
Änderungen im Abstimmungsmodus des Rates der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon

Carmen Thiele*

Inhalt

I.	Einleitung	452
II.	Zusammensetzung	453
III.	Stimmenverteilung	454
1.	Stimmengewichtung	454
a)	Stimmengewichtung als Entscheidungsregel	454
b)	Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza	455
c)	Zeitlich befristete Weitergeltung der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Lissabon	457
2.	Stimmengleichheit	458
a)	Stimmengleichheit als Entscheidungsregel	458
b)	Zeitlich gestaffelte Einführung der Stimmengleichheit nach dem Vertrag von Lissabon	459
3.	Stimmengleichheit versus Stimmengewichtung	460
IV.	Abstimmungsregeln	463
1.	Einstimmigkeit	463
a)	Einstimmigkeit als Abstimmungsregel	463
b)	Einstimmigkeit für Ratsbeschlüsse	463
c)	Einstimmigkeit trotz Mehrheitsregel	464
2.	Absolute Mehrheit	466
3.	Qualifizierte Mehrheit	467
a)	Qualifizierte Mehrheit als Regelabstimmung	467
b)	Besonders qualifizierte Mehrheiten	470

* Dr. iur. Carmen Thiele ist Privatdozentin an der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).

V. Mehrfach geforderte Mehrheiten	471
1. Dreifache Mehrheit nach dem Vertrag von Nizza	471
2. Doppelte Mehrheit nach dem Vertrag von Lissabon	472
VI. Schlussbemerkung	473

I. Einleitung

Zu den wichtigsten institutionellen Änderungen des Vertrags von Lissabon¹ zählen zweifellos die Abstimmungsmodalitäten zur Beschlussfassung im Rat als eine der Kern- und Streitfragen der Reform im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit des Rechtsetzungs- und Entscheidungsorgans und damit der gesamten EU. Diese beinhalten sowohl Fragen über die Stimmenverteilung als auch über die Abstimmungsregeln.

Die Forderung nach vereinfachten Abstimmungsregelungen für demokratisch legitimierte Beschlüsse des Rates als wichtigstes Entscheidungsorgan der EU war schon lange erhoben worden. Das Bestreben nach mehr demokratischer Legitimation findet vor allem in den neuen Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze im Vertrag von Lissabon, insbesondere in Art. 10 EUV, seinen Ausdruck. Diese Bestimmungen verweisen auf eine duale Legitimation: die EU als Union der Bürger und als Union der Mitgliedstaaten.² Voraussetzung hierfür sind die Gleichheit der Bürger nach Art. 9 EUV sowie die Gleichheit der Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 EUV.

Die umstrittene Stimmengewichtung bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen als Kompromiss zwischen der völkerrechtlichen Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und der aus dem unionsrechtlichen Demokratieprinzip fließenden Repräsentanz der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten soll nach dem Vertrag von Lissabon abgeschafft und dafür eine so genannte doppelt-qualifizierte Mehrheit eingeführt werden,³ wobei jedes Ratsmitglied nur noch über eine Stimme verfügt.⁴ Für die Einführung der Änderungen in den Abstimmungsmodalitäten sind allerdings mehrere Übergangsbestimmungen vorgesehen, die von immer noch schwer zu vereinbarenden Positionen der Mitgliedstaaten zeugen.

¹ ABl. Nr. C 83 v. 30.3.2010.

² Vgl. *Hofmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, *Integration* 31 (2008), S. 9.

³ Vgl. *Hellmann*, Der Vertrag von Lissabon, Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten, 2009, S. 41.

⁴ Europäischer Konvent, CONV 851/03, S. 23, Ziffer 9. Die gleiche Stimmenanzahl der Ratsmitglieder folgt implizit aus Art. 16 Abs. 4 EUV sowie Art. 238 Abs. 2 AEUV.

Nachfolgend werden die Zusammensetzung des Rates, die Stimmenverteilung unter den Ratsmitgliedern – gleiche Anzahl von Stimmen bzw. Stimmengewichtung – sowie die Abstimmungsregeln im Rat – Einstimmigkeit und Mehrheit – nach den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon untersucht und mit den entsprechenden Regelungen des Vertrags von Nizza verglichen. Dabei stellt sich die Frage, ob die reformierten Regelungen auf der Grundlage wesentlicher Rechtsprinzipien, wie der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten, der Gleichheit ihrer Bürger sowie des Demokratie- und Repräsentationsprinzips, zu einer effizienteren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Rates auch mit Blick auf künftige EU-Erweiterungen beitragen können.

II. Zusammensetzung

Der Rat der EU, der das „föderale Element“ im institutionellen Gefüge der EU verkörpert,⁵ besteht gemäß Art. 16 Abs. 2 EUV aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene, der befugt ist, für die von ihm vertretene Regierung verbindlich zu handeln. Damit ist die Bestimmung aus Art. 203 Abs. 1 EGV⁶ fast wortgleich übernommen worden. Es wurde lediglich noch die Kompetenz zur Ausübung des Stimmrechts hinzugefügt. Institutionelle Fragen wie die Zusammensetzung der Unionsorgane sind nunmehr nicht im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der den bisherigen EG-Vertrag ersetzt, sondern im Vertrag über die Europäische Union geregelt.

Der Rat ist auch weiterhin ein einheitliches Organ, das in verschiedenen Zusammensetzungen tagt. Während in Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 und 3 EUV zwei Ratsformationen ausdrücklich primärrechtlich verankert sind – der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ – wird die Liste der übrigen Ratszusammensetzungen gem. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV in Verbindung mit Art. 236 lit. a) AEUV vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.⁷

Der Rat als bedeutendstes Entscheidungsorgan der einstigen EG und seit dem Maastrichter Vertrag der EU folgt in seiner Zusammensetzung der Regel „ein Mitgliedsstaat – ein Sitz“. Aus der intergouvernementalen Organisationsstruktur des Rates⁸ als Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten wird eine gleichberechtigte

⁵ Vgl. *Lenski*, Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag), in: Pernice (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 107.

⁶ ABl. Nr. C 321E v. 29.12.2006.

⁷ Vgl. *Hellmann*, (Fn. 3), S. 39 f.

⁸ Vgl. *Haltern*, Europarecht, 2. Aufl. 2007, S. 95, Rdnr. 184.

Zusammensetzung aus den Mitgliedstaaten abgeleitet, die sich auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge zu einer supranationalen Organisation zusammenge schlossen haben. Als Vertretungsorgan nationaler Interessen besteht der Rat somit aus je einem weisungsabhängigen Vertreter der Mitgliedstaaten. Aus dem völker rechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten⁹ folgt die Regel der gleichen Anzahl von Sitzen für die Mitglieder im Rat.¹⁰

Nach den Vorgaben des unionsrechtlichen Prinzips der repräsentativen Demokratie gemäß Art. 10 EUV sollten für den Rat als Legislativorgan¹¹ im Grunde die Repräsentanz der Bürger der Mitgliedstaaten und damit die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen als Grundlage einer Sitzverteilung herangezogen werden. Dies würde wie im Bundesrat eine Sitzverteilung nach der Regel der unterschiedlichen Anzahl von Sitzen in Abhängigkeit von demografischen Kriterien begründen. Aus der Sitzverteilungsregel im Rat, wonach jedes Mitglied die gleiche Anzahl von Sitzen inne hat, lässt sich der unionsrechtlich zuerkannte Vorrang des völkerrechtlichen Prinzips der Gleichheit der Staaten vor dem unionsrechtlichen Demokratieprinzip ableiten. Darin spiegelt sich auch der Charakter der Union als Staatenverbindung und eben nicht als Bundesstaat wider.

III. Stimmenverteilung

1. Stimmengewichtung

a) Stimmengewichtung als Entscheidungsregel

Die Anwendung des Prinzips der Staatengleichheit bzw. der formellen Gleichheit kann in Entscheidungsorganen von Staatenverbindungen zur materiellen Ungleichheit führen, weil sie die unterschiedliche Beschaffenheit der Mitglieder unberücksichtigt lässt. Um diese Ungleichheit der Mitglieder auszugleichen, wird vor allem die Stimmengewichtung angewendet. Nach dieser Regel erhalten die Mitglieder eines kollegialen Entscheidungsorgans eine unterschiedliche, meist abgestufte Stimmenanzahl in Abhängigkeit von verschiedenen vorher festgelegten Kriterien, wie Bevölkerung, finanzieller Beitrag, wirtschaftliche Entwicklung etc.¹²

⁹ Zum in Art. 2 Abs. 1 UN-Charta kodifizierten Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten vgl. *Fassbender/Bleckmann*, in: *Simma* (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Bd. I, 2. Aufl. 2002, Art. 2 (1), Rdnr. 52; *Epping*, in: *Ipsen*, *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2004, S. 367, Rdnr. 7.

¹⁰ Vgl. *Jacqué*, in: *von der Groeben/Schwarze* (Hrsg.), *EU-/EG-Kommentar*, Bd. 4, 6. Aufl. 2004, Art. 203 EGV, Rdnr. 5; *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union*, Teil I, 2006, Art. I-23 VVE, Rdnr. 5 ff.; *Epping*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, 2007, Art. I-23 VVE, Rdnr. 6.

