



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 2/00

**DIE REFORM DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN VOR DER
ERWEITERUNG: DIE REGIERUNGSKONFERENZ 2000**

DR. CHRISTOPH ZÖPEL

**Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin am 27. Januar 2000**

1

1. Vertiefung und Erweiterung!

Vertiefung und Erweiterung sind die zentralen Ziele, die den europäischen Integrationsprozess maßgeblich bestimmen. Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union sind auch die beiden großen Herausforderungen, mit denen sie es im Jahr 2000 zu tun hat.

- 2 Dabei bilden beide Ziele keineswegs einen Gegensatz oder Alternativen. Vertiefung und Erweiterung fordern vielmehr einander heraus. Dies wurde beim Europäischen Rat in Helsinki deutlich, der für den Erweiterungsprozess und die Reform der Europäischen Union zukunftsweisende Beschlüsse gefasst hat.
- 3 Die bevorstehende Erweiterungsrunde wird die geopolitische Gestalt der EU und ihr Gewicht in der Welt entscheidend verändern und für manche Lebensbereiche weitreichende Auswirkungen haben.
- 4 Mit der Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU wird die Trennung Europas weiter überwunden.
- 5 Die europäische Integration steht für eine mehr als vierzigjährige Epoche von Frieden und Demokratie, von Stabilität und Prosperität in Westeuropa. Nie zuvor in der Geschichte Europas hat eine vergleichbar große Zahl von Menschen, heute 370 Mio., über einen so langen Zeitraum hinweg unter ähnlich günstigen Bedingungen gelebt. Das "Modell EU" ist eine beispiellose Erfolgsgeschichte und die überzeugende Antwort auf die europäischen Tragödien des 20. Jahrhunderts.
- 6 Die Öffnung der EU für weitere Mitglieder, bis zu 100 Mio. weiterer Menschen, ist nicht nur ein Akt der Solidarität gegenüber Mittel- und Osteuropa, sie bietet zugleich die Gewähr dafür, dass diese Erfolgsgeschichte anhält. Mit der Erweiterung praktiziert die EU wirkungsvoll Konfliktprävention in Europa. Sich einem Beitritt der anstehenden Kandidaten zu verschließen, hieße dem Grundgedanken der europäischen Integration untreu zu werden.
- 7 Der Europäische Rat in Helsinki hat mit seinen Beschlüssen spürbar zu einer Dynamisierung des Erweiterungsprozesses beigetragen. Der Beschluss, in diesem Frühjahr Beitrittsverhandlungen auch mit Rumänien, der Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta zu eröffnen, honoriert die Fortschritte dieser Staaten bei der Annäherung an den EU-Besitzstand und schafft Anreize für deren weitere intensive Reformbemühungen. Der gleichzeitige Beschluss, bei den Verhandlungen individuell anhand des jeweiligen Vorbereitungsstandes zu differenzieren, sorgt dafür, dass im Verhältnis zu allen Beitrittsländern die gewünschte Dynamik mit der unverzichtbaren Qualität einhergeht.

2. Institutionelle Reformen

- 8 In Helsinki hat die EU aber auch die Notwendigkeit unterstrichen, ihrerseits die erforderlichen Reformen abzuschließen, um Ende 2002 aufnahmebereit zu sein. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zur Agenda 2000 geht es jetzt um die institutionellen Fragen, zu denen die EU bis Ende dieses Jahres ein Reformpaket verabschieden muss. Diese institutionellen Reformen sind Voraussetzung für die Herstellung der Erweiterungsfähigkeit.
- 9 Die jetzige Regierungskonferenz ist nicht die erste, die sich mit institutionellen Reformen beschäftigt. Sie ist jedoch die erste, die ausschließlich diesem Thema gewidmet ist.
- 10 Die Regierungskonferenz zum Vertrag von Maastricht hatte den Übergang von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union vorbereitet und der ersten (EGKS, EWG, EAG) und zweiten (EPZ/GASP) Säule eine dritte hinzugefügt, nämlich die Zusammenarbeit in den

Bereichen Justiz und Inneres, die neu in das Vertragswerk eingefügt wurden. Institutionell wurden vor allem die Kompetenzen des Europäischen Parlaments wesentlich erweitert.

