

Die EU-Vertragsreform von Nizza: Von »left overs« zum »hangover«

Andrew Duff* / Christian Deubner

Die EU-Vertragsreform von Nizza hat inzwischen viele unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Vollständige Zusammenfassungen und Bewertungen des Erreichten sind trotzdem rar. Eine solche bietet die hier vorgelegte Analyse. Den Zielsetzungen von Nizza entsprechend werden zunächst die Reform der Institutionen und ihrer Verfahren betrachtet, danach die weiteren wichtigen Änderungen des Vertrags. Ein Ausblick auf die Fortsetzung der EU-Reformpolitik und eine Bewertung von Nizza schließen sich an. Die Bewertung verschiedener Revisionsklauseln fällt sehr kritisch aus, insbesondere im Hinblick auf die unzureichende Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung und des Kodezisionsverfahrens sowie im Hinblick auf die Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament. Trotzdem sind die Annahme des Vertrags und der rasche Einstieg in die Vorbereitung auf die Grundsatzrevision 2004 zu empfehlen. Die größte Gefahr für die Grundsatzrevision liegt in einer Fortdauer des von Mißtrauen und Eigeninteresse geprägten Verhandlungsverhaltens der Staats- und Regierungschefs, wie es sich in Nizza äußerte. Hier ist vorerst wenig Änderung absehbar. Um dennoch konstruktive Reformverhandlungen zu ermöglichen, sollte der 2004 vorgelegte Revisionsentwurf von einem Konvent europäischer und nationaler Parlamentarier zusammen mit Regierungsvertretern vorbereitet werden. Damit könnte in Vertragsänderungen auch die parlamentarische Quelle der Legitimität für die Integrationspolitik größere Wirksamkeit erhalten.

* Andrew Duff, verfassungspolitischer Sprecher der europäischen Liberalen und MdEP für Ostengland, ist Mitglied des Vorstandes der Trans European Policy Studies Association.

In dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam waren einige für die Erweiterung der Union bedeutsame Aspekte offengeblieben, die sogenannten »left-overs«. Sie betrafen wichtige Fragen der Machtverteilung, sowohl zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten als auch unter den Mitgliedstaaten.

Aus diesem Grunde verabschiedeten die Regierungen 1997 mit dem Vertrag auch

ein Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, wonach ab dem Beitritt der ersten Kandidatenländer jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied stellen sollte, vorausgesetzt, daß bis dahin entweder eine Neugewichtung der Stimmen im Rat oder die Einführung eines Doppelmehrheitssystems stattgefunden hat, um die größeren Mitgliedstaaten für den Verlust eines Kommissars zu ent-

schädigen. In verwirrender Weise verlangt das Protokoll auch, daß mindestens ein Jahr, bevor die EU mehr als 20 Mitglieder habe, eine weitere Regierungskonferenz stattfindet, um »eine umfassende Überarbeitung der Vertragsbestimmungen über Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe durchzuführen«. Eine Überarbeitung der Kompetenzen der Union wurde nicht versprochen.

Zudem fügten Belgien, Frankreich und Italien dem Protokoll eine eigene Erklärung bei, in der sie anmerkten, daß Amsterdam nicht »den Erfordernissen eines bedeutenden Fortschritts hin zu einer Stärkung der Organe« gerecht geworden ist. Die drei Staaten erklärten, »eine solche Stärkung ist eine unerläßliche Bedingung für den Abschluß der ersten Beitrittsverhandlungen. Sie sind entschlossen, die Vorgaben des Protokolls hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission und der Stimmgewichtung weitestgehend zu verwirklichen, und betrachten eine bedeutende Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung als Teil der entsprechenden Faktoren, die zu berücksichtigen sind«.

Die Regierungskonferenz des Jahres 2000 wurde von der portugiesischen Ratspräsidentschaft am 14. Februar einberufen. Nach 330 Stunden formeller Diskussion trat der Europäische Rat – wie immer schlecht vorbereitet – in der Akropolis in Nizza zusammen, um die Verhandlungen abzuschließen. Was kam dabei heraus?

Die Institutionen in der Integrationspolitik

Qualifizierte Mehrheitsabstimmung.