¹¹ Vgl. *Haratsch/Koenig/Pechstein*, *Europarecht*, 7. Aufl. 2010, S. 100, Rdnr. 207.

Eine Stimmengewichtung kann verschiedene Formen in Abhängigkeit von der Kombinierung von Sitz- und Stimmenverteilungsregeln der Mitglieder eines kollegialen Entscheidungsorgans annehmen. Eine Form liegt vor bei unterschiedlicher Anzahl von Sitzen und gleicher Anzahl von Stimmen pro Sitz – wie beim Europäischen Parlament, die andere bei gleicher Anzahl von Sitzen und unterschiedlicher Anzahl von Stimmen pro Sitz – wie beim Rat der EU bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen nach dem Vertrag von Nizza.¹³ Eine unterschiedliche Anzahl von Sitzen oder Stimmen (Stimmengewichtung) erweist sich allerdings als nachteilig für EU-Erweiterungen, da bei jedem neuen Beitritt die Sitz- bzw. Stimmenanzahl der Mitgliedstaaten neu ausgehandelt werden muss.¹⁴

Voraussetzung einer Stimmengewichtung ist die Anwendung einer der Mehrheitsregeln bei Abstimmungen.¹⁵ Solange ein Mitglied einen Beschluss mit der ihm zustehenden Stimme verhindern kann, wie beispielsweise bei der Einstimmigkeitsregel oder dem Veto, bleibt die Stimmengewichtung bedeutungslos.¹⁶

Fraglich ist, ob die Stimmengewichtung einen entsprechenden Ausgleich zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Demokratieprinzip entsprechenden angemessenen Repräsentation ihrer Bevölkerungen schaffen kann.

b) Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza

Durch den Vertrag von Nizza ist die Stimmenverteilung im Rat wegen der Osterweiterung der EU in Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union neu festgelegt worden.¹⁷ Diese Regelungen änderten mit Wirkung vom 1. Januar 2005 die einschlägigen Vorschriften der Gründungsverträge (Art. 205 Abs. 2 EGV).

¹² Gouverneursrat und Exekutivdirektoren der Weltbank gem. Art. V Abschnitt 3 lit. a) IBRD-Übereinkommen, in: UNTS, vol. 2, S. 134; Gouverneursrat und Exekutivdirektorium des Internationalen Währungsfonds gem. Art. XII Abschnitt 5 lit. a) IWF-Übereinkommen, in: UNTS, vol. 2, S. 39; Internationaler Kaffeerat gem. Art. 13 Internationales Kaffee-Übereinkommen, in: UNTS, vol. 2161, S. 308.

¹³ Art. 190 Abs. 2 und Art. 205 Abs. 2 EGV. Vgl. *Randolph*, The Fundamental Laws of Governmental Organizations, 1971, S. 42.

¹⁴ Vgl. *Wichard*, (Fn. 10), Art. I-25 VVE, Rdnr. 2.

¹⁵ Vgl. *Schwarz-Liebermann von Wablendorf*, Mehrheitsentscheid und Stimmenwägung, 1953, S. 16 ff.; *Brinkmann*, Majoritätsprinzip und Einstimmigkeit in den Vereinten Nationen, 1978, S. 265.

¹⁶ Vgl. *Hillger*, Stimmenwägung in internationalen Wirtschaftsorganisationen, 1957, S. 20.

¹⁷ Vgl. *Monar*, Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Vertrag von Nizza, in: *Griller/Hummer* (Hrsg.), Die EU nach Nizza, 2002, S. 51 ff.; *Fukuda*, Institutional reform and European governance, in: *Fukuda/Akiba* (Hrsg.), European Governance after Nice, 2003, S. 52 ff.

Geleitet von der Idee einer Neugewichtung unter stärkerer Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen standen hierfür verschiedene mathematische Modelle zur Verfügung,¹⁸ die letztendlich durch einen machtpolitischen Kompromiss ersetzt wurden. Von einer in direktem Zusammenhang mit der Bevölkerungsstärke stehenden Stimmengewichtung bis zu einem System der doppelten Mehrheit – Mehrheit der Mitgliedstaaten: Mitgliedermehrheit; Mehrheit der Bevölkerung; Bevölkerungsmehrheit – ist schließlich für folgende Regelung optiert worden: eine neue Stimmengewichtung durch eine Erhöhung der Stimmenanzahl für alle Mitgliedstaaten bei einer gleichzeitig erfolgenden stärkeren Anhebung der Stimmenanzahl für die bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten. Ein proportionales Modell, bei dem Deutschland entsprechend seiner Bevölkerung Stimmen erhalten hätte, stieß auf Widerstand vor allem bei Frankreich, das einer Vormachtstellung Deutschlands nicht zugestimmt hätte.

Schließlich wurde eine Verknüpfung beider Modelle beschlossen, wonach die Stimmenanzahl der großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien von zehn auf neunundzwanzig, d.h. um das 2,9-fache und damit proportional stärker erhöht wurde als bei den kleineren Mitgliedstaaten, die Stimmen um das 2- bis 2,6-fache dazubekommen haben. Dabei hat der Bevölkerungsunterschied zwischen Deutschland und den nächst größeren Staaten Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien um circa mehr als 22 Mio. Einwohner keinen Niederschlag gefunden. Lediglich durch eine Prüfung gemäß Art. 205 Abs. 4 EGV, ob der Beschluss des Rates auch von 62 % der Gesamtbevölkerung getragen wird, fand die Bevölkerungszahl Deutschlands Beachtung.¹⁹

Den größten Zuwachs konnten die auf der Regierungskonferenz wegen der relativen Gewichtsverschiebung Widerstand leistenden Staaten, Spanien und Polen, von jeweils acht auf siebenundzwanzig Stimmen, d.h. um das 3,4-fache verzeichnen. Damit verfügten sie nunmehr über nur zwei Stimmen weniger als die vier anderen großen Staaten, obwohl beide mehr als 50 % weniger Einwohner als das bevölkerungsstärkste Land, Deutschland, haben.²⁰ Wenn die Spannbreite der Stimmengewichtung

¹⁸ Zu seinen Vorschlägen und deren Folgen eines proportionalen Modells (Proportionalität der Stimmen zum Anteil an der Gesamtbevölkerung der Union), eines Modells mit einfacher Kappung (Proportionalität zur Stimmenzuteilung bis zu einer festgesetzten Grenze unter Kappung der darüber hinausgehenden Bevölkerungsgrößen) und eines Stufenmodells (Staffelung mehrerer Stimmrelationen) vgl. *Janning*, Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union, 1995, S. 276 ff.

¹⁹ 74 % der EU-Bevölkerung leben in sechs großen Staaten mit ca. 40 Mio. Einwohnern und mehr, 19 % in acht mittelgroßen Staaten mit 8-16 Mio. Einwohnern; die restlichen 7 % verteilen sich auf elf kleine Staaten mit 5 Mio. Einwohnern bzw. weniger. Annex IIa Änderungen der GO EG-Rat v. 11.10.2004, ABl. Nr. L 319 v. 20.10.2004, S. 15. Vgl. *Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf, EuR 38 (2003), S. 551.

²⁰ Vgl. *Giering*, Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung, Die Osterweiterung der EU 2004, S. 10.

wichtigkeit vorher zwischen zwei und zehn lag, ist sie nun von drei auf neunundzwanzig erweitert worden.²¹ Nach dem Beitritt von Malta lag die kleinste Stimmenanzahl bei drei. Obwohl Malta und Luxemburg annähernd gleiche Bevölkerungszahlen haben, wurde Luxemburg wegen seines erheblichen Beitrags zum europäischen Integrationsprozess eine Stimme mehr zugestanden. Damit ist das demografische Kriterium um einen politischen Bonus erweitert worden.

In dem Europa der 25 Staaten repräsentierten die sechs größten 75 % der Bevölkerung mit 53 % der Stimmen, in dem Europa der 27 Staaten 70 % der Bevölkerung mit nur noch 49 % der Stimmen. Betrug die Differenz im Verhältnis zwischen der Anzahl von Stimmen und Bevölkerung (Mio. Einwohner) bzw. der relative Einfluss der Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten bei Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat bis zum 31. Oktober 2004 3,88 (4,00 für Luxemburg und 0,12 für Deutschland), ist sie danach auf 7,65 (8,00 für Luxemburg und 0,35 für Deutschland) angewachsen.²² Demzufolge konnte bezüglich der Stimmenverteilung im Rat nach dem Vertrag von Nizza nur von einem politischen Kompromiss und nicht von in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße auf mathematischen Regeln gründenden Bestimmungen gesprochen werden.²³ So wurde dann auch die Stimmengewichtung zu einem der umstrittensten Themen in der nachfolgenden Reform der EU.²⁴

c) Zeitlich befristete Weitergeltung der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Lissabon

Da das Verhältnis zwischen der Bevölkerungsgröße und der Stimmenanzahl der Ratsmitglieder auf Grund der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten nur schwer in Einklang mit der aus dem Demokratieprinzip fließenden Repräsentanz der Bevölkerung der Mitgliedstaaten zu bringen war, haben die Staaten beschlossen, in Zukunft auf die Stimmengewichtung ganz zu verzichten.

