



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 7/00**

**DIE INSTITUTIONELLE REFORM DER EUROPÄISCHEN UNION:  
PERSPEKTIVEN AUF DEM WEG NACH NIZZA**

DR. GUNTER PLEUGER

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 19. Oktober 2000**

## 1 I.

Die europäische Integration steht für eine mehr als vierzigjährige Epoche von Frieden und Demokratie, von Stabilität und Wohlstand in Westeuropa. Das "Modell Europa" ist eine beispiellose Erfolgsgeschichte und die denkbar überzeugendste Antwort auf die Tragödien, die die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt haben. Ebenso wie Deutschland unter seiner Teilung, litt das europäische Projekt jedoch von Anfang daran, dass den Staaten und Völkern östlich des Eisernen Vorhangs die Teilnahme verwehrt war.

2 Vor wenigen Wochen haben wir den 10. Jahrestag der Wiedervereinigung Deutschlands gefeiert. Die neuen Bundesländer sind über Nacht zu einem Teil der Europäischen Union geworden. Die Ereignisse, die in der friedliche Revolution von 1989 ihren Ausgangspunkt nahmen, haben aber nicht nur Deutschland verändert. Sie geben uns vielmehr die Chance, die Europäische Union zu einem Haus für ganz Europa auszubauen. Europa hat heute die Aussicht, als Ganzes zu einem Kontinent des Friedens, der Stabilität und des Wohlstandes zu werden. Diese Chance dürfen wir nicht ungenutzt lassen.

3 Es wäre jedoch falsch, die Erweiterung der Europäischen Union in erster Linie als historische Notwendigkeit und als Akt der Solidarität mit den Beitrittsländern zu betrachten.

Vielmehr ist sie ein Gebot politischer Vernunft mit großen Vorteilen für beide Seiten:

4 Wir können heute viele Probleme nur gemeinsam lösen. Sie zwingen uns geradezu zu einer engeren Zusammenarbeit. Ich nenne nur Stichworte: die Globalisierung der Wirtschaft, organisierte Kriminalität, weltweite Umweltprobleme.

Wirtschaftlich bietet ein um die aufstrebenden Volkswirtschaften der Beitrittsländer vergrößerter Binnenmarkt Wachstumschancen für alle Beteiligten. Deutschland hat gute Chancen, davon in besonderem Maße zu profitieren.

Nur ein politisch stabiles und einiges Europa kann sein Gewicht in der Welt wirkungsvoll geltend machen.

## II.

5 Die Erweiterung der Europäischen Union ist aber nicht nur eine großartige Chance, sondern auch eine gewaltige Aufgabe. Die Union wird sich grundlegend verändern: Sie wird nahezu doppelt so viele Mitgliedstaaten haben wie heute. Die Gesamtfläche wird um rund die Hälfte, die Bevölkerung um fast ein Drittel größer werden. Dies sind Dimensionen, die die bisherigen Erweiterungsrounden weit in den Schatten stellen. Innerhalb der Union werden die Interessengegensätze naturgemäß stärker werden.

Die Erweiterung kann nur gelingen, wenn sie gut vorbereitet wird. Deshalb verlangen wir von allen Kandidaten äußerste Anstrengungen und erwarten von ihnen, dass die festgelegten Kriterien erfüllt werden.

6 Aber auch die jetzige Union muss sich auf die Erweiterung vorbereiten.

Einen wichtigen Reformschritt haben wir mit der Agenda 2000 unter deutscher Präsidentschaft bereits getan: Insbesondere der Finanzrahmen für die Erweiterung

