

"Nizza ist nur der Anfang" in Die Zeit (7. Dezember 2000)

Quelle: Die Zeit. 07.12.2000, n° 50. Hamburg.

Urheberrecht: (c) Die Zeit

URL: [http://www.cvce.eu/obj/"nizza_ist_nur_der_anfang"_in_die_zeit_7_dezember_2000-de-0b735066-e5eb-4504-997d-c05587f2b662.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 18/09/2012

Nizza ist nur der Anfang

Als nächstes schreibt Europa seine Verfassung. Dafür gibt es viele Ideen. Ein Panorama

Joachim Fritz-Vannahme

Brüssel

Die Nächte in Nizza werden lang. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union werden dort an diesem Wochenende heftig um BSE-Schutz und künftige Kommissionsstärke, Stimmen- und Machtverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten oder Umgang mit den Beitrittskandidaten ringen - und schließlich ihr Schlusdokument, wie heißt es doch: als wichtigen Erfolg, entscheidenden Schritt nach vorn, vielleicht sogar als Durchbruch und historische Stunde präsentieren.

Drei Fragen stehen bei diesem Treffen freilich nicht auf der Tagesordnung: Wozu Europa? Welches Europa? Und wie viel Europa? Doch diese Fragen drängen und werden, sobald in Nizza der Vorhang fällt, sofort wieder gestellt werden. Einige, die jetzt an der Côte d'Azur die Verhandlungsnächte endlos werden lassen, haben in den vergangenen Monaten bereits nach ersten Antworten gesucht, der Belgier Guy Verhofstadt und der Finne Paavo Lipponen zum Beispiel, der Italiener Carlo Ciampi oder der Brite Tony Blair, der Franzose Jacques Chirac und natürlich der Deutsche Joschka Fischer. Sie sagen laut, was bereits in vielen Papieren steht und Ministerien und Denkfabriken beschäftigt.

Schon jetzt wird klar, wie es nach Nizza weitergehen muss. Kanzler Gerhard Schröder spricht bereits vom „Post-Nizza-Prozess“. Dieses Gipfeltreffen wird also zum Epilog. Abgeschlossen wird der europäische Zyklus der neunziger Jahre, der in Maastricht verheißungsvoll begann, in Amsterdam fast scheiterte und jetzt in Nizza den Schlussakkord einfach treffen muss, im Angesicht der kommenden Erweiterung und bei Strafe der Lächerlichkeit. Stimmengewichtung, qualifizierte Mehrheitsentscheidung, Kommissionsstärke, die institutionelle Mechanik europäischer Macht ist kompliziert und oft nur schwer erklärlich. Muss halt sein - und darf doch nicht alles sein. Schon setzt in Nizza darum das Vorspiel zu Neuem ein. Klarer, einfacher, verständlicher soll das künftig alles werden, denn es geht um Legitimität und Demokratie. Wenn das nichts An- und Aufregendes ist! Europa soll in den Ohren seiner Bürger wieder einen guten Klang haben. Darum die drei Fragen, daher die vielen Antworten. Da wird geworben. Ein attraktives Europa soll es sein. Erotik statt Esoterik. Darauf hoffen jedenfalls die Vordenker.

Um die Demokratie zu stärken, will Fischer eine zweite Kammer

Im Schoße der Union gebe es nur den Anschein von demokratischer Legitimität, beklagte der liberale Premierminister Belgiens in seiner September-Rede vor dem Brüsseler European Policy Center. Guy Verhofstadt sieht zwei Ursachen für diesen Mangel. Zum einen die Schwäche europäischer Parteien. Im Grunde gibt es sie nicht, Sozialistische Internationale hin, Europäische Volkspartei her. Und zum anderen „die gegenwärtige Struktur und Lage des Europäischen Parlaments“. Besserung verspricht sich der Belgier von der Idee eines Zweikammersystems, wie sie Joschka Fischer in seiner Rede an der Berliner Humboldt-Universität im Mai skizziert und im November vor belgischen Parlamentariern näher ausgeführt hat. Um das Demokratiedefizit der Union zu überwinden, so erläuterte der Bundesaußenminister, müsse das Europäische Parlament gestärkt werden: „Die Lösung könnte in einem Zweikammersystem liegen, einer ersten, europäischen Kammer, die vom Volk direkt gewählt würde, und einer zweiten, nationalen Kammer. Diese wäre der Garant der Subsidiarität. So würde es keinen Gegensatz geben zwischen der nationalen Ebene und der europäischen, zwischen Nationalstaat und Europa.“

