Nizza und die Ergebnisse des Konvents

Axel Berg*

Inhalt

I. Einleitung 353
II. Der Vertrag von Nizza 354
III. Die Ergebnisse des Konvents 355
1. Die Konventmethode 356
2. Kernpunkte des Verfassungsentwurfs 356
IV. Regierungskonferenz 360

I. Einleitung

Am 18. Juli 2003 hat der Präsident des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas, der ehemalige französische Staatspräsident *Valery Giscard d'Estaing*, der italienischen EU-Präsidentschaft den Entwurf eines Vertrages über eine „Verfassung für Europa" übergeben. Mit diesem Schritt wurde ein in der europäischen Geschichte einmaliges Projekt abgeschlossen, das beim Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 seinen Anfang genommen hatte. Die Konventmethode, das heißt in erster Linie die Einbeziehung von Vertretern der nationalen Parlamente wie des Europäischen Parlaments unmittelbar in die Arbeiten, hat ein Ergebnis ermöglicht, das zu Recht als historisch zu bezeichnen ist.

Natürlich kann auch der vom Konvent angenommene Entwurf nicht alle Seiten zufrieden stellen. Auch er trägt deutliche Kompromisszüge und verlangt allen Beteiligten Zugeständnisse ab. Er bringt jedoch in einer Vielzahl von Bereichen Inte-

* Dr. Axel Berg, Stellvertretender Leiter der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes. Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verfasser am 1. Juli 2003 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat. Er gibt auch nach ausgeübtem Genehmigungsvorbehalt des Auswärtigen Amtes ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

grationsfortschritte, die auf allgemeine Zustimmung stoßen, im Rahmen einer traditionellen Regierungskonferenz aber nicht möglich gewesen wären.

Gerade die Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Nizza führte, hatte deutlich gemacht, dass diese Methode an ihre Grenzen gestoßen war und es eine Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten noch schwerer haben würde, wirkliche Reformen hervorzubringen. Dessen waren sich die Staats- und Regierungschefs bewusst, als sie in Nizza – noch vor der Unterzeichnung des Vertrages – bereits einen weiteren Reformschritt einleiteten und dabei auf die Methode zurückgriffen, die sich bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta so erfolgreich erwiesen hatte.

II. Der Vertrag von Nizza

In der Feststellung, dass der Konventsentwurf einen neuen qualitativen Integrationsfortschritt bringt und dabei weit über die Ergebnisse des Nizza-Vertrages hinausgeht, darf nicht vergessen werden, dass die Ziele für die Regierungskonferenz 2000 absichtlich begrenzt waren: Die Europäische Union sollte – in einem vorgegebenen knappen Zeitraum – erweiterungsfähig gemacht und die Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden, die für den Beitritt der 12 Kandidatenländern notwendig sind, mit denen damals verhandelt wurde.

Konkret ging es dabei um die Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Frage der Stimmgewichtung und eine mögliche Ausweitung der qualifizierten Mehrheit. Im Verlaufe der Verhandlungen einigte sich die Regierungskonferenz darauf, auch die Frage einer Weiterentwicklung der verstärkten Zusammenarbeit zu behandeln. Während die Regelungen für die letzten beiden Fragen grundsätzlich mit Inkrafttreten des Vertrages von Nizza am 1. Februar 2003 zur Anwendung gekommen sind, werden die Ergebnisse im Hinblick auf Kommissionsgröße und Stimmgewichtung erst nach dem Beitritt wirksam.

Die Kritik am Vertrag von Nizza konzentrierte sich von Anfang an sowohl auf die Art und Weise des Zustandekommens als auch auf die inhaltlichen Ergebnisse.

Die traditionelle Methode der Regierungskonferenz mit ihren Verhandlungen hinter verschlossenen Türen erlaubt in nur sehr begrenztem Maße Transparenz, lässt eine unmittelbare Beteiligung der zivilen Öffentlichkeit praktisch nicht zu und ist wenig in der Lage, dabei entstehendes Misstrauen aufzufangen. Die Entscheidungsprozesse sind oft kaum nachvollziehbar, wie nicht zuletzt die Umstände der Verhandlungen in der letzten Nacht von Nizza belegen.

