

Der EU-Gipfel von Nizza
weckt Zweifel an der Kraft
der europäischen Vernunft

Triumph des nationalen Egoismus

Michael Mertes

Zuerst die gute Nachricht: Der EU-Gipfel von Nizza hat sehr eindrucksvoll all jene Stammtischbrüder widerlegt, die der Brüsseler Kommission die Schuld am unsympathischen Erscheinungsbild der Europäischen Union zuschieben. Die schlechte Nachricht: Der Name „Nizza“ symbolisiert seit dem verlängerten Wochenende vom 7. bis 11. Dezember 2000 das Ende des frommen Glaubens, der Geist europäischer Vernunft könne mit unsichtbarer Hand aus der Summe aller nationalen Egoismen ein größeres Ganzes zaubern.

Klarer denn je sehen wir heute, wo die Hauptquelle von Intransparenz, Bürgerferne und bürokratischem Krämergeist sitzt: Es ist der Rat – ein Gremium, das aus den Repräsentanten von derzeit fünfzehn nationalen Regierungen besteht. Wenn es sich bei diesen hohen Damen und Herren um die Staats- und Regierungschefs handelt, dann sprechen wir vom „Europäischen Rat“ – oder eben, weniger technisch, vom „EU-Gipfel“. Der Rat ist zwar ein Organ der EU, aber seine höchste Richtschnur scheint nicht das europäische Gemeinwohl zu sein, sondern der partikuläre Vorteil, multipliziert mit der Zahl der Mitgliedstaaten. So kommt es immer wieder zu Chaos und Missstimmung.

Das hatte sich schon beim unkoordinierten Umgang mit der BSE-Krise gezeigt, für den „Brüssel“ – also die Kommission – am allerwenigsten verantwortlich zu machen ist. Einige Beobachter hatten laut geunkelt, Nizza werde zum BSE-

Gipfel verkommen. Das erwies sich schnell als Fehlprognose. Die Bundesregierung war unter keinen Umständen bereit, die auf dem Berliner Gipfel 1999 beschlossene Deckelung der EU-Agrarausgaben antasten zu lassen, und damit überlebte sich jede weitere Diskussion über die armen *vaches folles* – die „wahnsinnigen Kühe“, wie sie in Frankreich heißen. Rechtzeitig hatte Bundeskanzler Schröder jede Hoffnung im Keim erstickt, für Entschädigungszahlungen, Stützungskäufe, Sonderbeihilfen oder zusätzliche Subventionen werde er frisches Geld bewilligen. Denn für die Bundesrepublik wäre das ein Verlustgeschäft: Als Nettozahler würde sie aus Brüssel nur einen Teil der Mittel zurückbekommen, die sie für die Mitfinanzierung in den anderen EU-Ländern nach Brüssel überweisen muss.

Postmoderner Absolutismus

In einem tieferen Sinne ist die europäische BSE-Krise allerdings symptomatisch für jene Malaise, die in Nizza fast zum Scheitern der Verhandlungen geführt hätte. Die Herrschaft des Rates – in Sachen BSE sind das die fünfzehn nationalen Agrarminister – hat sich zu einer postmodernen Form von Absolutismus entwickelt. Der Rat ist Exekutive, Legislative, Finanzier und Kontrolleur zugleich. Auf diesen wunden Punkt weist der Europa-Abgeordnete Elmar Brok zu Recht hin. Montesquieu dreht sich im Grabe herum. Und wenn wir – im Geiste Karl Poppers – Demokratie als eine Regie-

rungsform definieren, die es den Regierten ermöglicht, sich schlechter Herrscher ohne Blutvergießen zu entledigen, dann ist der Rat alles andere als eine demokratische Institution. Eher gleicht er dem zu Regensburg tagenden Immerwährenden Reichstag.

Es ist eine Illusion zu glauben, dass die im Rat versammelten Repräsentanten der nationalen Exekutive einer demokratischen Kontrolle wenigstens insofern unterliegen, als sie vor ihren heimischen Parlamenten und Wählern Rechenschaft ablegen müssen. In der Praxis lässt sich die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen und Versäumnisse gerade nicht einzelnen Ratsmitgliedern zuordnen und damit dingfest machen. Außerdem haben die nationalen Parlamente in der Praxis gar keine echte Möglichkeit zur Korrektur.