Wichtigster Punkt ist, auch in deutscher Sicht, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat auf zusätzliche Politikfelder und die damit verbundene Ausweitung der Mitentscheidung. In Nizza einigte man sich darauf, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit nur auf wenige Bereiche auszudehnen, bei manchen umfassender als bei anderen. Nur in

sechs Feldern ging sie mit einer entsprechenden Ausweitung der Mitentscheidung einher. Am wichtigsten sind die Fördermaßnahmen gegen Diskriminierung (Art. 13 Abs. 2 EG), die Justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit Ausnahme des Familienrechts (Art. 65 EG) und das Statut für die politischen Parteien (Art. 191 EG). Bedeutsam ist auch das Versprechen, die Reform des Struktur- und des Kohäsionsfonds diesem Verfahren zu unterwerfen (Art. 161 EG); wirksam werden soll es jedoch erst ab Januar 2007, also direkt nach der nächsten Revision der Finanzplanung!

Schließlich verdient die von vielen Seiten geforderte Entscheidung Erwähnung, für den Handel mit Dienstleistungen und die kommerziellen Aspekte des geistigen Eigentums die qualifizierte Mehrheitsabstimmung einzuführen (Art. 133 EG). Es gibt jedoch wichtige und möglicherweise vorrangige Ausnahmen: (1) für Verhandlung und Abschluß von Vereinbarungen in jedem Bereich, in dem der Vertrag auf Einstimmigkeit für die Annahme interner Vorschriften besteht oder wo die EU ihre Kompetenzen noch nicht ausgeübt hat; (2) für Fälle, in denen Handelsabkommen die Außenkompetenz der EU übersteigen würden, insbesondere solche, die die Harmonisierung von EU-Gesetzen erfordern, einschließlich kultureller, audiovisueller und Bildungsdienstleistungen sowie Gesundheits- und Sozialdienstleistungen; (3) für Fragen des Transports.

Kompetenzen des Parlaments. Zusätzlich zu den sechs Bereichen, in denen das Mitentscheidungsverfahren nun die qualifizierte Mehrheitsabstimmung begleiten wird, gibt es drei weitere wichtige Ergänzungen der Parlamentskompetenzen: Art. 7 Abs. 1 EUV: Initiativrecht des Parlaments zur Feststellung von Grundrechtsverletzungen in einem Mitgliedstaat (mit Zweidrittelmehrheit), Art. 230 EG: Gleichsetzung des Parlaments mit Rat, Kommission und Mitgliedstaaten beim Klagerecht vor dem EuGH wegen Unrechtmäßigkeit eines Rechtsaktes, Art. 300 Abs. 6 EG: Gleichsetzung

des Parlaments mit Rat und Kommission bei der Einholung von Rechtsgutachten des Europäischen Gerichtshofs zur Frage der Gültigkeit eines internationalen Abkommens.

Neue Machtverteilung¹ zwischen Kommission, Ministerrat und Parlament. Die Vertragsartikel zur Machtverteilung zwischen den Institutionen der EU sollen zum 1. Januar 2005 wirksam werden und die Institutionen und Verfahren der EU für die nun anstehende Erweiterung um bis zu zwölf und mehr neue Mitglieder vorbereiten sowie ihre Handlungsfähigkeit verbessern. Gleichwohl bleibt noch offen, für wie viele Mitgliedstaaten diese Regelungen denn effektiv gelten werden, wenn sie 2005 in Kraft treten. Man kann nämlich noch nicht mit Sicherheit sagen, welche und wie viele der Kandidaten bis zu diesem Zeitpunkt beigetreten sind und in welchem Rhythmus die anderen ihnen nachfolgen werden.

Bei der Analyse muß man also auf jeden Fall unterscheiden zwischen

- den Wirkungen, die sich aus der Inkraftsetzung der neuen Regeln ab dem 1. Januar 2005 ergeben und die rein theoretisch dann auch für eine EU mit weiterhin nur 15 oder vielleicht einem oder zwei weiteren Mitgliedern gelten könnten;
- und den zusätzlichen Wirkungen, die sich durch die Vermehrung der Mitgliederzahlen in Parlament, Rat und Kommission, durch die Vermehrung der im Rat vorhandenen Stimmengewichte sowie durch die Veränderung der EU-Bevölkerungszahl ergeben werden.

Die neuen Regelungen ab Januar 2005

Die Europäische Kommission. Die Europäische Kommission wird nach 2005 einen Kommissar pro Mitgliedstaat haben, und dies zumindest so lange, bis der Union 27

Mitglieder angehören (Art. 213 Abs. 1 EG). Nach dem neugefaßten Art. 217 EG erhält der Kommissionspräsident die Kompetenz, Vizepräsidenten zu ernennen, Geschäftsbereiche zu verteilen und Mitglieder zu entlassen. Allerdings braucht er dazu die Zustimmung der anderen Kommissare.