Auch wenn sich viele vom Vertrag von Nizza mehr erwartet hatten: Er bildet nicht nur eine taugliche Grundlage für die größte Erweiterung in der Geschichte der europäischen Institutionen. Der Vertrag von Nizza bringt auch ein spürbares Mehr an Integration. Das nationale Vetorecht ist bei einer Reihe wichtiger Ent-

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

scheidungen abgeschafft worden, etwa bei den politisch heiklen Personalentscheidungen. Für andere Bereiche ist der Fahrplan, nach dem künftig zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen wird, bereits festgelegt – so bei den Struktur- und Kohäsionsfonds und in der Asylpolitik. Es gibt auch in der Regel kein Vetorecht mehr, wenn eine Gruppe von Staaten mit einem integrationspolitischen Projekt zunächst einmal allein vorangehen will – die verstärkte Zusammenarbeit kann nun ihre besondere Dynamik entfalten.

Hinsichtlich der Größe und Zusammensetzung der Kommission sieht der Vertrag von Nizza einen Kommissar pro Mitgliedstaat vor. Diese Regelung wird mit der Ernennung der nächsten Kommission, wegen der bevorstehenden Beitrittsrunde bereits im November 2004, umgesetzt werden. Für die Übergangszeit zwischen Unterzeichnung der Beitrittsverträge und Zusammentreten der neuen Kommission im November 2004 werden die Neumitglieder mit je einem Kommissar ohne Portfolio vertreten sein.

Die Rolle des Kommissionspräsidenten ist fortentwickelt worden. Er kann mehr Impulse geben und politisch vermitteln. Der Vertrag von Nizza hat die Legitimation der EU-Entscheidungen gestärkt. Die Stimmengewichtung im Rat wird deutlicher an die Bevölkerungsgröße der einzelnen Mitgliedstaaten angepasst, was als Ausgleich für den Verlust des zweiten Kommissars der großen Mitgliedstaaten gesehen werden kann. Eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit muss zugleich von der Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen werden. Darüber hinaus kann ein Mitgliedstaat beantragen festzustellen, ob der Beschluss von Mitgliedstaaten getragen wird, die 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union repräsentieren. Die neue Stimmgewichtung im Rat tritt am 1. Jamuar 2005 in Kraft.

Auch die Sitzverteilung im Europäischen Parlament nimmt deutlicher auf demografische Gesichtspunkte Bezug. Die damit verbundene Anpassung der Zahl der Sitze pro Mitgliedstaat wird mit der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 wirksam. Die Stellung des Europäischen Parlaments wird gestärkt: sein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof wird ausgeweitet, es erhält die Mitentscheidung in mehr Bereichen als bisher.

III. Die Ergebnisse des Konvents

Angesichts immer neuer globaler Herausforderungen und der bevorstehenden Erweiterung war es die zentrale Aufgabe des Konvents, die Europäische Union zukunftsfähig zu machen, deren Handlungsfähigkeit zu sichern und für größere Bürgernähe zu sorgen. Hierzu hatte der Europäische Rat von Nizza in seiner Erklärung zur Zukunft der Union verschiedene Themen definiert, die beim Gipfel in Laeken konkretisiert und erweitert wurden: bessere Kompetenzabgrenzung,

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Status der Grundrechtscharta, Vereinfachung der Verträge und der Instrumente der Union, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz, Rolle der nationalen Parlamente. Der Konvent ist diesem umfassenden Auftrag gerecht geworden und hat die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllt und teilweise übertroffen.

1. Die Konventmethode

Die positiven Erfahrungen mit dem Konvent bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta führten in Nizza dazu, sich die dabei gewählte Methode auch für das große Reformprojekt Europäische Verfassung zunutze zu machen. Deren wesentliche Merkmale sind:

- Vor allem die Zusammensetzung aus nationalen Parlamentariern, EP-Abgeordneten und – wie bei der Regierungskonferenz – aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission.
- Von vergleichbarer Bedeutung ist die hohe Transparenz, das heißt die Öffentlichkeit der Sitzungen, der freie Zugang zu Dokumenten, die von allen Beteiligten unterstützten Initiativen für eine breite Debatte in der Bevölkerung.

