

Klaus Hänsch, Maximum des Erreichbaren-Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza

Quelle: Integration. 2001, Nr. 2. Bonn: Institut für Europäische Politik. "Maximum des Erreichbaren-Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza", auteur:Hänsch, Klaus , p. 94-101.

Urheberrecht: (c) Institut für Europäische Politik

Alle Rechte bezüglich des Vervielfältigens, Veröffentlichens, Weiterverarbeitens, Verteilens oder Versendens an Dritte über Internet, ein internes Netzwerk oder auf anderem Wege sind urheberrechtlich geschützt und gelten weltweit.

Alle Rechte der im Internet verbreiteten Dokumente liegen bei den jeweiligen Autoren oder Anspruchsberechtigten.

Die Anträge auf Genehmigung sind an die Autoren oder betreffenden Anspruchsberechtigten zu richten. Wir weisen Sie diesbezüglich ebenfalls auf die juristische Ankündigung und die Benutzungsbedingungen auf der Website hin.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/klaus_hansch_maximum_des_erreichbaren_minimum_des_notwendigen_die_ergebnisse_von_nizza-de-c3aeba9f-439f-4b68-bd99-0f9576af43cd.html

Publication date: 18/12/2013

Maximum des Erreichbaren - Minimum des Notwendigen? Die Ergebnisse von Nizza

Klaus Hänsch

Die Europäische Union steht vor einer neuen Epoche des politischen Einigungsprozesses. Sie muss die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten nicht nur politisch und ökonomisch, sondern auch institutionell verkraften und nach den Umwälzungen von 1989/90 ganz Europa ein neues politisches Gesicht geben. Sie muss sich in die Lage versetzen, in der Welt die politische Verantwortung zu übernehmen, die ihrem wirtschaftlichen Gewicht entspricht. Sie muss in eine Verfassung hineinwachsen, die sie nach innen und nach außen handlungsfähiger macht, die demokratische Legitimation ihrer Beschlüsse vertieft, ihre Akzeptanz bei den Bürgern stärkt und die Solidarität zwischen ihren Völkern festigt. In Nizza, so hatten sich die Erwartungen trotz aller Dämpfungsversuche aufgeschaukelt, sollte ein Vertrag geschlossen werden, der einer Union von 27 Staaten mit 470 Millionen Menschen Gestalt gibt.

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union haben den Vertrag von Nizza als das Maximum des Erreichbaren bezeichnet. Das mag er sein. Er bleibt aber weniger als das Minimum des Notwendigen. Er versetzt die Union nicht in die Lage, auch nur einer der kommenden Herausforderungen gerecht zu werden. Dass er es könnte, war von vornherein nicht zu erwarten. Sogar wenn alle Forderungen des Europäischen Parlaments erfüllt worden wären, klaffte doch noch ein erheblicher Abstand zu dem, was institutionell für die Zukunft ganz Europas notwendig ist.

Der Vertrag ist weniger dafür zu kritisieren, was er zustande gebracht hat, als wie er zustande gekommen ist: Die innenpolitisch gelähmte und persönlich unzulängliche französische Präsidentschaft war ihrer Aufgabe nicht gewachsen. Vor allem durch das Verhalten Chiracs kam es zu einem Konflikt zwischen „großen“ und „kleinen“ Mitgliedstaaten, für den es angesichts der vierzigjährigen politischen Praxis im Entscheidungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft weder Anlass noch Grund gibt; Einige Regierungschefs haben reflexhaft nationale Egoismen als nationale Interessen ausgegeben. Was in der Hektik, der Frustration und der Übermüdung einer Nacht „zusammengekloppt“ wurde, ist voll von handwerklichen Fehlern und Schlampereien.

