemwechsel erfolgt automatisch, wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt.<sup>26</sup>

#### 2.2.4.2 Echte Sperrminorität

Handelt der Rat auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters, dann folgt aus dem 55%igen Länderquorum im Umkehrschluss, dass eine echte Sperrminorität gegeben ist, wenn mehr als 45% der Mitgliedstaaten gegen die Annahme stimmen. Und aus dem 65%igen Bevölkerungsquorum zum Erreichen der qualifizierten Mehrheit folgt im Umkehrschluss, dass eine echte Sperrminorität erreicht ist, wenn Mitgliedstaaten, die mehr als 35% der Bevölkerung ausmachen, gegen die Annahme stimmen.

Handelt der Rat hingegen nicht auf Vorschlag der Kommission oder des hohen Vertreters, dann folgt aus dem 72%-gen Länderquorum im Umkehrschluss, dass eine echte Sperrminorität gegeben ist, wenn mehr als 28% der Mitgliedstaaten gegen die Annahme stimmen. Und aus dem 65%igen Bevölkerungsquorum folgt im Umkehrschluss wiederum, dass eine echte Sperrminorität erreicht ist, wenn Mitgliedstaaten, die mehr als 35% der Bevölkerung ausmachen, gegen die Annahme stimmen.

Für beide Fälle folgt daraus, dass bereits drei große Mitgliedstaaten zur Bildung einer echten Sperrminorität genügen. Es sind dies folgende Konstellationen:

1. Deutschland/Frankreich/Vereinigtes Königreich	41,52% der Bevölkerung
2. Deutschland/Frankreich/Italien	40,72% der Bevölkerung
3. Deutschland/Frankreich/Spanien	38,15% der Bevölkerung
4. Deutschland/Frankreich/Polen	36,53% der Bevölkerung
5. Deutschland/Vereinigtes Königreich/Italien	40,35% der Bevölkerung
6. Deutschland/Vereinigtes Königreich/Spanien	37,78% der Bevölkerung
7. Deutschland/Vereinigtes Königreich/Polen	36,16% der Bevölkerung
8. Frankreich/Vereinigtes Königreich/Italien	37,40% der Bevölkerung

Um diese Blockademöglichkeiten durch drei große Mitgliedstaaten zu unterbinden, wurde eine Annahmefiktion in den Vertrag aufgenommen.<sup>27</sup> Sie bestimmt, dass die qualifizierte Mehrheit auch dann als erreicht gilt, wenn zwar das Bevölkerungsquorum von 65% nicht erfüllt ist, aber nicht mehr als drei Mitgliedstaaten gegen den Beschluss gestimmt haben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Sperrminorität aufgrund mangelnder Bevölkerungsrepräsentanz nur zustande kommt, wenn ihr mindestens vier Mitgliedstaaten angehören.

<sup>25</sup> Art. 3 Abs. 2 Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen.

<sup>26</sup> Art. 11 Abs. 5 GO-Rat.

<sup>27</sup> Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV.

### 2.2.4.3 Unechte Sperrminorität

Insbesondere auf Drängen Polens<sup>28</sup> hat der Rat bei der Unterzeichnung des Lissabon-Vertrages zudem einen Beschluss angenommen, der mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages ebenfalls in Kraft trat.<sup>29</sup> Nach diesem Beschluss kann in der Zeit nach dem 1. November 2014 eine Minderheit von Mitgliedstaaten erklären, dass sie die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden Rechtsaktes ablehnt. In diesem Fall muss sich der Rat erneut mit dem Rechtsakt befassen. Damit die erneute Befassung nicht missbraucht werden kann, ist bestimmt, dass der Rat weiterhin an die Fristen des Gesetzgebungsverfahrens – primärrechtliche und solche aus der Geschäftsordnung des Rates – gebunden ist. Die Fristen beginnen mit der erneuten Befassung allerdings neu zu laufen. Auf diese Weise lässt sich also zumindest eine Verzögerung herbeiführen. Die erforderlichen Quoren für die unechte Sperrminorität unterscheiden sich zeitlich gestaffelt für die Periode 1. November 2014 bis 31. März 2017 und für die Zeit ab dem 1. April 2017.