Viel Anklang findet Fischers Idee inzwischen bei manchen Briten. Nicht bei den verstockt antieuropäischen Konservativen, wohl aber bei einem europäisch denkenden Tory wie dem EU-Kommissar Chris Patten oder bei Labour-Premierminister Tony Blair. Wie Blair Anfang Oktober in Warschau erklärte, soll jene zweite Kammer - in sie würden Vertreter der nationalen Parlamente entsandt - wie eine Art Kontrollinstanz arbeiten. Hingegen bliebe die tägliche Gesetzgebung weiterhin Sache des Europäischen Parlaments. Chris Patten erinnerte jetzt im Gespräch mit der ZEIT daran, dass es bisher noch kein „europäisches Wahlvolk“

gebe. „Und deshalb sollten die Abgeordneten des jeweiligen nationalen Wahlvolkes viel mehr in die Prozesse der Entscheidung einbezogen werden.“ Die zweite Kammer könnte dann, meint Patten, auch an der Wahl der Kommission und ihres Präsidenten mitwirken.

Gewiss, so sprechen zwei Briten, die an der blinden, oft wütigen Ablehnung Europas durch die meisten ihrer Landsleute schier verzweifeln. Die zweite Kammer als eine pädagogische Anstalt für verstockte Insulaner? Bei Blair und Patten mag das Erzieherische eine Rolle spielen. Paavo Lipponen, der finnische Regierungschef, würde sich dagegen wohl verwahren. Seine Finnen haben in den wenigen Jahren ihrer EU-Mitgliedschaft bewiesen, dass man sich auch im skeptischen Skandinavien auf diese Union einstellen und einlassen kann.

Vor dem ehrwürdigen Europa-Kolleg in Brügge dachte Lipponen Mitte November laut über die Zeit nach Nizza nach. „Die Entwicklung der Union endet schließlich nicht mit dem Vertrag von Nizza oder mit der Erweiterung.“ Das erzwingt schon der Wandel in der Welt. Dabei müsse Schluss sein mit „dem üblichen Vorgehen von oben nach unten“. Denn ein Mangel an demokratischer Legitimität entfremde der Union ihre Bürger, meinte der Finne. Je tiefer die Integration reiche, desto wichtiger werde es, Kompetenzen festzulegen. Dazu bedürfe es einer Verfassung. Und eines Rates, in dem „die Gleichheit der Mitgliedsstaaten auf Dauer gesichert ist“.

Lipponens Forderung würde die zweite Kammer dem Bauprinzip des amerikanischen Senats annähern: Dorthin schickt jeder Bundesstaat zwei Abgesandte, egal, wie viele Einwohner dieser zählt. Im Rat der Europäischen Union hätten nach finnischer Lesart künftig alle Mitgliedsstaaten eine Stimme - und wären unversehens, worüber Lipponen lieber kein Wort verliert, Teil einer neuartigen Föderation. Sympathie für eine Senatslösung hegt auch der Belgier Verhofstadt. Er lässt allerdings, wie vor ihm Joschka Fischer, auch einen anderen Zugang zur „Souveränitätsteilung“ zwischen der Union und ihren Nationen offen, nämlich eine Staatenkammer entsprechend dem Bundesrat - also eine Stimmengewichtung nach Größe.

Fischer wie Lipponen sind damit schon vor Nizza in die Zeit danach gesprungen. Denn beim Gipfeltreffen werden sich alle, auch Deutsche und Finnen, um die Stimmengewichtung, also das gerechte Ungleichgewicht zwischen verschiedenen großen Mitgliedsstaaten, streiten. Egal, welche Lösung dabei gefunden wird: Eine Gleichheit der Nationen, wie Lipponen sie einfordert, steht ganz gewiss nicht auf der Menükarte von Nizza und wird noch bei manch „großem“ Partner auf Ablehnung stoßen.

