

Rudolf Hrbek

# Der Vertrag von Nizza – eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess

*Bei der Regierungskonferenz Ende vergangenen Jahres in Nizza standen zur institutionellen Vorbereitung einer Erweiterung der EU um die Beitrittsländer insbesondere die Zusammensetzung und Größe der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat sowie die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auf der Tagesordnung. Wie sind die Ergebnisse der Regierungskonferenz zu bewerten?*

Der Vertrag von Nizza ist die vierte Vertragsänderung und -ergänzung, die innerhalb von nur 15 Jahren erfolgte. Die Serie von Reformen begann 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte; sie wurde fortgesetzt mit dem Vertrag von Maastricht 1992 und dem Vertrag von Amsterdam 1997<sup>1</sup>. Bei diesen Vertragsreformen ging es jeweils um die Bestimmung neuer und zusätzlicher Aufgabenbereiche, für die eine (Mit-)Verantwortung der Gemeinschaft festgelegt wurde. Sodann handelt es sich um Maßnahmen im gemeinschaftlichen Entscheidungssystem, dessen Institutionen und Verfahren betreffend. Schließlich ging es um Regeln, die das innere Gefüge des Integrationsverbands und die Gewichtsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft betreffen (wie etwa das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht) oder die sich auf grundlegende Aspekte des Staatenverbands EU, einem in steter Weiterentwicklung befindlichen politischen System *sui generis*, beziehen (wie etwa die Einführung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht oder die Festlegung von Grundwerten, denen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind – verbunden mit Verfahrensvorschriften für den Fall ihrer Verletzung durch Mitgliedstaaten – im Vertrag von Amsterdam). Mit diesen Vertragsreformen wurde die primärrechtliche Grundlage der Integrationsgemeinschaft EU erheblich ausgeweitet; sie wurde dadurch allerdings auch unübersichtlicher und intransparent.

Vertragsänderungen und -ergänzungen erfolgen, wenn Problemdruck und Handlungsbedarf bestehen und wenn die Mitgliedstaaten über die zu ergreifenden Antworten und Maßnahmen Einvernehmen erzielen; Vertragsänderungen müssen in jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden<sup>2</sup>. Herausragende Beispiele für solchen Handlungsbedarf sind das Binnenmarktprogramm, die Währungsunion, die Gewährleistung wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion durch Solidarität

zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik, sodann aber auch Bemühungen um eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie um systematische und wirksame Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz. Herausforderungen, denen mit Vertragsreformen zu begegnen ist, werden aber auch in der abnehmenden Zustimmung der Bürger zum Integrationsprojekt sowie im Demokratiedefizit der EU und ihrer Politik gesehen, in ganz besonderer Weise schließlich in der Osterweiterung der EU.

## Left-overs des Vertrags von Amsterdam

Die Regierungskonferenz, die 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam abgeschlossen wurde, hatte sich deshalb als drei Hauptziele gesetzt, die EU bürgerlicher, effizienter und, mit Blick auf die Osterweiterung, aufnahmefähig zu machen. Das Ergebnis jener Reformbemühungen, der Vertrag von Amsterdam, wurde mit Blick auf diese Ziele als nicht überzeugend bewertet. Insbesondere in zwei für die Osterweiterung als essentiell wichtig angesehenen Reformvorhaben konnte kein Konsens erzielt werden: bezüglich der Zusammensetzung und Größe der Kommission und bezüglich der Stimmengewichtung im Rat.

In einem Protokoll zum Vertrag hatten die Mitgliedstaaten dazu lediglich Folgendes festgehalten: „Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung der Union an gehört der Kommission ... ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat an, sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmenwägung im Rat – sei es durch

<sup>1</sup> Der Verfasser hat sich zu allen drei Verträgen im WIRTSCHAFTSDIENST geäußert. Vgl. Rudolf Hrbek: EG-Reform in kleinen Schritten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 4, S. 172-178; ders.: Das Vertragswerk von Maastricht. Die EG auf dem Weg zur Europäischen Union, in: ebenda, 72. Jg. (1992), H. 3, S. 131-137; ders.: Der Vertrag von Amsterdam – eine neue Etappe im EU-Integrationsprozess (Beitrag für das Zeitgespräch: „Der Vertrag von Amsterdam“), in: ebenda, 77. Jg. (1997), H. 7, S. 378-381.

<sup>2</sup> Die überaus kontroverse Ratifizierung des Vertrags von Maastricht in Dänemark, dann auch in Frankreich, zeigt, dass das Erfordernis der Ratifizierung eine nicht zu vernachlässigende Hürde darstellt.

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 62, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist; zu berücksichtigen sind dabei alle hierfür bedeutsamen Sachverhalte, insbesondere die Frage eines Ausgleichs für jene Mitgliedstaaten, welche die Möglichkeit aufgeben, ein zweites Mitglied der Kommission zu benennen.“ Und weiter: „Spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union 20 überschreiten wird, wird eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen, um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend zu überprüfen.“

Die Entscheidungen wurden also vertagt, konnten aber, da die Beitrittsverhandlungen 1998 begonnen hatten, nicht auf die lange Bank geschoben werden. Auf diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Europäischen Rats in Köln im Juni 1999 zu sehen, eine erneute Regierungskonferenz mit dem Ziel abzuhalten, die noch offenen institutionellen Fragen rechtzeitig vor der Osterweiterung zu lösen. Auf seiner Sitzung im Dezember 1999 in Helsinki bekräftigte der Europäische Rat diesen Beschluss und sah den Beginn der Regierungskonferenz für Anfang 2000 und ihr Ende für das Jahresende 2000 vor.

### **Tagesordnungspunkte der Regierungskonferenz**

Als Tagesordnungspunkte für die Regierungskonferenz und damit für die Vertragsreform wurden die sogenannten „left-overs“ des Vertrags von Amsterdam bestimmt. Dabei handelte es sich um die Zusammensetzung und Größe der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat sowie, besonders wichtig, die Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit – die nach Auffassung des Europäischen Parlaments unabdingbar mit der entsprechenden Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens zu verknüpfen ist – auf weitere Fälle, die bislang der Einstimmigkeitsregel unterworfen waren.