#### (1) Quorum für die Periode 1. November 2014 bis 31. März 2017<sup>30</sup>

Das Quorum ist bei Rechtsakten auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters erreicht, wenn die sich darauf berufenden Mitgliedstaaten entweder

- 26,25% der Bevölkerung oder
- 33,75% der Mitglieder des Rates ausmachen.<sup>31</sup>

Das Bevölkerungsquorum ist leicht erreicht. Es genügen bereits die Kombinationen Deutschland/Frankreich, Deutschland/Vereinigtes Königreich und Deutschland/Italien. Es bedarf, anders als bei der echten Sperrminorität, keines dritten und vierten Partners. Denn der Beschluss des Rates verweist ausdrücklich nicht auf diese Mindestvorgabe zum Erreichen einer echten Sperrminorität. Sehen sich also Deutschland und Frankreich, Vereinigtes Königreich oder Italien der Gefahr ausgesetzt, bei einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit überstimmt zu werden, können sie bereits im Vorfeld die erneute Befassung durch den Rat verlangen.

Dagegen hat die Möglichkeit, dass auch 33,75%, also zehn Mitgliedstaaten genügen, um eine erneute Befassung zu verlangen, insbesondere für die kleinen Mitgliedstaaten eine erhebliche Bedeutung.

#### (2) Quorum für die Zeit ab dem 1. April 2017<sup>32</sup>

Die unechte Sperrminorität kommt bei Rechtsakten auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters dann bereits zustande, wenn die sich darauf berufenden Mitgliedstaaten entweder

- 19,25% der Bevölkerung oder
- 24,75% der Mitglieder des Rates ausmachen.<sup>33</sup>

<sup>28</sup> *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 51 September 2013, Art. 16 EUV Rn. 49.

<sup>29</sup> Beschluss des Rates vom 13. Dezember 2007 über die Anwendung des Artikels 9c Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union und des Artikels 205 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits (2009/857/EG).

<sup>30</sup> Erforderlich sind 55% des für eine echte Sperrminorität nach Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV benötigten Bevölkerungs- bzw. Stimmenanteils.

<sup>31</sup> Bei Rechtsakten, die nicht von der Kommission oder dem Hohen Vertreters vorgeschlagen wurden, betragen die Quoren 26,25% der Bevölkerung bzw. 21,00% der Mitglieder des Rates.

<sup>32</sup> Erforderlich sind 55% des für eine echte Sperrminorität nach Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV benötigten Bevölkerungs- bzw. Stimmenanteils.

<sup>33</sup> Bei Rechtsakten, die nicht von der Kommission oder dem Hohen Vertreters vorgeschlagen wurden, betragen die Quoren 19,25% der Bevölkerung bzw. 15,40% der Mitglieder des Rates.

Damit wird schon eine Koalition aus Deutschland und den Niederlanden (19,25% der Bevölkerung) oder eine Koalition aus sieben Mitgliedstaaten genügen, um eine erneute Befassung des Rates mit einem Rechtsakt verlangen zu können.

## 2.3 Annahme und Verhinderung von Beschlüssen im Vergleich

Die Regelungen zur Bestimmung einer qualifizierten Mehrheit wirken sich auf die Annahme und die Ablehnung von Beschlüssen unterschiedlich aus.

### 2.3.1 Auswirkungen auf die Annahme von Beschlüssen

Die neuen Regeln wirken sich unmittelbar auf den Einfluss aus, den der einzelne Mitgliedstaat auf das Zustandekommen oder die Verhinderung einer qualifizierten Mehrheit hat. Dies gilt sowohl für das Bevölkerungsquorum als auch für das Länderquorum.

Bevölkerungsquorum (65% der EU-Bevölkerung): Durch die Erhöhung des Quorums von 62% auf 65% reduziert sich das Gewicht jedes einzelnen Mitgliedsstaates geringfügig.<sup>34</sup> Dabei ist der Einflussverlust Deutschlands zwar relativ der größte, aber in absoluten Werten nicht substantiell.