Der Ministerrat. Nach einer hitzigen Debatte herrschte zunächst Unklarheit hinsichtlich der neuen Gewichte im *Ministerrat*, bis die Staats- und Regierungschefs schließlich doch noch zu einer Einigung fanden. In einem neugefaßten Art. 205 Abs. 2 EG werden die Stimmen im Rat so umverteilt, daß sich eine deutliche Machtverschiebung zugunsten der großen Mitgliedstaaten ergibt. Deutschland, das Vereinigte Königreich, Frankreich und Italien erhalten jetzt 29; Spanien 27; die Niederlande 13; Griechenland, Belgien und Portugal 12; Schweden und Österreich 10; Dänemark, Finnland und Irland 7; Luxemburg 4 Stimmen. Betrug das Stimmengewicht eines »Großen« zuvor das zweieinhalbfache Gewicht eines Landes wie Österreich, so liegt es jetzt fast beim dreifachen; für die kleinsten Länder wie Luxemburg wandelt sich diese Relation vom fünf- zum über siebenfachen Gewicht. Eine qualifizierte Mehrheit für einen Kommissionsvorschlag wird damit bei 169 von insgesamt 237 Stimmen erreicht.

Um eine Initiative der Kommission anzunehmen, ist eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich. Wie bisher bedarf es einer Zweidrittelmehrheit, um eine Initiative des Rates anzunehmen. Zudem wurde in einer wichtigen Änderung des Abstimmungssystems im Rat ein erster Schritt zur Einführung des demographischen Kriteriums zusätzlich zum Kriterium der Stimmenmehrheit unternommen, also zur sogenannten »doppelten Mehrheit«. Beantragt ein Mitgliedstaat eine förmliche Überprüfung, muß nämlich eine qualifizierte Mehrheit zusätzlich 62% der Bevölkerung der gesamten Union hinter sich haben. Nach demselben demographischen Kriterium beträgt eine Sperrminorität etwas über 38% der gesamten EU-Bevölke-

¹ Siehe das überarbeitete Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union.

rung. Das ändert nichts an der Bedeutung der »großen« oder »kleinen« Mitgliedstaaten für die Mehrheitsbildung. Deutschland hätte bei Geltendmachung dieses Kriteriums aber erstmals im Rat einen Vorteil vor den anderen Großen, weil jene mehr Bündnispartner benötigen, um den für eine Sperrminorität oder eine qualifizierte Mehrheit erforderlichen Bevölkerungsanteil zusammenzubringen (für die Sperrminorität wären das aus der »mittleren« Größenkategorie jeweils mindestens drei mehr).

Das Europäische Parlament. Nach dem neugefaßten Art. 190 Abs. 2 EG sollen rechtzeitig mit Wirkung für die nächsten Wahlen im Juni 2004 die Sitze im Parlament wie folgt verteilt werden: Deutschland 99; das Vereinigte Königreich, Frankreich und Italien 72; Spanien 50; die Niederlande 25, Griechenland, Belgien und Portugal 22; Schweden 18, Österreich 17; Dänemark und Finnland 13; Irland 12; Luxemburg 6.

Dies ist angeblich ein gutes Ergebnis für Deutschland und Luxemburg, die beide kein Opfer bringen mußten, während alle übrigen spürbare Kürzungen hinzunehmen hatten, im Vergleich zu Deutschland wohl am deutlichsten die drei anderen Großen (um je 15 Abgeordnete). Sehr schlecht für das Parlament ist aber, daß die Regierungskonferenz die erst kürzlich im Vertrag von Amsterdam eingeführte Obergrenze von 700 Abgeordneten durchbrochen hat: Bei 27 Mitgliedstaaten wird es nun insgesamt 732 Abgeordnete geben (Art. 189 EG). Überdies soll schon das Parlament für 2004 bis 2009, komme was da wolle, möglichst dicht an die neue Obergrenze geführt werden. Dementsprechend fielen die Kürzungen für die jetzigen Mitgliedstaaten vorübergehend geringer aus, falls nicht alle 12 Beitrittsländer ihre Beitrittsverhandlungen rechtzeitig abschließen können (Art. 190, 2-4).

Das Spiel der Regierungen mit der Obergrenze und den Vertretungszahlen im Europäischen Parlament ist ein Manöver, das auf Kosten der Glaubwürdigkeit und der

Würde der Europäischen Volksvertretung geht, die außerdem als zu groß gescholten werden wird. Im übrigen wirft das Verhalten der Regierungskonferenz interessante Fragen nach der Dauerhaftigkeit von Vertragsverpflichtungen auf.