Zwar zählt die Abschaffung der Stimmengewichtung bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen des Rates zu den wichtigsten Änderungen im Vertrag von Lissabon, allerdings gelten diesbezüglich Übergangsbestimmungen, die als Zugeständnis vor allem an Polen vereinbart wurden.²⁵ So gilt die durch den Vertrag von Nizza geänderte Stimmengewichtung stufenweise weiter. Nach Art. 16 Abs. 5 EUV in Ver-

²¹ Vgl. *Wiedmann*, Der Vertrag von Nizza, EuR 36 (2001), S. 205.

²² Relativer Einfluss = Anzahl der Stimmen % Mio. Einwohner. Vgl. hierzu *Thiele*, Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen, Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen, 2008, S. 240 f.

²³ Vgl. *Wasermann*, Enttäuschung in Nizza, RuP 37 (2001), S. 40 f.

²⁴ Vgl. *Lenski*, (Fn. 5), S. 110.

²⁵ Zur Haltung Polens vgl. ibid., S. 110 ff.

bindung mit Art. 3 Abs. 3 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen behalten die Ratsmitglieder in einer ersten Stufe bis zum 31. Oktober 2014 die im Vertrag von Nizza festgelegte unterschiedliche Anzahl von Stimmen.

Die Stimmengewichtung kann sogar gemäß Art. 16 Abs. 5 EUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen in einer zweiten Stufe für einen Übergangszeitraum vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 ausgedehnt werden, wenn dies von einem Mitgliedstaat verlangt wird. Sollte es zwischenzeitlich zu Erweiterungen der EU kommen, müsste dann sogar noch das System der Stimmengewichtung entsprechend angepasst werden.²⁶

Damit ist die Reform über die Stimmenverteilung im Rat nicht zeitgleich mit dem Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten, sondern auf spätere Zeitpunkte verschoben worden. Die Stimmengewichtung gilt zunächst als Regel bis zum 31. Oktober 2014 und als Ausnahme bis zum 31. März 2017 weiter.

2. Stimmengleichheit

a) Stimmengleichheit als Entscheidungsregel

Die Regel „ein Mitgliedstaat – eine Stimme“, d.h. gleiche Anzahl von Stimmen je Mitgliedstaat bzw. numerische Gleichheit, fließt aus dem formellen Gleichheitssatz, der sich in dem völkerrechtlichen Prinzip der staatlichen Souveränität widerspiegelt. Dieser bewirkt, dass jedes Mitglied eines kollegialen Entscheidungsorgans, wie beispielsweise in der UN-Generalversammlung, unabhängig von seinen Eigenschaften, wie Größe der Bevölkerung oder des Territoriums, politische oder wirtschaftliche Bedeutung oder sonstigen ihm eigenen Faktoren, über eine gleiche Anzahl von Stimmen – in der Regel über eine Stimme – verfügt. Rechtlich wird nicht zwischen der Stimme kleiner und großer bzw. politisch oder wirtschaftlich bedeutender und weniger bedeutender Mitgliedstaaten unterschieden. Die Regel der gleichen Anzahl von Stimmen hat gleiche Mitwirkungs- und vor allem Entscheidungsbefugnisse der Mitglieder zur Folge.²⁷

Es war das Verdienst des Verfassungskonvents, die Stimmengewichtung im Rat der EU abzuschaffen und durch eine Stimmengleichheit zu ersetzen.²⁸ Weil mit der Stimmengewichtung ein entsprechender Ausgleich zwischen dem völkerrechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Demokratieprinzip entsprechenden angemessenen Repräsentanz der Bevölkerung der Mitgliedstaaten letztendlich kaum erreicht werden konnte,²⁹ sah der Vertrag über eine Verfassung

²⁶ Vgl. *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, 2008, S. 25, Rdnr. 24.

²⁷ Vgl. *Wolfgram*, in: *Simma*, (Fn. 9), Art. 18, Rdnr. 9.

²⁸ Vgl. *Becker/Leiße*, Die Zukunft Europas, Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, 2005, S. 149.

für Europa vom 29. Oktober 2004³⁰ vor, die Stimmengewichtung im Rat aufzuheben und durch eine neue Definition der qualifizierten Mehrheit zu ersetzen. So bestimmt Art. I-25 VVE implizit, dass alle Mitgliedstaaten im Grundsatz nur noch eine Stimme haben. Trotz Scheiterns des Verfassungsvertrags fand ein Großteil seiner Bestimmungen Eingang in den Vertrag von Lissabon, darunter auch Bestimmungen zur Stimmengleichheit und zur Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit.

b) Zeitlich gestaffelte Einführung der Stimmengleichheit nach dem Vertrag von Lissabon

Nach dem Vertrag von Lissabon wird die Stimmengleichheit, „ein Mitgliedstaat – eine Stimme“, nunmehr auch für qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse zeitlich gestaffelt in zwei Stufen eingeführt.³¹ Die erste Stufe ist gemäß Art. 16 Abs. 4 EUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen ab dem 1. November 2014³² bis zum 31. März 2017 vorgesehen.³³ Dann werden alle Ratsmitglieder unabhängig von demografischen oder anderen Kriterien jeweils nur über eine Stimme verfügen. In diesem Zeitraum kann nach Art. 3 Abs. 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen neben der Stimmengleichheit auch noch die Stimmengewichtung, letztere allerdings nur auf Antrag eines Ratsmitgliedes, Anwendung finden.

Erst ab dem 1. April 2017 soll die Stimmengleichheit in einer zweiten Stufe uneingeschränkt gelten.³⁴ Die gänzliche Abschaffung der Stimmengewichtung erfolgt demnach erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung.³⁵ Danach wird die Stimmengleichheit ausnahmslos für alle Ratsbeschlüsse unabhängig von der angewendeten Abstimmungsregel gelten.

²⁹ Vgl. *Thiele*, (Fn. 22), S. 239 ff.

³⁰ ABl. Nr. C 310 v. 16.12.2004. Dass es sich hierbei nicht um eine Verfassung im staatsrechtlichen Sinne handelt, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag, kommt durch die Doppelbezeichnung „Verfassungsvertrag“ zum Ausdruck. Vgl. *Jaag*, Verfassungsvertrag für die Europäische Union, EuZ 5 (2003), S. 110.

³¹ Vgl. *Mayer*, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?, Ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon, ZaöRV 67 (2007), S. 1177.

³² Nach dem Verfassungsvertrag war der 1.11.2009 vorgesehen.

³³ Abschnitt 1 Beschluss des Rates über die Anwendung des Art. 16 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Art. 238 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1.11.2014 und dem 31.3.2017 einerseits und ab dem 1.4.2017 andererseits.

³⁴ *Ibid.*, Abschnitt 2.

³⁵ Vgl. *Fischer*, Der Vertrag von Lissabon, 2. Aufl. 2010, S. 156 f., Rdnr. 9.

3. Stimmengleichheit versus Stimmengewichtung

Während die Stimmengleichheit auf das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten und damit die formelle Gleichheit zurückzuführen ist, folgt die auf dem demografischen Kriterium basierende Stimmengewichtung dem Prinzip der Repräsentanz der Bevölkerung bzw. der materiellen Gleichheit.³⁶

Fraglich ist, ob das Gleichheitsprinzip bei einem Entscheidungsverfahren verletzt würde, wo eine abgestufte Anzahl von Stimmen, wie bislang im Rat bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen entsprechend der Bevölkerung, herrscht. Hieraus ergibt sich die Frage nach der Vereinbarkeit einer Stimmengewichtung mit dem Gleichheitsgrundsatz. Die Legitimität des Zweckes, eine gleiche Einflussnahme aller Ratsmitglieder auf den Entscheidungsprozess mittels Stimmengewichtung nach bestimmten objektiven Kriterien auszuüben, lässt sich an der aus dem Rechtsstaatsprinzip in Art. 2 EUV fließenden Gerechtigkeit messen.³⁷ Gerechtigkeitsfragen wiederum, die durch vergleichende Betrachtungen strukturiert werden, sind nach *Zippelius* in einem freien Wettbewerb der Überzeugungen zu lösen, an dem sich die Mitglieder beteiligen und dessen Ergebnisse für die Mehrheit akzeptabel sind.³⁸

Kelsen hat im Willensbildungsprozess kollegialer Organe auf die aus der „egalitären Demokratie“ stammenden Prinzipien der gleichmäßigen Vertretung und der Stimmengleichheit verwiesen, wonach jedes Mitglied grundsätzlich den gleichen Einfluss auf den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess durch eine gleiche Anzahl von Stimmen hat. Indes räumt er eine vereinbarte Differenzierung des Einflusses „nach irgendwelchen Gesichtspunkten“³⁹ ein. Die formelle Gleichheit könne wegen der zum Teil erheblichen unterschiedlichen, miteinander vergleichbaren Merkmale der Mitglieder kollegialer Organe nicht immer Anwendung finden. Der Diskrepanz zwischen der faktischen Ungleichheit der Mitglieder und der bisher geforderten absoluten Gleichbehandlung müsse entsprechend begegnet werden.⁴⁰ Unter dem Schlagwort der Gleichheit ist nach *Schwarz-Liebermann von Wahlendorf* zu lange eine unterschiedliche Behandlung erfolgt, „indem gleich behandelt wurde, was verschieden war.“⁴¹ Deshalb müsse an die Stelle der formellen Gleichheit die materielle Gleichheit treten.⁴²

³⁶ Vgl. *Seidl-Hobenfeldern/Loibl*, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 7. Aufl. 2000, S. 169, Rdnr. 1223.

