





01 / 2004

Reform-Spotlight

Mit Nizza am Abgrund?

Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel

Thomas Fischer und Almut Metz

Die Europäische Verfassung, das erste gemeinsame Großprojekt der EU-25, ist vorerst gescheitert. Der Brüsseler Gipfel am 12./13. Dezember 2003 hat das Bild einer zerstrittenen großen Europäischen Union gezeichnet, die in historischer Stunde nicht in der Lage ist, nationale Interessen zurück zu stellen. Obwohl die substanziellen institutionellen und prozeduralen Fortschritte des Konventsentwurfs längst noch nicht vom Tisch sind, bleiben sie vorerst unverwirklicht. Unmittelbare Folge davon ist vielerorts Verunsicherung über die Beschaffenheit und Belastbarkeit des vertragsrechtlichen Fundaments, das die erweiterte Europäische Union im Falle eines endgültigen Fehlschlags des Verfassungsprozesses tragen muss. Was bedeutet es für eine EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten, wenn Europa keine neue konstitutionelle Grundordnung erhält und der Vertrag von Nizza weiterhin gilt?

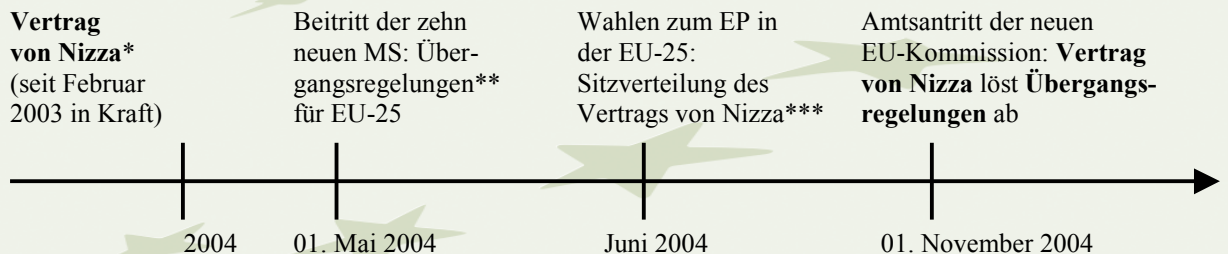
Zwischenzeitlich erweckte die öffentliche Debatte den Eindruck, mit dem vorläufigen Scheitern der Regierungskonferenz stehe nicht nur die Erweiterungsfähigkeit der EU auf dem Spiel, sondern die Union gar vor einem europarechtlichen Vakuum. Doch die EU ist am Vorabend der Erweiterung nicht bar vertragsrechtlicher Grundlagen. Technisch gesehen hat sie sich bereits mit dem Gipfel von Nizza auf die größte Erweiterung ihrer Geschichte vorbereitet. Die dort beschlossenen Vertragsänderungen sind am 01. Februar 2003 in Kraft getreten. Für eine Übergangszeit von einigen Monaten – vom Beitritt der Neumitglieder am 01. Mai 2004 bis zum Amtsantritt der neuen Kommission am 01. November 2004 – finden darüber hinaus die Vereinbarungen der Europäischen Räte von Brüssel (24./25. Oktober 2002) und Kopenhagen (12./13. Dezember 2002) Anwendung. Für dieses „Interregnum“ gilt im Grundsatz, dass die Stimmenverteilung im Rat und der institutionelle Besetzungsschlüssel der EU-15 zunächst für die EU-25 fortgeschrieben werden.

Notwendig wurde diese Übergangsregelung nicht zuletzt deshalb, weil 2004 ein turbulentes Jahr für die Europapolitik ansteht. Der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten verändert die Größe und Zusammensetzung der Institutionen grundlegend. Dennoch müssen diese bereits mit den Beitritten im Mai in der Lage sein, das Tagesgeschäft der EU-25 aufzunehmen. Und dies, obwohl die Wahlen zum Europäischen Parlament in den Mitgliedstaaten erst im Juni stattfinden und die erste „erweiterte“ Kommission ihr Amt nicht vor Herbst antreten wird.

Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, D-33311 Gütersloh, Tel.: +49 52 41/8 18 12 65 (Gütersloh), +32 2/2 80 28 30 (Brüssel), email: annette.heuser@bertelsmann.de; t.fischer@bertelsmann.de; URL: <http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Centrum für angewandte Politikforschung, Maria-Theresia-Str. 21, D-81675 München, Tel.: +49 89/21 80 13 17, Fax: +49 89/21 80 13 29, email: claus.giering@lrz.uni-muenchen.de; URL: <http://www.cap.uni-muenchen.de>

Abb.: Das vertragsrechtliche Jahr 2004



* Die Bestimmungen zur *Beschlussfassung im Rat* in der erweiterten EU sollten gemäß Vertrag von Nizza am 01. Januar 2005 in Kraft treten. Diese Bestimmungen wurden durch die Beschlüsse der Gipfel von Brüssel und Kopenhagen abgelöst. Demnach gilt Nizza in diesen Fragen bereits ab dem 01. November 2004.

** Fortschreibung der derzeitigen Stimmenverteilung im Rat für EU-25, 10 neue Kommissare ohne Geschäftsbereich.

*** Bereits seit 2003 162 Beobachter aus den Beitrittsländern, Sitze schon gemäß Schlüssel von Nizza verteilt.

Aus dieser vorübergehenden Ungleichzeitigkeit zwischen der Vollendung der aktuellen Erweiterungsrunde auf der einen und der Einsetzung der durch die kommenden Europawahlen legitimierten Institutionen der EU-25 auf der anderen Seite resultiert eine noch größere Komplexität des politischen Systems, als im Vertrag von Nizza ohnehin schon angelegt ist. Um etwas Licht in dieses Dunkel zu bringen, sollen im Folgenden die zentralen (Übergangs-) Regelungen dargestellt werden, die für den Rat, das Parlament und die Kommission des großen Europa Anwendung finden. Wie sich zeigt, sind die geltenden Bestimmungen aus dem Vertrag von Nizza – gemessen an Handlungsfähigkeit und demokratischer Legitimation – den einschlägigen Bestimmungen des Konventsentwurfs für eine Europäische Verfassung deutlich unterlegen.

1. Abstimmungsregeln im Ministerrat – das Blockadepotenzial wächst

Um der Erweiterung Rechnung zu tragen, sieht der Vertrag von Nizza ab dem 01. Januar 2005 eine neue Stimmengewichtung im Rat vor (Art. 3 Erweiterungsprotokoll). Da der Beitritt jedoch schneller vollzogen wird als erwartet, musste der Zeitplan entsprechend angepasst werden, um eine Einbindung der Neumitglieder bereits zum Zeitpunkt des Beitritts sicherzustellen. Deshalb wurde auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 beschlossen, die neue Stimmenverteilung von Nizza schon mit dem Amtsantritt der neuen Kommission am 01. November 2004 in Kraft zu setzen.

Für die Übergangszeit zwischen den Beitritten am 01. Mai 2004 und dem Amtsantritt der neuen Kommission wurde vereinbart, dass die bisherige Stimmenspreizung in der EU-15 für die Neumitglieder zunächst beibehalten wird, diese also zwischen zwei und zehn Stimmen erhalten. Gleichzeitig wird die qualifizierte Mehrheitsschwelle angepasst. Anstelle von derzeit 62 der insgesamt 87 Stimmen (= 71,26 %) sind in der

EU-25 zwischen Mai und Ende Oktober 88 von 124 Stimmen (= 70,97 %) für eine Gestaltungsmehrheit nötig. Umgekehrt erfordert eine Sperrminorität statt der mindestens 26 Stimmen in der EU-15 für diesen Zeitraum 37 Stimmen.