- wurde auf dem Gipfel in Berlin im Frühjahr 1999 abgesteckt. Hier hat die Union ihre Hausaufgaben gemacht.
- 7 Jetzt geht es um die institutionellen Strukturen der Union. Wir müssen sie so fortentwickeln, dass sie auch nach der Erweiterung handlungsfähig bleiben und ihre Funktionen effektiv erfüllen können. Dies ist – kurz gesagt - die Aufgabe der Regierungskonferenz, die wir im Dezember mit einem Vertrag von Nizza abschließen wollen.
  - 8 Aus meiner Sicht müssen wir in Nizza im wesentlichen drei Fragen lösen:  
Die erste Frage ist die Kernfrage. Sie lautet: Wie können wir sicherstellen, dass der Prozess der Integration in einer Union mit 27 und mehr Mitgliedern nicht erlahmt, sondern seine Dynamik behält? Diese Frage muss im Mittelpunkt aller Überlegungen stehen. Denn nur eine handlungsfähige Union wird die Aufgaben meistern können, die der Erweiterungsprozess stellt. Konkret geht es um die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit, die Reform der verstärkten Zusammenarbeit und die Handlungsfähigkeit der Organe.
  - 9 Die zweite Frage betrifft die demokratische Legitimation der Entscheidungen der EU, d.h. die Stimmwägung im Rat und die Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Das relative Gewicht der großen Mitgliedstaaten – gemessen an ihrer Bevölkerungszahl - ist schon bei den letzten Erweiterungsrounden laufend gesunken. Dieser Trend würde sich bei der bevorstehenden Erweiterung deutlich verstärken. Wir brauchen deshalb eine Modifizierung des bisherigen Systems, das die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen besser als bisher zum Ausdruck bringt.
  - 10 Drittens: Wir müssen schon in Nizza die Weichen dafür stellen, dass drängende Fragen wie Kompetenzabgrenzung und Konstitutionalisierung angepackt werden, ohne damit den Beitrittsprozess zu verlangsamen oder zu gefährden.

### III.

- 11 Ich beginne mit der Kernfrage für die Zukunft der Union: Wie können wir die Dynamik der Integration in einer langen Perspektive sicherstellen?
- 12 Qualifizierte Mehrheit:  
Erstens müssen wir die Entscheidungsmechanismen an die neuen Anforderungen anpassen. Wir müssen uns dazu in viel größerem Umfang als bisher vom Einstimmigkeitsprinzip verabschieden und zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit kommen.  
Der Umfang, in dem es uns gelingt, zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu kommen, wird über Erfolg oder Misserfolg der Konferenz entscheiden.
- 13 Wir haben heute bereits einige wichtige Politikbereiche, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Als Beispiele nenne ich die Agrarpolitik und Vorschriften zur Verwirklichung des Binnenmarkts. Auf der anderen Seite können Entscheidungen in so zentralen Feldern wie Steuern, Sozialvorschriften, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Strukturfonds weiterhin nur einstimmig getroffen werden. Der Vertrag von Amsterdam hat hier keine grundlegenden Fortschritte gebracht. Einen Sonderfall stellen die Bereiche Visa, Asyl und Einwanderung dar, die Amsterdam in die erste Säule überführt hat: Über den Übergang in die qualifizierte Mehrheit soll hier erst im Jahr 2004 entschieden werden. Auch diese Entscheidung soll – nach jetziger Rechtslage – einstimmig fallen.
- 14 Es liegt auf der Hand, dass es in einer Union mit nahezu doppelt so vielen

