

Elmar Brok, Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament

Quelle: Integration. 2001, Nr. 2. Bonn: Institut für Europäische Politik. "Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament", auteur:Brok, Elmar , p. 87-93.

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/elmar_brok_die_ergebnisse_von_nizza_eine_sichtweise_aus_dem_europaischen_parlament-de-ff31c628-bf1b-42da-bb55-257eb150d7c8.html

Publication date: 18/12/2013

Die Ergebnisse von Nizza. Eine Sichtweise aus dem Europäischen Parlament

Elmar Brok

Mit der Unterzeichnung am 26. Februar 2001 hat nun die Ratifizierungsphase des Vertrags von Nizza begonnen. In den nationalen Parlamenten wird in den kommenden Monaten darüber entschieden, ob und wann dieser in Kraft treten wird. Der Europäische Rat in Nizza hatte sich erst nach zähem Ringen auf einen Vertrag einigen können, durch den - vorbehaltlich der Ratifizierungen durch die Parlamente der Mitgliedstaaten bzw. der Völker, wo ein Referendum vorgesehen ist - der Vertrag von Amsterdam geändert werden soll. Die Regierungskonferenz, die am 14. Februar 2000 eröffnet worden war, hat insgesamt neunmal auf Ministerebene und neunzehnmal auf Ebene der Beauftragten in der Vorbereitungsgruppe getagt. Zudem fanden drei informelle Treffen der Beauftragten und vier Konklave auf Ministerebene statt. An den regulären Treffen auf Ministerebene hat die Präsidentin des Parlaments teilgenommen. Die Vertreter des Europäischen Parlaments haben bei allen offiziellen und den informellen Treffen der Vorbereitungsgruppe mitverhandelt.

Das Europäische Parlament nimmt eine kritische Haltung zu den Ergebnissen von Nizza ein. Bereits in der ersten nach dem Europäischen Rat stattfindenden Plenarwoche wurde im Plenum eine Entschließung verabschiedet, die die Unzufriedenheit des Parlaments signalisierte.¹ In Bezug auf die Regierungskonferenz stellte das Parlament darin fest, dass „das Ergebnis [...] weit hinter dem zurückbleibt, was es für notwendig erachtet hat, um die Fähigkeit der Union zur Erweiterung und ihre demokratische Legitimität zu stärken“. Die Art und Weise der Verhandlungsführung habe gezeigt, dass die meisten Staats- und Regierungschefs „eher ihren kurzfristigen nationalen Interessen als den Interessen der Europäischen Union Vorrang eingeräumt haben“. Gleichzeitig wurde mit der detaillierten Prüfung des Vertrags begonnen. Im konstitutionellen Ausschuss wurden die Abgeordneten Inigo Mendez de Vigo und Antonio Jose Seguro damit beauftragt, einen detaillierten Bericht zu den Ergebnissen von Nizza und zu dem anschließenden Post-Nizza-Prozess zu erarbeiten. Der Bericht soll vor dem Europäischen Rat in Göteborg im Plenum verabschiedet werden, um so Einfluss auf den Ratifikationsprozess in den Mitgliedstaaten zu nehmen.

Ergebnisse von Nizza

Zunächst sollen die Resultate von Nizza vor dem Hintergrund der Forderungen des Europäischen Parlaments beleuchtet werden. Die entscheidenden Zielsetzungen des Europäischen Parlaments wurden mit Sicherung der Erweiterungsfähigkeit und Stärkung der demokratischen Legitimität definiert. In dem am 13. April 2000 vom Plenum angenommenen Bericht fordert das Parlament, „dass die Zusammensetzung, die Funktionsweise und das Gleichgewicht zwischen den Organen der Union, dem Parlament, dem Rat und der Kommission, deren doppelte Legitimation als Union der Völker und als Union der Staaten widerspiegeln und insgesamt ein Gleichgewicht zwischen kleinen und großen Staaten und Völkern erreicht werden muss und daher der verfassungsmäßige Grundsatz, dass die Union der Völker durch das Parlament und die Union der Staaten durch den Rat vertreten wird, zu berücksichtigen ist.“² Dementgegen lässt sich konstatieren, dass durch die in Nizza erzielte Einigung im Bereich des Übergangs zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Handlungsfähigkeit der Union nur in geringem Umfang erhöht wurde. Das demokratische Defizit ist gewachsen und das Beschlussfassungsverfahren viel komplizierter und intransparenter gestaltet worden.