Länderquorum (55% = derzeit 16 der Mitgliedstaaten): Der Verzicht auf eine Gewichtung nach der Größe der Mitgliedstaaten führt dagegen zu erheblich bedeutsameren Auswirkungen auf den Einfluss der einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei ist der Einflussverlust umso größer, je größer das jeweilige Land ist. Deutschland hat im Nizza-System ein Stimmgewicht von 29 Stimmen. Damit beträgt sein Anteil am Länderquorum von 260 Stimmen 11,15%. Durch die „one country – one vote“ Regelung im Lissabon-System dagegen beträgt der deutsche Anteil zum Erreichen des Länderquorums nur noch – wie bei allen Staaten – 6,25%. Wie Deutschland ergeht es den anderen fünf großen EU-Staaten, wenn auch in geringerem Ausmaß. Mittlere und kleine Mitgliedstaaten hingegen profitieren von der „one country – one vote“-Regelung. So konnte Malta – als das bevölkerungsärmste Land der EU – im Nizza-System nur einen Anteil von 0,85% der Stimmen zum Erreichen des Stimmenquorums beisteuern, im Lissabon-System dagegen hat die Stimme Maltas dasselbe Gewicht wie die des bevölkerungsreichsten Mitgliedstaates Deutschland.

---

<sup>34</sup> Bei Malta bleibt der Wert nur aufgrund von Rundungen gleich.

Einfluss der Mitgliedstaaten im Rat auf die Annahme von Beschlüssen						
Mitgliedstaat	Anteil am Bevölkerungsquorum			Anteil am Länderquorum im Rat		
	Anteil an der EU-Bevölkerung	Anteil am 62%-Quorum (Nizza)	Anteil am 65%-Quorum (Lissabon)	Anteil an der Zahl der Mitgliedstaaten	Anteil am 260-Stimmen-Quorum (Nizza)	Anteil am 16-Stimmen-Quorum (Lissabon)
Deutschland	15,93%	25,69%	24,50%	3,5715%	11,15%	6,25%
Frankreich	12,98%	20,94%	19,97%	3,5715%	11,15%	6,25%
Vereinigtes Königreich	12,61%	20,33%	19,39%	3,5715%	11,15%	6,25%
Italien	11,81%	19,04%	18,16%	3,5715%	11,15%	6,25%
Spanien	9,24%	14,90%	14,21%	3,5715%	10,38%	6,25%
Polen	7,62%	12,29%	11,73%	3,5715%	10,38%	6,25%
Rumänien	3,97%	6,40%	6,10%	3,5715%	5,38%	6,25%
Niederlande	3,32%	5,35%	5,11%	3,5715%	5,00%	6,25%
Belgien	2,21%	3,56%	3,40%	3,5715%	4,62%	6,25%
Griechenland	2,19%	3,53%	3,37%	3,5715%	4,62%	6,25%
Tschechische Republik	2,08%	3,35%	3,20%	3,5715%	4,62%	6,25%
Portugal	2,07%	3,35%	3,19%	3,5715%	4,62%	6,25%
Ungarn	1,96%	3,16%	3,02%	3,5715%	4,62%	6,25%
Schweden	1,89%	3,05%	2,91%	3,5715%	3,85%	6,25%
Österreich	1,67%	2,70%	2,57%	3,5715%	3,85%	6,25%
Bulgarien	1,43%	2,32%	2,22%	3,5715%	3,85%	6,25%
Dänemark	1,11%	1,79%	1,70%	3,5715%	2,69%	6,25%
Finnland	1,07%	1,73%	1,65%	3,5715%	2,69%	6,25%
Slowakei	1,07%	1,73%	1,65%	3,5715%	2,69%	6,25%
Irland	0,91%	1,46%	1,40%	3,5715%	2,69%	6,25%
Kroatien	0,84%	1,36%	1,30%	3,5715%	2,69%	6,25%
Litauen	0,59%	0,95%	0,90%	3,5715%	2,69%	6,25%
Slowenien	0,41%	0,66%	0,63%	3,5715%	1,54%	6,25%
Lettland	0,40%	0,65%	0,62%	3,5715%	1,54%	6,25%
Estland	0,26%	0,42%	0,40%	3,5715%	1,54%	6,25%
Zypern	0,17%	0,28%	0,26%	3,5715%	1,54%	6,25%
Luxemburg	0,11%	0,17%	0,16%	3,5715%	1,54%	6,25%
Malta	0,08%	0,13%	0,13%	3,5715%	1,15%	6,25%
	100,00%	161,29%	153,85%	100,0000%	135,38%	175,00%