³⁷ Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt der Anspruch, politische Macht nach Maßgabe von Recht und Gerechtigkeit auszuüben. Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 (R), Rdnr. 1.

³⁸ Zur Gerechtigkeitsfunktion des Gleichheitssatzes vgl. *Zippelius*, Der Gleichheitssatz, VVDStRL 47 (1989), S. 35.

³⁹ *Kelsen*, Allgemeine Staatslehre, 1925, S. 217. Vgl. auch *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1959, S. 780.

⁴⁰ Vgl. *Hilger*, (Fn. 16), S. 5 f.

⁴¹ *Schwarz-Liebermann von Wahlendorf*, (Fn. 15), S. 20.

Der Gleichheitsgrundsatz wird oftmals als Gleichheit vor dem Recht angesehen, wonach auf alle Mitglieder das Recht gleichermaßen angewendet werden muss. Er bedeutet jedoch nicht die Gleichheit im Recht, so dass auch nicht alle Mitglieder inhaltlich gleiche Rechte haben müssen.⁴³ Die Gleichbehandlung unter gleichen Voraussetzungen setze nicht notwendig die Gleichheit in der Teilnahme und Verantwortung voraus. Deshalb geht auch die Forderung nach Nichtanwendung des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten im institutionellen Recht von Staatenverbindungen, wie von *Efraim* gefordert,⁴⁴ zu weit. Schon *Kelsen* verstand die souveräne Gleichheit nicht als gleiche Rechte und Pflichten, sondern als gleiche Fähigkeit zur Übernahme von Rechten und Pflichten. Gleichheit müsse nicht bedingungslos gleichbedeutend sein mit gleichen Rechten und Pflichten. Nach diesem Prinzip würden Mitglieder eines Kollegialorgans unter gleichen Voraussetzungen die gleichen Rechte und Pflichten innehaben.⁴⁵ Daraus folgt, dass die tatsächlichen Unterschiede zwischen ihnen, wie unterschiedliche Größe der Bevölkerung, Wirtschaftskraft, Finanzbeiträge oder andere bedeutende Kriterien, Berücksichtigung finden können, wobei Rechtsmissbrauch und Willkür verboten sind. Je nach konkret zu regelndem Sachverhalt und Ziel der internationalen Organisation würden diese Kriterien eine Differenzierung der Mitglieder durchaus rechtfertigen.

Weil sich die Vielzahl der Unterschiede und Interessen zwischen Mitgliedern kollegialer Organe umgekehrt proportional zur Möglichkeit einer Entscheidungsfindung und ihrer Umsetzung in die Praxis verhält, muss erstere im Entscheidungsprozess gebührende Berücksichtigung finden. Diese Problematik tangiert so wichtige und aktuelle Fragen, wie eben die Erweiterung der EU und die damit zusammenhängende Stimmenverteilung im Rat. Steigende Mitgliederzahlen und die zunehmende Vielfalt zu beachtender Interessen dürfen den Entscheidungsprozess nicht lähmen.

Es wird zunehmend gefordert, zwischen rechtlicher und politischer Gleichheit zu unterscheiden.⁴⁶ Es ergebe sich immer mehr die Notwendigkeit, die Regel der gleichen Anzahl von Stimmen durch Stimmengewichtung zu modifizieren und von der formellen Gleichheit zur materiellen Gleichheit überzugehen, d.h. Gleichbehandlung von gleich starken Staaten. Eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen, basierend auf vorher festgesetzten Kriterien, ist mit dem materiellen Gleichheits-

⁴² Vgl. *Hillger*, (Fn. 16), S. 7.

⁴³ Vgl. *Erler*, Staatssoveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung, in: Zum Problem der Souveränität, Berichte der DGV, Heft 1, 1957, S. 34 f.

⁴⁴ *Efraim*, Sovereign (In)equality in International Organizations, 2000, S. 15.

⁴⁵ Vgl. *Kelsen*, Peace through Law, 1944, S. 36 f.; *ders.*, The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization, YLJ 53 (1944), S. 208 ff.

⁴⁶ Vgl. *Blanco-Gaspar*, Differential Voting Strength, in: Buergenthal (Hrsg.), Contemporary Issues in International Law, 1984, S. 314.

grundsatz vereinbar.⁴⁷ Wenn die Staaten bereit sind, vom Prinzip der souveränen Gleichheit im formellen Sinne zum materiellen Gleichheitsprinzip überzugehen, d.h. eine Gleichbehandlung gleich starker Staaten – in Abhängigkeit festzulegender Kriterien – anzuerkennen,⁴⁸ kann die Stimmengewichtung eine reale Option der Stimmenverteilung innerhalb kollegialer Entscheidungsorgane von Staatenverbündungen darstellen. *Hillger* hat schon Ende der fünfziger Jahre darauf hingewiesen, dass, sobald die staatliche Souveränität einer übernationalen Ordnung weicht, sich die Möglichkeit nach bundesstaatlicher Praxis wie im Bundesrat eröffne, die Stimmen zu wägen.⁴⁹ Die bislang innerhalb des Rates der EU geltende Stimmengewichtung bei Abstimmungen nach der qualifizierten Mehrheitsregel stellt einen Nachweis für eine Staatenpraxis auf regionaler Ebene bezüglich des Übergangs zur materiellen Gleichheit dar.

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU in Bezug auf die Stimmenverteilung im Rat nun aber den Weg von der Stimmengewichtung zurück zur Stimmengleichheit beschritten, d.h. von einer eher föderal ausgerichteten hin zu einer völkerrechtlich ausgerichteten Stimmenverteilung. Bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen soll die Anzahl der Stimmen zukünftig für alle Ratsmitglieder nach dem völkerrechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten gleich sein. Die Abschaffung der Stimmengewichtung wird jedoch durch eine „einwohnerzahlabhängige Gewichtung“, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon bezeichnet,⁵⁰ ersetzt. Damit spiegelt sich die Repräsentanz der Bevölkerung nicht mehr in der unterschiedlichen Anzahl der Stimmen der Ratsmitglieder wider, sondern in der so genannten, noch zu besprechenden demografischen Mehrheit. Mit der numerischen Mehrheit der in der EU lebenden Menschen wird die „Vertretungsmächtigkeit des Ratsvertreters des betreffenden Mitgliedstaates“ ihren Ausdruck finden.⁵¹

In Abhängigkeit von den Regeln der gleichen Stimmenanzahl oder Stimmengewichtung werden in Staatenverbündungen klassisch entsprechende Abstimmungsregeln angewendet, nämlich bei der Regel der gleichen Stimmenanzahl Einstimmigkeit und bei Stimmengewichtung Mehrheitsentscheid.⁵² Erst später fand auch das Mehrheitsprinzip bei der Regel der gleichen Stimmenanzahl, wie auf innerstaatlicher Ebene, Anwendung.⁵³

⁴⁷ Vgl. *Seidl-Hohenveldern*, in: Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Ergänzendes Lexikon des Rechts, Bd. 1, 1999, Gruppe 4, Art. 390.

⁴⁸ Vgl. *Seidl-Hohenveldern/Loibl*, (Fn. 36), S. 150, Rdnr. 1133.

⁴⁹ Vgl. *Hillger*, (Fn. 16), S. 139 f.

⁵⁰ BVerfGE 123, 267, 292.

⁵¹ Ibid.

⁵² Dies gilt wegen der Gleichheit der abstimmberechtigten Personen als Rechtssubjekte nicht für innerstaatliche Entscheidungssysteme. Vgl. *Brinkmann*, (Fn. 15), S. 265.

IV. Abstimmungsregeln

Der Vertrag von Lissabon übernimmt die im Vertrag von Nizza geregelten drei Abstimmungsregeln für die Beschlussfassung im Rat: die Einstimmigkeit, die Mehrheit seiner Mitglieder und die qualifizierte Mehrheit. Dabei verfügen die Mitglieder des Rates für jede der Abstimmungsregeln künftig über eine Stimme, d.h. eine gleiche Anzahl der Stimmen, Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ab dem 1. November 2014 eingeschlossen.