- 11 Die Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam hatte neue Handlungsmöglichkeiten für die EU eröffnet, wo sie am dringendsten gebraucht wurden: beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Auch wenn einige zentrale institutionelle Fragen in Amsterdam unbewältigt blieben, gab es auch in diesem Bereich wichtige Neuerungen. Erneut wurden dem EP zusätzliche Rechte eingeräumt, durch eine Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren oder im Verfahren zur Ernennung einer neuen Kommission. Ein ganz wichtiges weiteres Ergebnis war die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit, auch Flexibilität genannt.
- 12 Im Hinblick auf die ungeräumt gebliebenen Fragen wurde ein Zusatzprotokoll zum Amsterdamer Vertrag über die "Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union" vereinbart. Dieses Protokoll enthielt bereits den Ansatz für eine kleine Lösung der beiden Fragen Stimmengewichtung und Zusammensetzung der Kommission, beschränkte sich dabei allerdings auf die Perspektive einer Erweiterung auf bis zu 20 Mitgliedstaaten. Angesichts der Entwicklung des Erweiterungsprozesses ist diese kleine Lösung nicht mehr aktuell.
- 13 Um zu diesen offen gebliebenen Fragen eine Lösung zu finden, erteilte der Europäische Rat in Wien den Auftrag, die Modalitäten für die anstehenden institutionellen Reformen bis zum Europäischen Rat in Köln auszuarbeiten. Gemäß der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln, die vom Europäischen Rat in Helsinki bekräftigt wurden, soll eine neue Regierungskonferenz die erforderlichen Vertragsveränderungen für die institutionellen Reformen vorbereiten.
- 14 Der Allgemeine Rat vom 24./25. Januar 2000 hat nun beschlossen, dass diese Konferenz am 14. Februar von den Außenministern eröffnet werden soll. Die Kommission hat am 26. Januar 2000 ihre offizielle Stellungnahme zu den anstehenden institutionellen Reformen abgegeben. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments wird für den 02./03. Februar 2000 erwartet.
- 15 Für die Bundesregierung ganz entscheidend ist die folgende Vorgabe des Europäischen Rates von Helsinki: "Die Konferenz sollte ihre Arbeiten bis zum Dezember 2000 abschließen und sich bis dahin auf die erforderlichen Vertragsänderungen verständigen."
- 16 Diesem Datum kommt aus Sicht der Bundesregierung herausragende Bedeutung zu. Die EU muss diese Zielvorgabe in jedem Fall einhalten, wenn sie die Dynamik des Beitrittsprozesses bewahren will. Für die Vertragsänderungen, die von der Regierungskonferenz beschlossen werden, ist mit einem Ratifikationsprozess von rund zwei Jahren rechnen – dies zeigen die Erfahrungen beim Vertrag von Amsterdam. Wenn sich der Abschluss der Regierungskonferenz verschiebt, kann dies zu einer Verzögerung in den Beitrittsverhandlungen führen.
- 17 *Das heißt nicht, dass der Ratifizierungsprozess abgeschlossen sein muss, bevor die Ratifizierung von ersten Beitrittsverträgen beginnen kann. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Schlussfolgerungen von Helsinki, und auch aus sachlichen Gründen besteht keine Veranlassung, den Beitrittsprozess aufzuhalten, bis der letzte Mitgliedstaat seine Zustimmung gegeben hat.*

2.1 "Amsterdam-leftovers"

- 18 Im Vordergrund der Regierungskonferenz stehen die sogenannten "Amsterdam-leftovers". Das sind die Fragen, zu denen zum Abschluss der letzten Regierungskonferenz auf dem Europäischen Rat in Amsterdam keine oder nur begrenzt Einigung erzielt werden konnte:
- 19 - die Größe und Zusammensetzung der Kommission