Mit der neuen Stimmgewichtung im Rat wurde de facto eine dreifache Mehrheit eingeführt, indem neben einer qualifizierten Mehrheit an Stimmen - in Abhängigkeit von der tatsächlichen Zahl der Mitgliedstaaten zwischen rund 71 Prozent und rund 74 Prozent der Stimmen - und einer Mehrheit an Mitgliedstaaten auch ein sogenanntes „demografisches Sicherheitsnetz“ von 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union eingeführt wurde. Damit ist es nicht gelungen, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu erleichtern. Der Auftrag wurde vielmehr in sein Gegenteil verkehrt. Die Tatsache, dass in Amsterdam bereits eine geringfügigere Anhebung der Mindeststimmzahl als die in Nizza beschlossene diskutiert, aber entschieden verworfen wurde, gibt Anlass zur Sorge. Während damals die Schwelle als zu hoch empfunden wurde, mag die jetzige Entscheidung als Trend zur Verstärkung intergouvernementaler Strukturen gewertet werden. Denn die Anhäufung der verschiedenen Hürden hat zur Folge, dass die Anforderungen für

Sperrminoritäten niedriger sind. Dies macht künftige Blockaden durch destruktive Minderheiten wahrscheinlicher. Zudem verkörpert das neue System Kompliziertheit und Intransparenz. Es entspricht daher in keinster Weise den vom Europäischen Parlament verfolgten Kriterien.

Die zweite wichtige Frage für die künftige Beschlussfähigkeit der Europäischen Union ist das Entscheidungsverfahren nach qualifizierter Mehrheit (QME). Das Parlament hatte in der Konferenz den Standpunkt vertreten, dass das QME auf alle Vertragsbestimmungen, mit Ausnahme derer von verfassungsrechtlicher Bedeutung, ausgedehnt werden sollte. Es handelte sich dabei um etwa 70 Rechtsgrundlagen für Bereiche von erheblicher Bedeutung. In 35 Fällen wurde ein Übergang in die qualifizierte Mehrheit mit Inkrafttreten des Vertrags oder zu einem späteren Zeitpunkt - teilweise nach einstimmigem Ratsbeschluss - beschlossen.

Das QME hätte jedoch weiter ausgeweitet werden müssen. In Kernbereichen der Gemeinschaftspolitik wie bei der Steuer-, der Umwelt- oder der Sozialpolitik wurden keine oder nur geringfügige Änderungen vorgenommen. Im Bereich der Strukturfonds erfolgt der Übergang in die qualifizierte Mehrheitsabstimmung frühestens zum 1. Januar 2007. Im Bereich Justiz und Inneres bleiben Änderungen von Titel VI des EU-Vertrags (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) ganz aus, im Bereich des Titels IV des EG-Vertrags (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politikbereiche im Zusammenhang mit der Freizügigkeit) wurde eine Neufassung des Artikels 67 beschlossen, die vorsieht, die in Artikel 65 EGV vorgesehenen Maßnahmen unmittelbar mit Inkrafttreten des neuen Vertrags dem Verfahren des Artikels 251 zu unterwerfen, andere Maßnahmen (unter anderem Kontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen, Verteilung von Flüchtlingen, Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in anderen Mitgliedstaaten, Asyl) jedoch erst nach Vorliegen einer einheitlichen Gemeinschaftsgesetzgebung (Artikel 63 EGV) oder zum 1. Mai 2004 nach einstimmigem Beschluss des Rates. Zugunsten eines solchen Beschlusses wurde eine Erklärung angenommen.

Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der gemeinsamen Handelspolitik auf Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums wurde zwar beschlossen, aber durch eine Vielzahl von Sicherungsklauseln wieder entscheidend relativiert. Das Europäische Parlament wurde geschwächt, indem die geforderte Mitentscheidung im Bereich der Durchführungsvorschriften der Handelspolitik nicht aufgenommen wurde. Insgesamt kann festgehalten werden, dass das QME nicht auf die geforderten Kernbereiche ausgedehnt wurde. Vor dem Hintergrund, dass die Ausweitung die Handlungsfähigkeit in einer EU-27 sicherstellen sollte, sind die Ergebnisse als unzureichend zu bewerten.