Das Vertragswerk von Nizza - kein Rückschritt

Der Vertrag von Nizza bleibt hinter dem Notwendigen zurück, aber er ist kein Rückschritt. Wer Nizza mit früheren Europäischen Räten vergleicht und mit dem Ergebnis unzufrieden ist, sollte nicht vergessen, dass dieses Mal genau die Probleme auf dem Verhandlungstisch lagen, die man bislang nicht lösen konnte: Die Fünfzehn haben sich auf eine neue Gewichtung der Stimmen im Ministerrat geeinigt - in Amsterdam war es darüber noch zu einem heftigen Streit gekommen. Für die Europäische Kommission wurde eine neue Struktur gefunden - in Amsterdam hatte man noch vergeblich nach ihr gesucht. Das Feld für Mehrheitsentscheidungen im Rat wurde in Bereiche hinein erweitert, die in Amsterdam noch tabu waren.

Immerhin können demnächst über die schon in Amsterdam in die Mehrheitsentscheidung überführten 70 Prozent der EU-Gesetzgebung hinaus weitere etwa 15 Prozent mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossen werden: insgesamt 31 neue legislative Fälle und, was nicht weniger wichtig ist, zehn und damit fast alle Personalentscheidungen beziehungsweise Ernennungen.

Bei der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen fehlen die Harmonisierung der Steuern und die soziale Dimension des Binnenmarktes. Das ist zweifellos ein schwerer Mangel. In der Asyl- und Einwanderungspolitik (durch Deutschland), bei der Gestaltung und Ausstattung der Struktur- und Kohäsionsfonds (durch Spanien) und in der Außenhandelspolitik (durch Frankreich) wurde der Schritt von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen durch Aufschübe und Ausnahmen verzögert und verzerrt, aber immerhin nicht vereitelt.

In diesem Zusammenhang gibt es überschießende Kritik. Spanien hat sich zwar ein Veto bei den Beschlüssen über die Struktur- und Kohäsionsfonds ab 2007 gesichert. Wer aber glaubt, damit könne Spanien sich seine Kohäsionsfondsmilliarden bis 2013 sichern, folgt dem Trugschluss, dass die nächste

mittelfristige Finanzplanung wie die bis 2006 geltende für sieben Jahre beschlossen wird. Das muss sie nicht. Sie kann nach 2006 auch für einen kürzeren Zeitraum vereinbart werden. Kommt keine Einigung zustande, wird sie mit lediglich technisch angepassten Beträgen weitergeführt. Auf alle Fälle kann sie jederzeit durch das Europäische Parlament, die Kommission oder den Rat gekündigt werden. Dann entscheiden Rat und Parlament im Rahmen des Haushalts Verfahrens jedes Jahr neu und jeweils mit Mehrheit nach den kargen Regeln des Vertrages. Diese Folgen eines Vetos wird kein spanischer Regierungschef ignorieren können.

Durch den neuen Vertrag steigt das Stimmgewicht der großen Mitgliedstaaten im Rat. Das ist wegen der vielen kleinen, die mit der Osterweiterung dazukommen werden und vor dem Hintergrund der zugunsten der kleinen Länder veränderten Struktur der Europäischen Kommission schon nötig. Die Schlechterstellung Tschechiens und Ungarns gegenüber Belgien und Portugal wird ohne Frage beim Abschluss der Beitrittsverträge korrigiert werden - zumal es sich wahrscheinlich ohnehin nur um „Tippfehler“ handelt, wie Präsident Chirac eine ähnliche (gerade noch korrigierte) Ungleichbehandlung Polens entschuldigte (am 12. Dezember 2000 im Plenum des Europäischen Parlaments). Die zeitweise grotesk irreale, lächerlich absurde Diskussion darüber, ob Deutschland drei, eine oder keine Stimme mehr als Frankreich haben darf, wird auf die Dauer nicht verdecken, dass die Stimmgleichheit mit Frankreich im Rat an dem besonderen Gewicht Deutschlands in der Europäischen Union wahrlich nichts ändert.

Was an Stimmen und Staaten zusammenkommen muss, um im Rat die qualifizierte Mehrheit zu erreichen, wird durch Nizza zwar komplizierter beschrieben und damit undurchsichtiger. Aber in der Substanz unterscheidet es sich nur geringfügig von den heute geltenden Regeln. Um die qualifizierte Mehrheit zu erreichen, muss künftig mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten im Boot sein. Das ist auch heute schon so. Mehrheiten im Rat sind zwar nicht, wie ursprünglich gewollt, leichter zustande zu bringen, aber es wird, selbst mit 20 oder 25 Mitgliedstaaten, auch nicht schwerer - es sei denn, man unterstellt bei den beitretenden Staaten einen geschlossenen Willen zur Blockade.