Im Anschluss an diese Übergangsregelung tritt ab dem 01. November 2004 die neue Stimmengewichtung des Vertrags von Nizza mit einer Spreizung zwischen drei und 29 Stimmen in Kraft. Gleichzeitig wird ab diesem Zeitpunkt auch die Mehrheitsschwelle erhöht. Eine qualifizierte Mehrheit wird in der EU-25 erst bei 232 von insgesamt 321 Stimmen erreicht, d.h. die Schwelle liegt bereits bei stattlichen 72,27 %. In der EU-27 – also nach dem voraussichtlichen Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2007 – sollen die Hürden für Gestaltungsmehrheiten sogar noch höher liegen: bei 255 von insgesamt 345 Stimmen, was 73,91 % der gewichteten Stimmen entspricht. Dadurch verändert sich aber im Vergleich zur EU-25 die Stimmenzahl kaum, die für Blockaden ausreicht. Sie liegt in der EU-27 nicht mehr bei 90, sondern bei 91 Stimmen.

Der bisherigen Entscheidungslogik, die die Entscheidungsverhinderung deutlich gegenüber der Bildung von Gestaltungsmehrheiten begünstigt, wird demnach weiter Vorschub geleistet. Damit aber nicht genug: Hinzu kommt noch, dass mit dem 01. November 2004 auch die „dreifache Mehrheit“ des Vertrags von Nizza in Kraft tritt. Mehrheitsentscheidungen müssen demnach nicht nur wie bisher die Mehrheitsschwelle der gewichteten Stimmen erreichen und die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen, sondern darüber hinaus auch – auf Antrag eines Mitgliedstaates – 62 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren.

Zwar ist die Beschlussfähigkeit der erweiterten EU mit den Bestimmungen von Nizza, Brüssel und Kopenhagen sichergestellt, die Handlungsfähigkeit der Union bleibt jedoch eingeschränkt. Verglichen mit der doppelten Mehrheit im Verfassungsentwurf des Konvents (> 50 % der Staaten und > 60 % der Bevölkerung) bedeuten diese Abstimmungsregeln für den Rat ein deutlich höheres Blockadepotenzial. Ob die EU-25 auf dieser Grundlage regierungsfähig bleibt, erscheint fraglich. An keinem anderen Punkt wird deutlicher, welchen Stellenwert die neue Verfassung für die Handlungsfähigkeit des großen Europa hat. Selbst wenn der Widerstand einzelner Mitgliedstaaten – wie Spanien und Polen – gegen die doppelte Mehrheit nur um den Preis der Erhöhung des Bevölkerungsquorums überwunden werden kann, wäre eine solche Kompromisslösung den Bestimmungen des Nizza-Vertrags eindeutig vorzuziehen.

2. Das Europäische Parlament – schon heute ein Haus mit neuen Bewohnern

Gegenwärtig setzt sich das Europäische Parlament aus 626 Abgeordneten zusammen, wobei sich der Schlüssel für die Sitzverteilung pro Mitgliedstaat zwischen sechs und 99 Sitzen bewegt. Im Anschluss an die Unterzeichnung der Beitrittsverträge für die zehn Neumitglieder am 16. April 2003 haben deren nationale Parlamente Beobachter ernannt, die bis zum Ende der aktuellen Wahlperiode an den Sitzungen des EP teilnehmen. Diese 162 Beobachter setzen sich bereits gemäß dem Verteilungsschlüssel des

Vertrags von Nizza zusammen und entsprechen damit der Sitzverteilung der Neumitglieder für die kommende Wahlperiode 2004-2009. Da der Verteilungsschlüssel von Nizza auf der EU-27 beruht, wurden die insgesamt 50 Sitze, die Bulgarien und Rumänien bei ihrem Beitritt zustehen werden, anteilig auf die EU-25 umgerechnet. Bei dieser Gelegenheit wurde der Nizza-Schlüssel korrigiert. Tschechien und Ungarn haben nun je zwei zusätzliche Sitze bekommen, nachdem der Vertrag von Nizza ihnen zwei Sitze weniger zugewiesen hat als den vergleichbar großen Ländern Belgien, Griechenland und Portugal. Sie ziehen im neu gewählten Parlament mit den genannten Ländern gleich und erhalten in der nächsten Wahlperiode je 24 Sitze.