- Mitgliedern wie heute noch wesentlich schwieriger sein wird, einstimmige Entscheidungen zustande zu bringen. Häufig ist das Argument zu hören, dass in der Praxis sowieso so lange verhandelt werde, bis Einvernehmen erzielt sei. Es komme daher auf die Frage "qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit" gar nicht entscheidend an. Richtig ist, dass die Union versucht, streitige Entscheidungen zu vermeiden, weil einvernehmliche Entscheidungen stets besser akzeptiert und umgesetzt werden. Falsch ist aber, dass es deshalb auf die Frage der qualifizierten Mehrheit nicht ankomme. Denn dort, wo diese vorgesehen ist, besteht bei allen Seiten von vornherein eine größere Neigung zum Kompromiss. Das Erfordernis der Einstimmigkeit fördert dagegen die Neigung, nationale Egoismen in den Vordergrund zu stellen und die Zustimmung an teilweise völlig sachfremde Zugeständnisse in anderen Bereichen oder schlicht an finanzielles Entgegenkommen zu knüpfen. Das kann insbesondere für Deutschland als größtem Nettozahler teuer werden. Es gibt dafür genügend Beispiele aus der Vergangenheit.
- 15** Die Bundesregierung hat sich deshalb dafür ausgesprochen, die qualifizierte Mehrheit zur Regel zu machen und nur dort an der Einstimmigkeit festzuhalten, wo eng umschriebene allgemeine Kriterien dies zwingend erfordern. Dies gilt etwa bei Entscheidungen, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten unterliegen, also ohnehin nicht gegen ihren Willen wirksam werden können. Oder bei Entscheidungen mit konstitutionellem Charakter (z.B. Sprachenregime). Einstimmigkeit sollte auch dort erforderlich sein, wo eine Entscheidung einen Rückschritt in der Integration bedeuten würde. Dasselbe gilt auch für Militärpolitik und Verteidigung als originäre Bereiche nationaler Eigenverantwortlichkeit. In allen anderen Politikbereichen, wo diese Kriterien nicht zutreffen, sollte dagegen zur qualifizierten Mehrheit übergegangen werden.
- 16** Wir haben uns mit diesem Ansatz in den Verhandlungen leider nicht durchsetzen können. Die ca. 70 Einzelbestimmungen, die derzeit noch Einstimmigkeit vorsehen, wurden und werden deshalb Punkt für Punkt durchverhandelt. Wichtiger als die Methode ist aber das Ergebnis, zu dem wir letztlich kommen. Wir brauchen gerade in den wichtigen Politikfeldern deutliche Fortschritte. Das Regel-Ausnahme-Prinzip hat jedoch dazu geführt, dass Deutschland beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen zur Spitzengruppe gehört.
- 17** Der Vorsitz hat auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Biarritz zuletzt fünf Bereiche identifiziert, bei denen sich die Verhandlungen bisher als besonders schwierig gestaltet haben.  
Diese sind:  
- Sozialpolitik  
- Justiz und Inneres  
- Steuerfragen  
- Handelspolitik und  
- Maßnahmen gegen Diskriminierung.
- 18** In allen diesen Bereichen sind wir für sehr weitgehende Schritte Richtung qualifizierter Mehrheit. Z.T. haben wir differenzierende Lösungen vorgeschlagen, die den Übergang zur Mehrheit ermöglichen könnten.
- 19** Wir wollen sogar über die bisher vom französischen Vorsitz vorgeschlagenen Politikbereiche hinausgehen. Dies gilt etwa für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die wir mit Ausnahme des militärischen und verteidigungspolitischen Bereichs insgesamt in die qualifizierte Mehrheit überführen wollen. Dasselbe gilt für die Umweltpolitik und für sämtliche

## Personalentscheidungen auf europäischer Ebene.

- 20** Ich möchte an dieser Stelle noch einmal betonen, dass beim Übergang zur qualifizierten Mehrheit der Union keine neuen Kompetenzen übertragen werden sollen. Es geht vielmehr darum sicherzustellen, dass die Union, dort, wo sie bereits Kompetenzen hat, auch handlungs- und entscheidungsfähig bleibt. Und das liegt in unserer aller Interesse.
- Anderenfalls laufen wir Gefahr, dass notwendige Entscheidungen entweder gar nicht zustande kommen oder nur den kleinsten gemeinsamen Nenner aus einer Anhäufung von Partikularinteressen darstellen. Stillstand bedeutet Rückschritt und den kann sich die Union angesichts der Herausforderungen, vor denen sie steht, nicht leisten.
- 21** Ich verhehle nicht, dass uns der Abschied vom Einstimmigkeitsprinzip teilweise nicht leicht fällt, in einigen Fällen wahrscheinlich sogar unmöglich ist. Dazu nur zwei Stichworte: Arbeitnehmermitbestimmung im Bereich Sozialpolitik und Asyl und Einwanderungspolitik im Bereich von Justiz und Inneres. Deutschland ist in besonderem Maße von der Asylfrage betroffen. Es kann uns keiner übel nehmen, wenn wir deshalb hier vorsichtig sind. Insgesamt gesehen gehen wir aber deutlich weiter als die meisten unserer Freunde und Partner.
- Deshalb sollten nicht von vornherein ganze Bereiche, wie etwa Steuern oder Sozialpolitik kategorisch ausgeklammert werden. Es ist ein Widerspruch in sich, einerseits für eine rasche Erweiterung der Union einzutreten, andererseits notwendige Veränderungen im inneren Gefüge der Union nicht ausreichend zu unterstützen.
- 22** In den letzten Wochen konnte ich jedoch in den Verhandlungen deutliche Fortschritte erkennen. Sie sind bei weitem noch nicht ausreichend, aber sie machen mir Mut. Das ist auch ein Verdienst der Präsidentschaft, die beharrlich versucht, voranzukommen.
- 23** Kommission und Europäischer Gerichtshof
- Um die Dynamik der Integration zu sichern, müssen wir zweitens auch dafür sorgen, dass die Gemeinschaftsorgane effizient arbeiten können. Sie werden mit der Erweiterung zusätzliche Herausforderungen bewältigen müssen. Dies betrifft vor allem die Kommission, aber auch andere Gemeinschaftsorgane und -institutionen, insbesondere das Europäische Gerichtswesen. Die Kommission hat das Initiativrecht für die Rechtssetzung der Union und ist damit der "Motor" der Integration. Sie ist zugleich die Hüterin der Verträge. Sie wacht darüber, dass die Verträge und das sekundäre Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und umgesetzt werden. Wer mehr Integration will, muss deshalb für eine starke Kommission eintreten.
- 24** Die Kommission hat heute 20 Mitglieder. Die fünf größten Mitgliedstaaten, d.h. Deutschland, Großbritannien, Italien, Frankreich und Spanien stellen jeweils 2 Kommissare, die übrigen 10 Mitgliedstaaten jeweils einen. Würde man dieses System in einer EU der 27 unverändert fortschreiben, kämen wir auf insgesamt 33 Kommissare.
- 25** Die Kommission ist ausschließlich dem allgemeinen Wohl der Gemeinschaften verpflichtet. Anders als der Rat ist sie gerade nicht die Vertretung der Mitgliedstaaten. Dies kommt auch in ihrer Arbeitsweise zum Ausdruck. Nach dem Kollegialitätsprinzip ist für alle Entscheidungen der Kommission stets das gesamte Gremium politisch verantwortlich, nicht etwa einzelne Kommissare. Das Kollegialitätsprinzip ist Garant der Legitimation und der Kohärenz der