1. Einstimmigkeit

a) Einstimmigkeit als Abstimmungsregel

Während die Einstimmigkeit als Abstimmungsregel auf Grund des der Demokratie innewohnenden Mehrheitsprinzips aus dem Staatsrecht demokratischer Staaten weitgehend verdrängt wurde, findet sie besonders in Staatenverbindungen unter Bezugnahme auf das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten nach wie vor Anwendung. So strahlt dieses Prinzip gleich in dreifacher Weise auf die Beschlussfassung in Organen internationaler Organisationen aus, erstens in Form der gleichen Anzahl von Sitzen als Sitzverteilungsregel, zweitens der gleichen Anzahl von Stimmen als Stimmenverteilungsregel und drittens der Einstimmigkeit als Abstimmungsregel. Mit der Einstimmigkeitsregel kann jeder Mitgliedstaat seine partikulären Interessen über die der anderen Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation stellen. Damit besteht die Gefahr des Scheiterns von Entscheidungen bzw. des Nichtzustandekommens von Beschlüssen mit negativen Auswirkungen auf die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des betreffenden Organs der internationalen Organisation. Selbst in der EU als supranationale Organisation sind Entscheidungen unter Anwendung der Einstimmigkeitsregel nach wie vor noch nicht verbannt.

b) Einstimmigkeit für Ratsbeschlüsse

Die Einstimmigkeitsregel ist eine der drei vertraglich festgelegten Abstimmungsregeln für Ratsbeschlüsse. Die konkrete Anwendung der in Art. 238 Abs. 4 AEUV geregelten Einstimmigkeit ergibt sich aus den Bestimmungen der Verträge, insbesondere bezüglich institutioneller oder verfassungsgestaltender Beschlüsse sowie in politisch oder wirtschaftlich sensiblen Bereichen.

Ein wichtiger Erfolg in den Reformbestrebungen des Entscheidungsverfahrens zugunsten des Mehrheitsprinzips konnte zwar bereits mit der Einheitlichen Euro-

⁵³ Vgl. *Wolfrum*, in: Simma, (Fn. 9), Art. 18, Rdnr. 7.

päischen Akte von 1986⁵⁴ verzeichnet werden, die Anzahl der Einstimmigkeitsbeschlüsse nach dem Vertrag von Nizza belief sich aber immer noch auf insgesamt 82, d.h. jeweils 32 % der Beschlüsse nach dem EG- sowie EU-Vertrag. Im Verfassungsvertrag für Europa ist sogar eine leichte Erhöhung der Einstimmigkeitsbeschlüsse auf 92 zu verzeichnen gewesen. Diese Zunahme erklärt sich unter anderem durch die Aufnahme neuer Sonderklauseln in die Bereiche der Innen- und Justiz- sowie der Sozialpolitik.⁵⁵

Der Vertrag von Lissabon hat diese Zuordnung für Einstimmigkeitsbeschlüsse aus dem Verfassungsvertrag übernommen. Danach werden einstimmige Beschlüsse unter anderem in den Bereichen der Steuerpolitik (Art. 113 AEUV), der Grenzkontrollen (Art. 77 Abs. 3 AEUV), der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 81 Abs. 3 AEUV), der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 Abs. 2 lit. d), Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 86 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV), der polizeilichen Zusammenarbeit (Art. 87 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 89 AEUV) oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 1, Art. 42 Abs. 4 EUV) gefordert.

Um der bestehenden Gefahr der Handlungsunfähigkeit bei geforderter Einstimmigkeit zu begegnen, sieht der Vertrag von Lissabon, wie auch schon der Vertrag von Nizza, eine Lockerung vor. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern des Rates steht nach Art. 205 Abs. 3 EGV bzw. Art. 238 Abs. 4 AEUV dem Zustandekommen von einstimmig zu fassenden Beschlüssen nicht entgegen.

Mit steigenden Mitgliederzahlen aufgrund von Erweiterungen dürften einstimmige Beschlussfassungen zukünftig auch wegen einer zunehmenden Heterogenität erheblich erschwert werden, was die Gefahr der Handlungsunfähigkeit und niedrigen Entscheidungseffizienz in sich birgt. Deshalb ist als rechtspolitische Forderung die weitere Reduzierung der Anzahl der Fälle anzustreben, für die immer noch Einstimmigkeit geregt ist. Der Maßstab für weitere notwendige Substituierungen der Einstimmigkeitsregel durch Mehrheitsregeln muss primär in der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Union als in den Interessen der Vertragsstaaten bzw. dem Interessenausgleich zwischen ihnen liegen.⁵⁶

c) Einstimmigkeit trotz Mehrheitsregel

Mehrheitsentscheidungen setzen voraus, dass sich die numerische Minderheit der Mehrheit unterordnet. Dies ist bei den EU-Mitgliedstaaten offensichtlich noch nicht

⁵⁴ ABl. Nr. L 169 v. 29.6.1987, S. 1.

⁵⁵ Vgl. *Hofmann/Wessels*, (Fn. 2), S. 13 f.

⁵⁶ So zutreffend *Maurer*, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Diskussionspapier der FG1, SWP-Studie, 2005, S. 21.

uneingeschränkt der Fall.⁵⁷ Unabhängig von den Regelungen aus den Verträgen hatten die Mitgliedstaaten schon ab Mitte der sechziger Jahre nach der rechtlich nicht verbindlichen Luxemburger Vereinbarung von 1966⁵⁸ und später der Vereinbarung von Ioannina von 1994⁵⁹ Beschlüsse einstimmig gefasst, selbst wenn eine qualifizierte Mehrheit ausgereicht hätte, sofern sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten betroffen waren. Die Vorgehensweise ließe sich der so genannten „fakultativen Einstimmigkeit“, d.h. der einstimmigen Beschlussfassung trotz vertragsrechtlicher Mehrheitsregel zuordnen. Dieses politische Einstimmigkeitserfordernis wirkte sich zunächst kaum negativ auf die Effizienz der Entscheidungsverfahren aus.⁶⁰ Mit der schrittweisen Erweiterung und der damit einhergehenden „Pluralisierung von Grundpositionen“⁶¹ die Entscheidungsprozesse schwächen, ist eine Übereinstimmung der integrationspolitischen Aufgaben und Zielsetzungen zwischen den Mitgliedstaaten immer schwieriger geworden.⁶²

Der im Jahr 2004 ausgelaufene „Ioannina“-Mechanismus findet nach dem Vertrag von Lissabon wieder Anwendung, wie weiter unten ausgeführt wird.

⁵⁷ Vgl. *Everling*, Zur Mehrheit und Einstimmigkeit in der verfaßten Europäischen Union, in: *Handler/Ibler/Martínez Soria* (Hrsg.), *Für Sicherheit, für Europa*, Fs. Götz, 2005, S. 127.

⁵⁸ Bull. EWG 9 (1966) 3, S. 8 ff. Die Vereinbarung von Luxemburg entbehrte zwar einer rechtlichen Verbindlichkeit, das „*agreement to disagree*“ ist aber zur gepflogenen Praxis geworden. Vgl. *Stein*, *Die Luxemburger Vereinbarung*, 1984, S. 23 ff.; *ders.*, *Europarecht*, 8. Aufl. 2008, S. 104, Rdnr. 305.

⁵⁹ ABl. Nr. C 105 v. 13.4.1994, S 1. Bei der Vereinbarung von Ioannina handelt es sich um eine Neu-belebung der Vereinbarung von Luxemburg. Der Kompromiss im Vorfeld der Erweiterung der EU durch Finnland, Norwegen (späterer Verzicht), Schweden und Österreich sah Folgendes vor: wenn Ratsmitglieder, die über 23 (frühere Sperrminorität) bzw. 26 (neue Sperrminorität nach Beitritt) Stimmen verfügen, signalisieren, dass sie eine Mehrheitsentscheidung ablehnen, wird der Rat sich bemühen, innerhalb einer angemessenen Frist, zu einer zufriedenstellenden Lösung zu kommen, die mit mind. 65 von 87 Stimmen angenommen werden kann. Auf spanischen Druck ist der Kompromiss in den Vertrag von Amsterdam als Sollbestimmung aufgenommen worden. Aufgrund der neuen Stimmengewichtung im Ministerrat wurden die Bestimmungen durch den Vertrag von Nizza gegenstandslos. Mit dem Verfassungsvertrag für Europa sollte der „Ioannina“-Mechanismus wiederbelebt werden. Art. 4 Erklärung zu Art. I-25 VVE: vom 1.11.2009 bis mind. 2014. Vgl. *Lecheler*, *Einführung in das Europarecht*, 2. Aufl. 2003, S. 70 f.; *Maurer/Göler*, *Die Konventionsmethode in der Europäischen Union*, SWP-Studie, 2004, S. 25, Fn. 51.

⁶⁰ Vgl. *Wessel*, The EC Council, in: *Keohane/Hoffmann* (Hrsg.), *The New European Community, Decisionmaking and Institutional Change*, 1991, S. 146 f.; *Golub*, *In the Shadow of the Vote?*, MPIfG Discussion Paper 97/3, 1997, S. 19.

⁶¹ *Janning*, (Fn. 18), S. 267.

⁶² Vgl. *Maurer*, *Die institutionellen Reformen*, in: *Jopp/Maurer/Schmuck* (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam*, 1998, S. 46.