Das Europäische Parlament hatte gefordert, dass das Mitentscheidungsverfahren und die qualifizierte Mehrheit im Rat für die Beschlussfassung im legislativen Bereich (bzw. in anderen Fällen, wie zum Beispiel bei Ernennungen, dessen Zustimmung) zur allgemeinen Regel werden und das Zustimmungsverfahren abgeschafft würde. Eine generelle Verknüpfung zwischen der Beschlussfassung im Rat und im Europäischen Parlament wurde jedoch in der Regierungskonferenz zu keiner Zeit systematisch diskutiert. Für eine Vielzahl von Bereichen, wie Gemeinsame Agrarpolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, Wettbewerb und staatliche Beihilfen, die bereits der qualifizierten Mehrheit unterliegen, ist weiterhin keine Mitentscheidung vorgesehen. Auch in den Artikeln 133, 181a und 279 EGV, die - zumindest teilweise - neu in das QME überführt wurden, wird keine Mitentscheidung des Parlaments vorgesehen. Für Strukturfonds (Artikel 161 EGV), die einen späteren Übergang zum QME vorsehen, gilt Vergleichbares. Damit vergrößert der Vertrag von Nizza das demokratische Defizit, statt es zu verringern.

Nicht berücksichtigt blieb ebenso die im Amsterdamer Vertrag festgelegte Höchstgrenze der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 700. Der im Europäischen Parlament erzielte Konsens zugunsten dieser Beibehaltung einer Obergrenze blieb in der Regierungskonferenz unbeachtet. Die Staats- und Regierungschefs vereinbarten eine neue Obergrenze von 732 Sitzen, die übergangsweise sogar noch überschritten werden kann. Auf welche Weise die neue Sitzverteilung erfolgte, ist absolut untransparent. Es ist kein Geheimnis, dass sie als Kompensation für das bei der Stimmgewichtung im Rat erzielte Ergebnis gesehen werden muss. Insbesondere die im Falle Tschechiens und Ungarns auftretenden Widersprüche - die Sitzzahl dieser Länder ist geringer als die von Mitgliedstaaten mit niedrigerer Bevölkerungszahl - erhärtet den Verdacht, sich vom Grundsatz der Gleichheit und Demokratie abzuwenden.

In Bezug auf die Zusammensetzung der Kommission hatte das Parlament zwei Vorschläge zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit nach Aufnahme neuer Staaten favorisiert. In der Frage der Größe der Kommission ließ der Europäische Rat von dem ausschließlichen Rotationsvorschlag ab und einigte sich darauf, dass ab dem 1. Januar 2005 jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellt, bis die Union 27 Mitglieder umfasst. Für eine Union mit mehr als 27 Mitgliedern legt der Rat einstimmig die Größe und die Modalitäten für eine gleichberechtigte Rotation fest. Mit der Aufwertung der Stellung des Kommissionspräsidenten hat das Europäische Parlament einen Teilerfolg verbuchen können. Der nachdrücklichen Forderung nach einer Stärkung des Kommissionspräsidenten wurde entsprochen. Künftig wird der bisherige Primus inter pares unter anderem Kabinettsumbildungen vornehmen können und erhält das im Vertrag verankerte Recht, Kommissionsmitglieder zu entlassen. Kommissionspräsident und Kollegium werden zudem künftig mit qualifizierter Mehrheit bestimmt.

Nachdem das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit bislang keine große Rolle gespielt hatte, war das Europäische Parlament - bei gleichzeitiger Warnung vor möglichen Missbrauchsformen - der Ansicht, dass unter genau zu definierenden Umständen ein Anreiz für die Fortentwicklung der Union geschaffen werden sollte. In Nizza wurde festgelegt, dass die verstärkte Zusammenarbeit ausschließlich mit dem Ziel erfolgen dürfe, weitere Integrationsfortschritte in einer erweiterten Union innerhalb des bestehenden Vertrags und unter Rückgriff auf dessen Verfahren, Organe und Mechanismen zu ermöglichen, die Einheitlichkeit der Rechtsordnung und Institutionen zu wahren sowie die Offenheit gegenüber Staaten, die nicht von vornherein an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen, sicherzustellen. Verstärkte Zusammenarbeit darf jedoch nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden. Als technische Voraussetzung sieht die neue Regelung eine Mindestteilnehmerzahl von acht Staaten für eine verstärkte Zusammenarbeit. Das de facto existierende Vetorecht einzelner Mitglieder in Politikfeldern der ersten und dritten Säule wurde beim Auslösemechanismus generell abgeschafft. Verstärkte Zusammenarbeit wird sich in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf die Durchführung gemeinsamer Aktionen und Standpunkte beschränken. Eine Ausweitung auf den Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde ausdrücklich ausgeschlossen. Das Europäische Parlament hat beim Auslösemechanismus im Bereich der ersten Säule ein Zustimmungsrecht in Bereichen, die dem Verfahren des Artikels 251 unterliegen. Im Bereich der dritten Säule ist die Anhörung vorgesehen, im Bereich der zweiten Säule die Unterrichtung des Parlaments.