Erst wenn der 27. Mitgliedstaat beitrifft, wird die Mehrheitsbildung (geringfügig) erschwert und werden Blockaden (geringfügig) erleichtert. Dann wird die qualifizierte Mehrheit definitiv von 71,3 Prozent auf 73,4 Prozent beziehungsweise 73,9 Prozent steigen. Wann es zu der anvisierten EU-27 kommen wird, ist ungewiss. Ob das in Nizza entworfene, in keinem Detail stimmige Szenario, überhaupt jemals eintreten wird, ist es ebenso. Übrigens: In Nizza ist das Blockadepotential eines einzigen Staates gewachsen, nämlich Deutschlands. Gewachsen ist damit auch die europäische Verantwortung Deutschlands.

Der Europäischen Kommission wurde eine Strukturreform verordnet: Die großen Mitgliedstaaten verzichten ab 2005 auf ihren zweiten Kommissar. Es gilt das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“. Also wird durch den Beitritt der ersten fünf neuen Staaten die gegenwärtige Zahl der Kommissare nicht überschritten. Erst danach kann sie auf 26 steigen. Mit dem Beitritt des 27. Mitgliedstaats wird das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ wieder aufgehoben und ein Rotationsprinzip eingeführt - durch einstimmigen Ratsbeschluss und nicht durch eine neue Regierungskonferenz. Eine Ratifikation -hürde kann also nicht mehr aufgebaut werden. Geschwächt geht die Kommission aus dieser Reform jedenfalls nicht hervor. Ihre Rolle bei der Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit ist gestärkt. Ihre Durchführungsbefugnisse werden nicht durch eine neue Komitologie an die Kette gelegt. Ihr Initiativrecht ist ungeschmälert.

Innerhalb der Kommission, die vernünftigerweise ein Kollegium bleibt, ist die Stellung des Präsidenten gestärkt worden. Er kann zum Chef einer europäischen Regierung werden - nicht, indem er sich dazu erklärt, sondern indem er es ist und das Europäische Parlament es ihn werden lässt. Er muss für dieses Amt nicht mehr einstimmig benannt werden. Damit macht Nizza - wenn man es denn politisch will - den Weg frei für Spitzenkandidaturen bei der nächsten Europawahl. Eine Fortgeltung der Einstimmigkeit bei der Benennung hätte künftig bestenfalls virtuelle europaweite Spitzenkandidaturen zugelassen.

Das Europäische Parlament ist erneut gestärkt worden: Es erhält endlich das Klagerecht zur abstrakten Normenkontrolle vor dem Europäischen Gerichtshof. Damit zieht es in diesem Bereich mit Rat und Kommission gleich. Sein Mitentscheidungsrecht in den Fällen der Gesetzgebung, in denen der Rat mit Mehrheit entscheiden kann, wurde erneut ausgeweitet.

Das Prinzip, dass überall dort, wo der Rat mit Mehrheit gesetzgeberisch entscheiden kann, das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht hat, ist zweifellos durchlöchert. Aber wer genauer hinsieht erkennt, dass es sich dabei in den neuen Fällen - mit der Ausnahme der Haushaltsordnung - um Randbereiche der Rechtsetzung oder um Personalentscheidungen handelt, die in den meisten Mitgliedstaaten auch keiner parlamentarischen Entscheidung unterliegen. In Nizza ist es wieder nicht gelungen, die Mehrheitsentscheidung im Rat in der Gemeinsamen Agrarpolitik an die Mitentscheidung des Parlaments zu binden. Das ist allerdings keine neue Lücke, sondern eine, die schon in Amsterdam nicht geschlossen werden konnte.

