

## Zu kurz gesprungen?

### Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz von Nizza (7.-11. 12. 2000)

*Roland Sturm*

Zum Redaktionsschluß der „GEGENWARTSKUNDE“ lag eine endgültige und ausführliche Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz noch nicht vor. Zwar ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zur Ratifizierung des Nizza-Vertrages nicht erforderlich, die Haltung des Europäischen Parlaments ist aber aus mindestens drei Gründen beachtenswert. Erstens spiegelt sie die Enttäuschung über die marginale Rolle wieder, die das Parlament selbst und die von ihm benannten Vertreter bei der Regierungskonferenz spielten. Zweitens geht das Parlament weit kritischer mit den Ergebnissen der Nizza-Konferenz ins Gericht als dies die Regierungen der Mitgliedstaaten, ja selbst deren Parlamente taten und tuen. Und drittens schließlich könnte, auch wenn die Wahrscheinlichkeit dafür gering ist, die kritische Haltung des Parlaments für den Nizza-Vertrag doch noch Folgen haben, dann nämlich, wenn das Europäische Parlament sich entschließt, den Vertrag abzulehnen, und das belgische und das italienische Parlament ihre Ankündigung wahr machen und sich der Haltung des Europäischen Parlamentes anschließen. Damit wäre der Vertrag gescheitert.

Ein schriftlicher Bericht zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz wurde dem Europäischen Parlament am 19.12.2000 von den beiden Vertretern des Parlaments bei dieser Konferenz, Elmar Brok und Dimitrios Tsatsos, vorgelegt. Der Grieche Tsatsos ist Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas, der Deutsche Brok gehört dem Fraktionsvorstand der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten an.

Das Europäische Parlament sah die zentrale Aufgabe der Nizza-Konferenz darin, die EU für die Osterweiterung ausreichend vorzubereiten und ihre demokratische Legitimität zu verbessern. Gemessen an dieser Vorgabe, so die Berichterstatter Brok und Tsatsos, sind die Ergebnisse der Konferenz unzureichend. Sie stellen fest: Das erreichte Ausmaß an qualifizierten Mehrheitsentscheidungen hat die Handlungsfähigkeit der EU nur marginal verbessert, insgesamt ist das demokratische Defizit gewachsen, und die Entscheidungsprozesse sind sehr viel komplexer und weniger transparent geworden.

Für die Stimmengewichtung im Rat wurde das Erfordernis einer dreifachen Mehrheit eingeführt. Neben der qualifizierten Mehrheit der Stimmen (zwischen ca. 71 und 74%, je nach Zahl der Mitgliedstaaten), und einem Erfordernis der Mehrheit der Mitgliedstaaten wurde ein sogenanntes „demographisches Sicherheitsnetz“ eingeführt

(62% der Unionsbevölkerung). Damit hat man gerade das Gegenteil des Ziels der Vereinfachung von Entscheidungen durch qualifizierte Mehrheiten erreicht. Besonders bemerkenswert ist, daß noch bei der Regierungskonferenz in Amsterdam von 1997 ein geringerer Stimmenanteil als Erfordernis zum Erreichen der qualifizierten Mehrheit als zu hoch (!) für effizientes Entscheiden abgelehnt wurde. Hinzu kommt, daß der in mehreren Schritten voranschreitende Entscheidungsprozeß es Blockadegruppen leichter macht, sich immer wieder neu zu organisieren, wodurch die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Handlungsunfähigkeit der EU größer wird. Dem neuen System fehlt die vom Europäischen Parlament geforderte Einfachheit und Transparenz.