Für das Europäische Parlament hat die neue Rechtsgrundlage des Artikels 191 eine große Bedeutung. Danach werden künftig Fragen des Statuts sowie der Finanzierung der europäischen Parteien dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen.

Die Forderungen, die das Europäische Parlament für die Reform des Europäischen Gerichtshofs gestellt hatte, konnten in den wesentlichen Punkten durchgesetzt werden. Hier ist hervorzuheben, dass das Europäische Parlament mit dem Rat und der Kommission hinsichtlich des Klagerechts vor dem Europäischen Gerichtshof in Artikel 230 EGV gleichgestellt wurde.

Die dezidiert vom Europäischen Parlament während der Vorbereitungssitzungen geforderte Bezugnahme auf die Grundrechtecharta in Artikel 6 Absatz 2 EUV wurde in Nizza nicht diskutiert, obwohl sich hierfür auch neun Mitgliedstaaten und die Kommission eingesetzt hatten. Zwar wurde die Charta zu Beginn des Gipfels feierlich verkündet, die rechtsverbindliche Aufnahme in die Verträge wurde jedoch auf die Post-Nizza-Diskussion verschoben.

Auf Drängen des Parlaments deutet ein sogenannter „Zukunftsartikel“ das weitere Vorgehen an, ohne es jedoch zu konkretisieren. Er enthält erste Angaben über Inhalt und Methode des Post-Nizza-Prozesses, der 2004 in eine erneute Regierungskonferenz münden soll. Über das Ausmaß der Beteiligung des Europäischen Parlaments wird noch verhandelt werden. Ungeklärt ist ebenfalls die Frage, inwieweit ein Konvent als vorbereitendes Gremium beauftragt werden kann, um einen neuen Vertragstext zu erarbeiten. Bislang steht lediglich fest, dass sich der Post-Nizza-Prozess mit den Themen Kompetenzabgrenzung, Vereinfachung der Verträge, Status der Charta der Grundrechte und der Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen „Architektur“ befassen wird. Über das weitere Vorgehen sollte möglichst bald eine Einigung angestrebt werden.

Meinungsbildung im Europäischen Parlament

Gemessen an den Kriterien, die das Europäische Parlament als Maßstab für den Erfolg der Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen genannt hatte, also einer vollständigen Sicherung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union und eines signifikanten Abbaus des Demokratiedefizits, wurden diese Ziele in Nizza nicht erfüllt. Vielmehr gab es teilweise Rückschritte in strukturell wichtigen Fragen. Abgeordnete aller Fraktionen fordern im Hinblick auf die endgültige Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Vertrag von Nizza die Mitgliedstaaten daher auf, sich zu Nachbesserungen des Vertragstextes zu verpflichten und diese baldmöglichst, spätestens aber im Zuge der bevorstehenden Erweiterungsverhandlungen umzusetzen. Nach meiner Einschätzung ist es möglich, sich bereits vor Ablauf des Jahres 2001 verbindlich auf konkrete Methoden und Inhalte des Post-Nizza-Prozesses zu verständigen. Wenn die erweiterte EU nicht ein Konglomerat nach Muster der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)³ werden soll, muss sie vor den Auswirkungen von Nizza - insbesondere vor den neuen Entscheidungsregeln im Rat - gerettet werden. Die Mangelhaftigkeit des Vertrags ist weithin unbestritten. Außer den Staats- bzw. Regierungschefs Frankreichs, Großbritanniens und Spaniens erkennen fast alle die Gefahren dieses Vertrages. Für die Zukunft der Union ist zu beachten, dass dauerhafte Strukturfehler in einer erweiterten Union von 27 Mitgliedstaaten nicht mehr ausgemerzt werden können. Die Antwort des Europäischen Rates auf diese Forderungen wird maßgeblich für die endgültige Haltung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Vertrag von Nizza sein.