Die Änderungen durch die Neubeitritte

Die Europäische Kommission. Nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates werden nicht mehr immer alle Staaten einen Kommissar stellen können. In dieser Phase wird der Rat einstimmig über die Größe der Kommission entscheiden, wobei weder Kommission noch Parlament beteiligt sind. Die Kommissare werden nach einem noch genau festzulegenden Rotationsprinzip ausgewählt, das auf dem »Gleichheitsprinzip« beruht und demographische wie geographische Gegebenheiten widerspiegelt.

Der Ministerrat. Die Beitrittsstaaten werden folgende Anzahl von Stimmen erhalten: Polen 27; Rumänien 14; Tschechische Republik und Ungarn je 12; Bulgarien 10, Slowakei und Litauen je 7; Lettland, Slowenien, Estland und Zypern je 4; Malta 3. Die Erweiterungsplanung erfaßt übrigens weder die Türkei, die bereits ein Beitrittskandidat ist, noch Island, Norwegen oder die Schweiz, die Kandidaten werden könnten. Neue Auseinandersetzungen über die Machtverteilung werden der EU also nicht erspart bleiben.

Die französische Präsidentschaft versuchte zunächst, den aktuellen Mitgliedstaaten mehr Stimmen vorzubehalten als Beitrittsländern derselben Größe, insbesondere Spanien sollte mehr Stimmen erhalten als Polen. Zwar konnte dieser Plan hinsichtlich der Stimmgewichtung im Rat gestoppt werden. Jedoch wirkten alle Regierungschefs in einem ähnlichen Kuhhandel gegenüber den Kandidaten zusammen, als es darum ging, die Anzahl der Sitze im Parlament zu verteilen (s. unten).

In der so erweiterten Union wird eine qualifizierte Mehrheit im Rat nach einem Kommissionsvorschlag bei 258 von 345 Stimmen erreicht. Hierfür wird die Schwelle von den zuvor lange geltenden 71,3% der Stimmen auf 74,8% erhöht. Allerdings ist immer noch unklar, wie die einzelnen Schritte von einer Union der 15 zu einer Union der 27 verlaufen sollen. Dieses Ergebnis wird die britischen Konservativen zweifellos freuen, denn ihr früherer Premierminister John Major schlug vor Jahren eine ähnliche Reform vor.

In der erweiterten Union beträgt die *Sperrminorität im Rat nach Stimmen* jetzt also 88. So ruft die neue Regelung einerseits das Schreckgespenst einer Union hervor, die, obzwar stark erweitert, theoretisch von einem »Direktorium« weniger Großer wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland geleitet werden könnte. Unter der Voraussetzung, daß sie sich einigen könnten, benötigten sie nur noch Luxemburg, um eine Sperrminorität zu bilden.² Leichter als früher können nach demselben Kriterium jedoch auch schon Gruppen mittlerer und kleiner Mitgliedstaaten zusammen mit jedem einzelnen der vier Großen Entscheidungen blockieren.

Unlogischerweise hat die Regierungskonferenz, die die Entscheidungsfindung erleichtern sollte, die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit angehoben und gleichzeitig das Gewicht der Stimmen erhöht. Aus diesem Grunde kämpften Belgien, Portugal und zum Teil auch Finnland – sowie die Kommission – am 11. Dezember bis um 4:20 Uhr morgens gegen diese Entscheidung.

Das Europäische Parlament. Die Beitrittsländer erhalten die folgende Anzahl von Sitzen: Polen 50; Rumänien 33; Tschechische Republik und Ungarn je 20; Bulgarien 17; Slowakei 13; Litauen 12; Lettland 8; Slo-

² Das wäre übrigens auch in der heutigen EU der 15 bereits möglich, sogar wenn nur zwei Große und ein mittlerer Mitgliedstaat mitmachen. In der Praxis hat der dafür zwischen den Großen erforderliche europapolitische Gleichklang immer gefehlt. Wird er wirklich nach der Erweiterung entstehen?

wenien 7; Estland und Zypern je 6; Malta 5.