Die Verteilung der Mandate im Europäischen Parlament ist zugunsten der bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten geändert worden. Deutschland wird auch nach der Erweiterung weiterhin über 99 Mandate verfügen. Alle anderen Mitgliedstaaten (außer Luxemburg) verlieren Sitze, die kleineren - relativ gerechnet - mehr. Das ist ein kleiner, aber nicht unwichtiger Schritt auf dem Weg zu einer geringeren Verzerrung der Repräsentation im Europäischen Parlament. Dass dabei die festgesetzte Höchstgrenze von 700 Sitzen - eine ohnehin fiktive Größe - überschritten wird, kann man beklammern, sollte sich aber daran erinnern, dass diese Grenzüberschreitung auch in den Vorschlägen des Parlaments enthalten war. Ohne eigene tiefgreifende Reformen wird das Parlament ohnehin weder mit 732 noch mit 700 Abgeordneten arbeitsfähig sein.

Die Vision, durch eine Erleichterung beim Zustandekommen einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ eine Avantgarde, Pioniergruppe oder ein Gravitationszentrum zu institutionalisieren, ist in Nizza auf Bonsai-Größe zurechtgestutzt worden. Künftig genügt zwar, dass sich acht Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich zur Verstärkten Zusammenarbeit zusammenfinden und der Rat kann sie mit Mehrheit beschließen. Aber dass sie bisher nicht zustande gekommen ist, lag nicht an einem zu hohen Quorum oder an einer Vetodrohung, sondern am mangelnden politischen Willen und an fehlender politischer Substanz. Daran ändert sich durch Nizza nichts: Schon will der französische Staatspräsident an seinen Vorschlag einer europäischen Pioniergruppe unter deutsch-französischer Führung nicht mehr erinnert werden.¹

Verstärkte Zusammenarbeit ist nur erlaubt, wenn sie die Ziele, die Grundsätze, den Acquis der Union nicht verändert, in ihre ausschließlichen Zuständigkeiten nicht eingreift, nicht außerhalb der Befugnisse von Europäischer Union und den Europäischen Gemeinschaften stattfindet, den Binnenmarkt und die Kohäsion nicht beeinträchtigt, den Warenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten nicht beschränkt und den Wettbewerb nicht verzerrt. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kann jeweils ein Mitgliedstaat verhindern, dass sie zustande kommt. Verteidigung und Fragen mit militärischen Bezügen sind ohnehin ausgeschlossen. Und überhaupt darf Verstärkte Zusammenarbeit nur der letzte Ausweg sein, wenn die Ziele des Vertrages mit den darin festgelegten Verfahren nicht erreicht werden können. Nizza hat der Verstärkten Zusammenarbeit nicht nur alle avantgardistischen Zähne gezogen, sondern sie auch noch in institutionelle Ketten gelegt. Das macht sie unschädlich und zugleich unwirksam.

Verstärkte Zusammenarbeit kann zur Stärkung der im Vertrag von Maastricht anvisierten „Wirtschaftsunion“ führen, allerdings unter der Voraussetzung, dass alle Euro-Staaten, um der Stabilität des Euro und der Glaubwürdigkeit der Währungsunion willen, daran teilnehmen, keiner weniger, aber auch keiner mehr. Auch in anderen Bereichen ist Vorsicht geboten. Die Gruppe von Mitgliedstaaten, die zum Beispiel im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes verstärkt zusammenarbeiten kann und will, wäre anders zusammengesetzt als in der Verkehrspolitik, und diese wieder anders als bei der Gestaltung von Arbeitnehmerrechten und so weiter.

Als Ausnahme kann durch Verstärkte Zusammenarbeit hier oder da ein integrativer Sog entstehen, der die Europäische Union voranbringt. Als Strukturprinzip macht sie aus der Europäischen Union eine Patch-work-Union, untergräbt die Legitimation der gemeinsamen Organe, zerstört die Einheit des gemeinschaftlichen Rechts, stärkt die nationalen Bürokratien und verwirrt die europäischen Bürger. Nur das, was von einer Avantgarde oder Pioniergruppe erwartet wird, nämlich einen Beitrag zur föderalen Vertiefung der Union zu liefern, kann sie nicht. Sie hat keine vertragsändernde Wirkung - nicht einmal vertragsentwickelnde.