- Entscheidungen. Die Kommission hat zu Recht auf den Unterschied zu nationalen Regierungen hingewiesen, deren Geschlossenheit sich auf die Zugehörigkeit zu einer politischen Richtung und auf eine parlamentarische Mehrheit stützen kann.
- 26** Angesichts der Masse an Entscheidungen –wöchentlich etwa 200- ist das Kollegialitätsprinzip bereits bei der derzeitigen Größe von 20 Kommissaren an seine Grenzen gestoßen. Würden wir die Kommission nun auf 33 Mitglieder vergrößern und auch sonst an ihrer inneren Struktur nichts ändern, wäre die Kommission praktisch nicht mehr arbeitsfähig. Dies würde aber auch bei 27 Kommissaren gelten, wenn wir das von einer Reihe von Mitgliedstaaten geforderte Modell "1 Kommissar pro Mitgliedstaat" einführen würden.
- Wir stehen deshalb vor der Alternative, entweder die Zahl der Kommissare zu begrenzen oder deutliche Einschnitte in die innere Struktur der Kommission vorzunehmen, die auch das Kollegialitätsprinzip nicht unbeeinträchtigt lassen.
- 27** Wir halten die erste Alternative eindeutig für die bessere. Mit 20 Kommissaren ist eine vertretbare, aber auch maximale Obergrenze erreicht. Wir dürfen darüber nicht hinausgehen. Auch die größten weltweit operierenden Konzerne haben keine größeren Vorstände. Es wäre fatal, die Arbeitsfähigkeit der Kommission auf dem Altar nationaler Interessen oder Empfindlichkeiten zu opfern.
- Im Fall einer Obergrenze müsste niemand fürchten, dass dann ohne Kenntnis von nationalen Besonderheiten entschieden würde. Dieses know-how bringen die Beamten aus den Generaldirektionen und Kabinetten durchaus ein.
- 28** Wenn die Kommission über die derzeitige Größe von 20 hinaus wächst, müssen wir ihre innere Struktur grundlegend verändern. Das hat die Kommission selbst gefordert. Wir brauchen dann eine größere Zahl von Vizepräsidenten, die die Aufgaben mehrerer Ressorts mit Weisungsbefugnis koordinieren und zusammenführen.
- 29** Vor allem die Befugnisse des Präsidenten müssen dann deutlich gestärkt werden. Er muss den Zuschnitt der Ressorts bestimmen und jederzeit verändern können. Der Kommissionspräsident muss über eine inhaltliche Richtlinienkompetenz verfügen. Er soll unserer Auffassung nach auch die Möglichkeit erhalten, einzelne Kommissare zum Rücktritt aufzufordern, wenn sich diese eine Pflichtverletzung haben zuschulden kommen lassen. Freilich muss dies dann auch von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament gebilligt werden.
- 30** Bei einer Kommission mit 30 oder mehr Mitgliedern kann ich mir nicht vorstellen, dass es dann ebenso viele Geschäftsbereiche geben soll. Dann würde die Kommission in Bürokratie ersticken. Wir müssen dann auch über die Möglichkeit nachdenken, Kommissare ohne Portfolio zu bestellen. Genauso müssten bestimmte Entscheidungen stärker als bisher vom Kollegium auf einzelne Kommissare oder auf Ausschüsse delegiert werden.
- Fazit: Das Kollegialitätsprinzip wäre letztlich nicht mehr zu halten.
- 31** Mit einer klaren Obergrenze könnten wir uns deshalb manches Problem ersparen. Gegen eine Obergrenze wird häufig eingewandt, die Frage der Auswahl seien ungelöst und auch nur schwer lösbar. Dem entgegne ich zweierlei:
- Erstens: Das Problem stellt sich in jedem Fall. Entweder auf der Ebene der Kommissare oder auf der Ebene der Vizepräsidenten. Wenn sich das Problem aber sowieso stellt, warum lösen wir es nicht gleich bei den Kommissaren und vermeiden damit die Nachteile einer großen Kommission?
- Zweitens: Was die Auswahl betrifft, wäre es am einfachsten und konsequentesten, diese dem diplomatischen Geschick des Kommissionspräsidenten anzuvertrauen: Er wählt nach dem Bestenprinzip aus den Vorschlägen der Mitgliedstaaten aus. Die