2. Absolute Mehrheit

Die Beschlussfassung mit der Mehrheit seiner Mitglieder ist nach dem Vertrag von Nizza als Regelfall ausgestaltet, jedoch nicht mehr nach dem Vertrag von Lissabon. Nach Art. 238 Abs. 1 AEUV⁶³ beschließt der Rat „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“, wenn zu einem Beschluss „die einfache Mehrheit“ erforderlich ist. Im Vergleich zu der entsprechenden Norm in Art. 205 Abs. 1 EGV ist nunmehr die Bezeichnung der „Mehrheit seiner Mitglieder“ als „einfache Mehrheit“ hinzugekommen. Schon die in Art. 205 Abs. 1 EGV auf dem Prinzip der gleichen Anzahl der Stimmen enthaltene Abstimmungsregel ist in der Literatur,⁶⁴ darunter in Kommentaren,⁶⁵ gemeinhin als einfache Mehrheit bezeichnet worden. Aber in Art. 205 Abs. 1 EGV ist wie in Art. 238 Abs. 1 AEUV die Mehrheit der vertraglich vorgesehenen Ratsmitglieder als Bezugsgröße festgelegt. Dies ergeben unter anderem auch die englischen und französischen Fassungen der entsprechenden Verträge. In der englischen Fassung des Art. 205 Abs. 1 EGV heißt es „*majority of its members*“, des Art. 238 Abs. 1 AEUV „*majority of its component members*“. Das Hinzufügen des Wortes „*component*“ weist eindeutig auf die Gesamtheit der Ratsmitglieder hin. In der französischen Fassung, die keine Änderung erfahren hat, wird ebenfalls von der Mehrheit der Mitglieder, die ihn bilden, gesprochen: „*majorité des membres qui le composent*“.

Da die Mehrheit der Mitglieder und die einfache Mehrheit unterschiedliche Bezugsgrößen haben, ist die hier verwendete Begriffsbestimmung der „einfachen Mehrheit“ unzutreffend. Sie würde implizieren, dass alle Ratsmitglieder anwesend oder

⁶³ Diese Bestimmung geht auf Art. III-343 Abs. 2 VVE zurück. Die deutsche Fassung lautet: „Ist zu einem Beschluss des Rates die einfache Mehrheit erforderlich, so beschließt dieser mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder.“ Englische Fassung: „*Where it is required to act by a simple majority, the Council shall act by a majority of its component members*.“ Französische Fassung: „*Pour les délibérations qui requièrent la majorité simple, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent*.“ Vgl. hierzu *Wichard*, (Fn. 10), Art. I-25 VVE, Rdnr. 12, der ohne Bezugnahme auf die unterschiedlichen Begriffe den Wortlaut der Verfassungsvertragsbestimmung wiederholt. *Epping*, (Fn. 10), Art. III-343 VVE, Rdnr. 3, bezeichnet die geforderte Mehrheit zwar zutreffend als absolute Mehrheit, allerdings unter der Definition der einfachen Mehrheit.

⁶⁴ Vgl. *Hobe*, Europarecht, 3. Aufl. 2006, S. 50, Rdnr. 162; *Fastenrath/Müller-Gerbes*, Europarecht, 2. Aufl. 2004, S. 198, Rdnr. 362 f.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 4. Aufl. 2009, S. 103, Rdnr. 76; *Stremz*, (Fn. 58), S. 102 f., Rdnrr. 299, 303; *Hailbronner/Jochum*, Europarecht I, 2005, S. 123, Rdnr. 411; *Haltern*, (Fn. 8), S. 99, Rdnr. 194; *Maurer*, (Fn. 56), S. 19; *Haratsch/Koenig/Pechstein*, (Fn. 11), S. 116, Rdnr. 251; *Herdegen*, Europarecht, 11. Aufl. 2009, S. 105 f., Rdnr. 20; *Arndt/Fischer*, Europarecht, 9. Aufl. 2008, S. 34; *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 3. Aufl. 2006, S. 123, Rdnr. 292. Anders *Fischer*, Europarecht, 2005, S. 34, Rdnr. 85, der lediglich wie Art. 205 Abs. 1 EGV von der Mehrheit der Ratsmitglieder spricht.

⁶⁵ *Wichard*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 205 EGV, Rdnr. 2. Vgl. auch *ders.*, (Fn. 10), Art. I-23 VVE, Rdnr. 9; *Geiger*, EUV/EGV, 4. Aufl. 2004, Art. 205 EGV, Rdnrr. 1 und 4; *Jacqué*, (Fn. 10), Art. 205 EGV, Rdnr. 2.

vertreten sein müssen und einer Stimmpflicht unterliegen, wobei sie nur Ja- oder Nein-Stimmen abgeben, aber keine Stimmenthaltung üben dürften. Nur in dieser Konstellation fallen die Anzahl der abstimgenden Mitglieder und der vertragsrechtlichen Mitglieder zusammen. Stimmenthaltungen sind nach Art. 238 Abs. 4 AEUV jedoch zulässig, so dass nicht von dieser Interpretation ausgegangen werden kann.

Da die vertraglichen Mitglieder des Rates und nicht die abgegebenen Stimmen der anwesenden Mitglieder als Bezugsgröße für die Beschlussfassung geregelt sind, handelt es sich hierbei tatsächlich um die absolute Mehrheit.⁶⁶ So müsste in diesem Zusammenhang von Mitgliedermehrheit, d.h. absoluter Mehrheit und nicht von Abstimmungsmehrheit, d.h. einfacher Mehrheit gesprochen werden.

Auch die Regelung über die Beschlussfähigkeit lässt keine andere Interpretation der Bestimmungen in Art. 205 Abs. 1 EGV bzw. Art. 238 Abs. 1 AEUV zu. In Art. 11 Abs. 4 Satz 1 Geschäftsordnung EG-Rat⁶⁷ ist für eine Abstimmung im Rat die Anwesenheit der Mehrheit der gemäß den Verträgen stimmberechtigten Ratsmitglieder erforderlich, d.h. 14 von 27 Mitglieder und nicht die Anwesenheit aller Ratsmitglieder. Wenn theoretisch bei einer Beschlussfassung 14 anwesende Ratsmitglieder ihre Stimme abgeben und die nicht anwesenden Ratsmitglieder ihr Stimmrecht nicht gemäß Art. 239 AEUV an ein anderes Mitglied übertragen würden, reichten für einen einfachen Mehrheitsbeschluss bereits acht Stimmen aus. Beschlussfassungen nach Art. 205 Abs. 1 EGV bzw. Art. 238 Abs. 1 AEUV erfolgen aber mit 14 von 27 Stimmen.⁶⁸ Damit wäre die Abstimmungsregel identisch mit der Beschlussfähigkeitsregel in Art. 11 Abs. 4 Satz 1 Geschäftsordnung EG-Rat, so dass auf letztere sogar verzichtet werden könnte.

3. Qualifizierte Mehrheit

a) Qualifizierte Mehrheit als Regelabstimmung

Nach dem Vertrag von Lissabon – Art. 16 Abs. 3 EUV – entscheidet der Rat generell mit der qualifizierten Mehrheit, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Für einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss ist gemäß Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates erforderlich, wobei diese aus mindestens 15 Mitgliedern gebildet sein muss und sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung

⁶⁶ So auch *Hartley*, The Foundations of European Community Law, 6. Aufl. 2007, S. 19, Fn. 47.

⁶⁷ Der Rat erlässt nach Art. 207 Abs. 3 EGV bzw. Art. 240 Abs. 3 AEUV eine Geschäftsordnung. GO EG-Rat v. 22.3.2004, ABl. Nr. L 106 v. 15.4.2004, S. 22; in der Fassung v. 1.12.2009, ABl. Nr. L 325 v. 11.12.2009, S. 35.

⁶⁸ Bei 15 Ratsmitgliedern war die Zustimmung von 8 erforderlich (bei 25 Mitgliedern 13). Vgl. *Huber*, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, EuR 38 (2003), S. 578.

der Union ausmachen. Gegenüber dem Vertrag von Nizza werden die Regelungen für qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse auf insgesamt 21 neue und 23 bestehende Politikbereiche ausgeweitet, darunter vor allem im Bereich der Innen- und Justizpolitik.⁶⁹

Damit wenige bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten die Annahme von Entscheidungen nicht verhindern können, müssen nach Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV mindestens vier Mitgliedstaaten eine Sperrminorität umfassen. Drei große Mitgliedstaaten sollen auch dann nicht einen Beschluss blockieren können, wenn sie mehr als 35 % der Unionsbevölkerung repräsentieren.