Diese Sitzverteilung bricht mit dem Brauch, daß die Vertretung im Parlament in etwa proportional zur Bevölkerungsgröße sein sollte. So wird beispielsweise die Tschechische Republik, die eine größere Bevölkerungszahl hat als Portugal oder Belgien, weniger Sitze haben als diese beiden. Zudem gibt es mehr Ungarn als Portugiesen. Es ist unklar, wieso man von Budapest und Prag erwartet, daß sie solche Ungleichbehandlung akzeptieren.

Neue Mitgliedstaaten werden ihre Beitrittsverträge bis zum 1. Januar 2004 unterzeichnet haben müssen, um an den EP-Wahlen dieses Jahres teilnehmen zu können.

Andere institutionelle Änderungen

Engere Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten. In den Verträgen wurden einige Vereinfachungen der sogenannten differenzierten Integration vorgenommen. In der ersten und der dritten Säule (Europäische Gemeinschaft und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) gibt es eine neue Bestimmung, wonach »engere Zusammenarbeit« den Integrationsprozeß stärken muß. Mindestens acht Mitgliedstaaten müssen daran teilnehmen, unabhängig von der weiteren Vermehrung der Gesamtzahl, jedoch sollen alle anderen ebenfalls zur Teilnahme aufgerufen werden. Auch weiterhin sollen diese Bestimmungen nur als letzter Ausweg zum Zuge kommen, und zwar nur, wenn eine angemessene Zeit verstrichen ist, in der versucht wird, eine Übereinstimmung zwischen allen Mitgliedstaaten zu erreichen. Nichtteilnehmende Mitgliedstaaten dürfen die Integration der teilnehmenden Staaten nicht behindern, und alles, was in der engeren Zusammenarbeit geschaffen wird, soll nicht zum allgemeinen »acquis« der Union gehören.

In der ersten Säule, dem EG-Vertrag, wird das nationale Veto auf der Ebene des Europäischen Rates abgeschafft.

In der zweiten Säule, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, wird erstmals die verstärkte Zusammenarbeit ausdrücklich eingeführt. Sie kann dazu genutzt werden, gemeinsame Aktionen oder einen gemeinsamen Standpunkt umzusetzen, so zum Beispiel im Bereich des Waffenerwerbs. Das Vereinigte Königreich bestand aber darauf, eine widersprüchliche Bestimmung einzufügen, wonach eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich »nicht Fragen betreffen kann, die militärische oder verteidigungspolitische Bezüge« aufweisen.³ Damit sollte ausgedrückt werden, daß im Zweifelsfall Einstimmigkeit in allen verteidigungsrelevanten Angelegenheiten erforderlich ist, nicht aber, daß es keine Avantgarde in der Verteidigungspolitik geben sollte.

In der zweiten Säule wird das Europäische Parlament lediglich informiert. In der dritten Säule wird es angehört. In der ersten Säule muß das Parlament nur angehört werden, wenn man sich in Bereichen befindet, in denen im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist, wie in der Fiskalpolitik.⁴ Da das genau die Felder sind, in denen das Experiment der engeren Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten wahrscheinlich zuerst versucht wird (und möglicherweise erfolgreich sein könnte), stellt diese Änderung einen ernsthaften Rückschlag für das Parlament dar.

Reform des Gerichtssystems. Nizza bringt auch eine beachtliche Reform des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz, die sowohl Arbeitsweisen und -leistung als auch die Unabhängigkeit der Justiz in der Union verbessern soll.⁵ Die Maßnahmen umfassen die Errichtung gesonderter Kammern für das Gericht

³ Neue Klausel J in Titel V EU.

⁴ Neue Klausel G in Teil 1 des EG-Vertrags. In Bereichen der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit hat das Parlament ein Zustimmungsrecht. In der dritten Säule wird das Parlament ebenfalls angehört (Klausel O Abs. 2 in Titel VI des EU-Vertrags, ex-Art. 40 Abs. 3 EU).

⁵ Art. 220, 221, 222, 223, 224, 225, 225a, 229a, 245 und ein geändertes Protokoll zur Satzung des Europäischen Gerichtshofs.

erster Instanz und spezieller gerichtlicher Kammern für bestimmte Klagearten; die Schaffung der Möglichkeit für den EuGH, im Plenum zu tagen, die Einrichtung einer großen Kammer oder mehrerer Kammern und die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung auf Verfahrensvorschriften. Jeder Mitgliedstaat stellt einen Richter und acht Generalanwälte, die für sechs Jahre ernannt werden, mit der Möglichkeit einer Verlängerung.

Es ist beachtenswert, daß diese Reformen außerhalb des normalen Ablaufs einer Regierungskonferenz von einer Gruppe von »Freunden der Präsidentschaft« vorbereitet wurden.