Tabelle 3: Einfluss der Mitgliedstaaten im Rat auf die Annahme von Beschlüssen

Tabelle 3 ist wie folgt zu lesen: Die Prozentzahlen zum Bevölkerungsquorum in Spalten 3 und 4 beziehen sich auf das jeweils zu erreichende Quorum von 62% respektive 65%, welche auf 100% normiert wurden. Entsprechend ist in beiden Spalten jeweils eine Summe von 100% erforderlich, um das erforderliche Quorum zu erreichen. Dieses erreichen im Nizza-System die fünf größten Länder (zusammen 100,90%), im Lissabon-System dagegen erst die sechs größten (zusammen 107,96%). Das gleiche gilt für die Prozentzahlen zum Länderquorum in Spalten 6 und 7. Dort wird das 260-Stimmen-Quorum des Nizza-Systems von den 14 größten Mitgliedstaaten erreicht (zusammen 102,69), während für das 55%ige Länderquorum des Lissabon-Systems derzeit 16 Mitgliedstaaten erforderlich sind, ungeachtet ihrer Größe.

### 2.3.2 Auswirkungen auf die Verhinderung von Beschlüssen

Um einen Beschluss im Rat abzulehnen, muss – als Umkehrschluss aus den Zustimmungskriterien – unter Nizza bzw. Lissabon mindestens jeweils eines von zwei Kriterien erfüllt sein.

- Nizza: Entweder stimmen Mitgliedstaaten mit einem Bevölkerungsanteil von mindestens 38,1% oder Mitgliedstaaten mit mindestens 93 Stimmen dagegen.
- Lissabon: Entweder stimmen mindestens vier Mitgliedstaaten, die zusammen mindestens einen Bevölkerungsanteil von 35,1%<sup>35</sup> repräsentieren oder mindestens 13 Mitgliedstaaten dagegen.

Die Bedeutung dieser Umstellung wird aus Tabelle 4 ersichtlich.

**Bevölkerungsquorum:** Alle Mitgliedstaaten gewinnen geringfügig an Einfluss. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das nötige Quorum im Lissabon-System mit 35,1% geringer ist als im Nizza-System mit 38,1%. Dies ist letztlich die Kehrseite des geringen Einflussverlustes bei der Annahme eines Beschlusses.

**Länderquorum:** Während bei der Annahme eines Vorschlags durch die Umstellung auf das Lissabon-System nur sechs Mitgliedstaaten an Einfluss verlieren, sind es bei der Ablehnung 16 Mitgliedstaaten – und zwar die 16 größten. Ihnen stehen die zwölf kleinsten Mitgliedstaaten gegenüber, die von dem System-Wechsel profitieren. Dabei fällt dieser Einflussgewinn umso größer aus, je kleiner der Mitgliedstaat ist.

---

<sup>35</sup> Aus Gründen der Vereinfachung wird bei der Berechnung ein Bevölkerungsquorum von 35,1% zugrunde gelegt. Vertraglich vorgegeben ist ein Bevölkerungsquorum von mehr als 35%.