Allerdings kann ein Mitgliedstaat zum Beispiel in Bereichen der Innen- und Justizpolitik nach Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV sowie der Sozialpolitik nach Art. 48 AEUV, für die Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind, diese suspendieren und eine Verweisung an den Europäischen Rat beantragen. Der Einspruch eines einzelnen Mitgliedstaats könnte wiederum eine Verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten gemäß Art. 20 Abs. 2 EUV bewirken. Auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist es nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV möglich, bei Vorliegen wesentlicher Gründe der nationalen Politik, einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss zu verhindern. Mit dem Einlegen eines suspensiven Vetos einzelner Mitgliedstaaten bei wichtigen bzw. grundlegenden Aspekten ihrer Gesetzgebung bzw. Politik beabsichtigen die Mitgliedstaaten, sich die Entscheidung in diesen Bereichen letztendlich vorzubehalten.⁷⁰

Nach der in Art. 48 Abs. 7 EUV geregelten so genannten „Passerelle“-Klausel kann aber auch eine Entscheidung, für die vertraglich eigentlich Einstimmigkeit vorgesehen ist, mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Während diese „Brücken“-Klausel eine zusätzliche positive Tendenz von der Einstimmigkeits- zur qualifizierten Mehrheitsregel und damit hin zur Effizienzsteigerung bei der Beschlussfassung im Rat begründet, bleibt mit dem „Ioannina“-Mechanismus weiterhin eine Erschwerung für qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse bestehen.⁷¹

Wenn nach Art. 1 und 2 der Erklärung Nr. 7⁷² in der Zeit vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel (d.h. 75 %) der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel (d.h. 75 %) der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, eine Beschlussfas-

⁶⁹ Vgl. Auswärtiges Amt, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 11.12.2007, AS-RK 2007, Tabelle 1, S. 20 ff.; *Hofmann/Wessels*, (Fn. 2), S. 13; *Pache/Rösch*, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 27 (2008), S. 477.

⁷⁰ Vgl. *Hofmann/Wessels*, (Fn. 2), S. 13.

⁷¹ Vgl. *ibid.*, S. 14.

⁷² Erklärung Nr. 7 zu Art. 16 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Art. 238 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. Nr. C 83 v. 30.3.2010, S. 338.

sung mit qualifizierter Mehrheit ablehnen, erörtert der Rat nach diesem Mechanismus die Thematik weiter und versucht eine zufrieden stellende Lösung zu finden. Dies bedeutet eine Fortführung der Verhandlungen, um eine breitere Zustimmung zu erreichen.

Ab dem 1. April 2017 – nach dem endgültigen Wegfall der im Vertrag von Nizza geregelten Stimmengewichtung bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen – wird der „Ioannina“-Mechanismus modifiziert und die Schwelle für den Verzögerungsmechanismus gesenkt. Dann sind gemäß Art. 4 der Erklärung Nr. 7 nur noch mindestens 55 % der Bevölkerung oder mindestens 55 % der Mitgliedstaaten für eine Sperrminorität erforderlich.

Der „Ioannina“-Mechanismus ist in einem Entwurf für einen Ratsbeschluss festgeschrieben und dem Vertrag von Lissabon in einer nicht zum primären Unionsrecht zählenden Erklärung (Nr. 7) beigefügt. Der von den Mitgliedstaaten der Union am 13. Dezember 2007 angenommene Ratsbeschluss ist gleichzeitig mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Darüber hinaus legt das Protokoll Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon⁷³ fest, dass eine Änderung des „Ioannina“-Mechanismus vom Europäischen Rat beraten werden muss, wobei dieser im Konsens handelt. Da der „Ioannina“-Mechanismus bislang in der Praxis kaum Anwendung gefunden hat, bleibt zu hoffen, dass sich dies auch in Zukunft nicht ändern wird.⁷⁴

Die nach dem Vertrag von Lissabon festgelegte Regelung für qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse findet auf politischen Druck insbesondere Polens, das nach der Stimmengewichtung von Nizza einen größeren Einfluss auf die Entscheidungen im Rat geltend machen kann,⁷⁵ zunächst allerdings keine Anwendung. So wird für einen Übergangszeitraum noch auf die Regelung zur qualifizierten Mehrheit nach dem Vertrag von Nizza zurückgegriffen. Danach ist eine qualifizierte Mehrheit erreicht, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt (d.h. 14 von 27) und diese zusammen mindestens 255 von 345 Stimmen (d.h. 73,91 %) in sich vereinigen. Auf Antrag eines Mitgliedstaates bedarf es nach Art. 205 Abs. 4 EGV außerdem der Feststellung, ob die Mehrheit gleichzeitig 62 % der EU-Bevölkerung repräsentiert. Im Gegensatz zu Art. 205 Abs. 4 EGV fordert der Vertrag von Lissabon in Art. 16 Abs. 4 EUV in Verbindung mit Art. 238 Abs. 2 AEUV das Vorliegen der demografischen Mehrheit als Bedingung, um einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss festzustellen und nicht lediglich auf Antrag eines Mitgliedstaates zu überprüfen.

⁷³ Protokoll (Nr. 9) über den Beschluss des Rates über die Anwendung des Art. 16 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union und des Art. 238 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1.11.2014 und dem 31.3.2017 einerseits und ab dem 1.4.2017 andererseits, ABl. Nr. C 83 v. 30.3.2010, S. 274.

⁷⁴ Vgl. *Lenski*, (Fn. 5), S. 114.

⁷⁵ Vgl. *ibid.*, S. 110 f.

Die qualifizierte Mehrheit, die nunmehr als Regelabstimmung im Vertrag von Lissabon festgeschrieben ist, wird allerdings durch drei Bestimmungen – nämlich in Bezug auf die unterschiedlichen Fristen, die Sperrminorität und den „Ioannina“-Mechanismus – erheblich verkompliziert.⁷⁶

b) Besonders qualifizierte Mehrheiten

Der Vertrag von Lissabon sieht in folgenden Fällen besonders qualifizierte Mehrheiten für Entscheidungen des Rates vor.

Eine erste Fallgruppe bilden Beschlüsse gemäß Art. 238 Abs. 2 AEUV, die nicht auf Grundlage eines Vorschlages der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zustande kommen. Für diese Beschlüsse erhöht sich ab dem 1. November 2014 die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf 72 % („super-qualifizierte Mehrheit“),⁷⁷ anstatt auf 55 %, wobei die Mehrheit der Bevölkerung von 65 % erreicht werden muss.

Eine zweite Fallgruppe stellen Beschlüsse dar, die mit qualifizierter Mehrheit minus des betroffenen Mitgliedstaates angenommen werden. Hierzu zählen Beschlüsse nach Art. 7 Abs. 3 EUV in Verbindung mit Art. 238 Abs. 3 lit. b) AEUV über den noch nicht angewendeten Sanktionsmechanismus bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat oder Beschlüsse über den Austritt gemäß Art. 50 Abs. 4 UAbs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 238 Abs. 3 lit. b) AEUV. In diesen Fällen sind mindestens 72 % der beteiligten Mitgliedstaaten erforderlich, die zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen.

Als eine dritte Fallgruppe lassen sich qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse nennen, an denen nur eine bestimmte Gruppe von Mitgliedstaaten beteiligt ist, wie zum Beispiel die Euro-Gruppe nach Art. 136 Abs. 2 UAbs. 2 in Verbindung mit Art. 238 Abs. 3 lit. a) AEUV.⁷⁸ Durch die Verringerung der Anzahl der Mitgliedstaaten, beispielsweise bei der Euro-Gruppe auf 16 von 27 Mitgliedstaaten, verändern sich die Werte für das Zustandekommen von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen. Für einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss müssen mindestens 55 % der Ratsmitglieder stimmen, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, d.h. 9 von 16 Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe, die zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten bilden.

⁷⁶ Vgl. *Terbechte*, Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungskunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag, EuR 43 (2008), S. 167.

⁷⁷ *Gutmann/Soetopo*, Der Vertrag von Lissabon, Der neue EU-Reformvertrag, WKO, Nr. 22 (2005), Aktualisierung 2009, <http://www.wkw.at/docextern/newsletter/0918-STV-VertragLissabon-Info.pdf> (6.12.2010), S. 15.

⁷⁸ Vgl. *Hofmann/Wessels*, (Fn. 2), S. 14.

V. Mehrfach geforderte Mehrheiten

1. Dreifache Mehrheit nach dem Vertrag von Nizza

Nach dem Vertrag von Nizza – Art. 205 Abs. 4 EGV – ist für einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss eine dreifache Mehrheit erforderlich: die Mehrheit der Mitgliedstaaten (d.h. 14 von 27 bzw. 51,85 %), die Mehrheit der gewichteten Stimmen (d.h. 255 von 345 bzw. 73,91 %) und die Mehrheit der Bevölkerung (d.h. 62 %). Während die beiden ersten Mehrheiten obligatorisch sind, muss die so genannte demografische Mehrheit nur auf Antrag eines Mitgliedstaates vorliegen.

Der Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Beschlüsse im Rat ergibt sich aus diesen drei Mehrheiten. Als bevölkerungsreichster Mitgliedstaat stellt Deutschland 16,4 % der EU-Gesamtbevölkerung, 29 der 345 gewichteten Stimmen (d.h. 8,4 %) und nur eine Stimme, die zur Mehrheit der Mitgliedstaaten beiträgt (d.h. 3,7 %). Im Gegensatz dazu verfügt Malta als der bevölkerungskleinste Mitgliedstaat über 0,08 % der EU-Gesamtbevölkerung, 3 der 345 gewichteten Stimmen (d.h. 0,87 %) und eine Stimme, die zur Mehrheit der Mitgliedstaaten beiträgt (d.h. 3,7 %).⁷⁹ In diesem Vergleich der Mitgliedstaaten ist der höchste Wert für Deutschland der fakultative Bevölkerungsanteil mit 16,4 %, für Malta ist es hingegen der obligatorische Anteil an der Mehrheit der Mitgliedstaaten mit 3,7 %.