- Kommission stellt sich insgesamt einem Zustimmungsvotum des Parlaments. Wir könnten uns aber auch ein Rotationsprinzip vorstellen, auch wenn dies die Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten unnötig einschränkt. In beiden Fällen würde Deutschland im Interesse einer effektiven und schlagkräftigen Kommission in Kauf nehmen, zeitweise nicht in ihr vertreten zu sein.
- 32** An dieser Stelle kurz ein Wort zum Europäischen Gerichtshof. Dieser sorgt dafür, dass das Gemeinschaftsrecht in der gesamten Union gleichmäßig ausgelegt und angewandt wird. Defizite bei der Umsetzung in nationales Recht und Verstöße der Mitgliedstaaten gegen Gemeinschaftsrecht kann letztverbindlich nur der Gerichtshof feststellen. Dessen Rechtsprechung wirkt heute in hohem Masse in die nationalen Rechtsordnungen hinein. Dass wir einen so hohen Integrationsstandard erreicht haben, ist zu einem erheblichen Teil auch das Verdienst einer funktionierenden europäischen Gerichtsbarkeit.
- 33** Schon heute arbeitet der Gerichtshof am Rande oder besser gesagt jenseits seiner Kapazitäten. Mit der Erweiterung kommen zusätzliche Aufgaben auf ihn zu. Es geht deshalb darum, den Gerichtshof einerseits zu entlasten, andererseits sicherzustellen, dass er seine Aufgabe als höchste Instanz im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung weiterhin wahrnehmen kann. In diesem Bereich sind wir bereits sehr gut vorangekommen. Ich rechne hier mit einem guten Ergebnis.
- 34** Verstärkte Zusammenarbeit:  
In einer Union mit 27 Staaten stellt sich mehr denn je die Frage, ob jeder Integrationsschritt erst dann unternommen werden darf, wenn er auch von jedem Mitglied mitvollzogen werden kann. Dies gilt umso mehr, als die erweiterte Union in vielerlei Hinsicht deutlich heterogener sein wird als sie es heute ist.
- 35** Die verstärkte Zusammenarbeit, genauer gesagt die Bedingungen für ihre Anwendung, ist deshalb im Laufe der Verhandlungen zu einem immer wichtigeren Thema geworden. Hinter diesem Instrument, das in Amsterdam in die Verträge integriert wurde, steckt eine ebenso einfache wie bestechende Idee: Einzelne Mitgliedstaaten sollen damit die Möglichkeit erhalten, in der Integration einen Schritt voranzugehen, wenn andere dies zunächst nicht wollen oder nicht können. Dabei muss freilich sichergestellt sein, dass jeder Mitgliedstaat jederzeit noch auf den fahrenden Zug aufspringen kann.  
Schengen und Euro sind Beispiele für diese Konzept, die allerdings ausdrücklich im Vertrag geregelt sind.
- 36** In Amsterdam ist der Auslösemechanismus für eine Verstärkte Zusammenarbeit so kompliziert geraten, dass bisher kein Gebrauch davon gemacht wurde. Das faktische Vetorecht, das derzeit jeder Mitgliedstaat hat, muss deshalb wegfallen. Wir können auch nicht an dem Quorum der Hälfte der Mitgliedstaaten festhalten, wenn diese bald auf 27 anwachsen. Ein Quorum von acht Mitgliedstaaten wäre angemessen.  
Außerdem blieb in Amsterdam die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aus dem Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit noch ausgeschlossen, obwohl es dort durchaus sinnvolle Möglichkeiten gibt. Das sollten wir jetzt korrigieren.
- 37** Gemeinsam mit Italien haben wir der Regierungskonferenz eine Initiative vorgelegt, die diese Mängel beseitigen will. Sie ist auf dem Gipfel in Biarritz von einer deutlichen Mehrheit unserer EU-Partner sehr positiv aufgenommen worden.
- 38** Wenn es uns nicht gelingt, das Vorangehen einzelner Mitgliedstaaten innerhalb der Strukturen der Gemeinschaft und mit Hilfe der Organe der Gemeinschaft zu organisieren, wird sich ein solches –notgedrungen - außerhalb der Verträge etablieren. Wir sind gegen einen solchen Rückfall ins Intergouvernementale. Eine

verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Verträge ist die beste Garantie dafür, dass alle nachkommen können, die dies wollen. Und dies ist ja das Ziel: Kein exklusiver Club, sondern ein Vorangehen einzelner, das offen ist für alle und der Fortentwicklung der Integration im Interesse aller dient.

#### IV.

- 39** Stimmenwägung; Sitzverteilung im Europäischen Parlament:  
Zu Beginn habe ich drei große Fragen aufgeworfen, die die Regierungskonferenz lösen muss: Erstens die Dynamik der Integration sichern, zweitens die demokratische Legitimation der Entscheidungen in der Union verbessern, drittens eine Perspektive für die Zeit nach Nizza aufzeigen.
- 40** Ich wende mich dem zweiten Thema zu: Wie können wir die demokratische Legitimation der Entscheidungen der Union verbessern? Zu dieser Frage gehören die Themen Stimmengewichtung im Rat und Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Bei Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit werden die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten gewogen. Deutschland hat mit Großbritannien, Frankreich und Italien jeweils 10 Stimmen, Spanien hat 8 Stimmen, gefolgt von den übrigen Mitgliedern, denen zwischen 5 und 3 Stimmen zustehen. Luxemburg als kleinster Mitgliedstaat verfügt über 2 Stimmen.
- 41** Dieses System, bei dem kleinere Mitglieder weit überproportional repräsentiert sind, ist seit der ersten Erweiterungsrunde im Jahr 1973 unverändert fortgeschrieben worden. Seitdem sind ausschließlich mittlere und kleinere Staaten der Union beigetreten. Dies hat dazu geführt, dass das relative Gewicht der bevölkerungsstarken Staaten stark gesunken ist.  
Dazu einige Zahlen:  
Während in der EU-6 Deutschland, Frankreich und Italien noch 70 % der Stimmen hatten, verfügen sie in der heutigen Union der 15 über nur 34 % der Stimmen. Die zehn kleinsten Mitgliedstaaten kommen heute zusammen auf 45 % der Stimmen, obwohl sie mit 77 Mio. bei der Bevölkerungszahl hinter Deutschland allein liegen. Deutschland mit 82 Mio. Einwohnern verfügt dagegen nur über 11,5 % der Stimmen.
- 42** Wenn wir dieses System im Erweiterungsprozess fortsetzen, wird das Ungleichgewicht zwischen groß und klein noch größer. Am augenfälligsten zeigt dies ein Vergleich des relativen Gewichts Deutschlands mit dem künftig kleinsten Staat Malta: Eine deutsche Stimme würde dann ca. 8 Mio Einwohner repräsentieren, eine Stimme Maltas dagegen lediglich ca. 190.000 Einwohner. Das ist ein Verhältnis von ca. eins zu vierzig!
- 43** Diese Zahlen belegen, dass hier eine Neuordnung unumgänglich ist. Wir wollen, dass sich die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen deutlich stärker als bisher in der Stimmengewichtung niederschlagen. Dabei geht es nur vordergründig um die Frage der Machtbalance zwischen großen und kleinen Mitgliedern. Dahinter steht aber die wesentlich wichtigere Frage, in welchem Maße die Entscheidungen des Rates demokratische Legitimationskraft besitzen. Hinter der qualifizierten Mehrheit der Stimmen im Rat stehen nach dem derzeitigen System mindestens 58 % der Gesamtbevölkerung der Union. Wenn man dieses System in einer Union mit 27 Mitgliedern fortsetzt, wäre nur noch eine Bevölkerungsmehrheit von 51 % für eine Entscheidung des Rates erforderlich. Das heißt: der Grad der demokratischen Legitimation dieser Beschlüsse würde absinken. Dies kann nicht richtig sein.
- 44** Deutschland ist bei der Stimmengewichtung letztlich für jedes Modell offen, das diese