Das wird sich in der Debatte über die Ratifizierung des Vertrags von Nizza einmal mehr zeigen. Auch dessen Vorgänger – der viel weiter gehende Vertrag von Maastricht (1991/92) und der schon weniger ehrgeizige von Amsterdam (1997) – haben die Hürde der Ratifikation genommen. Mit Ach und Krach zwar – aber was zählt, ist das Ergebnis. Der Vertrag von Nizza (2000/01) wird den nationalen Abgeordneten ebenfalls nach dem Motto „Friss oder stirb!“ vorgelegt werden. Da nur die wenigsten von ihnen bereit sein dürften, die Schuld an einer schweren Krise der EU auf sich zu laden, wird die Mehrheit die Zähne zusammenbeißen und zustimmen. Größere Hoffnung liegt für Gegner des Vertrages in der Aussicht, dass in dem einen oder anderen EU-Land (namentlich in Dänemark) das Volk bei Referenden für Überraschungen sorgen könnte.

Das Europäische Parlament – also das einzige auf EU-Ebene existierende Organ demokratischer Kontrolle – nehmen die fünfzehn Staats- und Regierungschefs der EU offenbar nicht besonders ernst. Für

diese Hochnäsigkeit gibt es ein sicheres Indiz: Noch in tiefer Nacht debattierten die Gipfelteilnehmer mit aller Leidenschaft über die Stimmenwägung im EU-Ministerrat. Das stand in keinem Verhältnis zu der Geschäftsmäßigkeit, mit der sie zuvor die Frage der nationalen Repräsentanz in der EU-Kommission und im Europäischen Parlament behandelt hatten. Für Staatspräsident Chirac war es offenbar kein größeres Problem, den Deutschen mit Rücksicht auf ihre Bevölkerungsgröße 99 Abgeordnete (gegenüber 72 für Frankreich) in Straßburg zuzugestehen, während er auf strikter Gleichbehandlung – jeweils 29 Stimmen für Deutschland und Frankreich – im Rat bestand.

Alarmierender Vorschlag

Deutsche Diplomaten hatten sich vor Nizza noch für den Gedanken erwärmt, dass der Rat das Recht erhalten sollte, mit qualifizierter Mehrheit Entscheidungen der EU-Kommission zu annullieren. Daraus ist nichts geworden – aber dass ein solcher Vorschlag überhaupt erwogen wurde, muss alarmieren. Denn diese Tatsache bedeutet, dass es in der nationalen Exekutive Kräfte gibt, die am liebsten die beiden „unitarischen“ EU-Organen Kommission und Parlament zulasten des „intergouvernementalen“ EU-Ministerrats schwächen würden. Gegen eine stärkere Kontrolle der EU-Kommission durch den Rat wäre nichts einzuwenden, wenn dieser als zweite Kammer der europäischen Legislative zusammen mit dem Straßburger Parlament eine solche Möglichkeit erhielte. Aber davon sind wir noch meilenweit entfernt. Dieses institutionelle Arrangement würde nämlich voraussetzen, dass die EU in eine Europäische Republik mit eigener Verfassung transformiert wird.

Wenn Politiker die Ergebnisse ihrer eigenen Arbeit als „historisch“ würdigen, dann ist Vorsicht angebracht. Das gilt auch für den Europäischen Rat in Nizza,

den „Reformgipfel“ zu nennen die Ehrlichkeit verbietet. An der Côte d’Azur kreierte ein Berg, und ein mickriges Mäuslein wurde geboren.

Gleichwohl ist das Prädikat „historisch“ angebracht, und zwar deshalb, weil die EU in Nizza den Weg zum „Europa der 27“, zur „Wiedervereinigung Europas“ – oder wie auch immer man das Ziel der Erweiterung benennen will – unwiderruflich beschritten hat.

Die Türkei – das ist in der Berichterstattung über Nizza kaum durchgedrungen und soll deshalb hier erwähnt werden – spielt nach wie vor nicht in der Kandidatenliga mit. In seinem gegenwärtigen Zustand hätte der Europäische Rat diesen Brocken wohl auch gar nicht verkraftet. Mit ihrer Bevölkerung rangiert die Türkei hinter Deutschland, aber vor Großbritannien, Frankreich und Italien. Wenn sie eines Tages *ante portas* steht, kommt die qualvolle Debatte über die Stimmenwägung im EU-Ministerrat erneut auf die Tagesordnung der EU – so viel steht heute schon fest. Freilich dürfte die Neigung, dieses Fass wieder aufzumachen, in nächster Zeit gering sein.

Markierung der Kompromissgrenze

Der Gipfel von Nizza ist zweitens auch deshalb „historisch“ zu nennen, weil er unbarmherzig die Kompromissgrenze markiert, über die sich ein Europa der Nationalstaaten nicht – oder nur noch unter allergrößten Mühen – hinausbewegen kann. Gipfeldiplomatie *à la Niçoise* hat keine Zukunft mehr. Die Quadratur des Kreises, der Umschlag von der intergouvernementalen Quantität in die unitarische Qualität will einfach nicht gelingen. Die jetzt mit Hoffnungen überfrachtete Parole vom „Post-Nizza-Prozess“ wird diese Einsicht auf Dauer nicht verdecken können. Denn auch dieser Prozess kann nennenswerte Integrationsfortschritte nur dann herbeiführen, wenn die Nationalstaaten über ihren eigenen Schatten

springen. Es gibt jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass sie dazu in absehbarer Zukunft bereit sein werden.

Gewiss, die Staats- und Regierungschefs der EU haben den guten Vorsatz gefasst, bis 2004 eine klare Abgrenzung der Kompetenzen von europäischer, nationaler und regionaler Ebene zu formulieren. Im Prinzip ist auch zu begrüßen, dass mit der feierlichen Proklamation einer (noch längst nicht rechtsverbindlichen!) EU-Grundrechtscharta der erste, zaghafte Schritt in Richtung einer europäischen Verfassung getan wurde. Doch die nationalen Widerstände auf dem Weg zu diesem Ziel sind massiver denn je. Und es gibt nicht mehr die Gunst der Stunde, die in Maastricht – kurz nach der Wiedervereinigung Deutschlands, kurz nach dem Ende des Kalten Krieges – den großen Sprung vorwärts zum Euro ermöglichte.

Ausweg nach vorn

Vielleicht weist die Entstehungsgeschichte der EU-Grundrechtscharta einen Ausweg nach vorn. Dann allerdings müssten die Mitgliedstaaten den „Post-Nizza-Prozess“, insbesondere die Erarbeitung des in Deutschland von vielen Politikern befürworteten Verfassungsvertrages, einem parlamentarisch legitimen Konvent anvertrauen. Das klingt freilich viel zu schön, um wahr zu sein.

Am Ende ihres Gipfeltreffens stellten die fünfzehn Staats- und Regierungschefs der EU das schmeichelhafte Zeugnis aus, sie sei nunmehr „erweiterungsfähig“. Ob sie das tatsächlich ist, daran lässt sich mit guten Gründen zweifeln. Nizza hat die „Überbleibsel“ von Amsterdam nur zum Teil aus dem Weg geräumt:

– Zwar wurde in einer Reihe von Fällen das nationale Vetorecht im Rat abgeschafft, aber es bleibt in den wichtigsten Bereichen (internationaler Handel, Steuern, Asyl und Einwanderung, Strukturfonds) bestehen, zumindest vorläufig.

– Zwar gilt ab 2005 für Brüssel das Prinzip „ein Kommissar pro Land“; eine Strafung der Kommissionsarbeit erhoffen sich die Mitgliedstaaten davon, dass der Kommissionspräsident eine Art Richtlinienkompetenz erhält. Aber wenn die EU schließlich auf 27 Mitglieder angewachsen ist, soll über eine Verkleinerung der Kommission verhandelt werden. „Viel Glück!“, möchte man da den Chefs nach den Erfahrungen von Nizza zurufen.

– Zwar ist für die Stimmenwägung im EU-Ministerrat ein Kompromiss gefunden worden, zwar konnten sich die seit jeher besonders integrationsfreundlichen Benelux-Länder mit ihren insgesamt 26,4 Millionen Einwohnern zusammen 29 Stimmen – das heißt das Gewicht eines der vier großen Länder (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien) – erkämpfen, wahr ist aber auch, dass die Mitgliedstaaten künftig mehr Blockademöglichkeiten haben als bisher. Die Handlungsfähigkeit des Rates nimmt dadurch ab. Im Blick auf die EU-Erweiterung war das Gegenteil angestrebt worden.

– Nach alledem hat Elmar Brok das Ergebnis der Verhandlungen zu Recht als „ersten wirklichen Integrationsrückschritt seit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung 1954“ bezeichnet.

Kühne Erwartungen

Doch der politische Wille setzt Ausrufezeichen, die erfahrungsgemäß stärker sind als alle Fragezeichen zusammen. Somit käme es für die Erweiterung nur noch darauf an, ob und wann die Kandidaten das begehrte Zertifikat „beitrittsfähig“ erhalten. Ab 2003 steht ihnen das Tor zur EU offen. In Nizza haben die fünfzehn Altmitglieder die kühne Erwartung geäußert, dass die ersten neuen Mitgliedsnationen schon nach der Europawahl 2004 durch eigene Abgeordnete im Straßburger Parlament vertreten sein

werden. Straßburg selbst muss zuvor jedem Beitritt mit absoluter Mehrheit zugestimmt haben. Sein Nein ist in dieser Frage ebenso unwahrscheinlich wie ein ablehnendes Votum nationaler Parlamente.

Eher ist damit zu rechnen, dass einzelne Regierungen ihre wohlweislich nicht offen ausgesprochenen Vorbehalte dadurch ins Spiel bringen, dass sie die Beitrittsverhandlungen mit schwer erfüllbaren Forderungen überfrachten und blockieren. Bundeskanzler Schröder hat das mit seiner Forderung nach langen Übergangsfristen für die volle Freizügigkeit zwischen Alt- und Neumitgliedern bereits vorexerziert.

Die historische Bedeutung des Gipfels von Nizza liegt drittens in der Tatsache, dass er den seit Jahrzehnten schlechtesten Stand der deutsch-französischen Beziehungen symbolisiert. Bei aller außenpolitischen Kontinuität von Kohl zu Schröder – hier wird ein Bruch erkennbar, dessen negative Folgen noch gar nicht abzusehen sind.

Fehlendes Kraftzentrum

Der EU fehlt gegenwärtig ein Kraftzentrum. Keiner von den heutigen EU-Granden besitzt die nötige Autorität, um die Integration energisch und geduldig voranzutreiben. Chirac ist kein Mitterrand, Schröder kein Kohl, Prodi kein Delors. Außenminister Fischers Europa-Rhetorik war in den entscheidenden Monaten vor Nizza wesentlich engagierter als sein Bemühen um ein gutes Verhältnis zum französischen Kollegen Védrine.

Über die Mängel der französischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 und Chiracs miserable Verhandlungsführung ist schon alles Notwendige gesagt und geschrieben worden. Zumeist blieb allerdings unerwähnt, dass es von deutscher Seite keinen ernsthaften Versuch gegeben hat, dem französischen Partner aus der Klemme herauszuhelfen,

in die er sich durch eigene Fehler hineinmanövriert hatte. Schröder und Fischer schauten dem traurigen Spiel lächelnd zu. Den deutsch-französischen Motor lähmt ein Kolbenfresser – und für diesen Befund ist es gleichgültig, wer oder was die Schuld daran trägt.

So bleibt wohl eine der wenigen europäischen Chancen ungenutzt, die der Vertrag von Nizza bietet. Was wird ohne Deutschland und Frankreich aus der „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen Mitgliedstaaten, die bei der europäischen Integration schneller vorankommen wollen als andere? Gegenüber dem Vertrag von Amsterdam, der die Bildung solcher Pioniergruppen an die Zustimmung aller Mitgliedstaaten knüpfte, stellt der Vertrag von Nizza insoweit einen substantziellen Fortschritt dar. Er gestattet nämlich die verstärkte Zusammenarbeit, wenn mindestens acht EU-Mitglieder sich dazu bereit finden – und unter der selbstver-

ständlichen Voraussetzung, dass neue Interessenten jederzeit hinzustoßen können.

Großmachtpolitik des „Als ob“

Vielleicht wird Nizza in Erinnerung bleiben als der Augenblick, in dem die so oft beschworene neue Außenpolitik der „Berliner Republik“ erstmals Kontur gewann. Es handelt sich um eine Großmachtpolitik des „Als ob“, denn ihr entspricht keine hinreichende militärische Stärke; insofern hatte übrigens die französische Seite gar nicht so Unrecht mit ihrem absurden Argument, Deutschland könne im EU-Ministerrat nicht mehr Stimmen als Frankreich beanspruchen, weil das demographische Übergewicht der Deutschen durch den Kernwaffenbesitz der Franzosen kompensiert werde.

Ernster zu nehmen war das Argument, es gebe Absprachen zwischen Adenauer und de Gaulle sowie zwischen Kohl und

Eingang des Europapalais in Straßburg. Foto: Vario-Press



Mitterrand, dass die Bundesrepublik die deutsch-französische Parität im Rat niemals infrage stellen werde. Maliziös lächelnd meinte Schröder in Nizza, er habe im Bundeskanzleramt nach entsprechenden Akten suchen lassen – und seine Mitarbeiter hätten nichts gefunden. Deshalb werde er wohl seinen Amtsvorgänger Kohl selbst fragen müssen. Das wird er jetzt nicht mehr zu tun brauchen, denn durch die Einführung eines demographischen „Sicherheitsnetzes“ hat Berlin im EU-Ministerrat einen verkappten Machtzuwachs erzielt. Ein Rechenexempel genügt, um die substanzielle Verbesserung sichtbar zu machen: Bei Ratsentscheidungen muss auf Antrag künftig nachgeprüft werden, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentiert. In diesem Rahmen würde Deutschland siebzehn Prozent in die Waagschale werfen können, Frankreich dagegen nur 12,2 Prozent.

Tiefere Ursachen des Bruches

Doch das ist nicht der entscheidende Punkt. Solange nur beide Seiten daran festhalten, dass ihre Partnerschaft von existenzieller Bedeutung ist, werden Deutschland und Frankreich im Rat nicht gegeneinander stimmen – egal, wer über welches Stimmengewicht verfügt. Der jetzt sichtbar gewordene Bruch hat tiefere Ursachen. Da ist auf der einen Seite die französische Furcht, durch die geplante EU-Erweiterung an Einfluss zu verlieren und an den Rand gedrängt zu werden, während Deutschland einen Zugewinn an Zentralität erzielt und damit als der große Gewinner dasteht. Und auf der anderen Seite gibt es zu wenige Signale aus Berlin, die diese Furcht zerstreuen. Im Gegenteil, das Auftreten einiger deutscher Diplomaten scheint von neuer Wilhelmstraßen-Nostalgie zu zeugen.

Bundesaußenminister Fischer hat in seinem politischen Leben schon zu viele

Wendungen und Wandlungen vollzogen. Bisher hat er in der Europapolitik mit einiger Eleganz die Rolle des politischen Großneffen von Helmut Kohl gespielt. Zuzutrauen wäre ihm freilich auch, dass er um der eigenen Macht willen sogar den Brückenschlag zwischen deutschnationaler und grüner Gesinnung versuchen würde. „Mein langer Lauf zu mir selbst“ fände damit einen krönenden Abschluss. Schon seit dem Frühjahr 1999 wird aus Fischers unmittelbarer Umgebung kolportiert, dass er an keinem Geringeren als Gustav Stresemann Maß nimmt.

Nur bei extrem kurzsichtiger Betrachtung mag der Eindruck entstehen, dass Deutschland ein besonders enges Verhältnis zu Frankreich nicht mehr braucht, dass es sich von dieser Partnerschaft wie von einer lästigen Fessel befreien kann. Doch das wäre ein fataler Irrtum. Und sei es nur deshalb, weil es in unserem nationalen Interesse liegt zu verhindern, dass Frankreich innerhalb der EU eines Tages gegen Deutschland koalitiert.

Gefahr der Isolation

Natürlich ist ein Rückfall in machtpolitische Rivalitäten nach dem Muster des neunzehnten Jahrhunderts nicht mehr zu befürchten. Die Risiken sehen heute anders aus. Mit der Erweiterung werden die Bindungen innerhalb der EU lockerer werden; zugleich verringert sich die Chance, diesen Verlust an Kohäsion durch Vertiefung der Integration wettzumachen. In Berlin wächst dementsprechend die Versuchung, Bismarcks prestigeträchtiges „Spiel mit fünf Kugeln“ neu zu inszenieren. Das mag eine Zeitlang gutgehen. Aber am Ende könnte eine zunehmende Isolation die Freude an der neuen Großmachtrolle vergällen.

Und dann wird es sich als Fehler erweisen, alte Freundschaften nicht ausreichend gepflegt zu haben.