□ Grundsätzlich bestand weitgehende Übereinstimmung im Kreis der 15 EU-Mitgliedstaaten, dass Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit der Regelfall, Einstimmigkeit die auf ganz wenige Kernfragen beschränkte Ausnahme sein sollte, weil sonst die Entscheidungsfähigkeit einer auf 20 und mehr Mitglieder angewachsenen EU ernsthaft gefährdet sein würde. Dieses generelle Votum verknüpften viele insbesondere der großen EU-Mitgliedstaaten allerdings mit der Nennung eines oder mehrerer Sachbereiche, die sie nach wie vor der Einstimmigkeitsregel unterworfen lassen wollten.

□ Was Zusammensetzung und Größe der Europäischen Kommission betrifft, war nach der Formulierung des Protokolls zum Vertrag von Amsterdam so etwas wie eine Vorentscheidung zugunsten einer mindestens so großen Kommission wie gegenwärtig (also 20 Mitglieder) erfolgt, auch wenn vielerorts die Auffassung vertreten wurde, dass mit Blick auf die Arbeitsfähigkeit dieses Gemeinschaftsorgans eine geringere Zahl vorzuziehen wäre. Nachdem mit der Entscheidung des Europäischen Rats von Helsinki im Dezember 1999 der Kreis der Beitrittskandidaten um weitere sechs Staaten vergrößert worden war, damit eine 27 Mitglieder umfassende EU in den Bereich des Möglichen rückte, erschien eine Lösung der Frage der Kommissions-Größe noch komplizierter.

□ Bei der Stimmengewichtung im Rat schließlich ging es den großen Mitgliedstaaten darum zu verhindern, dass ihr relatives Gewicht in einer sich vergrößernden EU schrittweise noch weiter reduziert würde, wo die kleineren Mitgliedstaaten bereits jetzt überrepräsentiert seien. Diese Frage hat einen doppelten Aspekt: Wie viele Stimmen für die Herstellung einer Sperrminorität erforderlich sind und wie viele Stimmen für eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit aufgebracht werden müssen.

Neben diesen im Mittelpunkt stehenden Left-overs des Vertrags von Amsterdam sollten aber auch andere Punkte, wenn Handlungsbedarf gesehen würde, auf die Tagesordnung gesetzt werden können. Das sollte dann auch sehr bald erfolgen und bezog sich, als Folge aktueller Vorgänge und Entwicklungen, auf folgende wichtige und zugleich sensible, daher auch strittige Punkte: die Behandlung der parallel zur Regierungskonferenz ausgearbeiteten Grundrechts-Charta; die Bestimmungen über verstärkte Zusammenarbeit (auch „Flexibilitätsklausel“), weil sich das im Vertrag von Amsterdam dazu eingeführte Verfahren als nicht handhabbar erwiesen hatte; auf dem Hintergrund der von 14 EU-Staaten gegen Österreich ergriffenen Sanktionen wegen der Regierungsbeteiligung der FPÖ das Bemühen um Verfahrensregeln, die solche (sofortigen) Sanktionen nach Möglichkeit verhindern sollten. Außerdem ging es um die Frage, ob für die Realisierung von zwei sehr ehrgeizigen Projekten, die die Mitgliedstaaten unter finnischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1999 grundsätzlich beschlossen hatten, nicht eine Reihe von Vertragsergänzungen notwendig wären.

□ Auf dem Feld der Innen- und Justizpolitik wurden auf dem Sondergipfel von Tampere im Oktober 1999 eine Reihe von Beschlüssen gefasst und Maßnahmen in Aussicht genommen, die in der Summe das Inte-

grationsprojekt eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ darstellen. Es geht um ein umfassendes Migrationskonzept der EU, um die Behandlung grenzüberschreitender Rechtsstreitigkeiten und um den Kampf gegen die grenzüberschreitende Kriminalität<sup>3</sup>.

□ Das zweite Integrationsprojekt, beschlossen auf dem Gipfel in Helsinki im Dezember 1999, betrifft den Aufbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) auf der Grundlage der GASP. Dazu gehören die Schaffung der Kapazität für militärische Einsätze bis spätestens 2002; die Einrichtung neuer ständiger politischer und militärischer Gremien innerhalb des Rates; schließlich um Maßnahmen zur Kooperation mit NATO-Mitgliedern, die nicht zugleich EU-Mitglieder sind<sup>4</sup>.

### Erhebliche Differenzen

Die eigentliche Regierungskonferenz begann am 14. Februar 2000; bis zum abschließenden Gipfel in Nizza im Dezember 2000 fanden zahlreiche Sitzungen von Regierungsvertretern in unterschiedlicher Besetzung mit dem Ziel statt, einvernehmliche Lösungen für möglichst alle Tagesordnungspunkte vorzubereiten. An der Regierungskonferenz nahmen neben den Vertretern der 15 Mitgliedstaats-Regierungen ein Mitglied der Europäischen Kommission (Barnier), zwei Mitglieder des Europäischen Parlaments (Brok für die Europäische Volkspartei (EVP) und Tsatsos für die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)) teil. Zur deutschen Delegation gehörten, als Repräsentanten der deutschen Länder, die für europäische Angelegenheiten zuständigen Mitglieder der Regierungen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz (Stächele und Klär).

Frankreich hatte die Präsidentschaft der EU im zweiten Halbjahr 2000 inne, womit die Aufgabe verbunden war, alle Sitzungen zu leiten und vor allem auch mit dem Ziel einvernehmlicher Lösungen vorzubereiten. Anfang November fasste die französische Präsidentschaft in einem „Synthesedokument“ den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz zusammen. Dem insgesamt 84 Seiten umfassenden Dokument<sup>5</sup> konnte man entnehmen, dass in einer ganzen Reihe von Fragen offensichtlich Einvernehmen über entsprechende Vertragsreformen erzielt worden war. Auf der anderen Seite war auffallend, dass insbesondere zu den Left-overs von Amsterdam

<sup>3</sup> Vgl. dazu Jörg Monar: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ nach Amsterdam und Tampere, in: *integration* 1/2000, S. 18-33.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Javier Solana: Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: *integration* 1/2000, S. 1-6.

noch erhebliche Differenzen bestanden; zur Stimmengewichtung im Rat sowie zur Zusammensetzung der Kommission, sodann auch zur Aufteilung der Sitze im Europäischen Parlament, machte das Dokument überhaupt keine Angaben. Auch ein informeller Gipfel in Biarritz am 13./14. Oktober 2000 hatte in diesen Fragen offensichtlich keinerlei Annäherung gebracht, sodass Ergebnisse, wenn überhaupt, erst vom abschließenden Gipfeltreffen zu erwarten waren.