Bis zu den Wahlen im Juni 2004 gehören dem Parlament also zunächst 788 Vollmitglieder und Beobachter an. In der anschließenden fünfjährigen Legislaturperiode wird die im Nizza-Vertrag für die EU-27 vorgesehene Obergrenze von 732 Sitzen voll ausgeschöpft. Sollten Bulgarien und Rumänien während der nächsten Legislaturperiode beitreten, steigt die Anzahl der Sitze vorübergehend auf 786 an (18 für Bulgarien, 36 für Rumänien), um dann entlang der Sitzverteilung von Nizza für die EU-27 wieder auf 736 Parlamentarier zu sinken. Die Aufstockung der Sitze von Ungarn und Tschechien wird wohl langfristig beibehalten werden, so dass die Obergrenze ab den EP-Wahlen 2009 bei 736 anstatt 732 Sitzen liegen wird.

Im Verfassungsentwurf des Konvents wurde die Obergrenze der Parlamentssitze ab 2009 bereits entsprechend angehoben. Dort ist außerdem vorgesehen, dass die höchstens 736 Sitze degressiv proportional entlang der mitgliedstaatlichen Bevölkerungszahlen verteilt werden müssen. Auch hier ist der Konventsentwurf dem Vertrag von Nizza klar überlegen, weil durch einen solchen Verteilungsschlüssel zumindest eine Annäherung an das demokratische Prinzip des gleichen Gewichts der Wählerstimme stattfinden würde.

3. Die Europäische Kommission gemäß Nizza – dem Konventsentwurf voraus?

Die Europäische Kommission besteht derzeit aus 20 Mitgliedern – je einem für die kleinen und mittleren Mitgliedstaaten, jeweils zwei für die „Großen“ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien. Mit den Beitritten im Mai kommen zehn Kommissare aus den neuen Mitgliedstaaten hinzu, so dass die Kommission zunächst 30 Mitglieder umfassen wird. Zwischen dem 01. Mai 2004 und dem Amtsantritt der neuen Kommission am 01. November 2004 behalten die bisherigen 20 Kommissare der EU-15 ihre Geschäftsbereiche, die zehn neuen Kommissare bleiben zunächst ohne eigene Portfolios. Sie werden den „alten“ Kommissaren beigeordnet und sollen die Möglichkeit der Rotation (im Takt von 2-3 Monaten) bekommen. Die zehn neuen Kommissare genießen in dieser Zeit volles Stimmrecht im Kommissionskollegium.

Ab dem 01. November 2004 gelten dann die Bestimmungen von Nizza für die erste „echte“ Kommission der EU-25, die vom neu gewählten Parlament bestätigt wird.

Demnach verfügt jeder Mitgliedstaat bis zu einer EU-27 über einen eigenen Kommissar, d.h. die „Großen“ verzichten auf ihren zweiten Kommissar. Dem Kollegium werden also zunächst 25 Mitgliedern angehören. Der Schlüssel „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ wird aber nicht lange Bestand haben: Die Nizza-Regelung sieht nämlich auch vor, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder ab einer EU-27 unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen muss, wobei der Rat die Kriterien für eine gleichberechtigte Rotation noch einstimmig verabschieden muss.

Da die EU-27 schon mit den Beitritten von Bulgarien und Rumänien – voraussichtlich im Jahr 2007 – Realität wird, müssen die Details dieser „reduzierten Kommission“ nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge schnellstmöglichst geklärt werden. Unter dem Vorbehalt, dass dies tatsächlich gelingt, wäre das Nizza-Modell dem Verfassungsentwurf des Konvents vorzuziehen. Dieser hält im Grundsatz an einem Kommissar pro Mitgliedstaat fest, auch wenn er eine Zweiteilung der Kommission in 15 stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Mitglieder aus den übrigen Mitgliedstaaten vornimmt.

Ob nun der Vertrag von Nizza weiterhin gilt oder die neue Verfassung kommt – in beiden Fällen ist es keineswegs sicher, dass die derzeitigen Bestimmungen zur künftigen Kommissionszusammensetzung unverändert bleiben. Wie sich in der Regierungskonferenz gezeigt hat, ist das Recht auf einen Kommissionssitz mit vollem Stimmrecht gerade für die kleineren und neuen Mitgliedstaaten nach wie vor eine zentrale Machtfrage.

