

„Quadratwurzel oder Tod“ – Zur Effizienz der Abstimmungsverfahren in der wachsenden EU

Von Hana Fischer

Die EU wächst. Während die Gemeinschaft bei ihrer Gründung 1957 aus nur 6 Staaten bestand, hat die EU heute 27 Mitglieder. Damit ist die Erweiterung aber noch nicht abgeschlossen. Aktuell stehen Beitrittsverhandlungen mit 3 Ländern (Mazedonien, Kroatien und der Türkei) aus. Bei einer immer größer werdenden Union, deren Mitglieder in vielerlei Hinsicht sehr heterogen sind, wird es immer schwieriger, konsensfähige Entscheidungen zu treffen. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob und wie die Entscheidungsfindung in einem größeren Europa möglichst effizient gestaltet werden kann. Im Hinblick auf die mit einem Beitritt weiterer Staaten verbundenen Probleme sind außerdem Alternativen zu einer vollen Mitgliedschaft wie bilaterale oder multilaterale Abkommen zu erwägen.

Diskutierte Abstimmungsverfahren

Das zurzeit geltende und für etwa 80 % der Entscheidungen (in den Bereichen wie Binnenmarkt, Wirtschaft und Handel) relevante Abstimmungsverfahren des Nizza-Vertrags basiert auf der qualifizierten, dreifachen Mehrheit: Eine Regelung tritt dann in Kraft, wenn die im Rat anwesenden Minister mit 73,91 % der Stimmen (255 von 345), mehr als 50 % der vertretenen Staaten (14 von 27) und 62 % der EU-Bevölkerung dafür stimmen. Die restlichen 20 % der Entscheidungen werden entweder nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit (für Verfahrensbeschlüsse) oder Einstimmigkeit (Rechtsakte mit Verfassungsrang) beschlossen.

Der Verfassungsvorschlag, der ab dem 1. November 2009 gelten soll, basiert auf einer doppelten Mehrheit: die Gewinnerkoalition muss aus mindestens 55 % der Staaten und 65 % der Bevölkerung bestehen. Da die Verfassung den Ratifizierungsprozess allerdings noch nicht durchlaufen hat, ist noch nicht klar, für welche Art der Fragen diese Mehrheit nötig sein wird.

Mit wie vielen Stimmen ein Land im Rat vertreten ist, soll (wohlgemerkt: soll) bei allen Verfahren mit der Bevölkerungsstärke des Landes zusammenhängen. Wie

diese Vorgabe umzusetzen ist, ist jedoch Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Vorschlag zur Stimmverteilung kommt aus Polen und heißt Quadratwurzelmethode. Laut Polen wäre dies die fairste Lösung der Stimmverteilung, weil dadurch das Ergebnis einer Abstimmung im Rat am ehesten wie ein Referendum ausfällt. Die vom britischen Mathematiker Lionel Penrose 1946 entwickelte Quadratwurzelmethode basiert, vereinfacht gesagt darauf, dass die Stimmverteilung im Rat der Quadratwurzel der Bevölkerung eines Landes entsprechen soll. Bei etwa 81 Mio. Deutschen wären das 9 Stimmen, bei 9 Mio. Schweden wären es 3. Dieses Verfahren könnte Konsistenz mit sich bringen und gleichzeitig transparent und einfach sein.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob einem Referendum ähnliches Ergebnis überhaupt anzustreben ist. Denn ein Staatenbund beruht nicht auf den gleichen Gerechtigkeits- und Abstimmungsvorstellungen wie ein Einzelstaat. Im Hinblick auf die Ziele, die die Union verfolgt, und die Adressaten (Bürgerinnen und Bürger Europas), an die sie sich wendet, lässt sich diese Frage relativieren.

Wie man sehen kann, auch diese sehr unvollständige Skizze der Abstimmungsverfahren und Stimmverteilungen deutet darauf hin, dass es immer komplexer wird, eine allgemein akzeptierte Entscheidung bei einer hohen Anzahl von Mitgliedern zu finden.

Kostenkalkül

Wenn Ökonomen die Kosten verschiedener Entscheidungsfindungsverfahren gegeneinander abwägen, stellen sie folgendes Kalkül auf: Jedes Verfahren verursacht zum einen Konsensfindungskosten und zum anderen externe Kosten. Konsensfindungskosten sind die Kosten, die anfallen, um eine Mehrheit für einen Vorschlag zu gewinnen. Es müssen Koalitionen geschlossen, Gespräche geführt und Zugeständnisse gemacht werden. Mit anderen Worten: Das jeweilige Land muss Zeit und Mühe aufwenden, andere Mitgliedsländer von seiner Position zu überzeugen. Die Konsensfindungskosten sind am höchsten, wenn eine kollektive Entscheidung einstimmig getroffen werden muss. Lassen sich die eigenen Vorstellungen nicht vollständig durchsetzen, werden die externen Kosten relevant. Die externen Kosten geben an, welche Nachteile dem Land entstehen, wenn ein Vorschlag gegen seinen Willen durch die Mehrheit der an-

deren Länder beschlossen wird. Je mehr Ja-Stimmen nötig sind um eine Regelung herbeizuführen, desto geringer sind die externen Kosten. Im Extremfall der Einstimmigkeit kann jedes Land davon ausgehen, dass keine Entscheidung gegen seinen Willen getroffen wird. Aus der Addition beider Kosten ergibt sich folgendes Optimierungsproblem: Gesucht wird das Verfahren, das die Summe beider Kostenarten minimiert.