Einfluss der Mitgliedstaaten im Rat auf die Verhinderung von Beschlüssen						
Mitgliedstaat	Anteil am Bevölkerungsquorum			Anteil am Länderquorum im Rat		
	Anteil an der EU-Bevölkerung	Anteil am 38,1%-Quorum (Nizza)	Anteil am 35,1%-Quorum (Lissabon)	Anteil an der Zahl der Mitgliedstaaten	Anteil an 93 Nein-Stimmen (Nizza)	Anteil an 13 Nein-Stimmen (Lissabon)
Deutschland	15,93%	41,80%	45,38%	3,5715%	31,18%	7,69%
Frankreich	12,98%	34,07%	36,99%	3,5715%	31,18%	7,69%
Vereinigtes Königreich	12,61%	33,09%	35,91%	3,5715%	31,18%	7,69%
Italien	11,81%	30,99%	33,63%	3,5715%	31,18%	7,69%
Spanien	9,24%	24,25%	26,32%	3,5715%	29,03%	7,69%
Polen	7,62%	20,00%	21,71%	3,5715%	29,03%	7,69%
Rumänien	3,97%	10,41%	11,30%	3,5715%	15,05%	7,69%
Niederlande	3,32%	8,71%	9,46%	3,5715%	13,98%	7,69%
Belgien	2,21%	5,79%	6,29%	3,5715%	12,90%	7,69%
Griechenland	2,19%	5,74%	6,23%	3,5715%	12,90%	7,69%
Tschechische Republik	2,08%	5,46%	5,93%	3,5715%	12,90%	7,69%
Portugal	2,07%	5,44%	5,91%	3,5715%	12,90%	7,69%
Ungarn	1,96%	5,14%	5,58%	3,5715%	12,90%	7,69%
Schweden	1,89%	4,96%	5,38%	3,5715%	10,75%	7,69%
Österreich	1,67%	4,39%	4,76%	3,5715%	10,75%	7,69%
Bulgarien	1,43%	3,78%	4,11%	3,5715%	10,75%	7,69%
Dänemark	1,11%	2,91%	3,16%	3,5715%	7,53%	7,69%
Finnland	1,07%	2,82%	3,06%	3,5715%	7,53%	7,69%
Slowakei	1,07%	2,81%	3,05%	3,5715%	7,53%	7,69%
Irland	0,91%	2,38%	2,59%	3,5715%	7,53%	7,69%
Kroatien	0,84%	2,21%	2,40%	3,5715%	7,53%	7,69%
Litauen	0,59%	1,54%	1,67%	3,5715%	7,53%	7,69%
Slowenien	0,41%	1,07%	1,16%	3,5715%	4,30%	7,69%
Lettland	0,40%	1,05%	1,14%	3,5715%	4,30%	7,69%
Estland	0,26%	0,69%	0,75%	3,5715%	4,30%	7,69%
Zypern	0,17%	0,45%	0,49%	3,5715%	4,30%	7,69%
Luxemburg	0,11%	0,28%	0,30%	3,5715%	4,30%	7,69%
Malta	0,08%	0,22%	0,24%	3,5715%	3,23%	7,69%
	100,00%	262,45%	284,90%	100,00%	378,49%	215,32

Tabelle 4: Einfluss der Mitgliedstaaten im Rat auf die Verhinderung von Beschlüssen

### 3 Bewertung

#### 3.1 Verringerung des Demokratiedefizits?

Das grundlegende demokratische „one man – one vote“-Prinzip ist in der EU nicht verwirklicht. Würde im Europäischen Parlament das demokratische „one person – one vote“-Prinzip Anwendung finden, hätte im Jahr 2014 jeder der damaligen 736 Abgeordneten 686.919<sup>36</sup> Bürger ungeachtet von deren Nationalität vertreten (Tabelle 5).

	Bevölkerung	Anzahl der MEP (one man – one vote)	Vertretende Bürger pro MEP
EU	505.572.500	736	686.919

Tabelle 5: Vertretene Bürger pro MEP nach dem „one person – one vote“-Prinzip, Stand 2014

Das Problem des Europäischen Parlaments besteht darin, dass sich in ihm die Zahl der Abgeordneten der Mitgliedstaaten nicht zuvorderst an der Bevölkerungszahl orientiert, sondern einem auf die Größe der Mitgliedstaaten bezogenen degressiven Verteilungsschlüssel folgt.