- 20 - die Gewichtung der Stimmen im Rat und
- 21 - die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.
- 22 Dabei handelt es sich keineswegs nur um "Überbleibsel". Es geht vielmehr um zentrale Fragen der Funktionsfähigkeit einer Union mit 20, 25 und mehr Mitgliedstaaten.
- 23 Wie bereits erwähnt, hatte ein Zusatzprotokoll zum Amsterdamer Vertrag über die "Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union" bereits den Ansatz für eine kleine Lösung der beiden Fragen Stimmgewichtung und Zusammensetzung der Kommission vorgegeben, sich dabei allerdings auf eine Erweiterungsperspektive bis zu 20 Mitgliedstaaten beschränkt. Angesichts der Entwicklung des Erweiterungsprozesses ist diese kleine Lösung nicht mehr aktuell.
- 24 Die Europäische Union mit heute 15 Mitgliedstaaten arbeitet immer noch mit den institutionellen Strukturen, wie sie für eine EWG mit 6 Mitgliedern entworfen wurden. Im Laufe der verschiedenen Beitritte sind diese Strukturen einfach fortgeschrieben worden. Dies wird mit der nächsten Erweiterung nicht mehr möglich sein. Deshalb brauchen wir die institutionellen Reformen, deshalb brauchen wir sie vor der nächsten Erweiterung.

2.1.1. Größe und Zusammensetzung der Kommission

- 25 Dies zeigt sich deutlich bei der Größe und Zusammensetzung der Kommission: Die Kommission kann bei weiteren Erweiterungsrunden nicht mehr wachsen wie bisher. Dabei stellt die derzeitige Anzahl von 20 Mitgliedern eine Grenze dar, jenseits derer die Effizienz der Kommissionsarbeit deutlich zu leiden beginnt. Bereits heute bereitet die sachgerechte Aufteilung der Kompetenzen und Geschäftsbereiche innerhalb der Kommission große Probleme.
- 26 Für eine Lösung kommen zunächst grundsätzlich zwei Optionen in Betracht:
- 27 - Die Regierungskonferenz legt eine Obergrenze fest, die auch dann nicht überschritten werden darf, wenn es mehr Mitgliedstaaten als die vorgesehene Zahl, z.B. 20, gibt.
- 28 - Die Regierungskonferenz legt die Regel "1 Kommissar pro Mitgliedstaat" als Grundsatz für alle weiteren Erweiterungsrunden fest.
- 29 In jedem Fall sollten in den Vertrag Kriterien und Bedingungen für die innere Struktur der Kommission aufgenommen werden. So könnte z. B. die Position des Kommissions-Präsidenten weiter gestärkt werden. Es wäre auch möglich im Rahmen einer umfassenden Lösung die Zahl der Vize-Präsidenten zu erweitern und diesen dann übergreifende koordinierende Zuständigkeiten zu übertragen, ähnlich wie dies bereits heute z.B. für die Außenbeziehungen gilt.
- 30 Wichtig ist, an dieser Stelle festzuhalten, dass die Aufgabe des zweiten Kommissars durch Deutschland keinesfalls schon zugestanden ist, sondern ganz klar von einer befriedigenden Regelung in den anderen Bereichen, insbesondere bei der Stimmenwägung, abhängt. Die kleineren Mitgliedstaaten wollen "ihren" Kommissar nicht aufgeben wollen. Daher wird es sehr schwierig sein, die Zahl der Kommissare auf eine Zahl unter der der Mitgliedstaaten festlegen zu können.

2.1.2. Die Reform der Stimmgewichtung im Rat

- 31 Die Verteilung der Gewichte zwischen den großen und den kleinen Mitgliedstaaten hat sich durch die verschiedenen Erweiterungsrunden zu Gunsten der kleinen Mitgliedstaaten verändert, weil die Anzahl der kleinen Mitgliedstaaten überproportional zugenommen hat. Diese Entwicklung wird sich durch die zukünftigen Erweiterungsrunden noch erheblich verstärken.
- 32 Dies kann dazu führen, dass im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffenen Entscheidungen einen immer niedrigeren Anteil der EU-Bevölkerung darstellen. Dies kann im Extremfall bis zu 50% gehen.