Die für die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zentrale Frage nach der Überführung neuer Gegenstände in den Bereich der Mehrheitsentscheidung hat die Konferenz damit beantwortet, daß sie bei 22 Themen festlegte, daß diese sofort nach dem Inkrafttreten des Nizza-Vertrages mit Mehrheit entschieden werden sollen, während für 13 weitere Themenbereiche ein späteres Datum ins Auge gefaßt wird. In Zukunft sollen auch der Kommissionspräsident und die Kommissionsmitglieder mit qualifizierter Mehrheit bestimmt werden. Aber bei zentralen Politikfeldern wie Steuerpolitik, Umweltpolitik oder Sozialpolitik gibt es entweder keine Veränderung oder nur eine marginale. Hinsichtlich der Strukturfonds wird als frühestes Datum für die Einführung von Mehrheitsentscheidungen der 1. Januar 2007 genannt.

Im Bereich Justiz und Inneres blieb es beim alten Titel VI des EU-Vertrags (Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Im Titel IV des EG-Vertrags (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den Freien Personenverkehr) wurde Artikel 67 neu formuliert, so daß die Regelungen von Artikel 65, die die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen betreffen, sobald der Nizza-Vertrag in Kraft tritt mit qualifizierter Mehrheit und in der Mitentscheidung des Parlaments verabschiedet werden. Andere Entscheidungen im Bereich des Titels IV, die z.B. Grenzkontrollen, die Verteilung von Flüchtlingen auf die Mitgliedstaaten, das Aufenthaltsrecht von Nicht-EU-Bürgern in Mitgliedstaaten oder das Asylrecht betreffen, werden nur dann in Zukunft mit qualifizierter Mehrheit fallen, wenn es eine EU-weit gleiche Gesetzeslage gibt oder am 1. Mai 2004 nach einer einstimmigen Entscheidung des Rats.

In der Außenpolitik gab es prinzipielle Übereinstimmung, daß die gemeinsame Handelspolitik ausgeweitet werden solle auf die Felder Dienstleistungen und Schutz des intellektuelles Eigentums, aber mit zahlreichen Einschränkungen, die dies in naher Zukunft unwahrscheinlich machen. Die Forderung des Europäischen Parlaments, das Mitentscheidungsverfahren für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik einzuführen, wurde ignoriert. Insgesamt gesehen trägt die erreichte Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nicht dazu bei, die Erweiterungsfähigkeit der EU im nötigen Umfange herzustellen.

Trotz der Forderungen des Europäischen Parlaments war die systematische Verbindung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung des Parlaments bzw. das Zustimmungserfordernis des Parlaments bei Ernennungen zu keinem Zeitpunkt ein Thema der Nizza-Konferenz. In jenen Politikfeldern, in denen bereits die Mehrheitsentscheidung gilt (Agrarpolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, Wettbewerbspolitik, Beihilfekontrolle) gibt es immer noch keine Mitentscheidung des Parlaments. Auch nach der Einführung der Mehrheitsentscheidung für die Strukturfonds ist eine entsprechende Mitwirkung des Parlaments nicht vorgesehen. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen wird deshalb das demokratische Defizit der EU vergrößern und nicht verringern.

Hinsichtlich der Größe der Kommission hat die Nizza-Konferenz beschlossen, daß vom 1. Januar 2005 an jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellen soll bis die Zahl 27

erreicht ist. Dann wird der Rat einstimmig entscheiden, wie groß die Kommission sein wird. Sie wird danach weniger Kommissare als Mitgliedstaaten haben, und es soll ein Rotationsprinzip eingeführt werden, um die gleichwertige Repräsentation aller Mitgliedsländer zu gewährleisten.

Besonders wichtig ist die Stärkung des Kommissionspräsidenten, eine alte Forderung des Europäischen Parlamentes. Er wird in Zukunft u.a. die Ressorts der Kommissare zuschneiden können und Kommissionsmitglieder entlassen können.

Hinsichtlich der Größe des Europäischen Parlaments wurde der Konsens aufgekündigt, daß 700 Abgeordnete eine Obergrenze sein sollen. Im Vertrag einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die Zahl 732 mit dem Zusatz, daß es in einer Übergangsperiode auch (erheblich) mehr werden können. Die Zuteilung von Sitzen für die einzelnen Mitgliedstaaten folgt keinerlei Repräsentationsschlüssel, sondern wurde ad hoc festgelegt als Kompensation für die Stimmengewichtung im Rat. Im Falle von Tschechien und Ungarn widerspricht die gegenwärtige Regelung demokratischen Prinzipien und dem Prinzip der Gleichheit, weil ihnen weniger Sitze im Parlament eingeräumt werden als Nationen mit einer kleineren Bevölkerungszahl.