Nach dem Nizza-Vertrag durfte kein Mitgliedstaat weniger als fünf Abgeordnete und kein Mitgliedstaat mehr als 99 Abgeordnete entsenden, ungeachtet der Zahl der durch die Abgeordneten vertretenen Bürger. Das bedeutete, dass die Abgeordneten je nach Nationalität unterschiedlich viele Wähler im Europäischen Parlament vertraten. Daraus folgte eine ganz erhebliche Schlechterstellung der Bürger in den bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten. Dies verdeutlicht Tabelle 6 am Beispiel von Deutschland, Österreich und Malta auf Basis der aktuellen Bevölkerungszahlen von 2014.<sup>37</sup>

	Bevölkerung	Anzahl der MEP (Nizza-Vertrag)	Vertretene Bürger pro MEP <sup>38</sup>
Deutschland	80.523.700	99	813.371
Österreich	8.451.900	17	497.171
Malta	421.400	5	84.280

Tabelle 6: Vertretene Bürger pro MEP in ausgewählten Mitgliedstaaten gemäß Nizza-Vertrag

Das Stimmgewicht eines maltesischen Wählers war folglich etwa zehnmal so groß wie das eines deutschen Wählers. Von dem demokratischen Grundprinzip „one man – one vote“ konnte also nach den Regeln des Nizza-Vertrages keine Rede sein.

An diesem Missstand hätte der Lissabon-Vertrag etwas ändern können. Erster Adressat für eine Verringerung des Demokratiedefizits der EU hätte in der Tat das Europäische Parlament sein müssen. Denn die Abgeordneten werden, anders als die Mitglieder des Rats, von den Bürgern gewählt. Zwar wurde die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments mit dem Lissabon-Vertrag neu

<sup>36</sup> Zahl gerundet.

<sup>37</sup> 2009, als das Europäische Parlament zum letzten Mal gemäß dem Nizza-System zusammengesetzt wurde, wichen die Bevölkerungszahlen geringfügig ab. Im Interesse der Vergleichbarkeit mit den Verhältnissen gemäß dem Lissabon-System wurden hier die aktuellen Bevölkerungszahlen zugrundegelegt.

<sup>38</sup> Zahlen gerundet.

festgelegt. Dies geschah jedoch nicht in Richtung auf das Prinzip „one man – one vote“: Heute darf kein Mitgliedstaat weniger als sechs Abgeordnete und kein Mitgliedstaat mehr als 96 Abgeordnete entsenden. Diese Änderung bewirkt sogar noch eine Verschlechterung der Situation.

	Bevölkerung <sup>39</sup>	Anzahl der MEP (Lissabon-Vertrag)	Vertretene Bürger pro MEP <sup>40</sup>
Deutschland	80.523.700	96	838.789
Österreich	8.451.900	19	444.837
Malta	421.400	6	70.233

Tabelle 7: Vertretene Bürger pro MEP in ausgewählten Mitgliedstaaten im Vergleich Nizza – Lissabon, Stand 2014

Betrachtet man diese Disproportionalität aus der Sicht der Bürger, dann wird deutlich, wie ungleich das Gewicht der Wählerstimmen im Europäischen Parlament ausfällt (Tabelle 7): Die Stimme eines österreichischen Wählers hatte im Nizza-System das 1,64-fache Gewicht und die Stimme eines maltesischen Wählers das 9,65-fache Gewicht der Stimme eines deutschen Wählers. Diese Disproportionalität hat sich durch den Vertrag von Lissabon noch verschärft: Heute hat die Stimme eines österreichischen Wählers das 1,89-fache Gewicht und die Stimme eines maltesischen Wählers das 11,94-fache Gewicht der Stimme eines deutschen Wählers.