Institutionelle Neuerungen von ungewissem oder bescheidenem Wert.

(1) Einsetzung eines neuen beratenden Ausschusses für Sozialschutz zur Einbindung der Kommission und zur Förderung der Zusammenarbeit im Bereich des Sozialschutzes (neuer Art. 144 EG);

(2) Begrenzung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialausschusses auf maximal 350 (344 in EU 27 / Art. 257 und 258 EG);

(3) Begrenzung der Mitgliederzahl des Ausschusses der Regionen auf maximal 350 (344 in EU 27), die alle ein Wahlmandat einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft innehaben müssen (Art. 263 EG);

(4) ab 2002 wird die Hälfte der jährlichen Versammlungen des Europäischen Rates in Brüssel stattfinden. Sobald die Union 18 Mitgliedstaaten hat, werden alle Sitzungen des Europäischen Rates in Brüssel stattfinden. Dies war als eine Art Kompensation für Belgien gedacht, verspricht aber ziemlich anstrengend für die Brüsseler zu werden.

(5) Zu Art. 21 EG ruft die Regierungskonferenz die Organe und Einrichtungen der Union dazu auf, schriftliche Eingaben der Bürger innerhalb einer vertretbaren Frist zu beantworten.

Neue Grundrechte und Kompetenzen für die EU

Die Grundrechtecharta der EU. Die Grundrechtecharta wurde außerhalb der Regierungskonferenz von einer *außerordentlichen Versammlung* (Konvent) aus Vertretern der mitgliedstaatlichen Regierungen und Parlamente, der Kommission und des Europäischen Parlaments erarbeitet. Nach ihrer Verabschiedung durch die Versammlung am 2. Oktober wurde die Charta in Nizza von Rat, Kommission und Parlament gemeinsam feierlich verkündet.

Weil die anderen das Beharren der Briten darauf duldeten, findet sich jedoch im Vertragstext von Nizza kein einziger Hinweis auf die Charta. Diese Lücke wird unausweichlich zu Rechtsunsicherheit und politischer Kontroverse führen, sobald die Charta von den Gerichten herangezogen wird. In ihren *Schlußfolgerungen* spricht die Präsidentschaft von der weitestmöglichen Verbreitung der Charta; die Frage ihrer Tragweite (la portée) werde später geprüft.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Übereinkunft über die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist ein weiteres Zeugnis für beträchtlichen Fortschritt, der außerhalb der Regierungskonferenz erzielt wurde. Sie bestätigt die Übernahme der WEU durch die EU (EUV neuer Art. 17). Kernstück der neuen Vereinbarungen ist das *Politische und Sicherheitspolitische Komitee*, das nach (dem neuen) Art. 25 EU sowohl für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als auch für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlich sein wird. Das umfaßt auch die Entwicklung gemeinsamer Aktionen (beispielsweise die schnelle Eingreiftruppe). Festgelegt ist zudem, daß der Hohe Repräsentant, Herr Solana, dem Politischen Komitee vorsitzen »kann« – eine wichtige Entscheidung, zum Verdruß Frankreichs.

Trotz Einrichtung der schnellen Eingreiftruppe als erstes Beispiel der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

herrscht offensichtlich Uneinigkeit zwischen Frankreich und dem Vereinigten Königreich über deren Verhältnis zur Nato. Herr Chirac denkt, sie sei »coordonnée mais indépendante« (abgestimmt, aber unabhängig); Herr Blair denkt, sie sei untergeordnet. Dieser alte theologische Streit wird wahrscheinlich erst in einer Krise, möglicherweise auf dem Schlachtfeld, entschieden, und sein Ausgang wird weitgehend von der US-Regierung abhängen.

Andere Felder. Neben der Sicherheitspolitik (s. unten) hat der Vertrag von Nizza die Kompetenzen der Union nur in drei Bereichen weiterentwickelt:

Art. 31 EUV Einrichtung von Eurojust, einer Einheit von Staatsanwälten zur Koordinierung der Kriminalitätsbekämpfung;

neuer Art. 135a EG Einfügung einer Vorschrift zur Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der öffentlichen Haushalte, ähnlich der Vorschrift zur Zollzusammenarbeit;

Art. 137 EG fügt die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Modernisierung der sozialen Sicherheitssysteme zu den Zielen der Sozialpolitik hinzu, schließt jedoch ausdrücklich die Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme aus.