Sollte das Europäische Parlament zu dem Entschluss kommen, dass der Vertrag keine hinreichenden institutionellen Veränderungen geschaffen hat, der Rat sich unflexibel gezeigt hat und auf die Forderungen nicht eingegangen sein sollte, muss das Parlament aus meiner Sicht die Zustimmung zum Vertrag von Nizza verweigern. Das Aufbauen dieser Drohgebärde sollte konsequent und mit hoher Zustimmung der Parlamentarier erfolgen. Ein „Nein“ zu Nizza würde weder das Parlament, noch den Erweiterungsprozess schädigen. Vielmehr würde das Europäische Parlament den Erwartungen, die von der Bevölkerung in das Parlament gesetzt werden, gerecht werden. Es wäre ein klares Signal, die Bereitschaft zu mehr Verantwortung übernehmen zu wollen. Ein klares Bekenntnis würde das Vertrauen der Bürger und die Glaubwürdigkeit der Völkervertretung stärken. Das Parlament könnte sich als entscheidungsfähiges und demokratisch legitimes Gremium behaupten. Mit dem Sturz der Kommission im Jahr 2000 hat dieser Prozess begonnen. Eine Ablehnung des in Nizza verhandelten Vertrags könnte als weiterer Schritt in diese Richtung gewertet werden. Das Parlament würde den Willen manifestieren, die institutionellen Entwicklungen der Union auf dem Weg zu mehr Integration zu forcieren.

Vor einer Ablehnung des Vertrages von Nizza schrecken einige Abgeordnete noch zurück, weil sie keine Verantwortung für falsch verstandene Signale an die Beitrittskandidaten übernehmen möchten. Die Ablehnung muss jedoch nicht zu einer Verzögerung der Beitrittsverhandlungen führen, wenn der politische Wille in allen Mitgliedstaaten besteht. Die Erweiterung ist notwendig und muss höchste Priorität genießen. Die Verhandlungen müssen zügig und zielorientiert abgeschlossen werden. Alternative Wege, wie die Erweiterung auch bei einer Nichtratifizierung des Vertrags von Nizza ohne Verzögerungen durchgeführt werden kann, liegen bereits vor.⁴ Interessant ist auch ein von Ingolf Pernice angeregtes sechsstufiges Szenario für einen parallel laufenden Prozess von Beitritt der ersten Bewerberstaaten und Vertragsabänderungen.⁵

Reformansätze

Das institutionelle Gefüge hat sich als reformbedürftig herausgestellt. Alle Institutionen müssen sich aus eigener Kraft erneuern. Das Europäische Parlament wird seine Arbeitsweise verbessern, indem es sich auf das Wichtige zu konzentrieren lernt. Die Kommission hat den Kampf gegen antiquierte Strukturen bereits begonnen. Die Anstrengung von Präsident Prodi, die Kommission effizienter und transparenter arbeiten zu lassen und die Arroganz mancher Kommissionsstäbe zu beseitigen, sind zu unterstützen.

Der Rat hingegen hat eine tiefgreifende Reform am dringendsten. Der Allgemeine Rat der Außenminister ist in seinem Ablauf schon heute das Sinnbild von Chaos. In einer Union mit bis zu 27 Teilnehmern wird er in

Zukunft nicht mehr funktionieren können. Die bisherige Arbeitsmethode mit dem Anspruch, Gesetzgeber und zum Teil auch Exekutive zu sein, ist mit den Erfordernissen von Effizienz und Demokratie nicht in Übereinstimmung zu bringen. Im Allgemeinen Rat ist jeder einzelne Minister permanent der Versuchung ausgesetzt, eigene nationale Interessen durchsetzen zu wollen, um so vermeintlich positiv in seinem Heimatland Erfolge vorweisen zu können. Der Trend zur Intergouvernementalisierung bildet einen für nationale Politiker häufig nicht zu überwindenden Konflikt mit dem Ziel europäischer Integration.