Die Flexibilisierung der Zusammenarbeit, die verstärkte Zusammenarbeit einiger Mitgliedsländer, wurde nur erlaubt für den Fall, daß diese im Kontext der bestehenden Verträge sich bewegt und die dortigen Institutionen und Prozeduren beachtet, die Rechtsordnung respektiert, allen Staaten auch später noch offensteht und die letzte Möglichkeit ist, die Integration voranzutreiben. Für alle drei Säulen der Europäischen Union (Binnenmarkt, Außen- und Sicherheitspolitik und Innen- und Justizpolitik) gilt, dass sich mindestens acht Mitgliedsländer an der vertieften Zusammenarbeit beteiligen müssen, damit sie zulässig ist. In der zweiten Säule ist diese Zusammenarbeit nur für gemeinsame Aktionen, die spezifische Situationen betreffen, in denen eine operative Aktion der Union notwendig ist, sowie bei gemeinsamen Standpunkten, mit denen die EU das Konzept für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art bestimmt, möglich. Sie ist ausgeschlossen für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Europäische Parlament hat das Recht der Zustimmung in jenen Politikbereichen der ersten Säule (Binnenmarkt), in denen es mitentscheidet. Im Bereich der dritten Säule (Innen- und Justizpolitik) muß das Parlament konsultiert werden, im Bereich der zweiten Säule informiert werden.

Bei Vertragsverletzungen nach Artikel 7 EU-Vertrag, die sich auf Artikel 6(1) beziehen, also die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, erhält das Europäische Parlament das Recht, die Feststellung einer solchen Vertragsverletzung zu initiieren, und es wird festgelegt, daß die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, wenn die EU Empfehlungen ausspricht zur Auseinandersetzung mit einem vertragsverletzenden Mitgliedsstaat. Für die neu eingeführte Parteienfinanzierung (Artikel 191 EG-Vertrag) erhält das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht.

Im Hinblick auf den EuGH wurden die wichtigsten Forderungen des Europäischen Parlaments in Nizza aufgegriffen. Vor allen Dingen wurde das Parlament im Hinblick auf das Klagerecht mit dem Rat und der Kommission gleichgestellt.

Die Forderung des Parlaments, daß eine Bezugnahme zur Grundrechtecharta in Artikel 6(2) des EU-Vertrages aufgenommen wird, der den europäischen und nationalen Bestand an Kodifizierung von Grundrechten auflistet, wurde von neun Mitgliedstaaten und der Kommission unterstützt, aber auf den Vorbereitungstreffen für die Nizza-Konferenz nicht diskutiert. Im Post-Nizza Prozeß zu den Themen: Kompetenzverteilung in der EU, Vereinfachung der Verträge, rechtlicher Status der Grundrechtecharta

und die Rolle nationaler Parlamente in der institutionellen Architektur der EU soll das Europäische Parlament bei der Vorbereitungsarbeit beteiligt werden.

Das Europäische Parlament reagierte noch im Dezember 2000 mit einer ersten EntschlieÙung auf den Bericht seiner Vertreter bei der Regierungskonferenz. Das Europäische Parlament, so heiÙt es hier,