Nach Nizza

Zum Abschluß wurde an den revidierten Vertragstext eine von allen Mitgliedstaaten unterzeichnete *Erklärung zur Zukunft der Union* der Regierungskonferenz angefügt. Darin wird erklärt, daß »in Nizza wichtige Reformen beschlossen wurden«, die »die notwendigen institutionellen Veränderungen für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten abgeschlossen haben dürften«. Die Regierungschefs zeigten sich jedoch unbefriedigt darüber, nur den »Weg für eine Erweiterung geöffnet zu haben«, und forderten eine »breitere Debatte über die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union«.

Die schwedischen und belgischen Ratspräsidentschaften des Jahres 2001 werden

»in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments weiterreichende Gespräche mit allen interessierten Parteien fördern, darunter Vertreter der nationalen Parlamente und der öffentlichen Meinung wie politische, wirtschaftliche und akademische Kreise sowie Vertreter der Zivilgesellschaft etc. Die Beitrittskandidaten werden in diesen Prozeß in noch zu bestimmender Weise einbezogen.«

Der Europäische Rat von Laeken im Dezember wird eine Erklärung darüber verabschieden, wie dieser Prozeß betrieben werden soll, und sich folgenden Fragen widmen:

(1) »einer präziseren Abgrenzung der Kompetenzen von Europäischer Union und Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips«;

(2) dem Status der Grundrechtecharta;

(3) »einer Vereinfachung der Verträge, um sie klarer und verständlicher zu machen, ohne ihren Sinn zu verändern,«

(4) »der Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Architektur«.

Die nächste Regierungskonferenz, im Jahre 2004, soll jedoch »in keiner Weise ein Hindernis oder eine Voraussetzung für den Erweiterungsprozeß darstellen«. Beitrittsstaaten werden an ihr teilnehmen, und Beitrittskandidaten werden als Beobachter eingeladen.

Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, daß der europäische Regierungsklüngel den gemeinsamen europäischen Interessen nicht wohl tut, dann brauchte man ihn nach Nizza nicht mehr zu suchen. Eine erste Gegenreaktion könnte darin bestehen, die Rolle und Ansprüche der Ratspräsidentschaft bei Regierungskonferenzen einzuschränken und die Befugnisse der Kommission zu erweitern. Es ist jedoch auch eine tiefgehende Reaktion erforderlich, die stärker die duale Legitimität des Gemeinschaftssystems zur Geltung bringt, indem die Regierungen im Rat vertreten sind und die Völker Europas im Parlament.

Alle, denen an einer guten Regierungsführung der Europäischen Union liegt,

sollten sich zur Bearbeitung der Post-Nizza-Agenda zusammentun, um die essentiellen Regeln, die die Gemeinschaft ausmachen, spätestens bis 2004 in einer europäischen Verfassung festzuschreiben. Die Verfassungsregelung sollte die Werte und Ziele der europäischen Integration und die Entscheidungsverfahren beinhalten, wobei es bei letzteren entscheidend darauf ankommt, daß eine Mehrheit sowohl im Rat als auch im Parlament zustimmt.

Weiterhin könnte die Union neue Legitimitätsquellen erschließen. Sie sollte die Unionsbürgerschaft stärken, indem sie die Grundrechtecharta als Herzstück der Union einsetzt. Außerdem sollte sie versuchen, die europäischen Regionen zu einer vermittelnden politischen Kraft zu entwickeln.

Es gibt keinen triftigen Grund dafür, daß qualifizierte Mehrheitsabstimmung *und* Mitentscheidungsverfahren nicht zur Regel werden sollten, ausgenommen die umstrittensten Gesetzgebungsmaterien und Verfassungsfragen. Auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz 2004 sollten zumindest von Kommission und Europäischem Parlament Vorschläge stehen, daß qualifizierte Mehrheitsabstimmung in Kombination mit dem Mitentscheidungsverfahren zumindest noch auf folgende Fragen auszudehnen ist (aktuelle Verfahren kursiv):

Art. 13 Abs. 1 EG Antidiskriminierungsmaßnahmen – *Einstimmigkeit, Anhörung des Parlaments*

Art. 37 EG Reform der gemeinsamen Agrarpolitik – *qualifizierte Mehrheit, Anhörung des Parlaments*

Art. 42 EG Mindeststandards zur Absicherung der Sozialansprüche von Wanderarbeitnehmern – *Mitentscheidungsverfahren + Einstimmigkeit*