Mit insgesamt 108 Stunden Verhandlungen war dieses Gipfeltreffen das längste in der Geschichte der EG/EU. Das Ergebnis, der Vertrag von Nizza, ist in einem 108 Seiten umfassenden Dokument enthalten, welches am 12. Dezember 2000 publiziert wurde. Erst nach gründlicher rechtlicher, sprachlicher und – wie sich erweisen sollte – politischer Überarbeitung würde der Vertrag unterschriftsreif sein<sup>6</sup>.

Die Würdigung des Konferenzergebnisses fiel sehr unterschiedlich aus. Die französische Präsidentschaft würdigte den Vertrag von Nizza als einen Erfolg, weil damit der Weg für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten freigemacht worden sei. Einzelne Regierungen erklärten, inwiefern sie bezüglich spezifischer Anliegen „erfolgreich“ gewesen seien. Das Europäische Parlament äußerte sich in einer ersten Stellungnahme außerordentlich kritisch und ließ ausdrücklich offen, ob es den Vertrag nach genauerer Prüfung überhaupt billigen würde<sup>7</sup>. Unüberhörbare Kritik konnte man auch aus den Äußerungen der Europäischen Kommission herauslesen<sup>8</sup>, und der Tenor der Presse war gleichfalls überwiegend kritisch: zentrale Zielsetzungen seien nicht erreicht worden. Im folgenden sollen die Ergebnisse der Regierungskonferenz von Nizza in Grundzügen dargestellt und eine erste Würdigung vorgenommen werden.

### Verkleinerung der Kommission

Eine Verkleinerung der Kommission, die mit dem Ziel der Gewährleistung der Entscheidungsfähigkeit des Kollegiums immer wieder angemahnt worden war,

<sup>5</sup> Das Dokument (CONFER 4790/00) hat das Datum vom 3. November 2000.

<sup>6</sup> Das Dokument (SN 533/00) ist die von der Präsidentschaft veröffentlichte Version, die für die Ausführungen dieses Beitrags zugrunde gelegt wurde.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die kurze Übersicht in „Plenum aktuell“ (PE 297.261), über die Tagungswoche vom 11.-15. Dezember 2000 in Straßburg, wo über die Aussprache am 12.12.2000 zusammenfassend berichtet wird.

<sup>8</sup> Eine von Michel Barnier, für die institutionelle Reform zuständiges Mitglied der Kommission, und Kommissionspräsident Romano Prodi unterzeichnete „Mitteilung an das Personal“ enthält ein vorläufiges Urteil über den Vertrag von Nizza. Die Mitteilung ist abgedruckt in: *Agence Europe* Nr. 7868 vom 21.12.2000, S. 5/6.

erfolgte in Nizza nicht. Vielmehr wurde bestimmt, dass ab 2005, also bei Amtsantritt der neuen Kommission, jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied entsendet. Erst wenn die EU 27 Mitgliedstaaten umfasst, soll die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen; das soll mit Hilfe eines Rotationsverfahrens erreicht werden, dessen Einzelheiten – sowie die genaue Zahl der Kommissionsmitglieder – vom Rat dann einstimmig festgesetzt werden. Als Kriterien werden genannt, dass das demographische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten auf zufriedenstellende Weise zum Ausdruck kommen soll und dass jeder neue Mitgliedstaat zum Zeitpunkt seines Beitritts Anspruch auf ein Kommissionsmitglied hat.

Damit wurde die Entscheidung über die endgültige Struktur der künftigen Kommission in einer erweiterten EU in Nizza vertagt. Da die EU kaum vor Ende eines Jahrzehnts auf 27 Mitglieder angewachsen sein wird, gilt demnach zunächst der Grundsatz, dass jeder Mitgliedstaat in der Kommission vertreten ist. Man kann diese Lösung als funktional ansehen, wenn man von der Prämisse ausgeht, dass damit das Zugehörigkeitsgefühl zur Union gefördert wird.

Jede Würdigung der Bestimmungen über die Kommission muss außerdem berücksichtigen, dass in Nizza die Position des Kommissionspräsidenten gestärkt wurde. Seine Benennung durch die Staats- und Regierungschefs erfolgt künftig mit qualifizierter Mehrheit. Vor allem aber wird ihm eine Art Richtlinienkompetenz sowie die Organisationsgewalt übertragen: er gliedert die Zuständigkeiten der Kommission und teilt sie zwischen ihren Mitgliedern auf; er entscheidet über die interne Organisation des Gremiums; die Ausübung der den Mitgliedern der Kommission vom Präsidenten übertragenen Aufgaben steht unter seiner Aufsicht, und er hat die politische Führung über die Tätigkeit der Kommission. Schließlich kann der Präsident, nach Billigung durch die Mehrheit des Kollegiums, ein Mitglied der Kommission zum Rücktritt auffordern. In Verbindung mit dem Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments bei der Bestellung des Präsidenten könnte die Stärkung seiner Kompetenzen zu einer Politisierung der Kommission führen, die ihr Gewicht in den interinstitutionellen Beziehungen vergrößern könnte. Auf diesen Punkt wird später noch zurückzukommen sein<sup>9</sup>.