Es erscheint daher sehr problematisch, ob eine solche knappe Bevölkerungsmehrheit ausreicht, um in der EU Entscheidungen mit Wirkung für und gegen alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger zu legitimieren. Dies wird auch nicht ausreichend durch die Beteiligung des EP am Entscheidungsprozess kompensiert, da dessen Zusammensetzung z. Zt. auch nicht repräsentativ ist und seine Kompetenzen auch bisher noch schwächer sind als die der mitgliedstaatlichen Parlamente in ihrem jeweiligen Verfassungssystem.

- 33 Ziel muss es sein, ein stärkeres repräsentatives Gleichgewicht der Mitgliedstaaten im Rat zu gewährleisten, so dass der auf die Bevölkerung bezogene Mindestprozentsatz für die qualifizierte Mehrheit immer bei etwa 60% liegt. Das wäre auch eine Regelung, in der die relative Größe Deutschlands zum Ausdruck kommt.
- 34 Grundsätzlich stehen zwei Lösungen zur Diskussion: Neugewichtung oder doppelte Mehrheit. Bei der Neugewichtung muss der Gesichtspunkt einer besseren Berücksichtigung der Bevölkerungszahl stärker beachtet werden. Dabei bieten sich unterschiedliche Modelle an, die alle auf eine Erhöhung des Gewichts der großen Mitgliedstaaten hinauslaufen.
- 35 Bei der doppelten Mehrheit müsste ein Beschluss von etwa 60% der Bevölkerung der Union (zur Zeit mindestens 58,5 %) und der derzeitigen gewichteten Mehrheit gem. Art. 205 EGV getragen sein.
- 36 Möglich wäre auch ein kombinierter Ansatz, der eine leichte Erhöhung der Stimmen der großen Mitgliedstaaten und eine Anrufung der doppelten Mehrheit nur für den Ausnahmefall vorsieht.

2.1.3 Mehrheitsentscheidung

- 37 Entscheidende Frage für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union ist die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen in möglichst vielen Bereichen zu akzeptieren. Die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit war bereits für die Regierungskonferenz 1997 ein erklärtes Ziel der Bundesregierung.
- 38 Nach den Erfahrungen von Amsterdam – dort konnte man sich nur darauf einigen, für 5 zusätzliche Vertragsbestimmungen die qualifizierte Mehrheit vorzusehen - sollte diesmal einen anderen Ansatz versucht werden.
- 39 Ausgangspunkt könnte sein, dass als Regel alle Entscheidungen, für die bisher Einstimmigkeit vorgesehen ist, in die qualifizierte Mehrheit überführt werden. Das heißt, man würde nicht mehr im Einzelnen prüfen, welche Vorschriften für die qualifizierte Mehrheit vorgesehen werden sollen, sondern für welche Vorschriften im Rahmen einer generellen Überführung in die qualifizierte Mehrheit Ausnahmen anhand eines Kriterienkatalogs in Frage kommen.
- 40 Folgende Kriterien kommen für diese Ausnahmen in Frage:
- 41 - Entscheidungen, die der Ratifikation nach mitgliedstaatlichem Verfassungsrecht, in der Regel der Zustimmung durch das nationale Parlament, unterliegen. Es ist zu erwarten, dass für eine Entscheidung, bei der die Regierung eines Mitgliedstaates überstimmt worden ist, nur schwer eine parlamentarische Zustimmung im nationalen Parlament erlangt werden kann.
- 42 - Entscheidungen mit konstitutionellem Charakter, die außerhalb einer Vertragsänderung liegen, z.B. institutionellen Fragen oder Entscheidungen mit Kompetenzübertragung gemäß Art. 308 EG-Vertrag.
- 43 - Entscheidungen, bei denen ein Übergang in die qualifizierte Mehrheit einen Rückschritt hinsichtlich der Integration bzw. des gemeinsamen Besitzstandes bedeuten würde.
- 44 - Beschlüsse mit Bezügen zu Militärpolitik und Verteidigung.
- 45 Jeder Artikel, der bislang Einstimmigkeit vorsieht, kann nur dann in der Einstimmigkeit verbleiben,

wenn er aufgrund einer strengen Prüfung einem der genannten Kriterien entspricht.

- 46 Beim Übergang zu Mehrheitsentscheidungen wären darüber hinaus grundsätzlich auch differenzierte Lösungen denkbar (z.B. Beibehaltung der Einstimmigkeit in "besonders sensiblen" Bereichen). Die endgültige Zustimmung Deutschlands zur Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen steht unter dem Vorbehalt, dass auch in den anderen Bereichen der Regierungskonferenz (z.B. Stimmgewichtung im Rat) für Deutschland befriedigende Ergebnisse erzielt werden.
- 47 Bei den Entscheidungen, die in die qualifizierte Mehrheit überführt werden, müsste darüber hinaus jeweils geprüft werden, ob, soweit die Materie dies zulässt, regelmäßig das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen werden sollte.

2.2 Weitere Themen der Regierungskonferenz

- 48 Welche weiteren Themen werden auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz stehen? Bei einer etwaigen Ausdehnung des Mandats über die Amsterdam-leftovers hinaus, muss aus Sicht der Bundesregierung streng darauf geachtet werden, dass der Abschluss der Regierungskonferenz zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht gefährdet wird. Deshalb sollten die Regierungskonferenz sich auf die Fragen konzentrieren, die eine Erweiterungsrelevanz aufweisen oder für die ein unabweisbarer Handlungsbedarf besteht. Diesen Ansatz hat auch der Europäische Rat in Helsinki bestätigt.
- 49 Natürlich gibt es auch eine Reihe von Argumenten, die für ein umfassenderes Mandat sprechen, etwa das Argument, dass dadurch die Möglichkeiten für Kompromisse und Paketlösungen größer werden. Die Erfahrungen der letzten Regierungskonferenz zeigen aber, dass ohne eine inhaltliche Begrenzung die Agenda sehr schnell von allen Seiten mit ganz spezifischen Themen gefüllt und damit die Konzentration auf die wesentlichen Fragen erschwert wird.
- 50 In zwei Fragen besteht weitgehende Übereinstimmung unter den Mitgliedstaaten, dass sie zusätzlich zu den leftovers von der Regierungskonferenz behandelt werden sollen: Die individuelle Verantwortlichkeit der Kommissare und institutionelle Fragen der Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Aufnahme weiterer Themen in die Agenda, wie der Anpassung der Arbeitsweise und Zusammensetzung des Europäischen Gerichtshofes und der Reform der Bestimmungen für eine verstärkte Zusammenarbeit, ist noch nicht sicher.

2.2.1 Individuelle Verantwortlichkeit der Kommissare

- 51 Da ist zunächst die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der Kommissare, die bislang nicht ausdrücklich im Vertrag vorgesehen ist. Jeder der neu ernannten Kommissare hat sich gegenüber Kommissionspräsident Prodi verpflichtet, dass er oder sie zurücktreten wird, wenn dieser ihn oder sie hierzu aus einem bestimmten Grund auffordert. Das Europäische Parlament hat seinerseits für sich ebenfalls eine Art Aufforderungsrecht beansprucht. Es sollte deshalb auf der Regierungskonferenz geprüft werden, inwieweit hier entsprechende Regelungen in den Vertrag aufgenommen werden sollten.