Die Perspektiven nach Nizza

Mit drei Beschlüssen sind in Nizza sogar Weichen in die Zukunft gestellt worden:

(1.) Die Staats- und Regierungschefs haben sich ausdrücklich darauf festgelegt, dass die Europäische Union nach der Ratifizierung des Nizza-Vertrages, also Anfang 2003 erweiterungsfähig ist. Präziser wären sie gewesen, wenn sie die Union für erweiterungsbereit erklärt hätten. Klar ist jedenfalls durch diesen Beschluss, dass die Erweiterung zumindest bis nach 2005 hinausgeschoben wird, wenn die Ratifikation in einem Mitgliedstaat scheitert. Ein negatives Votum durch das Europäische Parlament brächte den Vertrag zwar nicht zum Scheitern, würde aber in Osteuropa als Signal gegen den vorgesehenen Zeitplan oder gegen die Erweiterung selbst verstanden werden. Übrigens durchaus zu Recht. Zumindest außerhalb der Europäischen Union nimmt man das Parlament noch so ernst, dass man ihm zutraut, aus seinen Stellungnahmen auch Konsequenzen zu ziehen. Wenn es den Vertrag von Nizza ablehnt, weil er nicht ausreicht, den Beitritt weiterer Staaten zur Union zu bewältigen, muss es gegebenenfalls auch bereit sein, die Beitrittsverträge abzulehnen.

(2.) In Nizza ist nicht das letzte Wort zur Struktur und zur Funktionsweise der erweiterten Union gesprochen worden. Für 2004 wurde eine weitere Vertragsreform angesetzt. Sie soll insbesondere die Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten genauer abgrenzen und die EU-Verträge vereinfachen. Daraus kann ein konstitutioneller Prozess werden. An ihm werden die Beitrittskandidaten zunächst beratend teilnehmen. Zum Ende hin könnten einige schon auch mit vollen Rechten dabei sein. Das ist das Ende der Illusion, die Union könne „fertig“ sein, bevor sie sich erweitert. Die Struktur der erweiterten Union wird erst in der erweiterten Union gefunden - und durch sie.

(3.) Die bisher gültige Methode der Vertragsreformen ist ans Ende gekommen. Das haben die EU-Staats- und Regierungschefs in Nizza offenbar eingesehen. Der nächsten Reform soll eine breite organisierte Diskussion in der europäischen Öffentlichkeit vorangehen. Dabei könnte das Europäische Parlament eine herausragende Rolle spielen. Es möchte, dass die Reform von 2004, aufbauend auf den Erfahrungen, die bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta der Europäischen Union mit einem Konvent aus Vertretern der Regierungen, des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gemacht wurden, ebenfalls durch einen Europäischen Konvent vorbereitet wird.

Sollte das Europäische Parlament den Nizza-Vertrag ablehnen wollen, muss es sich fragen, was es damit erreicht: Eine neue Regierungskonferenz kann das Parlament nicht erzwingen, aber es kann durch ein „Nein“ die ihm zugeordnete Rolle im Nach-Nizza-Prozess verspielen. Dass das belgische oder das italienische Parlament einem entsprechenden Votum des Europäischen Parlaments folgen und den Vertrag von Nizza nicht ratifizieren würde, hat sich längst als das erwiesen, was es immer war: eine Legende. Aber selbst wenn eine neue Regierungskonferenz zustande käme, säßen am Verhandlungstisch die gleichen Chefs mit den gleichen Problemen - also gäbe es vermutlich auch die gleichen Ergebnisse.

Je länger es dauert bis eine neue Regierungskonferenz zusammentritt, desto geringer ist die Aussicht, die Selbstverpflichtung der Union einzuhalten, von Anfang 2003 an erweiterungsfähig zu sein. Die Behauptung, eine Ablehnung des Nizza-Vertrags gefährde die Erweiterung nicht, beruht jedenfalls auf einem gefährlichen Trugschluss. Gibt es einen neuen „besseren“, also über den Nizza-Kompromiss hinausgehenden Vertrag, wäre dessen Ratifikation in einigen Mitgliedstaaten (Frankreich, Dänemark, Irland) noch weniger gesichert als die des abgelehnten und die Erweiterung würde erheblich hinausgeschoben. Gibt es keinen neuen Vertrag, wäre damit einigen Mitgliedstaaten der Grund geliefert, den Beitritt neuer Staaten abzulehnen.