### **Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen**

Um die Handlungsfähigkeit einer stark erweiterten EU sicherzustellen, sollten Entscheidungen des Rats mit qualifizierter Mehrheit – darüber bestand im

Grundsatz weitgehende Übereinstimmung – der Regelfall sein; das Einstimmigkeitserfordernis sollte auf ganz wenige Ausnahmen beschränkt werden. Kritische Stimmen zum Ergebnis der Konferenz von Nizza verweisen praktisch alle darauf, dass gerade in diesem für die Erweiterungsfähigkeit der EU zentralen Punkt die gefundenen Lösungen deutlich hinter dem gesetzten Ziel zurückgeblieben sind. Das Europäische Parlament nennt in seiner ersten Stellungnahme die diesbezüglichen Entscheidungen „unzureichend“, und Außenminister Joschka Fischer erklärte vor dem Europa-Ausschuss des Bundestages, dass sich Deutschland in diesem Punkt mehr gewünscht hätte, auch wenn er das Verhandlungsergebnis insgesamt als befriedigend im Sinne der Gewährleistung der Erweiterungsfähigkeit einstufte<sup>10</sup>. Nachdem eine Reihe von Mitgliedstaaten für eine oder mehrere Einzelfragen, denen sie jeweils besondere Bedeutung zumaßen, auf der Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel beharrt hatten, ergab sich in der Summe eine qualitativ umfangreiche Liste von Bereichen, für die unverändert die Einstimmigkeit gilt.

Darunter fallen alle Maßnahmen zur Steuerharmonisierung sowie eine Reihe von Sozialvorschriften (soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Interessen einschließlich der Mitbestimmung, Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten), weil hier Großbritannien zu keinerlei Zugeständnissen bereit war. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik bestand Frankreich darauf, dass für Entscheidungen in einzelnen Sachbereichen die Einstimmigkeitsregel gilt; darunter fallen Übereinkünfte im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen. Deutschland machte die Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in Asyl und Einwanderung betreffenden Fragen ab 2004 davon abhängig, dass zuvor eine Einigung über Grundsätze der Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten erreicht würde. Spanien setzte durch, dass über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds erst ab 2007 mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, wobei auch dies unter

<sup>9</sup> Hier geht es um die Sorge (nicht nur) der Kommission, dass die rein intergouvernementale Komponente dominieren und die Gemeinschaftsmethode an den Rand gedrückt werden könnte.

<sup>10</sup> Über die Sitzung des Europa-Ausschusses des Bundestages wurde kurz in der Wochenzeitung „Das Parlament“ Nr. 52-53, 22./29.12.2000, S. 2) berichtet.

dem Vorbehalt steht, dass die finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 und die dazugehörige interinstitutionelle Vereinbarung bis zu diesem Datum angenommen sind. Das könnte im Extremfall bedeuten, dass die Einstimmigkeitsregel bis zum Jahr 2013 in Kraft bleibt.

Auch Entscheidungen über die Haushaltsordnung, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden, sowie die Vorschriften über die Verantwortung der Finanzkontrolleure einschließlich der entsprechenden Kontrollmaßnahmen werden erst ab 2007 vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.

Dem steht eine Reihe von Fällen gegenüber, in denen künftig mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird. Dazu gehört eine Reihe von Personalentscheidungen: über den Generalsekretär des Rates (zugleich Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik) und seinen Stellvertreter, über einen Sonderbeauftragten für besondere politische Fragen im Kontext der Außen- und Sicherheitspolitik und, wie bereits erwähnt, über den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission. Auch die Ernennung der von den einzelnen Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen erfolgt künftig nicht mehr einstimmig. Gleiches gilt für einzelne Fragen im Bereich der Handelspolitik sowie der GASP. Diese insgesamt nur sehr behutsame Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit bestätigt einmal mehr den Charakter der EU als Staatengemeinschaft<sup>11</sup>. Wo deren Regierungen die Beeinträchtigung von ihnen als essentiell angesehener Interessen befürchten müssen, werden sie auf der Einstimmigkeitsregel beharren.

### Reform der Flexibilitätsklausel des Vertrags

Da sich das eben referierte Konferenzergebnis bereits im Vorfeld von Nizza abzeichnete, wurde einer Reform der Flexibilitätsklausel des Vertrags von Amsterdam, also der Möglichkeit sogenannter verstärkter Zusammenarbeit lediglich einer Gruppe von Mitgliedstaaten auf einem bestimmten Gebiet, verstärkte Beachtung zuteil. In dieser Möglichkeit wurde ein Ausweg aus durch Einstimmigkeitszwang sich ergebenden Blockaden von Ansätzen zur Vertiefung des Integrationsgefüges gesehen. Die im Vertrag von Amsterdam festgelegten Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit wurden nie praktiziert; sie wurden gelegentlich als „inflexible Flexibilität“ apostrophiert<sup>12</sup>. Der Vertrag von Nizza bringt hierzu drei Neuerungen:

Die Möglichkeit, dass ein einzelner Mitgliedstaat durch sein Veto die durch eine Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit zu begründende verstärkte Zusammenarbeit unterbindet, entfällt. Künftig soll es nur noch ein suspensives Veto geben, nämlich die Möglichkeit, vor einer solchen Entscheidung des Rates den Europäischen Rat – aber eben nur konsultativ – zu befragen.

Während sich bislang mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit bereit finden müssen, wird jetzt die Zahl von acht Mitgliedstaaten festgelegt, die auch in einer wesentlich erweiterten EU gelten soll.

Schließlich soll verstärkte Zusammenarbeit künftig auch im Bereich der GASP, allerdings nur in ganz wenigen Fällen, möglich sein.

Es ist auffallend, dass vor allem Praktiker, die das Funktionieren der Entscheidungsmechanik der EU und ihrer Organe als Beteiligte sehr genau kennen, bezweifeln, dass reformierte Regeln, wie jetzt in Nizza beschlossen, eher zur Nutzung dieser Möglichkeit führen werden. Das liegt zum einen an den zahlreichen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bevor ein Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit initiiert werden kann. Zudem wird im Vertrag von Nizza die verstärkte Zusammenarbeit ausdrücklich als „letztes Mittel“ bezeichnet, nachdem alle Versuche, im Kreis der Mitgliedstaaten die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, gescheitert sind. Die Regelungen zu den Abkommen von Schengen sowie über die Wirtschafts- und Währungsunion, an denen nicht alle EU-Mitgliedstaaten beteiligt sind, werden, da sie eine ganz andere Genesis haben, nicht als Modell für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sinne der Verträge von Amsterdam und Nizza verstanden. Und schließlich sind die Unwägbarkeiten hinsichtlich der Folgen einer solchen Strategie nach wie vor so groß, dass es in der Tat eher unwahrscheinlich ist, dass von den Möglichkeiten der reformierten Flexibilitätsklausel im nennenswerten Umfang Gebrauch gemacht wird. Damit entfällt auch die Möglichkeit, die Flexibilitätsklausel lediglich als Druckmittel gegenüber zögernden oder blockierenden Mitgliedstaaten einzusetzen, weil dem Druckmittel letztlich die Glaubwürdigkeit fehlt.

<sup>11</sup> Das Gewicht der Mitgliedstaaten kommt auch in der Charakterisierung der EU als „Staatenverbund“ durch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Vertrag von Maastricht zum Ausdruck.

<sup>12</sup> Das bezog sich vor allem auf die Möglichkeit des Vetos durch einen einzelnen Mitgliedstaat sowie auf die Bestimmung, dass die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sich an einer solchen verstärkten Zusammenarbeit beteiligen müssen, nach dem damaligen Stand also acht Mitgliedstaaten.

## Stimmenwägung im Rat

Besonders umstritten war in Nizza bis zum Ende der letzten Nachtsitzung die Frage der Stimmenwägung im Rat. Ganz offensichtlich spielten hier Status- und Prestige-Gesichtspunkte eine Rolle, die im normalen Entscheidungsalltag der EU so nicht anzutreffen sind<sup>13</sup>. Bereits im Vorfeld von Nizza waren sehr viele ganz unterschiedliche Vorschläge und „Modelle“ vorgelegt worden; ein deutliches Zeichen dafür, wie schwierig eine einvernehmliche Lösung sein und wie viel für einzelne Staaten hier auf dem Spiel stehen würde.

Im Ergebnis wurde in Nizza eine erhebliche Spreizung der Stimmen beschlossen, ohne dass indessen das Kriterium der Bevölkerungszahl als Maßstab konsequent beachtet worden wäre. Die Stimmengewichtung kommt bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zur Geltung; es geht also einmal um die Stimmenzahl, die für eine solche positive Gestaltungsmehrheit erforderlich ist, zum andern um die Frage, wie viele Stimmen für eine Sperrminorität aufgebracht werden müssen. Dazu wurde in Nizza beschlossen, dass für eine qualifizierte Mehrheit 74% dieser gewichteten Stimmen aufgebracht werden müssen und dass diese von einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten stammen. Schließlich kann jeder Mitgliedstaat verlangen zu prüfen, ob die solchermaßen qualifizierte Mehrheit auch mindestens 62% der Bevölkerung aller EU-Mitgliedstaaten umfasst. Mit diesem Regelwerk wird es, zumal in einer EU mit immer mehr, letztlich wahrscheinlich 27, Mitgliedstaaten, immer schwieriger werden, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu fassen.

## Übersicht

Die Auseinandersetzung um eine Veränderung des Stimmengewichts der Mitgliedstaaten wurde ganz wesentlich vom Wunsch der großen Mitgliedstaaten ausgelöst, dass ihr relatives Gewicht, welches ohnehin geringer als das der kleinen Mitgliedstaaten ist, in einer sich vergrößernden EU nicht noch weiter reduziert wird. Dennoch werden die neuen Regeln sicherlich nicht dazu führen, dass es die EU künftig mit mehr oder weniger festgefügtten Gruppierungen der großen oder der kleinen Mitgliedstaaten zu tun haben wird, wie überhaupt zu fragen ist, welche praktische Bedeutung die jetzt beschlossenen Zahlen für das Stimmengewicht der einzelnen Mitgliedstaaten haben

<sup>13</sup> Im Alltag der EU werden mehrere Vorgänge in der Regel zu Paketen verbunden, so dass sich „Gewinne“ und „Verluste“ oder auch nur Zugeständnisse letztlich immer wieder ausbalancieren. Die Festlegung der Stimmengewichtung hingegen ist mit einer klaren Reihung der Staaten verbunden.

## Einwohnerzahl, Sitze und Stimmengewichtung in europäischen Institution

Staat	Einwohnerzahl <sup>1</sup>	Sitze im EP <sup>2</sup>	Stimmengewichtung im Rat <sup>3</sup>	Sitze im AdR/WSA
Deutschland	82,047	99 (unverändert)	29 (10)	24
Großbritannien	59,055	72 (-15)	29 (10)	24
Frankreich	58,847	72 (-15)	29 (10)	24
Italien	57,589	72 (-15)	29 (10)	24
Spanien	39,371	50 (-14)	27 (8)	21
Polen	38,666	50	27	21
Rumänien	22,503	33	15	15
Niederlande	15,698	25 (-6)	13 (5)	12
Griechenland	10,515	22 (-3)	12 (5)	12
Tschechische Republik	10,295	20	12	12
Belgien	10,204	22 (-3)	12 (5)	12
Ungarn	10,114	20	12	12
Portugal	9,968	22 (-3)	12 (5)	12
Schweden	8,852	18 (-4)	10 (4)	12
Bulgarien	8,257	17	10	12
Österreich	8,078	17 (-4)	10 (4)	12
Slowakei	5,391	13	7	9
Dänemark	5,301	13 (-3)	7 (3)	9
Finnland	5,153	13 (-3)	7 (3)	9
Irland	3,705	12 (-3)	7 (3)	9
Litauen	3,703	12	7	9
Lettland	2,449	8	4	7
Slowenien	1,982	7	4	7
Estland	1,450	6	4	7
Zypern	0,753	6	4	6
Luxemburg	0,427	6 (unverändert)	4 (2)	6
Malta	0,377	5	3	5
insgesamt		732 (626)	345	344

<sup>1</sup> In Mill. <sup>2</sup> In Klammern Sitzverluste. <sup>3</sup> In Klammern bisherige Stimmzahl.

Quellen: Aktuelle Einwohnerzahlen nach Mario von Baratta (Hrsg.): Der Fischer Weltalmanach 2001, Frankfurt 2000; die Zahlen für Stimmen und Sitze sind der Verlautbarung der französischen Präsidentschaft vom 22.12.2000 entnommen.

wird. Auch wenn bislang, vor allem in den letzten Jahren, immer wieder Mehrheitsentscheidungen gefällt wurden – es handelt sich um ca. 10% der Entscheidungen –, beziehen sich diese nicht auf Fälle, in denen einzelne Mitgliedstaaten vitale nationale Interessen geltend machen.

Generell gilt unverändert, dass sich die EU-Mitgliedstaaten um die Beachtung des Konkordanzprinzips bemühen, also einvernehmliche Lösungen anstreben. Mehrheitsentscheidungen gelten insofern primär als ein Instrument, welches „Erpressungen“ einzelner Mitgliedstaaten verhindern sollen und können. Zum Konkordanzprinzip gehört sodann die Praxis von Paketlösungen, also die Verknüpfung mehrerer Einzelfälle, so dass sich „Gewinne“ und „Verluste“ der einzelnen Mitgliedstaaten insgesamt in etwa die Waage halten. Auch hierin liegt ein Argument gegen die Bildung fester Gruppen von Mitgliedstaaten im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess. Im Wesentli-

chen sind es inhaltliche Interessen, die das Verhalten der Regierungen bestimmen; allerdings unter den ganz spezifischen Bedingungen von Paketlösungen.

### Stärkung des Europäischen Parlaments

Für das Europäische Parlament (EP) bringt das Vertragswerk von Nizza eine ganze Reihe von Neuerungen. Wie bereits bei vorhergehenden Vertragsänderungen wurde auch diesmal die Position des EP gestärkt: so wurde das Mitentscheidungsrecht sowie das Zustimmungsrecht auf einige weitere Fälle ausgedehnt. Außerdem erhielt das EP nunmehr die Möglichkeit, wie ein einzelner Mitgliedstaat, der Rat oder die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof Klagen einzureichen (Art. 130 EGV). Und wie diese kann nunmehr auch das EP ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem Vertrag einholen.

Im Zusammenhang mit einer Verstärkung der Beteiligungsrechte des EP wird dessen Sitzverteilung bedeutsamer. Und hier brachte der Vertrag von Nizza weitgehende Neuerungen, wobei die Bevölkerungskomponente und damit die Repräsentativität stärker beachtet werden. Im Vergleich zu den Anpassungen der Mitgliederzahl, die 1990 im Gefolge der Wiedervereinigung Deutschlands vorgenommen wurden<sup>14</sup>, ist die jetzt neu beschlossene Sitzverteilung außerordentlich bemerkenswert und verstärkt insbesondere auch das Gewicht deutscher Abgeordneter. Das wird sich nicht zuletzt für die interne Gewichtsverteilung innerhalb der beiden größten und die Arbeit des EP dominierenden Fraktionen der EVP und SPE zeigen. Schwer nachvollziehbar und deshalb auch scharf kritisiert wurden die Sitzzahlen für Ungarn (im Verhältnis zu Portugal) und Tschechien (im Verhältnis zu Belgien)<sup>15</sup>. Im EP wurde es im Übrigen als ein Affront der Regierungen bezeichnet, die Anhebung der Gesamtzahl der Abgeordneten auf 732 (im Vertrag von Amsterdam war als Obergrenze die Zahl 700 festgelegt worden) ohne Konsultation des EP beschlossen zu haben.

### Schaffung neuer Institutionen

Nicht übersehen werden darf bei einer Würdigung des Vertrags von Nizza, dass darin einige neue Institutionen geschaffen wurden und bestehende eine deutliche Konsolidierung erfahren haben. Darin kann, zusammengenommen, eine Stärkung der supranationalen Komponente im EU-System gesehen werden.

So wurde das im Rahmen der GASP geschaffene Politische Komitee zu einem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) weiterentwickelt (Art. 25 EUV).

Im Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden neben diesem Komitee der neu eingerichtete Militärausschuss sowie der Militärstab ausdrücklich genannt.

Ein neuer Artikel 144 EGV enthält Vorschriften für die Einsetzung eines Ausschusses für Sozialschutz, der zwar nur beratende Funktionen hat, dessen Aktivitäten aber – ähnlich wie der mit der Währungsunion geschaffene Wirtschafts- und Finanzausschuss<sup>16</sup> – möglicherweise erhebliche Einflusschancen und damit Entwicklungspotential besitzt.

Der Rechnungshof, der sich bislang lediglich über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge geäußert hat, kann künftig auch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft vornehmen.

Für den Ausschuss der Regionen (AdR) wurde festgelegt, dass seine Mitglieder entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein müssen. Die Mitgliederzahl des AdR wurde für die gegenwärtigen 15 Mitgliedstaaten beibehalten, die Gesamtzahl der Mitglieder in einer auf 27 Staaten angewachsenen EU auf maximal 350 festgelegt.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), zahlenmäßig wie der AdR zusammengesetzt, wurde ausdrücklich als Vertretung der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Bürgergesellschaft (Zivilgesellschaft) bezeichnet. Deshalb sollen künftig insbesondere auch Vertreter der Verbraucher und der Allgemeinheit repräsentiert sein.

Sehr ausführlich sind sodann neue Bestimmungen über den Europäischen Gerichtshof und das Gericht erster Instanz, ergänzt um das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs.

<sup>14</sup> Damals wurde nicht nur die Zahl der deutschen Abgeordneten von 81 auf 99 (es sollte keine dreistellige Zahl sein!) erhöht; gleichzeitig erfolgte auch eine Anpassung der Stimmen anderer Staaten nach oben; so erhielten die anderen großen Mitgliedstaaten statt 81 nunmehr 87 Sitze.

<sup>15</sup> Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass der noch zu unterzeichnende Vertrag von Nizza in seiner endgültigen Fassung diesbezüglich korrigiert wird. Bemühungen im Kreis der Ständigen Vertreter noch vor Weihnachten 2000 brachten keine Entscheidung, weil dafür ihr Mandat nicht ausreichte.

<sup>16</sup> Vgl. zu diesem wenig bekannten und beachteten Gremium den Beitrag von Susanne Hägele, Wolfgang Wessels: Euro-Gruppe und Wirtschafts- und Finanzausschuss, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 1999/2000, S. 107-110.

<sup>17</sup> Diese im Ausschuss der Regionen selbst immer wieder verlangte Änderung soll das politische Gewicht dieses bislang auf beratende Funktionen beschränkten EU-Gremiums stärken.

□ Die vom Gipfel in Tampere im Oktober 1999 eingerichtete Stelle zur sachgerechten Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften (Eurojust) wurde in Art. 31 EUV verankert.

□ Hier soll auch die Ergänzung von Art. 191 EGV erwähnt werden, wonach der Rat (mit qualifizierter Mehrheit und im Zusammenwirken mit dem EP) das Statut der Europäischen politischen Parteien und insbesondere die Bestimmungen über ihre Finanzierung festlegt. Hier könnte ein wesentlicher neuer Ansatzpunkt für die Herausbildung der politisch-gesellschaftlichen Infrastruktur der EU liegen<sup>18</sup>.

□ Erwähnenswert ist auch die Entscheidung, ab 2002 die Hälfte der Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel abzuhalten; zählt die EU 18 Mitglieder, sollen alle Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel stattfinden<sup>19</sup>. Damit wird der Charakter Brüssels als faktische Hauptstadt der EU unterstrichen und sicherlich auch die Routinisierung dieser „Gipfeltreffen“ gefördert. Inoffizielle Treffen des Europäischen Rates, wie bisher schon üblich, können weiterhin im Land der jeweiligen Präsidentschaft abgehalten werden und entsprechendes Prestigebedürfnis befriedigen.

### Verfahrensregelung zur Verletzung der Grundwerte

Aufgrund der Erfahrungen mit der Verhängung von Sanktionen durch die Regierungen von 14 EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich als eine sich nicht auf Gemeinschaftsrecht stützende Maßnahme – sie wurde am 31.1.2000 verhängt und am 12.9.2000, gestützt auf den Abschlussbericht einer aus drei Mitgliedern („Drei Weise“) bestehenden Untersuchungskommission, wieder aufgehoben – wird im Vertrag von Nizza Art. 7 EUV mit Verfahrensbestimmungen für den Fall einer Verletzung von Grundwerten der EU und ihrer Mitgliedstaaten, wie sie in Art. 6 EUV formuliert wurden, mit dem Ziel ergänzt, sofortige Sanktionen zu vermeiden und im Vorfeld und rechtzeitig, d.h. wenn die Gefahr einer Verletzung solcher Grundwerte durch Mitgliedstaaten gesehen wird, tätig zu werden und Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat zu richten.

<sup>18</sup> In diesem Punkt waren sich die Repräsentanten der EVP, der SPE, der Europäischen Liberalen und der Grünen – als den vier maßgebenden Parteiverbindungen auf europäischer Ebene – einig. Sie hatten sich nachdrücklich um die Verankerung einer entsprechenden Vertragsklausel bemüht.

<sup>19</sup> Diese Entscheidung gilt als Kompensation Belgiens für seine Schlechterstellung gegenüber den Niederlanden bei der Stimmengewichtung im Rat.

<sup>20</sup> Vgl. zur Bewertung dieses ganzen Vorgangs Peter Pernthaler, Peter Hilpold: Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in: *Integration 2/2000*, S. 105-119; Heinrich Schneider: Österreich in Acht und Bann – ein Schritt zur politisch integrierten „Wertegemeinschaft“ in: *Integration 2/2000*, S. 120-148.

Diese ergänzende Verfahrensbestimmung lautet: „Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von 4/5 seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 6, Abs. 1 genannten Grundsätze durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen.“ Die Einfügung dieser Bestimmung kann als Eingeständnis verstanden werden, dass die gegen Österreich ergriffenen Maßnahmen – auch wenn sie außerhalb des vertragsrechtlichen Rahmens erfolgten – übereilt, unverhältnismäßig, politisch kontraproduktiv und mit Normen des Gemeinschaftsrechts keineswegs voll vereinbar waren<sup>20</sup>.

Auf der Sitzung des Europäischen Rates in Köln im Juni 1999 war beschlossen worden, eine „Charta der Grundrechte der EU“ zu erarbeiten. Mit dieser Aufgabe wurde ein aus 62 Mitgliedern bestehender Konvent vom Europäischen Rat, unterstützt durch das EP, beauftragt, der unter dem Vorsitz von Altbundespräsident Roman Herzog stand. Der Konvent<sup>21</sup> hatte seine Arbeiten am 2. Oktober 2000 abgeschlossen und den Text der Charta, bestehend aus 54 Artikeln, verteilt auf sieben Kapitel, dem Europäischen Rat für die Regierungskonferenz übermittelt<sup>22</sup>. Die Charta wurde nicht, wie von vielen angeregt und gefordert, in den reformierten Vertrag aufgenommen, sondern auf der Regierungskonferenz in Nizza nach Unterzeichnung durch die Präsidenten von Kommission, Parlament und Rat proklamiert. Auch ohne ausdrückliche rechtliche Verankerung wird die Charta Wirkungen als Orientierungspunkt und als Berufungsgrundlage innerhalb der EU entfalten<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Dieser Konvent bestand aus 62 Mitgliedern: 15 Beauftragte der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, ein Beauftragter des Präsidenten der Europäischen Kommission, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente; als Beobachter wurden jeweils zwei Repräsentanten des EuGH und des Europarates hinzugezogen. Mit dieser Zusammensetzung unterschied sich der Konvent ganz signifikant von der Einrichtung einer Regierungskonferenz; zum einen war die parlamentarische Komponente sehr stark vertreten und zum zweiten waren Repräsentanten der nationalen Parlamente mit einem großen Anteil einbezogen.