2.2.2 Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

- 52 Der Europäische Rat in Helsinki hat eine Reihe wichtiger Entscheidung zur Fortentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik getroffen. Die portugiesische Präsidentschaft wurde aufgefordert, dem Europäischen Rat einen Bericht vorzulegen, der unter anderem auch die Frage beantworten soll, ob hierfür Vertragsänderungen notwendig erscheinen. Im Lichte dieses

Berichts wird zu entscheiden sein, inwieweit sich auch die Regierungskonferenz dieser Frage annehmen wird.

2.2.3 Arbeitsweise und Zusammensetzung des Europäischen Gerichtshofes

- 53** Die Aufgaben des Europäischen Gerichtshofes haben mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zugenommen. Seine Belastung ist entsprechend gestiegen. Und die Erweiterung wird sich auch auf die Größe des Gerichtshofes auswirken. Die Bundesregierung befürwortet daher zusammen mit einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten, dass auf der Regierungskonferenz die Arbeitsweise und Zusammensetzung des Gerichtshofes im Hinblick auf eine effiziente Rechtsprechung erörtert werden.

2.2.4 Bestimmungen für eine verstärkte Zusammenarbeit

- 54** Zu den wichtigen Ergebnissen des Vertrags von Amsterdam gehört die Aufnahme von Bestimmungen für eine verstärkte Zusammenarbeit, in der Öffentlichkeit oft als Flexibilität bezeichnet. Damit soll es den Mitgliedstaaten, die dies wollen und können, möglich sein, mit der Vertiefung der europäischen Integration schneller voranzugehen als andere. Zeitweilige Schwierigkeiten eines Partners, Schritt zu halten, sollen die Handlungsfähigkeit einer sich erweiternden Union und ihre Möglichkeiten, Fortschritte zu erzielen, nicht beeinträchtigen.
- 55** Dabei war und ist dieses Instrument nicht etwas ganz Neues. Bereits heute enthält der EG-Vertrag als eine zweite Art von Flexibilität konkret ausformulierte Formen der Zusammenarbeit einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten, etwa die Währungsunion oder die Schengen-Zusammenarbeit.
- 56** In einer sich erweiternden Union kommt einer solchen Klausel eine besondere Bedeutung zu. Es ist offensichtlich, dass eine Union mit 25, 30 oder mehr Mitgliedern einen beweglicheren Rahmen braucht, ohne dass sich dabei aber ein "Kern-Europa" herausbilden muss. Es geht darum, zu den verschiedenen Herausforderungen und Aufgaben auch differenzierte Lösungen zu ermöglichen, Lösungen, an denen nicht von vorn herein alle Staaten beteiligt sind, die aber - z.B. nach dem Vorbild des Euro - allen grundsätzlich und im Zeitablauf offen stehen, die Zugänglichkeit erleichtern und sichern.
- 57** Die verstärkte Zusammenarbeit muss nach vorne gerichtet sein und darf nicht den erreichten Besitzstand gefährden. Sie muss darauf abzielen, die Ziele der Union zu fördern, und die Grundsätze der Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen achten. Die verstärkte Zusammenarbeit soll nur dann - als letztes Mittel - herangezogen werden, wenn die Ziele der Verträge sonst nicht erreicht werden können.
- 58** Auch wenn es seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages noch keinen konkreten Anwendungsfall der verstärkten Zusammenarbeit gegeben hat, gibt es bei den Bestimmungen im EU- und EG-Vertrag dringenden Reformbedarf. Um zu verhindern, dass der Langsamste das Tempo bestimmt, werden wir in Zukunft angesichts der bevorstehenden Erweiterung der Union verstärkt die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit einsetzen müssen.
- 59** Dies setzt voraus, dass eine verstärkte Zusammenarbeit bei Bedarf auch konkret in Gang gesetzt werden kann. Dagegen ist auf dem Europäischen Rat in Amsterdam im Wege einer Kompromisslösung der Auslösemechanismus äußerst kompliziert geraten. Auch wenn im Grundsatz eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen wurde, kann diese praktisch jederzeit durch einen einzelnen Mitgliedstaat wieder ausgehebelt werden. Dieses Defizit sollte auf der Regierungskonferenz durch eine Lösung zugunsten einer echten Mehrheitsentscheidung korrigiert werden.