Entwicklung korrigiert. In Frage kommt dafür sowohl eine reine Neugewichtung der Stimmen als auch ein Modell der doppelten qualifizierten Mehrheit aus Stimmen und der dadurch repräsentierten Bevölkerung (ca. 60 %). Einige Mitgliedstaaten verstehen darunter in Wirklichkeit aber eine dreifache Mehrheit: Danach käme ein Beschluss nur zustande, wenn neben der qualifizierten Mehrheit der Stimmen und der Mehrheit der Bevölkerung auch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten vorhanden wäre. Dies kann nicht richtig sein, denn damit würde das Entscheidungsverfahren durch ein zusätzliches Element erschwert.

Wenn wir im Rahmen einer Neugewichtung den demographischen Faktor stärker berücksichtigen wollen, dann muss dies allerdings generell und für alle gelten.

**45** Niemand bestreitet, dass die kleinen Mitgliedstaaten im Rat deutlich überproportional repräsentiert sein müssen. Aber ein Verhältnis von ca. eins zu vierzig zwischen Deutschland und Malta beim Erfolgswert einer Stimme, d.h. bei dem Grad der davon repräsentierten Bevölkerung wäre hier in Deutschland nicht mehr vermittelbar. Wir können deshalb das bisherige System nicht einfach fortschreiben. In Biarritz ist deutlich geworden, dass diese Einsicht alle Seiten teilen. Freilich bleibt es dann außerordentlich schwierig, eine für alle akzeptable Lösung zu finden. Diese wird nicht allein nach den Regeln der Mathematik, sondern vielmehr durch politisches Austarieren zu finden sein.

**46** Das Ziel einer Verbesserung der demokratischen Legitimation gilt auch für die Frage der Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Eine Extrapolation des gegenwärtigen Systems würde auch hier die Gewichte noch stärker als bisher von den Großen auf die Kleinen verlagern. Das Europäische Parlament selbst hat einen Vorschlag vorgelegt, der hier einen gerechten Ausgleich schafft: Jeder Mitgliedstaat erhält eine Mindestzahl von 4 Abgeordneten vorab. Die übrigen Sitze werden proportional zur Bevölkerungszahl verteilt. Gerade beim Parlament als der unmittelbaren Vertretung der Völker darf der Erfolgswert der Stimmen in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht eklatant auseinanderdriften. Wir unterstützen den Vorschlag des Parlaments daher nachdrücklich.

## V.

**47** Die Schwierigkeit der Verhandlungen liegt darin, dass alle Themen miteinander im Zusammenhang stehen: So hängt etwa der Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf "ihren" zweiten Kommissar davon ab, dass das System der Stimmengewichtung neu austariert wird. Der Übergang zur qualifizierten Mehrheit gerade in wichtigen Politikfeldern ist ebenfalls eng mit dem Ergebnis bei der Stimmengewichtung verknüpft. Das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit wiederum wird umso wichtiger, je weniger Mehrheitsentscheidungen wir bekommen. Diese Liste der Interdependenzen ließe sich fortsetzen.

**48** Diese Zusammenhänge machen es – von einigen Spezialmaterien wie der Reform des Europäischen Gerichtswesens abgesehen – unmöglich, die Themen nacheinander abzuarbeiten. Vielmehr brauchen wir eine Lösung im Paket. Bis Nizza ist nicht mehr viel Zeit. Wir müssen sie gut nützen.

## VI.

**49** Post-Nizza-Prozess:  
Gleichzeitig müssen wir schon jetzt überlegen, wie wir Europa nach Nizza weiter

voranbringen wollen.

Bundesminister Fischer hat hier in der Humboldt-Universität am 12. Mai dieses Jahres Gedanken dazu entwickelt, wie die Finalität, die Zielgestalt der europäischen Integration aussehen könnte. Er ist damit natürlich weit über den Zeithorizont der nächsten Jahre und erst recht der gegenwärtigen Regierungskonferenz hinausgegangen. Sie setzen aber in der Gegenwart an. Dies gilt insbesondere für die Forderung nach einer Konstitutionalisierung der Union.