Vor diesem Hintergrund dürfte es jedoch auch bei der Beibehaltung des Nizza-Vertrags schwierig werden, im Rat das nötige Einvernehmen über die Einzelheiten des künftigen Rotationsverfahrens in der EU-27 zu erzielen. Mit einiger Wahrscheinlichkeit wird es deshalb auf absehbare Zeit so sein, dass jeder Mitgliedstaat einen stimmberechtigten Kommissar stellt. Dass dadurch die Größe der Kommission zunimmt, muss nicht zwangsläufig zu Effizienzverlust führen. Vermieden werden kann diese Entwicklung am besten dadurch, dass die Organisations- und Richtlinienkompetenz des künftigen Kommissionspräsidenten ausgebaut und dieser in die Lage versetzt wird, eine sachgerechte Aufgabenverteilung innerhalb des Kollegiums vorzunehmen.

Fazit: Nizza als unbefriedigende Ersatzlösung

Mit dem Vertrag von Nizza ist die EU technisch betrachtet erweiterungsfähig. Nicht mehr und nicht weniger. In zentralen institutionellen Fragen würde der Verfassungsentwurf deutliche Fortschritte für ein Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten bringen, das politisch führbar und den Anforderungen an demokratisches Regieren genügen soll. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die institutionellen Innovationen des Konvents in den Blick nimmt. Die Schaffung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und des Amts eines Europäischen Außenministers oder die Neuordnung des Vorsitzes im Ministerrat tragen zu einer stärkeren Personalisierung und einer größeren Kontinuität der europäischen Politik bei. Zudem weitet der Verfassungsentwurf die

Anwendungsbereiche qualifizierter Mehrheitsentscheidungen aus und führt die gleichberechtigte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments als Regelverfahren in der Gesetzgebung ein. Wenn das große Europa langfristig entscheidungs- und handlungsfähig und den Leistungserwartungen der Bürger gerecht werden will, muss es den Weg einschlagen, den die Verfassung vorzeichnet. Diese Erfahrung wird die erweiterte EU im Laufe der kommenden Monate sehr schnell machen, wenn es in erweiterten Institutionen und mit neuen Verfahrensregeln ans europapolitische Tagesgeschäft der EU-25 geht. Der Leidensdruck wird zunehmen – und damit die Chancen für die Verabschiedung der Europäischen Verfassung.

Aber auch in diesem Fall wird die EU noch längst nicht zur Ruhe kommen. Zentrale Verfassungsbestimmungen wie die doppelte Mehrheit für Ratsabstimmungen, die stärker repräsentative Sitzverteilung im EP und die neue Zusammensetzung der Kommission sollen auch mit der neuen Verfassung erst 2009 in Kraft treten. Zumindest in diesem Punkt müssen wir also zunächst weiterhin mit Nizza leben. Dennoch stellt der derzeit geltende Vertrag in der längerfristigen Perspektive bestenfalls eine unbefriedigende Ersatzlösung dar.

Auch nach einer Einigung über den Verfassungsentwurf des Konvents wäre die EU jedoch noch längst nicht am Ende ihrer Geschichte angelangt. Es besteht im Hinblick auf den Entwurf nach wie vor reichlich Reformbedarf (vgl. „Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse“, Konvents-Spotlight 08/2003). Dies betrifft gleichermaßen die Organisations- und Richtlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten und seine Wahl durch das Europäische Parlament, eine klare Abgrenzung der Aufgaben des Europäischen Außenministers von denen des Präsidenten des Europäischen Rates, die Entwicklung eines Zwei-Kammer-Systems in der Gesetzgebung – d.h. die saubere Trennung von legislativen und exekutiven Funktionen des Ministerrates – sowie die konsequente Abstimmung mit Mehrheit im Ministerrat. Verglichen mit dem Vertrag von Nizza erreicht das große Europa aber schon mit dem Konventsentwurf ein neues Integrationsniveau.