- 60 Die Regelungen zur Flexibilität im Amsterdamer Vertrag umfassen nicht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, da einige Mitgliedstaaten damals keine Notwendigkeit für eine Spezialklausel sahen. Wir sollten auf der kommenden Regierungskonferenz prüfen, inwieweit auch in diesem Bereich flexible Lösungen notwendig sind und entsprechend im Vertrag vorgesehen werden sollen.
- 61 Wichtig ist festzuhalten, dass bei einer Reform die allgemeinen Grundsätze, wie sie in den Generalklauseln und den Spezialbestimmungen enthalten sind, nicht in Frage gestellt werden sollen.

3. Vorschläge der 3 Weisen und der Kommission

- 62 Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung vom 10. November 1999 ihre Vorstellungen für die Regierungskonferenz entwickelt und sich für eine umfassende, echte Reform der Institutionen ausgesprochen, die als Vorbedingung der Erweiterung das institutionelle System dauerhaft stabilisieren müsse. Ziel sei, auch für die Zukunft Kohärenz und Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Dabei fordert auch sie eine Konzentrierung auf die institutionellen Fragen, greift aber unter dem Stichwort "Fortentwicklung der Verträge" den Vorschlag auf, den schon die Gruppe der 3 Weisen in ihrem Bericht präsentiert hatten. Diese Gruppe bestand aus dem früheren belgischen Ministerpräsidenten Dehaene, dem ehemaligen Bundespräsidenten von Weizsäcker und dem Briten Lord Simon und war von Kommissionspräsident Prodi mit dem Auftrag eingesetzt worden, für die Regierungskonferenz entsprechende Vorschläge auszuarbeiten.
- 63 Einer dieser Vorschläge betrifft die Aufteilung der bestehenden Verträge in einen Grundlagenvertrag, der dem Ratifikationsvorbehalt unterliegt, und "andere Texte", die vom Europäischen Rat mit superqualifizierter Mehrheit oder einstimmig geändert werden können. Eine solche Maßnahme soll aus Sicht der Kommission zum einen zu größerer Transparenz und Lesbarkeit beitragen, zum anderen ermöglichen, den evolutiven Charakter der Verträge beizubehalten.
- 64 Schon früher hatte Kommissionspräsident Prodi darauf verwiesen, dass dieses Projekt durch entsprechende wissenschaftliche Vorarbeiten wesentlich erleichtert werde. Die meisten Mitgliedstaaten meinen allerdings wie Deutschland, dass mit einem solchen Vorhaben die Regierungskonferenz – trotz entsprechender Vorarbeiten – überlastet wäre und niemals den Zeitplan einhalten könnte.

4. Präzisere Abgrenzung der Kompetenzen – Vorschläge der Länder

- 65 Eine weitere Forderung, die in der öffentlichen Debatte zu hören ist, betrifft eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und den Regionen, in Deutschland den Ländern. Mit einer zunehmenden Demokratisierung und gleichzeitigen Erweiterung der Union wird eine schärfere Kompetenzabgrenzung wahrscheinlich unvermeidlich und letztlich auch wünschenswert.
- 66 Aber auch hier gilt, dass die Erstellung eines umfassenden Kompetenzkatalogs den Rahmen der geplanten Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen sprengen würde. Das Thema sollte Gegenstand einer späteren Regierungskonferenz sein.

5. Schluss

- 67 Vor der Regierungskonferenz liegt ein großes Arbeitspensum. Und sie hat nicht sehr viel Zeit. Ich bin

aber überzeugt, dass wir mit dem vorhandenen politischen Willen aller Mitgliedstaaten und unter der fähigen Leitung der portugiesischen und im zweiten Halbjahr der französischen Präsidentschaft zu tragfähigen Vertragsänderungen kommen werden.