**50** Diese Forderung ist nicht neu. Neu ist aber, dass Schritte zu ihrer Realisierung unternommen werden. In Nizza wird die Charta der Grundrechte feierlich proklamiert. Dies ist der erste Schritt zu einer umfassenden Grundrechtsbindung der europäischen Organe. Als nächstes geht es darum, die Charta in die Verträge zu integrieren. Dies ist dann der Grundstein für eine Verfassung der Union.

**51** Schon im Rahmen dieser Regierungskonferenz sind weitere grundlegende Fragen angesprochen worden, die weit über Nizza hinaus- und zugleich auf eine europäische Verfassung hinweisen. Dies gilt insbesondere für die Idee einer Neuordnung der Verträge und ihre Aufteilung in einen grundlegenden (gleichsam verfassungsrechtlichen) Teil und einen weiteren Teil, der die Einzelpolitiken enthält. Auch die Forderung nach einer Neudefinition des Gesetzgebungsaktes wirft grundsätzliche Fragen insbesondere zum Gleichgewicht zwischen den Institutionen und einer "Gewaltenteilung" innerhalb der Union auf.

**52** Ein weiterer Schritt muss einer Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der europäischen Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten gelten. Eine solche Kompetenzabgrenzung kann in zweierlei Richtung positiv wirken: Erstens stellt sie sicher, dass die Organe der Union sich voll und ganz auf das konzentrieren können, was europaweit geregelt werden muss. Angesichts der neuen und großen Aufgaben, vor denen die Union mit der Erweiterung steht, ist dies schon aus Kapazitätsgründen unumgänglich. Zweitens schafft ein Kompetenzkatalog, der ja nichts anderes als eine Kodifizierung des Subsidiaritätsprinzips darstellen würde, Rechtssicherheit für die Union und für die Mitgliedstaaten. Aufgrund der föderalen Struktur unserer Verfassungsordnung ist uns ein solches Modell ja nicht fremd. Inzwischen unterstützen auch Frankreich und Großbritannien trotz ihrer völlig anderen Staats- und Verfassungstradition, dass die Forderung nach Kompetenzabgrenzung auf die Agenda gesetzt wird.

**53** Wir brauchen also eine Verfassungsdebatte, die sich diesen grundlegenden Fragen stellt. Der Europäische Rat in Nizza muss sich hierzu äußern. Eine andere Frage ist, in welcher Form die Verfassungsdebatte geführt und ob auch hier das Konventsmodell angewandt werden kann. Wir hielten es jedenfalls für sinnvoll, wenn man sich schon heute auf eine Konferenz im Jahr 2004 verständigen könnte, die die bis dahin gewonnenen Ergebnisse in Vertragsform gießen könnte.

**54** An die Adresse der Beitrittsländer sei gesagt: Ein Erfolg in Nizza ist die Bedingung für die Erweiterung. Darüber hinaus darf es weitere Beitrittschürden nicht geben. Auch die notwendige Verfassungsdebatte und ihre Konsequenzen dürfen keine solche Hürde darstellen. Und: Wir müssen sicherstellen, dass die künftigen Mitglieder sich an der Diskussion um die grundlegenden Fragen der Zukunft angemessen beteiligen können.

## VII.

**55** In Nizza steht viel auf dem Spiel: Ein Minimalergebnis können wir uns nicht leisten.

Ohne einen substantiellen Erfolg kann die Erweiterung nicht beginnen. Ohne die Erweiterung bleibt die Union, bleibt Europa ein Torso. In Nizza entscheiden wir darüber, ob wir die Kraft aufbringen, ein friedliches, stabiles und aufstrebendes Europa zu bauen oder im Zeitalter der Globalisierung in nationale Egoismen zurückfallen. Die Welt beobachtet sehr genau, ob Europa diese historische Herausforderung annimmt oder nicht. Das Ergebnis dieser Einschätzung wird sich nicht nur im Kurs des Euro niederschlagen, sondern das künftige Gewicht Europas in der Welt mitbestimmen.

- 56** Alle Mitgliedstaaten und in besonderem Maße Deutschland - müssen sich dieser Verantwortung bewusst sein und sind es auch. Die Erweiterung ist eine große Chance für Europa. Jetzt kommt es darauf an, diese auch zu nutzen!