	Disproportionalität gemäß Nizza-Vertrag		Disproportionalität gemäß Lissabon-Vertrag	
	Bürger pro MEP	Faktor des Stimmgewichts	Bürger pro MEP	Faktor des Stimmge- wichts
Deutschland	813.371	1,00	838.789	1,00
Österreich	497.171	1,64	444.837	1,89
Malta	84.280	9,65	70.233	11,94

Tabelle 8: Disproportionalität im Stimmgewicht im Vergleich Nizza - Lissabon

Statt dass sich die Europäische Union dem Prinzip „one man – one vote“ durch eine in diese Richtung weisende Reform der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments annäherte, hat sie sich weiter davon entfernt. Mit EU-weiten Wahllisten und / oder grenzüberschreitenden Wahlkreisen hätte man dem „one man – one vote“-Prinzip problemlos EU-weite Geltung verschaffen können. Verhindert wurde dies durch die vorherrschende nationale Denk- und Sichtweise der Mitgliedstaaten.

Die Verschärfung des Demokratiedefizits im Europäischen Parlament führt zu der Frage, ob der Lissabon-Vertrag wenigstens einen Ausgleich dafür im Zuge der Reform der Mehrheitsregeln für das andere Legislativorgan, den Rat, geschaffen wurde. Doch auch das ist nicht der Fall.

<sup>39</sup> Bevölkerungszahlen vom 01.01.2014.

<sup>40</sup> Zahlen gerundet.

Die Einführung des „one country – one vote“-Prinzips im Rat ist vielmehr ein weiterer Schritt in die falsche Richtung. Denn dadurch wurde der Einfluss der großen Mitgliedstaaten und damit – zumindest mittelbar – auch der Einfluss großer Bevölkerungssteile in der EU verringert. Orientierte sich bislang die Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten zumindest näherungsweise an ihre Bevölkerungszahl, so hat zukünftig jeder Staat eine Stimme. 55% der Staaten, also derzeit 16 von 28, müssen einem Beschluss zustimmen, damit er verabschiedet werden kann. Die sechs größten Mitgliedstaaten etwa stellen zwar über 70% der EU-Bevölkerung, können jedoch nur etwas beschließen, wenn zehn weitere Staaten zustimmen.

Dieser Einflussverlust der großen Bevölkerungen wird auch durch die geringfügige Anhebung des Bevölkerungsquorums von 62% auf 65% nicht einmal annähernd kompensiert. Denn dieses Quorum führt lediglich dazu, dass statt bislang 38% zukünftig 35% der Bevölkerungsanteile genügen, um ein Vorhaben zu stoppen. Es führt nicht dazu, dass von einer Bevölkerungsmehrheit getragene Beschlüsse verabschiedet werden können.

Nicht unberechtigt ist der Einwand, dass die nationalen Belange der kleineren Staaten geschützt werden müssten und daher ein Abstimmungsregime abzulehnen sei, in dem sich wenige große Staaten allein kraft ihrer Größe systematisch durchsetzen könnten. Dies zeigt allerdings nur erneut, wie wichtig es gewesen wäre, im Lissabon-Vertrag das „one man – one vote“-Prinzip für das Europäische Parlament einzuführen oder sich ihm zumindest anzunähern. Dann wäre eine Entwicklung in Richtung auf ein Zwei-Kammer-System, wie es den US-amerikanischen Kongress mit Repräsentantenhaus<sup>41</sup> und Senat<sup>42</sup> auszeichnet, möglich gewesen.

Die Einführung der neuen Abstimmungsregeln im Rat ab dem 1. November 2014 führt somit dazu, dass sich die Europäische Union noch weiter von dem demokratischen Grundprinzip „one man – one vote“ entfernt, als es ohnehin schon durch die Lissaboner Bestimmungen zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments geschehen ist.

### 3.2 Effizienterer Gesetzgebungsprozess?

Die ab dem 1. November 2014 anzuwendenden Regeln für die Bestimmung der qualifizierten Mehrheit sollten dem Leitgedanken folgen, Entscheidungen im Rat schneller herbeiführen zu können. In der Praxis werden sie sich indes als auch hierfür nicht geeignet erweisen.