Vor- und Nachteile verschiedener Abstimmungsverfahren

Um effiziente Ergebnisse herbeizuführen, wäre es bei jedem Abstimmungsverfahren und bei jeder Frage, über die entschieden werden soll, nötig, die Vor- und Nachteile abzuwägen. So ist es leicht nachvollziehbar, dass die Wahrscheinlichkeit einer Regelerlassung unter dem Nizzaverfahren geringer ist als sie es unter dem Verfassungsverfahren wäre, denn die Konsensfindungskosten sind im Nizzaverfahren (dreifache Mehrheit) relativ hoch. Allerdings sind die externen Kosten unter diesem Verfahren entsprechend gering, da es eine hohe Wahrscheinlichkeit gibt, dass die Mehrheit mit dem zustande gekommenen Ergebnis zufrieden ist. Anders verhält es sich bei dem Verfassungsverfahren: Eine Entscheidung kann leichter getroffen werden, da die Anforderungen an die notwendigen Mehrheiten geringer sind (geringe Konsensfindungskosten). Dafür steigt aber die Wahrscheinlichkeit, dass das Ergebnis von den eigenen Präferenzen abweicht (hohe externe Kosten).

Haben sich die Länder für ein Verfahren entschieden, kann nun der Aspekt der Stimm- und somit Machtverteilung miteinbezogen werden: Bei einer Stimmverteilung, bei der jedes Land eine Stimme hat oder die Zahl der Repräsentanten die Bevölkerungsstärke glaubwürdig widerspiegelt, ist eine Konsensfindung mit relativ hohen Kosten verbunden, weil mehr verschiedene Meinungen am Entscheidungsprozess teilhaben. Der Vorteil ist aber, dass die externen Kosten gesenkt werden könnten. Dieses Argument spricht somit am ehesten für die Quadratwurzelmethode. Sie führt zu einer Machtverteilung, die zwischen den beiden anderen Verfahren liegt. Sie gleicht Machtverzerrungen aus und stellt mehr Bezug zu den Bürgern her.

Ist aber die Stimmverteilung nicht (zum Beispiel mathematisch) neutral bestimmt, so dass die Zahl der Stimmen pro Minister die relative Bevölkerungsstärke nicht widerspiegelt, wird es wiederum einfacher eine beschlussfähige Mehrheit zu erreichen. Umgekehrt steigen

die externen Kosten für diejenigen, die überstimmt werden.

Ein weiterer relevanter Punkt ist der Heterogenitätsgrad der Staaten. Mit jeder Erweiterung kommen Staaten hinzu, die sich immer mehr von den Gründerstaaten hinsichtlich der Kultur, der Glaubens- und Wertvorstellungen und des geschichtlichen Hintergrunds, aber auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Indikatoren unterscheiden. Die Entscheidungskosten steigen daher aus zwei Gründen: Erstens sind mehr Ja-Stimmen für eine Regeländerung nötig (Konsensfindungskosten). Und zweitens steigen die externen Kosten, weil die Mitglieder aufgrund der gestiegenen Heterogenität zu immer mehr Kompromissen gezwungen sind.

Wie man also sehen kann, kann von einem absolut besten Verfahren keine Rede sein. Vielmehr ist es wichtig, abzuwägen, für welche Entscheidungen welches Abstimmungsverfahren die effizientesten Ergebnisse liefert, und somit die geringsten Gesamtkosten verursacht, und wie die Wählerschaft zusammengesetzt ist.

Eine Art Spaghetti-Bowl?

Ob mit ASEAN, NAFTA oder anderen Regionen: Die EU verfügt bereits über eine Menge bi-, tri- und multilaterale Handelsabkommen. Deshalb sollte diese Alternative zumindest für die zukünftigen EU-Beitrittsverhandlungen vielleicht auch nicht ausgeschlossen werden. Länder Europas, so vielfältig wie sie sind, sind nicht alle auf dem gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand, haben nicht alle eine stabile Währung und haben andere kulturelle Hintergründe und Wertvorstellungen. Im Hinblick auf die (nicht nur materiellen) Kosten könnten gezielte Abkommen mit bestimmten Ländern zu effizienteren Entscheidungsverfahren führen. Fragt man die Ökonomen, so würden sie, unabhängig vom Land, für eine Grenzenöffnung plädieren und die freie Faktormobilität befürworten. Gegen eine wirtschaftliche Liberalisierung spricht meistens relativ wenig. Aber ist jedes Land automatisch auch für eine politische Union geeignet, die sich explizit auch als Wertegemeinschaft versteht? Wäre es so leicht auf diese Frage eine Antwort zu geben, wären die EU-Bürger in ihren Meinungen nicht so stark gespalten. Und wenn gezielte Abkommen in einigen Fällen eine glaubwürdige Alternative zur vollen Mitgliedschaft darstellten, würde die Bevölkerung Europas einer EU-Verfassung vielleicht sogar zustimmen.

8852 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Volksw. Hana Fischer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 2378. email: hana.fischer@wiso.uni-koeln.de