Auch mit einem nur konsultativen „Nein“ würde sich das Europäische Parlament selbst eine Falle stellen: Die vom Parlament besonders kritisierte Stimmengewichtung und die Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat, die Zahl der Kommissare und die Zahl der Mandate im Europäischen Parlament würden bei der Erweiterung entweder einfach zahlenmäßig fortgeschrieben. Das will niemand und am wenigsten das Europäische Parlament. Oder die Mitgliedstaaten halten an der Erklärung Nr. 20 zum Vertrag von Nizza fest, machen sie zum „gemeinsamen Standpunkt“ für die Beitritts Verhandlungen und schreiben genau das,

weswegen das Parlament den Vertrag abgelehnt hat, in die Beitrittsverträge hinein. Konsequenterweise müsste das Europäische Parlament dann bereit sein, seine einzige Waffe, über die es gegen Nizza verfügt, wirklich einzusetzen: die Ablehnung der Beitrittsverträge. Der Glaubwürdigkeitsgrad dieser Drohung tendiert gegen Null. Für eine „Bestrafung“ der Beitrittskandidaten für die Versäumnisse der Mitgliedstaaten wird es im Europäischen Parlament keine Mehrheit geben - nicht aus Feigheit, sondern aus gesamteuropäischer Verantwortung.

Bleibt der Versuch, durch ein „Nein“ zum Vertrag eine „heilsame Krise“ auszulösen. Einmal davon abgesehen, dass es dazu der Mitwirkung wenigstens eines nationalen Parlaments bedürfte, hätte eine mutwillig vom Zaun gebrochene Krise nach der Schaffung der Währungsunion und kurz vor der Ausgabe des Euro ganz andere Wirkungen als die Auslöser beabsichtigen und überschauen könnten. Der „Ruck“, der dann durch Europa ginge, wäre ein nationaler, wenn nicht nationalistischer. Die Mehrheit gegen den Vertrag wäre im Europäischen Parlament ohnehin keine rein „proeuropäische“. Sie bestünde zu mehr als einem Drittel aus „Antieuropäern“. Während alle Regierungen und ihre jeweiligen Mehrheiten den Vertrag als das Maximum des Erreichbaren feiern (müssen), wird es selbst begabten und hochbezahlten Öffentlichkeitsarbeitern nicht gelingen, den Bürgern die Ablehnung des Vertrages von Nizza als ein „proeuropäisches Nein“ zu vermitteln.

Nizza als das Ende einer Epoche im europäischen Einigungsprozess

Die Aushandlung des Vertrages von Nizza mag den ohnehin vorhandenen Eindruck verstärkt haben, dass mit der Union die legitimen nationalen Interessen zu kleinlichen nationalen Egoismen zerkrümelten und Europa perspektivlos auf der Stelle tritt. Tatsächlich versperrt der Gipfel von Nizza den Blick auf einen wesentlichen Teil der europäischen Realität. Zu keiner Zeit, seit ihren Anfängen in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts, hat sich die europäische Integration so schnell und so tiefgreifend weiterentwickelt wie in den letzten fünf Jahren.

Zwölf europäische Staaten haben erstens den wohl wichtigsten Teil ihrer nationalen Souveränität, die Verfügung über das eigene Geld, auf eine supranationale Organisation übertragen. Dieser Schritt ist gerade dabei, seine ganze politische Tragweite zu entfalten. Der Euro wird - Nizza hin oder her - schrittweise und schmerzhaft eine engere und tiefere Koordination der Wirtschafts-, Steuer-, und Haushaltspolitiken zwischen den zwölf Euro-Staaten und eine gemeinsame Finanzaußenpolitik mit einer Gemeinschaftsvertretung in der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) erzwingen.