Selbst wenn sich, was eher selten der Fall sein dürfte, die großen Mitgliedstaaten einig wären, wären sie weiterhin auf die mühsame Kompromissfindung mit den kleinen Mitgliedstaaten angewiesen. Denn die bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten sind zwar in der Lage, das Bevölkerungsquorum zu erfüllen. Sie erreichen aber allein nicht das Länderquorum. Umgekehrt erfüllen die kleinen Mitgliedstaaten zwar das Länderquorum. Sie sind aber nicht in der Lage, das Bevölkerungsquorum zu erfüllen. In der gesetzgeberischen Realität der regelmäßig zwischen allen Mitgliedstaaten divergierenden Interessen wird die Umstellung auf die Kombination aus „one country – one vote“-Prinzip und Bevölkerungsquorum also nicht zu effizienteren Entscheidungsabläufen führen. Es wird auch weiterhin eines mühsamen Verhandlungsprozesses bedürfen. Dadurch werden sich die Mitgliedstaaten bei umstrittenen Vorhaben auch weiterhin am kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren, um in angemessener Zeit überhaupt eine Regulierung zu erreichen. Kompensationsgeschäfte zwischen Mitgliedstaaten und „package deals“, in denen sachfremde Vorhaben gebündelt werden, sind so weiterhin an der Tagesordnung.

<sup>41</sup> Im Repräsentantenhaus werden die Sitze im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerung unter den Bundesstaaten verteilt. Die Anzahl der Sitze ist auf 435 begrenzt.

<sup>42</sup> Im US-Senat hat jeder Staat nur zwei Stimmen, während der Bevölkerungszahl des Staates bei der Mehrheitsfindung keine Bedeutung zukommt.

Nun kann jeder Staat bis zum 31. März 2017 die Befassung mit einem Beschluss nach dem Nizza-System verlangen. Dieses Recht ist vor allem für die großen Mitgliedstaaten reizvoll: Sie gewinnen ein größeres Stimmengewicht. Zum Teil wird argumentiert, dass diese Besserstellung<sup>43</sup> unproblematisch sei. Denn sie werde dadurch teilweise ausgeglichen, dass kleine Mitgliedstaaten, die durch den Systemwechsel an Stimmgewicht verlieren, das 62%ige Bevölkerungsquorum einfordern können. Diese Einschätzung trifft jedoch nicht zu. Denn nach dem Lissabon-System wird sogar ein 65%iges Quorum vorgeschrieben. Das geringere Bevölkerungsquorum im Nizza-System kann also die Schwächung der kleinen Mitgliedstaaten gerade nicht kompensieren. Die Möglichkeit einer zumindest vorübergehenden Anwendung des Nizza-Systems, hat freilich die Folge, dass mit der Aufhebung des „one country – one vote“-Prinzips vorübergehend die Bevölkerungsstärken eine stärkere Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen. Der Wechsel in das Nizza-System könnte also wegen des Einflussgewinns der großen Mitgliedstaaten zumindest in der Theorie auch die Entscheidungsfindung im Rat erleichtern. Es ist allerdings fraglich, ob dies nicht dadurch konterkariert wird, dass der Wechsel in das Nizza-System zu Verfahrensverzögerungen führen wird und dass jene Staaten, die im fraglichen Fall eine Abstimmung nach dem Nizza-System nicht befürworten, zusätzlichen Widerstand gegen das geplante Vorhaben entwickeln.

#### 4 Ergebnis

Die neuen Abstimmungsregeln im Rat, die am 1. November 2014 in Kraft treten, sind von den Anliegen des Lissabon-Vertrages, zum einen das Demokratiedefizit der EU abzubauen und zum anderen die Entscheidungsverfahren effizienter zu machen, weit entfernt: Sie vergrößern das Demokratiedefizit in der Europäischen Union und erschweren die Mehrheitsbildung im Rat.

---

<sup>43</sup> So *Ziegenhorn*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, EL 51 September 2013, Art. 238 AEUV Rn. 13.

**Bisher erschienen in dieser Reihe:**

(vormals unter der Bezeichnung „cepStandpunkt“ bzw. „cepPolicyContribution“)

01/2014: The ESM's direct recapitalisation of banks – Looking forward in backstop questions  
(August 2014)

**Die Autoren:**

RA Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich „EU-Verträge und Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

Sebastian Czuratis ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich „EU-Verträge und Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.