<sup>22</sup> Der Text wurde erstmals am 3. Oktober 2000 von Agence Europe in der Reihe Dokument (Nr. 2211) publiziert.

## Zusammenfassende Würdigung

Eine zusammenfassende Würdigung<sup>24</sup> des Vertragswerks von Nizza muss davon ausgehen, dass die Regierungskonferenz ein relativ begrenztes Ziel, nämlich die Gewährleistung der Erweiterungsfähigkeit der EU, hatte. Dieses Ziel sei, so die Selbsteinschätzung der Regierungen, erreicht worden<sup>25</sup>. Auch die Regierungen der Kandidatenstaaten haben insofern das Ergebnis von Nizza begrüßt. Die Einschätzungen allerdings, ob das Konferenzergebnis in dieser zentralen Frage ausreichend war, divergieren; möglicherweise wird das EP Zweifel äußern, wobei offen bleibt, ob eine Mehrheit der Abgeordneten für die Ablehnung des Vertragswerks votiert und damit einzelnen nationalen Parlamenten empfiehlt, die Ratifizierung zu verweigern. Da das Vertragswerk von Nizza, anders als die Verträge von Maastricht und Amsterdam, wohl für keinen EU-Mitgliedstaat „Zumutungen“ enthält oder Anlass für kontroverse innenpolitische Grundsatzdebatten gibt, kann mit der relativ raschen Ratifizierung gerechnet werden.

Bemerkenswert, und für die Gesamtwürdigung wichtig, ist der Umstand, dass parallel zur Regierungskonferenz eine umfangreiche, sehr grundsätzlich angelegte Orientierungsdebatte um die Finalität des Integrationsprozesses, um die künftige – „endgültige“ – Struktur und Gestalt der EU, also um ihre „Verfassung“ geführt wurde. Einen wesentlichen Anstoß dazu gab die Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer vor der Humboldt-Universität in Berlin im Mai 2000, die ein vielstimmiges und lange anhaltendes und sicherlich noch nicht abgeschlossenes Echo ausgelöst hat<sup>26</sup>. Das heißt: noch während der Regierungskonferenz wurde sehr intensiv an die Zeit

nach Nizza gedacht, was die Charakterisierung des Vertragswerks von Nizza als eine weitere Etappe im Integrationsprozess – insofern vergleichbar den vorangegangenen Vertragsreformen – nahe legt.

Die Regierungskonferenz selbst hat sich zur Post-Nizza-Perspektive geäußert und das Konferenzergebnis ihrerseits als Ausgangspunkt für eine eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die künftige Entwicklung der EU interpretiert. Auch wenn der Begriff von den Regierungen vermieden wird, so handelt es sich um einen Prozess der „Verfassungs“-Entwicklung und -Gebung. Das zeigt sich nicht zuletzt an dem Katalog von vier Punkten, die nach Auffassung der Regierungen im Rahmen dieses Prozesses behandelt werden sollten:

- Die Frage einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.
- Der Status der in Nizza lediglich proklamierten Charta der Grundrechte der EU.
- Das Vorhaben einer Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern.
- Schließlich die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.

Für das Jahr 2004 soll deshalb eine weitere Regierungskonferenz zur Behandlung dieser Fragen im Hinblick auf entsprechende Vertragsänderungen einberufen werden.

Damit ist abschließend die Frage zu erörtern, die im Anschluss an die Konferenz von Nizza verschiedentlich aufgeworfen wurde, ob nämlich die Methode von Regierungskonferenzen noch angemessen sei. Die Regierungen selbst beanspruchen ohne jeden Zweifel die Führungsrolle im Prozess der Weiterentwicklung der Union. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass der mancherorts gemachte Vorschlag, an die Stelle der Regierungskonferenz einen Konvent – nach dem Muster des Gremiums, welches die Charta der Grundrechte ausgearbeitet hat – zu setzen, Realisierungschancen hat. Nicht nur die Kommission sieht die Gefahr einer unangemessenen Dominanz der intergouvernementalen Komponente im gemeinschaftlichen Entscheidungssystem; wenn sie in ihrer Erklärung zum Konferenzergebnis auf die Notwendigkeit verweist, das Gleichgewicht der Organe zu gewährleisten. Dabei handelt es sich letztlich um die Frage nach dem Regierungssystem der (künftigen) Europäischen Union, als wichtiger Teil der „Verfassungs“-Debatte, die auch nach der integrationspolitischen Etappe von Nizza unverändert auf der europapolitischen Tagesordnung steht.

<sup>23</sup> Vgl. zur Würdigung den Beitrag von Günter Hirsch (von 1994 bis Juli 2000 deutscher Richter am EuGH) in der FAZ vom 12. Oktober 2000, S. 11; Sowie den Beitrag von Siegfried Magiera: Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, in: Die Öffentliche Verwaltung Nr. 24/2000, S. 1017-1026.

<sup>24</sup> Eine ausführlichere wissenschaftliche Würdigung von Wolfgang Wessels („Die Vertragsreformen von Nizza unter der wissenschaftlichen Lupe“) wird in der Zeitschrift *Integration*, 1/2001 erscheinen. Einschlägige Beiträge, in denen auch über Reaktionen auf den EU-Gipfel von Nizza berichtet wird, enthält das Dossier „Europa nach Nizza“ von „Welt-Report. Berichte aus den Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung“, vom Januar 2001.

<sup>25</sup> In diesem Sinne positiv, wenn auch deutlich zurückhaltender, äußert sich auch die Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Länder am 14. Dezember 2000 in Berlin. Sie fordern allerdings zugleich die Fortsetzung der Debatte über eine weitere Vertragsreform und äußern sich relativ ausführlich zu einigen Punkten, die im Sinne spezifischer deutscher Länderinteressen dabei berücksichtigt werden sollten.

<sup>26</sup> Vgl. dazu Rudolf Hrbek: „Europäische Föderation“ durch „Verfassungsvertrag“. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer neuen europapolitischen Orientierungsdebatte, in: Roland Hierzinger, Johannes Pollak (Hrsg): *Europäische Leitbilder*. Festschrift für Heinrich Schneider, Baden-Baden 2001, S. 35-50.