Dem Rat mangelt es an ausreichend demokratischer Legitimation, zumal er hinter verschlossenen Türen verhandelt. In seiner Funktion als gesetzgebende Staatenkammer muss der Rat öffentlich tagen. Weitestgehende Demokratie und Transparenz werden zudem nur erreicht werden, wenn der Rat entsprechend des Vorschlags der drei Weisen - Dehaene, von Weizsäcker, Lord Simon - in einen Legislativrat und einen Exekutivrat aufgeteilt wird. Der Legislativrat könnte wie der Bundesrat als zweite Kammer parlamentarisch arbeiten, während die Fachministerräte zu Fachausschüssen zurückgestuft werden, um zu verhindern, dass einseitige Interessen zu stark in die Gesetzgebung einfließen. Die Stimmführung könnte bei einem Europaminister mit Kabinettsrang liegen. Der Exekutivrat sollte so viel wie möglich an Zuständigkeiten an die Kommission abgeben oder zumindest engstens mit ihr kooperieren, um eine kohärente Politik zu ermöglichen und den Aufbau von zwei Exekutivbehörden zu vermeiden, wie dies in der Außenpolitik bereits durch den Hohen Beauftragten geschieht.

Der Traum mancher Politiker wie Chirac und Blair, den Ministerrat und auch den Europäischen Rat mit noch mehr unkontrollierten Kompetenzen zu versehen, ist eine Gefahr für das Gesamtkonzept der Union. In dieser Methode der Intergouvernementalisierung liegt die Sorge vor einem Leviathan, dem europäischen Superstaat, den die Anhänger eines supranationalen, föderal strukturierten Europas, der Methode Monnet, strikt ablehnen.

Nizza hat gezeigt, dass der Rat weitgehend handlungsunfähig ist und durch die Interessen der Nationalstaaten de facto blockiert wird. Das neue Verfahren der qualifizierten Mehrheit hat die Entscheidungsfindung weiter kompliziert und wird zum Stillstand europäischer Integration führen. Das Verfahren muss vereinfacht und der Grundsatz der Mehrheitsentscheidung ausgebaut werden. In den Bereichen, in denen eine Regelungskompetenz der Union anerkannt wird, wie beispielsweise dem Binnenmarkt, dem Wettbewerb, Teilen der Sozial- und Steuerpolitik, der Asyl- und Flüchtlingspolitik, der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, dem Umweltschutz und der Außenhandelspolitik, muss ihr durch ausnahmslose Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in diesen Bereichen auch volle Handlungsfähigkeit eingeräumt werden. Ausnahme dürfen nur konstitutionelle Fragen bleiben. Der Rat sollte sich noch unter der schwedischen Ratspräsidentschaft dazu verpflichten, alle im Vertrag enthaltenen Möglichkeiten, ohne Vertragsänderung einstimmig einen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, innerhalb klar definierter Fristen auszuschöpfen.

Das Beschlussfassungsverfahren im Rat, muss dahingehend vereinfacht und effizienter gestaltet werden, dass Transparenz und Entscheidungsfähigkeit jederzeit gewährleistet sind und die Entscheidungsstruktur gegenüber dem bisherigen Zustand vereinfacht wird. Dazu ist eine Methode zu wählen, die für das Zustandekommen einer Entscheidung nur zwei Parameter - die Zahl der Mitgliedstaaten und den für eine Entscheidung notwendigen Bevölkerungsanteil - berücksichtigt und diese entweder direkt in Form der doppelten einfachen Mehrheit oder indirekt über eine andere, einfache Formel in nachvollziehbarer Weise einbezieht. Die Regelung von Nizza - neue Stimmwägung zugunsten der Großen in Verbindung mit der Erhöhung der Quote für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, der Verbindlichkeit einer Mindestbevölkerungszahl, die noch eine Erhöhung im Vergleich zum heutigen De-facto-Status ist, und der Hälfte der Staaten - verschlechtert die Entscheidungsfähigkeit des Rates dramatisch. Schon nach dem Beitritt weniger neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union wird sich das in Nizza beschlossene komplizierte Verfahren zur Feststellung einer qualifizierten Mehrheit als nicht durchführbar erweisen. Deswegen muss spätestens im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten eine Lösung gefunden werden. Die Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union kann dabei Richtschnur sein.