Die Bevölkerungsklausel, die sich in der demografischen Mehrheit widerspiegelt, gibt bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten wie Deutschland ein größeres Sperrpotential als ihre im Verhältnis zur Bevölkerung niedrige Anzahl von Stimmen im Rat – 29 für Deutschland, wodurch faktisch ihre Gewichtung bei der Beschlussfassung erhöht werden kann.⁸⁰ Deutschland könnte zusammen mit zwei weiteren großen Mitgliedstaaten, zum Beispiel mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich oder Italien, eine qualifizierte Mehrheit verhindern, obwohl sie durch ihre Stimmen im Rat keine Sperrminorität hätten. Mit diesen Regelungen ist eine Verhinderung von Beschlüssen vereinfacht worden.

Die Anforderungen an einen qualifizierten Mehrheitsbeschluss mit der dreifachen Mehrheit sind nach dem Vertrag von Nizza allgemein als zu kompliziert und ineffizient bezeichnet worden. Mithin hätte angenommen werden können, sie würden nicht auf lange Jahre Geltung beanspruchen.⁸¹

⁷⁹ Vgl. Götz, Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit zwischen 1995 und 2009, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg), Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück, 2005, S. 295.

⁸⁰ Vgl. ibid., S. 289; Moberg, Is the double majority really double?, The second round in the debate of the voting rules in the EU Constitutional Treaty, 2007, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/WP2007/WP23-2007_Moberg_Double_Majority_EU_Constitutional_Treaty.pdf (6.12.2010), S. 8.

⁸¹ Vgl. CEPS/EGMONT/EPC, The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, 2007, <http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf> (6.12.2010), S. 59.

2. Doppelte Mehrheit nach dem Vertrag von Lissabon

Das System der doppelten Mehrheit, das bereits im Vorfeld des Vertrags von Nizza kontrovers diskutiert und letztendlich verworfen wurde, ist zunächst vom Verfassungskonvent erfolgreich aufgegriffen und schließlich im Vertrag von Lissabon im Wesentlichen übernommen worden. Die doppelte Mehrheit mit der Stimmen- gleichheit soll die dreifache Mehrheit mit der Stimmengewichtung im Rat ab dem 1. November 2014 ersetzen. Von der nach dem Vertrag von Nizza notwendigen dreifachen Mehrheit entfällt wegen der Abschaffung der Stimmengewichtung die Mehrheit der Stimmen im Rat. Somit bleiben für einen qualifizierten Mehrheits- beschluss dem Grundsatz der Union der Staaten und der Bürger entsprechend zwei Mehrheiten erforderlich: die Mehrheit der Mitgliedstaaten – 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern – und die Mehrheit der Bevölkerung – mindestens 65 % der Bevölkerung (d.h. ca. 320 Millionen), wobei die demografische Mehrheit nunmehr obligatorisch geregelt ist. Im Vergleich zu den Mehrheiten nach dem Vertrag von Nizza erhöhen sich nach dem Vertrag von Lissabon sowohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten von 14 auf 15 als auch die Mehrheit der Bevölkerung von 62 % auf 65 %.

Während die Mehrheit der Mitgliedstaaten auf dem völkerrechtlichen Grundsatz der Staatengleichheit nach der Regel „ein Mitgliedstaat – eine Stimme“ basiert, verkörpert die Mehrheit der Bevölkerung, d.h. die demografische Mehrheit den Grundsatz der Bürgergleichheit, wonach jedem Einwohner der Mitgliedstaaten ein gleiches Stimmengewicht zustehen soll. Mit der doppelten Mehrheit, insbesondere der demografischen Mehrheit wird die Machtbalance zwischen den Mitgliedstaaten durch die relative Größe ihrer Bevölkerungen mit bestimmt. Diese Funktion kam nach dem Vertrag von Nizza im Wesentlichen der Stimmengewichtung zu. Letztere hat aber, wie bereits gezeigt, die tatsächliche Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten nicht widergespiegelt und somit den Einfluss der Bevölkerungen auf die Entscheidungen im Rat nicht proportional gewichtet. Nach dem Vertrag von Lissabon sollen die Stimmen der Mitgliedstaaten erstmals exakt nach dem Bevölkerungsanteil mit bestimmt werden.⁸²

Im Vergleich zu den Regelungen im Vertrag von Nizza werden die vier bevölkerungsgroßen Mitgliedstaaten – unter ihnen Deutschland –, die bislang unterrepräsentiert waren, nach dem Vertrag von Lissabon erheblich an Einfluss auf qualifizierte Mehrheitsentscheidungen des Rates gewinnen, die mittleren und kleinen Mitgliedstaaten dagegen an Einfluss verlieren.⁸³

Die doppelte Mehrheit mit der Stimmengleichheit nach dem Vertrag von Lissabon bedeutet im Vergleich zur dreifachen Mehrheit mit der Stimmengewichtung nach

⁸² Vgl. Götz, (Fn. 79), S. 290.

⁸³ Vgl. Baldwin/Widgrén, Council Voting in the Constitutional Treaty, Devil in the Details, CEPS Policy Brief Nr. 53/2004, S. 6.

dem Vertrag von Nizza einen Schritt in Richtung zu mehr demokratischer Legitimation. Erstmals werden die wirklichen Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten zur Grundlage für die demografische Mehrheit herangezogen.⁸⁴ Außerdem erfordert die doppelte Mehrheit mit der Stimmengleichheit im Gegensatz zur Stimmen gewichtung keine Änderung der Anzahl der Stimmen der Mitglieder im Rat bei zukünftigen EU-Erweiterungen oder bei bedeutenden demografischen Veränderungen der Bevölkerungen.⁸⁵

Allerdings stellen die nach dem Vertrag von Lissabon kompliziert geregelten Beschlussfassungen mit einer qualifizierten Mehrheit in verschiedenen Zeiträumen und mit diversen Zusatzregelungen ein nahezu unübersichtliches System von Mehrheitsanforderungen dar.⁸⁶ Zur Ermittlung der Mehrheitsbeschlüsse dient zwar der so genannte „Lissabon-Rechner“, dieser muss aber an die entsprechenden Regelungen und Bedingungen in ihren jeweils geltenden Zeiträumen angepasst werden.

VI. Schlussbemerkung

Der Wegfall der Stimmen gewichtung und die Einführung der Stimmengleichheit bzw. die Substituierung der dreifachen durch die doppelte Mehrheit für qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse im Rat nach dem Vertrag von Lissabon sind insgesamt gekennzeichnet durch mehr demokratische Legitimation der Ratsbeschlüsse vor allem auf Grund des Rückgriffs auf die tatsächlichen Bevölkerungsgrößen der Mitgliedstaaten. Dies entspricht den demokratischen Grundsätzen im Vertrag von Lissabon, die eine duale Legitimation – die EU als Union der Mitgliedstaaten und als Union der Bürger – implizieren. Im Gegensatz zur dreifachen Mehrheit mit der Stimmen gewichtung erfordert die doppelte Mehrheit mit der Stimmengleichheit auch keine neue Festlegung der Anzahl der Stimmen der Mitglieder im Rat bei zukünftigen EU-Erweiterungen. Insoweit sind die Abstimmungsregelungen im Rat nach dem Vertrag von Lissabon positiv zu bewerten.

Gleichwohl sind Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit nach dem Vertrag von Lissabon, die die bislang geltenden Beschlüsse mit absoluter – nicht einfacher – Mehrheit als Regelabstimmung ersetzen, zu einem unüberschaubaren Konstrukt geworden. Verantwortlich hierfür sind vor allem gleich drei verschiedene Bestimmungen – die unterschiedlichen Fristen, die Sperrminorität und der „Ioannina“-Mechanismus.

⁸⁴ Vgl. *Terbechte*, (Fn. 76), S. 167.

⁸⁵ Vgl. *Moberg*, (Fn. 80), S. 13 f.

⁸⁶ Vgl. *Terbechte*, (Fn. 76), S. 167; *Gutmann/Soetopo*, (Fn. 77), S. 15.

⁸⁷ <http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen> (6.12.2010).

Eine weiterhin anzustrebende schrittweise Substituierung von Einstimmigkeitsbeschlüssen durch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse bedarf einer unbedingten Vereinfachung der Mehrheitsanforderungen. Diese könnte zum Beispiel in einem Wegfall der komplizierten Fristen- und Ausnahmeregelungen gefunden werden, die allerdings einer Vertragsänderung bedürften.

Insbesondere mit Blick auf künftige EU-Erweiterungen sollte eine effizientere Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Rates, die durch eine auf der Grundlage wesentlicher Rechtsprinzipien zu erfolgende Festlegung aufeinander abgestimmter Regeln der Sitzverteilung, der Stimmenverteilung sowie der Abstimmung erreicht werden könnte, Ziel der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten sein.