Das im September 1999 im finnischen Tampere in Gang gesetzte Gesetzgebungsprogramm zur Schaffung des „Europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist zweitens quantitativ mit dem Programm zur Vollendung des Binnenmarkts vergleichbar, qualitativ greift es aber in sensiblere Bereiche des Rechts in den Mitgliedstaaten ein. In Nizza ist mit EUROJUST eine Koordinierungsstelle für die nationalen Staatsanwaltschaften für die effektivere Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität geschaffen worden - das notwendige Korrelat zu EUROPOL.

Die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ bringt drittens zum Ausdruck, dass - auch wenn sie nicht rechtsverbindlicher Bestandteil der Verträge wird - die Union nicht nur zur Sicherung der Marktfreiheiten, sondern auch um der Freiheitsrechte der Bürger willen besteht und sie stellt neben die beiden Säulen des ethischen Grundbestands der politischen Kultur Europas - Freiheit und Gleichheit - auch die dritte: die Solidarität. Das verpflichtet die Organe der Union, inspiriert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und orientiert die Entwicklung des Rechts der Union und der Mitgliedstaaten.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat viertens mit Javier Solana Gesicht und Stimme bekommen. Die Aufgaben der Westeuropäischen Union (WEU) sind mit Ausnahme des Artikel V auf die Union übertragen worden. Bis 2003 sollen die europäischen Krisenreaktionskräfte stehen - eine europäische Eingreiftruppe. Die Europäische Union bekommt auch eine militärische Dimension. Sie wird nicht darum herumkommen, ein Entscheidungszentrum aufzubauen, das dafür sorgt, dass sie weiß, was sie sagen will und dass sie tut, was sie sagt. Aber auf dem Weg dorthin ist in Nizza beschlossen worden, ein Politisches

und Sicherheitspolitisches Komitee, einen Militärausschuss und einen Militärstab zu schaffen. Niemand macht sich Illusionen über das Gewicht und die Häufigkeit der nationalen Vorbehalte, die einer echten Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union noch lange entgegenstehen werden, aber die Dynamik ist nicht mehr umkehrbar.

Die Europäische Union ist dabei, in die letzten drei der klassischen Hoheitsbereiche der europäischen Nationalstaaten hineinzuwachsen: das Geld, die Justiz und das Militär. Das - und nicht nur der unzulängliche und handwerklich schlechte Vertrag von Nizza - ist das Fundament, auf dem die Union sich erweitern und weiter entwickeln wird. Es ist solider als mancher aufgeregte Kommentar über einen schwachen europäischen Gipfel vermuten lässt.

Gewiss ist alles mit politischen, zeitlichen und juristischen Vorbehalten und Sonderregelungen versehen. Und zweifellos harrt vieles noch der Umsetzung und Durchführung - und der Finanzierung. Aber auf ihrem Weg zu einer „Föderation besonderen Typs“ ist die Europäische Union viel schneller und viel weiter vorangekommen als es Bürger und Medien und auch Politiker wahrgenommen haben. Diese Entwicklung und nicht nur die kommende Erweiterung erfordert eine Reform der Struktur der Institutionen und Entscheidungsprozesse in der Union über Nizza hinaus. Sie müssen den gewachsenen Aufgaben der Union angemessen werden, nicht bloß auf die wachsende Zahl von Mitgliedstaaten zugeschnitten.

Nizza markiert das Ende einer Epoche des europäischen Einigungsprozesses. Deshalb sollten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente den Vertrag durchwinken, abhaken und sich auf die Zukunft orientieren. Die ist mit „Nach-Nizza“ oder „Post-Nizza“ auf einen falschen Begriff gebracht. Vor den Europäern liegt vielmehr ein völlig neuer Abschnitt. Er wird 2004 noch längst nicht zu Ende sein. In ihm muss die Europäische Union die Einigung Europas neu erfinden, ohne sich dabei zu zerstören.

Anmerkungen

1. Vgl. Gipfel ohne Tagesordnung, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Januar 2001.