- „1. nimmt mit Genugtuung die SchluÙfolgerungen des Ratsvorsitzes (diese sind kein Bestandteil des Vertrages von Nizza, R.S.) zur Kenntnis, was die Einigung bei Themen wie Sozialagenda, gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Nahrungsmittelsicherheit, gemeinwirtschaftliche Dienste, Statut der Europäischen Aktiengesellschaft und Umwelt angeht;
2. begrüÙt das Angebot eines Zeitplans für die Beitrittsländer entsprechend seinem Vorschlag und fordert nachdrücklich, daß der ErweiterungsprozeÙ nicht weiter behindert wird;
3. begrüÙt die Proklamation der Charta der Grundrechte, bedauert jedoch, daß sie weder in den neuen Vertrag aufgenommen wurde noch in diesem darauf verwiesen wird;

in Bezug auf die Regierungskonferenz

4. stellt in Erwartung einer detaillierten Prüfung des Vertragsentwurfs fest, daß eine Regierungskonferenz zwar wieder einmal zu einigen Verbesserungen bei den Verträgen geführt hat, das Ergebnis jedoch weit hinter dem zurückbleibt, was es für notwendig erachtet hat, um die Fähigkeit der Union zur Erweiterung und ihre demokratische Legitimität zu stärken;
5. vertritt die Auffassung, daß die Art und Weise, in der die meisten Staats- und Regierungschefs ihre abschließenden Verhandlungen über den Vertrag von Nizza geführt haben, zeigt, daß sie eher ihren kurzfristigen nationalen Interessen als den Interessen der Europäischen Union Vorrang eingeräumt haben;
6. stellt fest, daß augenscheinlich Fortschritte erzielt wurden, was Ernennungsverfahren, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission und insbesondere die erweiterten Befugnisse ihres Präsidenten angeht; weitere Fortschritte betreffen Artikel 7 des EU-Vertrages zur Schaffung eines Frühwarnsystems für Fälle, in denen Mitgliedstaaten die Grundsätze, auf denen die Union beruht, verletzen, sowie das Statut der politischen Parteien.
7. beabsichtigt ferner eine sorgfältige Prüfung offenkundiger Schwachstellen wie der BeschluÙfassung im Rat, insbesondere was die Anhebung der Schwellen für die qualifizierte Mehrheit sowie deren Komplexität angeht; ferner sind zu prüfen die unzureichende Ausweitung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen über Themen, die für die Erweiterung von Bedeutung sind; die Tatsache, daß keine automatische Verbindung hergestellt wurde zwischen BeschluÙfassung mit qualifizierter Mehrheit (bisherige Fälle und neue Fälle) und legislativer Mitentscheidung des Parlaments; die Tatsache, daß bei einer verstärkten Zusammenarbeit die Zustimmung des Parlaments nur gelegentlich erforderlich ist;
8. beauftragt seinen Ausschuss für konstitutionelle Fragen, den Vertragsentwurf eingehend zu prüfen und ihn unter dem Aspekt zu bewerten, ob eine erweiterte Union auf der Grundlage des neuen Vertrags in transparenter, demokratischer und effizienter Weise funktionieren kann, und dies so rechtzeitig zu tun, daß es in der Lage ist, vor dem Beginn der einzelstaatlichen Ratifizierungsverfahren einen Beschluss zu fassen.
9. vertritt die Auffassung, daß am Europäischen Rat von Nizza deutlich wird, daß die herkömmliche Methode der Regierungskonferenz ungeeignet ist; glaubt daher, daß

die Arbeiten an der „Post-Nizza-Agenda“ entscheidend sind; zu diesem Zweck sollte ein Konvent ähnlich wie bei der Charta der Grundrechte einberufen werden, dem Vertreter der Beitrittsländer sowie der Union angehören und in dem keine Partei ein Vetorecht besitzt; nach einer breiten öffentlichen Debatte sollte dieser Konvent einen Entwurf für die Reform, Vereinfachung und Neugestaltung der Verträge mit dem Ziel vorlegen, ein einheitliches, klares und gestrafftes Dokument („Verfassung“) zu schaffen:

10. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung dem Europäischen Rat, dem Rat, der Kommission und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.“

Der XIV. Gipfel der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) im Januar 2001 in Berlin bekräftigte die Sichtweise des Europäischen Parlaments, einschließlich der hohen Erwartungen an die Post-Nizza Agenda.