Bemerkenswert ist, wie im Verlauf des Konvents offensichtlich dessen Bedeutung in der Wahrnehmung zugenommen hat. So haben mehrere Mitgliedstaaten später ihre Außenminister in den Konvent entsandt.

Mit der Konventmethode wurde ein Spannungsfeld aufgebaut, das dazu führte, dass die Ergebnisse des Konvents so konsensual wie möglich sein müssen, um von der anschließenden Regierungskonferenz auch akzeptiert werden zu können; andererseits darf die Regierungskonferenz nicht zu weit von den Ergebnissen des Konvents abweichen, um anschließend weiterhin in den nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament Zustimmung zu finden.

Nachdem sich die Konventmethode ein weiteres Mal als so erfolgreich erwiesen hat, ist sie im Entwurf auch für weitere Verfassungsänderungen vorgesehen.

2. Kernpunkte des Verfassungsentwurfs

a) Einheitliche Verfassung: Dem Konvent ist es gelungen, die europäischen Verträge in eine gemeinsame Verfassung zu integrieren. Diese Möglichkeit war bereits im Vorfeld von Nizza andiskutiert worden, hatte aber damals keinerlei Aussicht, auf Realisierung. Der damals ebenfalls kurz erörterte weiterführende Vorschlag, für die unterschiedlichen Teile der Verfassung unterschiedliche Abänderungsmodalitäten (Einstimmigkeit – Mehrheit, innerstaatliche Zustimmung – Ratsbeschluss) vorzusehen, fand allerdings auch im Konvent keine Mehrheit. Die gesamte Verfassung bleibt ein ratifikationsbedürftiger Vertrag.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Einheitliche Rechtspersönlichkeit: Die Notwendigkeit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit für Union und Gemeinschaft wurde zwar auch schon in Nizza gesehen, führte aber wegen der damit verbundenen weiterreichenden Fragen einerseits und dem begrenzten Mandat andererseits zu keinem Ergebnis, konnte aber jetzt vollzogen werden.

c) Klarer, zukunftsorientierter Ziele- und Wertekatalog: Die Grundrechtscharta – als Inbegriff der gemeinsamen Werteordnung – ist als Teil II in die Verfassung aufgenommen worden und wird damit Rechtsverbindlichkeit erlangen. Eine Konventsinitiative von deutscher Seite hat hier den Durchbruch erbracht. In Nizza war die Grundrechtscharta als politische Erklärung unterzeichnet worden. Neben dem religiösen Erbe sind auch die religiösen Werte in der Präambel verankert.

d) Staaten- und Bürgerunion: Der Entwurf definiert die EU als Staaten- und Bürgerunion. Diese Doppelnatur macht sie zu einer Organisation *sui generis*. Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sind unter anderem dadurch gestärkt worden, dass sie über die Wahlen zum Europäischen Parlament auf die Zusammensetzung der Kommission Einfluss ausüben und Bürgerbegehren anstrengen können.

e) Reform der Institutionen: Hinsichtlich der Institutionen wurde ein tragfähiger Kompromiss zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten erreicht, der das institutionelle Gleichgewicht bewahrt und die Handlungsfähigkeit erhält. Dass es in diesem Bereich zu weiterführenden Reformen gekommen ist, zeigt, dass trotz Nizza noch Handlungsbedarf gesehen wurde, aber auch dass nur die Konventmethode in der Lage war, solche Ergebnisse zu ermöglichen.

- Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission sind über die Ergebnisse von Nizza hinaus noch weiter gestärkt worden: Die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP findet unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen statt, was zu einer für notwendig erachteten Demokratisierung der Kommission führen wird. Das Mitentscheidungsverfahren ist als Regelgesetzgebungsverfahren vorgesehen, bei dem Europäisches Parlament und Rat gleichberechtigt nebeneinander stehen. Die EP-Rechte im Haushaltsverfahren sind durch Auflösung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben gestärkt worden.
- Durch die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, der für zweieinhalb Jahre ernannt wird und ein Mal wiedergewählt werden kann, wird größere Kontinuität ermöglicht. Der zukünftige Präsident des Europäischen Rates ist allerdings wie der bisherige Ratsvorsitz mit begrenzten Befugnissen ausgestattet. Seine Aufgaben beschränken sich auf die Vorbereitung und Leitung der Europäischen Räte; er ist zu einer engen Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten verpflichtet; die Wahrnehmung der Außenvertretung im Rahmen der GASP erfolgt auf seiner Ebene und unbeschadet der Befugnisse des europäischen Außenministers.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Rat: Verfassungsrechtlich geregelt sind nur der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung sowie der Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Die Einsetzung weiterer Formationen kann durch den Europäischen Rat erfolgen. Unter Berücksichtigung der Forderung der kleinen Mitgliedstaaten ist eine gleichberechtigte Rotation für jeweils ein Jahr in den verschiedenen Ratsformationen vorgesehen. Eine Ausnahme gilt beim Außenrat, dem der europäische Außenminister vorsitzt.
- Beschlussfassung: Soweit der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, gilt ab dem 1. Novemer 2009 grundsätzlich die doppelte Mehrheit aus der einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten, die 60 Prozent der Bevölkerung repräsentieren müssen. In besonderen Fällen ist ausnahmsweise eine besondere doppelte Mehrheit aus 2/3 der Mitgliedstaaten vorgesehen, die 60 Prozent der Bevölkerung repräsentierten.

  Mit dieser Regelung wird eine Stärkung der Effizienz der Ratsarbeit erreicht. In Nizza gehörte die Frage der Beschlussfassung und die Einführung einer doppelten Mehrheit zu den umstrittensten Punkten. Da diese als grundlegendes Prinzip keinen Konsens fand, einigte man sich auf einen Kompromiss, dem nicht zu Unrecht Intransparenz und Kompliziertheit vorgeworfen wurde.
- Die Effizienz der Kommission, deren Rolle als Hüterin der Verträge und Inhaberin des Initiativmonopols bestätigt wird, erfährt durch eine Verkleinerung des Kollegiums ab 2009 auf 15 Mitglieder eine Stärkung. Dabei kommt es im Hinblick auf die Staatengleichheit zu einer gleichberechtigten Rotation zwischen allen Mitgliedstaaten. Mitgliedstaaten, die turnusmäßig keinen Kommissar (Kollegiumsmitglied) stellen, erhalten einen Kommissar ohne Stimmrecht.

In Nizza war diese Regelung eingeführt worden, die nun bis zum Inkrafttreten der neuen Regelung im Jahr 2009 gelten wird. Nizza enthielt über die Einführung des Prinzips „Ein Kommissar pro Mitgliedstaat" hinaus lediglich eine Art Öffnungsklausel, nach der ab dem 28. Mitgliedstaat eine Reduzierung der Zahl der Kommissare stattfinden sollte, ohne dass allerdings hierfür konkrete Kriterien genannt wurden. Diese Regelung ist nun vom Konventsergebnis überholt worden und wird nicht mehr zur Anwendung kommen.

f) Die Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit: Die Stärkung und Sicherung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union gerade bei der Bewältigung künftiger Krisen ist weiteres zentrales Ergebnis der Konventsverhandlungen. Dies wird erreicht durch die Schaffung des Amtes des Europäischen Außenministers, der gleichzeitig dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt und Vizepräsident der Kommission ist. Er wird von einem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt, der aus Mitarbeitern der Kommission, des Ratssekretariats und aus entsandten nationalen Beamten bestehen wird. Die außenpolitische

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kohärenz soll durch eine stärkere Abstimmung und Konsultationspflicht erreicht werden. In der Frage der Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auch auf den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik konnte allerdings im Vergleich zu Nizza kein wirklicher Fortschritt erzielt werden.

g) Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Der Konvent hat wichtige Weichen für eine qualitative Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestellt. Dazu gehört z.B. die strukturierte Zusammenarbeit, die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit auch im Rahmen der ESVP und die Einrichtung einer Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten sowie eine Solidaritätsklausel.

h) Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten: Zentraler Auftrag der Erklärung von Nizza war die Schaffung einer klareren Transparenz vor allem bei der Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten. Diesem Auftrag ist der Konvent in mehrfacher Hinsicht nachgekommen:

- Klare Verankerung der Kompetenzgrundsätze Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Verfassung selbst.
- Kategorisierung der Zuständigkeiten in ausschließliche, geteilte Kompetenzen sowie unterstützende Maßnahmen der Union.
- Verstärkte Kontrollrechte für die nationalen Parlamente, bei denen auch die einzelnen Kammern – in Deutschland heißt das sowohl Bundestag als auch Bundesrat – eingeschlossen sind. Konkret vorgesehen sind eine Art politischer Frühwarnmechanismus mit systematischer und zeitnaher Unterrichtung sowie Möglichkeit zur Stellungnahme. Schließlich besteht die Möglichkeit der Klageerhebung vor dem EuGH in Subsidiaritätsfragen.

i) Entscheidungsfähigkeit der erweiterten Union: Die Entscheidungsfähigkeit der erweiterten Union ist durch eine deutliche Ausweitung der Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können, fortentwickelt worden. Bahnbrechend ist darüber hinaus die Bestimmung, wonach der Rat durch einstimmigen Beschluss in den noch verbliebenen Bereichen der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung übergehen kann (sogenannte Passerelle). Dies eröffnet die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies diesmal noch nicht gelungen ist. Die Einstimmigkeit der Übergangsentscheidung gewährleistet, dass jeder Staat die Entscheidungshoheit über diesen wichtigen Schritt behält.

j) Verfahren und Instrumente: Bei den zahlreichen, nicht mehr zu überblickenden Verfahren und Instrumenten ist es zu einer fast radikalen Vereinfachung gekommen. In Zukunft soll es als Rechtsinstrumente nur noch Europäische Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen geben. Dies geht einher mit der Einführung einer klaren Normenhierarchie und einer Stärkung der Exekutivrechte der Kommission.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

k) Bürgernähe: Das übergeordnete Ziel größerer Bürgernähe, nach den Erfahrungen von Nizza ein besonderes Anliegen des Konvents, lässt sich vor allem an der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und der Möglichkeit eines Bürgerbegehrens festmachen. Auch die ausdrückliche Berücksichtigung der regionalen und kommunalen Ebene, das heißt die Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung, gehört hierzu.

l) Justiz- und Innenpolitik: Im Bereich der Justiz- und Innenpolitik ist mit der Auflösung der Säulenstruktur und Ausweitung des Regelgesetzgebungsverfahrens ein bemerkenswerter Integrationsschritt zugunsten der Vollendung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelungen. Gleichzeitig wurden weitere Schritte auf dem Weg u.a. zu einer europäischen Staatsanwaltschaft und einer europäischen Grenzpolizei unternommen. Außerdem erhält der EuGH weitere Zuständigkeiten in diesen für den Bürger wichtigen Fragen.

m) Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Mit dem Ziel einer verbesserten Koordinierung der Wirtschaftspolitik ist die Eurogruppe im Rat gestärkt und die Bereiche, über die die Euro-Staaten alleine entscheiden können wie etwa betreffend das gemeinsame Währungsgebiet oder dessen Außenvertretung, ausgeweitet worden. Andererseits ist sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik in der Union koordinieren und nicht von dieser koordiniert werden.

n) Austrittsklausel: Nach langen Diskussionen ist in der Verfassung erstmals eine Austrittsklausel aufgenommen worden.

IV. Regierungskonferenz

Am 4. Oktober 2003 wird die nach dem Vertrag vorgesehene Regierungskonferenz eröffnet, für die der Verfassungsentwurf die Ausgangsbasis bildet. Die Konferenz soll so bald wie möglich ihre Arbeiten abschließen, damit sich die Bürgerinnen und Bürger noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Ergebnis vertraut machen können. Die Unterzeichnung ist für einen Zeitpunkt kurz nach dem 1. Mai 2004 vorgesehen, so dass dann auch die zehn bis dahin beigetretenen neuen Mitgliedstaaten einbezogen sind, die im übrigen gleichberechtigt an der Regierungskonferenz teilnehmen werden. Bulgarien, Rumänien und Türkei besitzen Beobachterstatus. Die Regierungskonferenz wird ausschließlich auf Ebene der Staats- oder Regierungschefs sowie Außenminister stattfinden.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2003-3-353 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY