

Die Europäische Union zwischen Durchwursteln und Grand Design

„Und hinterm Horizont geht's weiter ...“

Burkard Steppacher

Und wieder spitzt sich alles zu. Europas Zukunft steht auf Messerschneide. Wenn jetzt nicht die richtige Reform vorgenommen wird, dann ist entweder die Erweiterung oder – wenn die Regierungskonferenz misslingt – vielleicht das Überleben der Europäischen Union insgesamt gefährdet. So die eine, systematische Meinung, für die es zweifellos gute Gründe gibt.

Andere argumentieren gelassener: In ihren Augen ist die EU mit der Jahrzehntelang praktizierten Methode der kleinen Reformen am erfolgreichsten gefahren. Nur unabsehbarer Handlungsdruck zwingt zu Reformen. Von dieser Vorgehensweise werde man auch künftig nicht abgehen können, so der pragmatische Ansatz.

Der enge Zusammenhang zwischen der Erweiterung der EU einerseits und ihrer inhaltlichen und institutionellen Vertiefung andererseits war bereits Mitte der neunziger Jahre überaus deutlich geworden. Die Regierungskonferenz 1996/97, die die Änderungen zum Vertrag von Amsterdam aus handelte, sollte die entscheidenden Voraussetzungen schaffen, um den an einem Beitritt interessierten mittel- und osteuropäischen Staaten die EU-Mitgliedschaft zu ermöglichen. Erst anschließend, im Frühjahr 1998, war die EU bereit, konkrete Bei-

trittsverhandlungen mit den am besten qualifizierten Bewerberstaaten zu eröffnen. Doch wurden EU-intern – nach dem Abklingen der ersten Euphorie über den „irreversiblen Fortschritt“ der EU in Amsterdam – alsbald die weiterhin bestehenden Defizite deutlich, welche die EU auf dem Weg zur Erweiterung zwingend regeln muss.

Regierungskonferenzen

Unzweifelhaft waren in Amsterdam wichtige Änderungen beschlossen worden. Ebenso eindeutig aber machen das Vertragswerk und seine Protokolle auch deutlich, dass über wesentliche Fragen keine Einigung erzielt werden konnte. Die drei betreffenden Themen werden oft beschönigend als Amsterdamer *left overs* bezeichnet, gleichwohl sind diese so genannten „Überbleibsel“ ganz entscheidende Fragen für das Funktionieren der zentralen Institutionen der EU, wenn diese mit der Erweiterung nicht zwangsläufig handlungsunfähig werden soll. Dies in Kauf zu nehmen wäre verantwortungslos.

Deswegen wurden, kaum dass der Amsterdamer Vertrag in Kraft getreten war, bereits die Vorbereitungen für eine neue Regierungskonferenz getroffen. Schwerpunkt-

mäßig will die derzeit laufende „Regierungskonferenz 2000“ die offenen Amsterdamer Punkte regeln, doch wird mittlerweile auch über weiter führende Themen verhandelt.

Strittige Fragen

Die scheinbar einfachste Frage ist die nach der Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission: Schon in Amsterdam war man sich darüber im Klaren, dass das heutige System (je Mitgliedstaat ein beziehungsweise zwei Kommissare) in einer erweiterten EU nicht unbegrenzt fortgeführt werden kann.

Solange man seitens der Mitgliedstaaten jedoch nicht bereit ist, einem politisch gestärkten Kommissionspräsidenten freie Hand bei der Zusammensetzung seiner Kommission zu geben, muss eine andere Lösung gefunden werden, um die Zahl der Kommissare zu begrenzen. Die verschiedentlich diskutierte Idee einer festen Obergrenze, zum Beispiel zwanzig Kommissare, ist aber nicht nur willkürlich, sondern auch gefährlich, würde so doch der bisher eherne Grundsatz der EU „Jeder Mitgliedstaat an jedem Tisch“ nicht mehr gelten. Die Akzeptanz der Kommission wäre in den jeweils nicht berücksichtigten Ländern gefährdet, zumal das Verfahren einer rotierenden Besetzung der Kommission kompliziert und transparent sein dürfte. Dem möglichen Effizienzgewinn steht hier ein hoher Legitimitätsverlust entgegen.

Die einfachste, nächst liegende und plausibelste Lösung wäre insofern die Begrenzung der Kommission auf nur mehr einen Kommissar je Mitgliedstaat – sollte man meinen. Dagegen erhebt sich aber starker Widerspruch aus Spanien, das nur dann auf seinen zweiten Kommissar verzichten will,

wenn es im Gegenzug bei der Stimmengewichtung im (Minister-)Rat künftig besser gestellt wird. Spanien versteht sich mit 39 Millionen Einwohnern als großer Mitgliedstaat in der Europäischen Union. Bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat hat das Land derzeit acht Stimmen, gegenüber Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien mit je zehn Stimmen.

Die künftige Stimmenverteilung im Rat – dem wichtigsten EU-Organ – ist deswegen von so großer Bedeutung, weil als Folge der anstehenden Erweiterung vorwiegend kleinere Staaten in die EU kommen und sich so die Gewichte stark zu Lasten der größeren Staaten verschieben werden. Im Extremfall könnten so, bei Fortschreibung der heutigen Stimmgewichte, im Rat Entscheidungen fallen, die nicht die Mehrheit der Bevölkerung der EU repräsentieren.

Eng verbunden mit dieser Frage ist der dritte, besonders strittige Punkt auf der Tagesordnung der Regierungskonferenz: die Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat auf weitere Politikfelder. Je mehr Mitglieder die EU zählen wird, umso eher steht sie in den Bereichen mit Einstimmigkeitserfordernis vor der Gefahr der Lähmung durch nationale Vetos. Abstimmungen mit Einstimmigkeit müssen daher künftig auf wirklich existentielle Fragen beschränkt werden.

Gefahren des Vetos

Denn die Erfahrung lehrt: Besteht die Möglichkeit eines Vetos, ist stets auch ein (innen-)politischer Druck zur Ausübung eines Vetos vorhanden. Demokratische Entscheidungsprozesse fallen nun aber üblicherweise per Mehrheit, gegebenenfalls mit (hyper-)qualifizierter Mehrheit. Die mögliche Konsequenz von Mehrheitsentschei-

„Und hinterm Horizont geht's weiter...“

dungen wäre – natürlich! – ein eventuelles Überstimmwerden im Rat, andererseits würde sich der Entscheidungsprozess verbessern, insofern das Veto sein Erpressungspotenzial verlöre und finanziell preiswerte Kompromisse in der EU möglich würden. Die problematischen Ergebnisse der „Agenda 2000“ sind ein plastisches Beispiel dafür, dass der Zwang zu Einstimmigkeit speziell für wohlhabende Länder teuer sein kann.

Ohne eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen auf weitere Politikfelder besteht die Gefahr, dass durch das Schnüren von Verhandlungspaketen der „package deal“ das neue Symbol Europas wird: Also nicht mehr Europa auf dem Stier, sondern der Lastesel mit zugeschnürtem Sack! Am logischsten wäre es natürlich, mittelfristig die EU institutionell zu einem Zweikamersystem umzubauen, mit einem in seiner Funktion gestärkten Europäischen Parlament als „Völkerkammer“ und dem Rats als „Staatenkammer“, so dass alle Entscheidungen eine doppelte Legitimation erhalten.

Gegenüber solchen Vorschlägen bestehen aber große Vorbehalte. Um überhaupt zu einer Verbesserung des EU-Institutionengefüges zu kommen, bemüht sich die derzeit amtierende französische EU-Präsidentenschaft, die unerledigten Hausaufgaben der Portugiesen aufzuarbeiten, und will als Ergebnis der Regierungskonferenz bis zum EU-Gipfel im Dezember 2000 in Nizza einen konsensfähigen Reformvorschlag vorlegen. Von einem großen Wurf (*Grand Design*) ist man noch weit entfernt. Angesichts des gegenwärtigen Herumwurstelns an Detailfragen sprechen Spötter bereits doppelsinnig von einem „Nice“ Treaty. Als konkrete Lösungsvorschläge werden derzeit vor allem ein „System der doppelten Mehrheit“ innerhalb des Rats oder aber eine präzisere, dif-

ferenzierte Stimmenspreizung diskutiert. Doch herrscht darüber gegenwärtig noch große Uneinigkeit.

Ungeachtet dessen, wie umfangreich es zur vertraglichen Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen kommt, wollen die integrationsfreudigeren Staaten in der EU erreichen, dass ihnen der Einstieg in eine „verstärkte Zusammenarbeit“ in bestimmten Politikfeldern auch ohne Zustimmung aller EU-Mitglieder ermöglicht wird. Das Thema ist – innerhalb wie außerhalb der EU – umstritten, denn insbesondere die zögerlicheren EU-Mitglieder beziehungsweise die potentiellen Neumitglieder befürchten, dass sie so allzu leicht abgekoppelt oder in eine Art Mitgliedschaft zweiter Klasse gedrängt werden könnten. Beispiele aber zeigen, wie die Einführung des Euros oder das Schengen-Abkommen, dass das Vorangehen einiger weniger letztlich zu einem starken Motor und Impuls für die übrigen EU-Mitglieder werden kann.

Kleine oder große Reform?

Damit könnten die Grundlagen für die EU-Erweiterung gelegt sein. Mit dieser insgesamt recht minimalistischen Zielsetzung sind die Erwartungen an die ursprünglich recht ambitioniert gestartete „Regierungskonferenz 2000“ allerdings stark reduziert. Weiter gehende Vorschläge für Reformen der EU scheinen derzeit nicht realisierbar.

Sowohl von Seiten der Wissenschaft wie der Politik wird insbesondere das Fehlen eines klaren Kompetenzenkatalogs in der EU bemängelt, in dem festzulegen wäre, welche politische Ebene wofür zuständig ist. Denn neben der horizontalen Kompetenzenverteilung (zwischen den verschiedenen EU-Institutionen) ist in der Europäischen Union eine klarere vertikale Kompetenzabgren-

zung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen (von der EU bis zur kommunalen Ebene) dringend erforderlich. Nur so kann der besondere, föderal-subsidiäre Charakter der EU langfristig gesichert und gestärkt werden.

Parallel zur Regierungskonferenz wird derzeit über eine eigenständige EU-Grundrechtscharta beraten. Die anfängliche Annahme, dass die Ergebnisse der Konventsberatungen ebenfalls bereits in Nizza in den EU-Vertrag aufgenommen werden könnten, muss mittlerweile aber mit einem großen Fragezeichen versehen werden.

Noch weniger Chancen auf rasche Umsetzung haben die Überlegungen, die im Auftrag der Europäischen Kommission von einer Wissenschaftlergruppe am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz ausgearbeitet wurden. Der Vorschlag, das umfangreiche EU-Recht besser und bürgerfreundlicher zu strukturieren und in einen lesbaren „Basisvertrag“ (Grundvertrag) sowie in einen Teil mit Ausführungsbestimmungen zweizuteilen, wurde zwar im Dehaene-Bericht im Oktober 1999 aufgegriffen und von der Kommission und dem Europäischen Parlament befürwortet, doch zögern die Mitgliedstaaten, den bereits vorhandenen Konstitutionalisierungsgrad der EU in diesem Maße transparent werden zu lassen.

Entgegen den öffentlichen Bekundungen mangelt es nicht so sehr an Zeit, es mangelt vor allem an politischem Mut. Erneut wird vertagt oder allenfalls die „kleine Lösung“ angestrebt.

Die jüngsten Erklärungen, nach Abschluss der Regierungskonferenz werde im Jahr 2005 eine neue, „Große Regierungskonferenz“ einberufen, in der dann „alle“ offenen Fragen behandelt würden, mutet ange-sichts der gegenwärtigen Probleme wie eine billige eschatologische Heilslehre an. Solange Änderungen ausschließlich in Regierungskonferenzen ohne umfassende Beteiligung des Europäischen Parlaments abgehandelt werden und der Europäische Rat mit seinen problematischen Entscheidungsverfahren letztlich in anderthalb Tagen in einem „Durchbruch“ entscheiden soll, was den Ministern und ihren Beamten monatelang nicht gelingt, so lange werden keine befriedigenden und für mehr als einige Jahre tragfähigen Vertragsreformen entstehen.

Nach Nizza hat die EU vielleicht einen aktualisierten Vertrag, doch gilt die ungeduldige Erwartung der siebziger Jahre „Und hinterm Horizont geht's weiter...“ als Leitmotiv für den unverändert hohen Reformbedarf der Europäischen Union.

Wahrhaft wehrhaft

Ohne die religio, die Rückbindung an Gott, ist die Werteordnung, die sich eine Gesellschaft gibt, gefährdet. Das ist die eigentliche Antwort auf die Frage nach dem Aufbrechen menschenverachtender Ideologie und Gewalt in diesem Land. Eine Demokratie, die wahrhaft wehrhaft sein will, sollte sich dessen bewusst sein.

(Rudolf Zewell am 18. August 2000 im *Rheinischen Merkur*)