Beim BSE Skandal wählten 15 Regierungen 15 Wege

Lipponen rührt ansonsten nicht allzu sehr an die Spielregeln zwischen Rat, Kommission und Parlament. Fischer hingegen erneuerte vor den belgischen Abgeordneten im November seinen Vorschlag, entweder den Europäischen Rat, also die alle drei Monate zusammentretenden Staats- und Regierungschefs, zu einer europäischen Regierung auszubauen - oder den Präsidenten der Kommission „mit weitgehenden exekutiven Befugnissen“ direkt wählen zu lassen. „Nicht zeitgemäß“, tönte es aus Downing Street No. 10, und die britische Massenpresse empörte sich über den „Superstaat in Sicht“.

Doch nicht nur Großbritannien, warnt Chris Patten, würde einer solchen Direktwahl des Kommissionspräsidenten großen Widerstand entgegensetzen. Die Schweden und Dänen, auch die Spanier reagieren pikiert. Tony Blair rückte denn auch vorsichtshalber Fischers andere Idee in den Mittelpunkt seiner Warschauer Rede: Der Europäische Rat müsse besser organisiert werden und „genau wie jede Regierung vor die Wähler treten und seine Agenda für die kommenden Jahre darlegen“. Blair denkt natürlich nicht daran, ein solches Gremium einem Wählervotum auf europäischer Ebene zu unterwerfen. „Kooperation“ zwischen den Regierungen ist sein Schlüsselwort, nicht aber supranationale Integration. „*Pooling of sovereignty*“, Zusammenschluss von nationaler Souveränität, heißt seine Devise, nicht etwa deren Aufhebung auf europäischer Ebene.

Blair träumt von der „Supermacht Europa“ - und weist den „Superstaat“, symbolisiert durch eine mächtige Kommission, als Albtraum von sich. Man solle bitte keine „abstrakte Diskussion um institutionellen Wandel“ vom Zaun brechen, sondern sich lieber praktischen Fragen zuwenden: Binnenmarkt oder

Agrarreform, Beschäftigung oder Kriminalität, Außen- und Sicherheitspolitik. Freilich, der Premierminister muss sich den Einwand schon gefallen lassen, dass es just in diesen Wochen an Kooperation mangelt, beim BSE-Skandal etwa oder bei der Reaktion auf den Ölpreis. Da wählten 15 Regierungen 15 verschiedene Wege und fanden erst spät, zu spät zueinander. Das Gegenteil von Kooperation heißt darum nicht Integration, sondern nationaler Alleingang.

Die Kommission wolle er mit seinem Rats-Vorschlag keineswegs schwächen, verteidigt sich Blair. Aber auf den Rahmen der bisherigen Verträge soll deren Macht nach britischem Willen sehr wohl beschränkt bleiben. Immerhin, Blair erwähnt die Kommission wenigstens, anders als Frankreichs Präsident Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag, der dort sein Wunschbild einer „Pioniergruppe“, einer besonders engen Zusammenarbeit einiger weniger EU-Staaten entwarf.

Zu beider Antipoden wird der Belgier Guy Verhofstadt: Er verspricht sich von der Direktwahl des Kommissionspräsidenten mehr Legitimität für das ganze europäische Projekt. Aber geht das so einfach? Wer kontrolliert diesen Präsidenten nach seiner Wahl - der Rat, der ihn bislang aussucht und ernennt, oder das Europäische Parlament, das dabei bislang mitredet, aber nicht mitentscheidet? Hubert Védrine, Frankreichs Außenminister, hat in dieser Hinsicht einige notwendige Fragen nach Fischers Humboldt-Rede gestellt (und ist, wie viele derzeit in Frankreich, leider die eigenen Antworten schuldig geblieben). Wer sich für eine künftige europäische Regierung die Kommission zum Vorbild nehme, so Védrine, würde „zwangsweise mit den Problemen konfrontiert, die wir heute schon kennen: Legitimation, Transparenz, Effizienz, politische Kontrolle“. Und schließlich, „welches Parlament würde diese föderale Regierung kontrollieren? Das gegenwärtige Europäische Parlament? Die nationalen Parlamente? Ein europäisches Parlament mit zwei Kammern?“ Auch Védrine will das Nachdenken über ein besseres Europa befördern. Nur treffen seine Einwände schon jetzt zu, wie er selbst ja einräumt: Mangelnde Legitimation und Transparenz, erst recht fehlende politische Kontrolle des Rates tragen derzeit zum schwindenden Ansehen der Europäischen Union bei. Wer nichts tut oder nur die Abläufe im Bestehenden ausbessert, wird daran nichts ändern.

Was gibt eigentlich, um mit Tocqueville zu sprechen, in diesem Europa „dem öffentlichen Geist eine bestimmte Richtung und den Gesetzen ein bestimmtes Wesen, den Regierenden neue Grundsätze und den Regierten besondere Gewohnheiten“? Wo ist Europas schöpferisches Prinzip? Die Demokratie haben seine Nationen längst. Dafür braucht es kein „Europa“. Und was alles noch schwieriger macht: Für viele Bürger, darunter beileibe nicht nur Briten, treten Demokratie und Europa zusehends in einen Widerspruch. Jeder der erwähnten Politiker schmückt im Übrigen mit diesem Argument seine Rede und Idee.

Kann das schöpferische Prinzip aber wirklich in der Sehnsucht nach einer Verfassung, im Ruf nach einer Kompetenzabgrenzung zwischen Europa, Nation und (sofern als demokratische Einheit überhaupt vorhanden) Region und Gemeinde gefunden werden, einfach so? Fast will es so scheinen, blickt man auf das Interesse, ja die Begeisterung der Eliten an der eben begonnenen Diskussion. Kaum mag man es glauben, führt man sich vor Augen, was in jüngster Zeit „Brüssel“ die schlechten Kritiken einbrachte, vom BSE-Skandal (der als Versagen und Vertuschen einer nationalen Regierung begann) bis zum schwächelnden Euro (den allzu selbstbewusste Politiker aus elf Nationen zum Äquivalent des Dollar emporhoben, ehe ihn die Märkte zurechtstutzten). Zeugt dies von einem Mangel an Transparenz - oder nicht eher von fehlender Effizienz?

Moderne Demokratien werden an beiden Enden gemessen. Mit Transparenz wie Effizienz tut sich die Europäische Union schwer. Um wie viel schwerer wird ihr das mit 20 oder 30 Mitgliedern fallen? Und um wie viel schwerer wird das, wenn die neue Diskussion ernsthaft betrieben, über den Kreis von Politikerreden hinausgetrieben wird? Jeder beteuert derzeit, der „Post-Nizza-Prozess“ dürfe die anstehende Erweiterung der Union weder erschweren noch behindern. Schon der Vertrag von Nizza muss jedoch alle 15 nationalen Parlamente der Union und das Europäische Parlament passieren. Das gilt erst recht für weit ehrgeizigere Projekte, wie sie ein Fischer oder ein Verhofstadt umreißt.

Die Debatte über eine europäische Verfassung, meinten Italiens Staatspräsident Carlo Ciampi und Johannes Rau, dürfe nicht mehr mit einem „Falls“, sondern nur einem „Wie“ geführt werden. Doch geführt mit wem?

Nur zwischen Rat, Kommission und Parlament? Oder besser gleich mit allen Parlamenten, damit Widerspruch und Ermutigung früh Platz eingeräumt, die nationale Öffentlichkeit geweckt und eine Mehrheit für eine Ratifizierung ausgelotet wird? Und wie sollen die Beitrittskandidaten (doch welche?) einbezogen werden?

Die Bundesregierung hat für die nächste Regierungskonferenz das Jahr 2004 vorgeschlagen. Ehrgeiz und Eigennutz schlagen sich in diesem Datum nieder: Vor dem Jahr 2002 wird die Ratifizierung von Nizza kaum abgeschlossen sein, dann wählen zudem die Franzosen ihren Präsidenten, die Deutschen ihren nächsten Bundestag. Wer längerfristig disponiert, nimmt womöglich der Debatte ihren Schwung - und rückt sie in gefährliche Nähe zum Jahr 2006, in dem der neue, gewiss kostspielige Finanzrahmen für ein erweitertes Europa ausgehandelt werden muss.

So hat der Diskurs seine Methode, wenigstens vom Kalender her. Doch ansonsten ist ein Verfahren für diese Verfassungs- und Kompetenzdiskussion, für den "Post-Nizza-Prozess", erst schemenhaft zu erkennen.

Eine Verfassung sei für die Freiheit das, was die Grammatik für die Sprache ist, schrieb einst der Brite und amerikanische Revolutionär Thomas Paine. Das wird der Maßstab für die Zeit nach Nizza sein. Europas politische Sprache muss verständlich, seine Institutionen müssen für jedermann lesbar werden: eine Grammatik der Freiheit, ganz einfach.