Zur Verringerung des bestehenden Legitimationsdefizits muss das Europäische Parlament als direkt gewählte Völkerkammer gleichberechtigt im Gesetzgebungsprozess mitwirken. Im Sinne eines transparenteren und demokratischeren Verfahrens erachtet das Parlament die Verknüpfung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im legislativen Bereich bzw. der Zustimmung beim Abschluss internationaler Abkommen in allen Fällen, in denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit durch den Vertrag von Nizza neu eingeführt wurde, als unentbehrlich. Konkret bedeutet dies, dass bei der nächsten Revision des Vertrags bei den Artikeln 161, 181a und 279 EGV das Mitentscheidungsverfahren einzuführen ist. Auch in der Handelspolitik (vor allem Artikel 133 EGV) muss die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden.

Forderungen für den Post-Nizza-Prozess

Das bisherige Verfahren der Regierungskonferenz hat seinen Zweck der schnellen Konsensbildung nach einhelliger Meinung nur unzureichend erfüllt. Die Tatsache, dass bis zum Außenministertreffen in Biarritz im Oktober 2000 keine substantiellen Verhandlungsfortschritte erfolgt waren, hatte schon damals ein Scheitern des Europäischen Rates in Nizza vermuten lassen. Bei genauer Analyse lässt sich feststellen, dass Verhandlungen im eigentlichen Sinne erst in Nizza geführt wurden. Es ist naheliegend, dass es den Staats- und Regierungschefs innerhalb weniger Tage nicht gelingen konnte, ein zufriedenstellendes und integrationsförderndes Vertragswerk zu konstruieren.

Spätestens auf dem Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 wird eine Festlegung darauf erfolgen müssen, dass zur Vorbereitung des Post-Nizza-Prozesses ein Konvent eingerichtet wird, der in ähnlicher Zusammensetzung wie der Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtecharta mit Vertretern der Regierungen, der Kommission, des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente tagt. Für die Staats- und Regierungschefs darf sich keine Möglichkeit zur Veränderung des Ergebnisses des Konvents mehr bieten. Es darf nur die Alternative der Annahme oder der Ablehnung geben. Mandat, Zeitplan und Verfahrensgrundsätze für die Arbeiten des Konvents sollten zügig noch unter belgischer Präsidentschaft festgelegt werden. Wenn Mandat und Zeitplan ehrgeiziger formuliert werden als in der Post-Nizza-Erklärung des Europäischen Rates, könnte der erste Entwurf eines Verfassungsvertrags bereits Ende 2002 erstellt und einer Regierungskonferenz zur Annahme vorgelegt werden. Auf jeden Fall sollte der Post-Nizza-Prozess im Dezember 2003 beendet werden, damit die Europawahl 2004 in Kenntnis des Ergebnisses stattfinden kann. In Anlehnung an die Vorschläge anerkannter Forschungsinstitute bzw. Stiftungen ist durch Zusammenfassung und Vereinfachung des bestehenden Vertragswerks ein zweigeteilter Verfassungsvertrag anzustreben, der auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips eine präzisere Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene vornimmt.⁶ Zudem muss die Grundrechtecharta rechtsverbindlich in den Vertrag integriert werden. Der Beschluss von Laeken wird wichtige Weichen für den weiteren Verlauf des Post-Nizza-Prozesses stellen. Durch verpflichtende Festsetzungen über die Zielsetzungen dieses Prozesses kann der integrative Rückwärtstrend im Sinne von mehr Effizienz, Transparenz und Demokratie gestoppt und wieder in die richtige Richtung gelenkt werden.

Anmerkungen

1. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Ergebnis der Tagung des Europäischen Rates vom 7.-11. Dezember 2000 in Nizza, B5-0939, 0939 und 0942/2000, angenommen am 14. Dezember 2000.
2. Entschließung des Europäischen Parlaments mit seinen Vorschlägen für die Regierungskonferenz, A5-0086/2000 angenommen am 13. April 2000.
3. Vgl. Werner Weidenfeld, Die Bilanz der Europäischen Integration 1999/2000, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Berlin 2000, S. 13-24, hier S. 22.
4. Vgl. Elmar Brok, Der Vertrag von Nizza: Wird die EU handlungsfähig? Die Versäumnisse des letzten Gipfels müssen schnell korrigiert werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 2001; ders., Die EU vor Nizza retten, in: Die WELT vom 19. Dezember 2000.
5. Vgl. Vortrag von Ingolf Pernice bei den Sinclair-Haus Gesprächen, Bad Homburg 2001 (unveröffentlichtes Redemanuskript).
6. Vgl. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Reorganisation of the Treaties, Italy, May 2000; Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Ein Grundvertrag für die Europäische Union. Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge, Gütersloh 2000.