Art. 93 EG Harmonisierung der indirekten Steuern – *Einstimmigkeit, Anhörung des Parlaments*

Art. 137 Abs. 1 EG Soziale Sicherheit und Schutz für Arbeiter – *Einstimmigkeit, Anhörung des Parlaments*

Art. 175 EG Umweltpolitik: Besteuerung und planungsrelevante Maßnahmen, Wasser-, Raum- und Bodennutzung mit Aus-

nahme der Abfallbewirtschaftung, Energieversorgung – *Einstimmigkeit, Anhörung des Parlaments*

Art. 296 EG Vorbehalt nationaler Bestimmungen in der Waffenindustrie – *Einstimmigkeit, keine Beteiligung des Parlaments*

Das Urteil über Nizza

Am Anfang stand die Herausforderung der Institutionen durch die Erweiterung. Unmittelbar vor Beginn des Europäischen Rates am 7. Dezember in Nizza kamen die Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten und der 13 Kandidatenländer einschließlich der Türkei im Rahmen der »Europäischen Konferenz« zusammen und haben dieser Herausforderung damit vielleicht größere Aufmerksamkeit verschafft. Aber haben die Unionsführer die Herausforderung angenommen?

In technischer Hinsicht wird man sagen, der Vertrag von Nizza hat die Union auf die Erweiterung vorbereitet. Es wurden schließlich – wenn auch schlecht – die berüchtigten »left-overs« von Amsterdam gelöst. Niemand kann auf den Vertrag von Nizza wirklich stolz sein, und nur wenige werden zu behaupten wagen, daß das Gesamtergebnis von Nizza zur Qualität der europäischen Integration oder zur Effektivität oder Effizienz der Union beigetragen hat. In der Tat bedeutet Nizza in wichtigen Bereichen wie dem Abstimmungsmodus im Rat einen Rückschritt gegenüber Amsterdam.

In anderen, schon länger anstehenden Fragen brachte auch Nizza keine Verbesserung: Die *Trennung zwischen den drei Säulen* bleibt groß, das Gemeinschaftssystem wurde nicht auf die zweite und dritte Säule ausgedehnt. Die verschiedenen *Ausnahmen, die das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland* insbesondere auf den Gebieten der Justiz-, Innen-, Asyl- und Einwanderungspolitik für sich in Anspruch genommen haben, bleiben ebenso erhalten wie – für einige Artikel insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion – das *Kooperationsverfahren* (Art. 252 EG), bei dem

der Rat das Parlament überstimmen kann. Es gibt keine neue Rechtsgrundlage im Vertrag für den Bereich der *Energieversorgung*. Es gibt keine *Hierarchie von Rechtsakten*. Die Trennung von *verbindlichen und unverbindlichen Gegenständen im EU-Haushalt* bleibt bestehen. Der EU wurde keine Kompetenz zu Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen *Menschenrechtskonvention* verliehen.

Während der langen Streitereien über die Machtverteilung zeigten die EU-Regierungschefs einen derartigen Mangel an gegenseitigem Vertrauen, daß man daran zweifeln muß, ob sie in einem politischen Sinn genügend auf die Erweiterung vorbereitet sind. In Nizza fehlte es generell an Großzügigkeit, nicht zuletzt gegenüber den Kandidatenländern, und es herrschte ein Mangel an langfristigen Visionen. Die Erfahrung von Nizza dürfte die gegenseitigen Beziehungen getrübt haben.

Wie bei einem Kater können die Dinge nur schlechter werden, bevor Besserung eintritt. Die Erholung entsprechend der Tagesordnung für die Zeit nach Nizza wird nun unmittelbar eine sehr wichtige Aufgabe. Im Jahr 2001 ist sicherzustellen, daß die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken den Boden für einen neuen Verfassungsvertrag gründlich vorbereitet, indem im Jahre 2002 eine Versammlung aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie Regierungsvertretern und Vertretern der nationalen Parlamente einberufen wird. Es wird die Aufgabe dieses Konvents sein, Entwürfe für die Regierungskonferenz 2004 vorzubereiten.

Wird diese Aufgabe gut gemeistert, dann sollte das nicht nur dazu führen, daß dem Europäischen Parlament eine legitime Rolle zukommt, wenn es um die Entscheidung geht, wie die Union geführt werden soll. Es sollte genauso dazu dienen, eine neue Generation nationaler Politiker zu einem besseren Verständnis und Engagement für die europäische Einigung zu führen.

Übersetzung
aus dem Englischen:
Niklas Schulze-Icking