

Andreas Maurer



**Der europäische Integrationsprozeß und seine Anfänge -
Leitbilder, Motive und Antriebsdynamik**

Inhalt

1.1	Institutionelle Reformen in der EU.....	1
1.1.1	Rückblick: Die 70-er und 80-er Jahre: lähmende Dialektik zwischen unerfülltem Reformdruck und institutioneller Dauerkrise	2
1.1.2	Die 90-er Jahre: dynamisierendes Wechselspiel zwischen Erweiterungsperspektive und unmittelbarem Reformdruck.....	4
1.2	Die Regierungskonferenz von Nizza: Durchbruch zur institutionellen Erweiterungsfähigkeit der EU?.....	5
1.3	Zwischenbilanz: gradualistische Reformdynamik statt vorausschauender Reformen.....	7
1.4	Die Europäische Union nach dem Amsterdamer Vertrag.....	8
1.5	Der Vertrag von Nizza (fast gleichlautend mit Ende von Kapitel 4: Bitte entscheiden, was wohin soll)	13
1.6	Die Ergebnisse von Nizza.....	15
1.6.1	Die Zusammensetzung, Wahl und Organisation der Europäischen Kommission	15
1.6.2	Reform der Stimmengewichtung im Rat der EU.....	16
1.6.3	Die neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament	18
1.6.4	Ausweitung der qualifizierten Mehrheit.....	19
1.6.5	Verstärkte Zusammenarbeit, Rechte des EP und weitere Änderungen	21
1.7	Zwischenbilanz und Perspektiven: Der Weg zur Regierungskonferenz 2004	23
2	Der europäische Integrationsprozeß und seine Anfänge - Leitbilder, Motive und Antriebsdynamik	26
2.1	Europäische Integration und souveräner Nationalstaat: Antithese oder Symbiose?.....	27
2.2	Grundmotive der europäischen Integration	30

2.3	Europäische Integration: Funktion der Sachlogik?	36
------------	---	-----------

Einführung - Trainerhandbuch EU

Verträge von Amsterdam und Nizza

Die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten erleben seit Mitte der achtziger Jahre eine Phase rasch aufeinanderfolgender Vertragsrevisionen. Die erste Überarbeitung der europäischen Gründungsakte, den Römischen Verträgen aus dem Jahr 1957/58, vollzog sich mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986/87. Wenige Jahre später folgte der insgesamt höchst unstrittene Maastrichter Vertrag (1992/93), der im rechtlichen Sinne die Europäische Union begründete. Mit dem Amsterdamer Vertrag, der am 16./17. Juni 1997 von den Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen, am 2. Oktober 1997 von den Außenministern der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde, und am 1. Mai 1999 in Kraft trat, hat der europäische Integrationsprozeß eine vollständig überarbeitete Grundlage erhalten. Der Vertrag von Amsterdam selbst war wiederum Gegenstand der im Jahr 2000 durchgeführten Regierungskonferenz. Diese mündete in den Vertrag von Nizza, der im März 2001 unterzeichnet wurde und gegenwärtig den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorliegt.

Innerhalb von knapp einem dutzend Jahren ist es zu nicht weniger als vier grundlegenden Vertragsrevisionen gekommen. Vor dem Hintergrund dieses Entwicklungsprozesses ist es daher verständlich, wenn in Analysen behauptet wird, daß sich der europäische Einigungsprozeß „nunmehr in einer Dynamik der permanenten Reform“ befindet.

1.1 Institutionelle Reformen in der EU

Ähnlich wie die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten sind die vertraglichen Grundlagen des politisch-institutionellen Systems der Europäischen Union (EU) einem stetigen Wandel unterworfen. Als „Herren der Verträge“ können die Mitgliedstaaten nach im EU-Vertrag genauer beschriebenen Verfahren die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit ändern. Reformen der Institutionen und verfahrensrechtlichen Grundlagen der EU sind dabei in erster Linie Gegenstand intergouvernementaler Verhandlungen, die in die Änderung des EG-Vertrags und des EU-Vertrags münden und nach der Vertragsratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft treten. Derartige Vertragsrevisionen wurden nach dem Fusionsvertrag (1967) viermal durchgeführt: 1985 bis 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), 1990 bis 1993 durch den Vertrag von Maastricht, 1996 bis 1999 durch den Vertrag von Amsterdam und 1999 bis 2001 durch den Vertrag von Nizza. Sie bezogen sich jedoch

nicht nur auf eine Änderung der institutionellen und verfahrensmäßigen Grundlagen, sondern auch auf die eigentliche Substanz des offen angelegten Integrationsprozesses, indem sie Ziele, Aufgaben und Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft (EG) wie der Union definierten, Vertragsartikel über die Kompetenzen hinzufügten bzw. änderten und größere Integrationsprojekte rechtlich verbindlich verankerten.

Institutionelle Reformen sind nicht ausschließlich Gegenstand von Vertragsreformen, die auf Sitzungen des Europäischen Rats ihren Abschluss finden, bevor ihr Ergebnis in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss. Zwischen diesen „Gipfeln“ der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs werden – in den „Tälern“ der Vertragsumsetzung – so genannte „interinstitutionelle Abkommen“ zwischen Europäischem Parlament (EP), Rat der EU und Europäischer Kommission geschlossen, die zum Teil bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen können. Derartige Abkommen dienen zunächst der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren aber auch Optionen für künftige Vertragsrevisionen. Interinstitutionelle Abkommen (zur Haushaltsdisziplin, zur Wahl Rechtsgrundlagen oder zum Mitentscheidungsverfahren) stellen so Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen politisch-institutionellen Systems der EU dar. Die dem Vertrag von Nizza beigefügte ‚Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zu Artikel 10 EGV‘ verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission interinstitutionelle Vereinbarungen schließen können, wenn sie hierdurch die Anwendung der Bestimmungen des EGV erleichtern können.

1.1.1 Rückblick: Die 70-er und 80-er Jahre: lähmende Dialektik zwischen unerfülltem Reformdruck und institutioneller Dauerkrise

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses stand das institutionelle Gefüge der EG in der Perspektive eines evolutionären Entwicklungsprozesses. Im Kräftefeld der Institutionen und Mitgliedstaaten der EG/EU sollte – so die Konzeption der EG-Gründungsväter – eine Dynamik entstehen, die eine kontinuierliche Fortentwicklung und Anpassung an die jeweils vorherrschenden inneren und äußeren Herausforderungen gewährleisten würde. In der Praxis dominierte jedoch zunächst Stagnation über Dynamik. Dies führte zu einer sich verstärkenden Dialektik zwischen unerfülltem Reformdruck und institutionellen Schwächen bzw. Krisen. Einen ersten Höhepunkt dieser Entwicklung markierte nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wie der

Europäischen Politischen Gemeinschaft (1954) und dem Inkrafttreten der Römischen Verträge (1958) die „Politik des leeren Stuhls“ Frankreichs und der Luxemburger Kompromiss (1966). Die Verhinderung der vertraglich für das Ende der Übergangszeit in der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehenen qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat führte damals zu einer erheblichen Beeinträchtigung der europäischen Integrationsdynamik. Der wachsende institutionelle Reformdruck, der insbesondere durch die ersten Erweiterungen der EG (1973) gesteigert wurde, machte sich dann aber seit Beginn der 70-er Jahre in intensivierten Reformdiskussionen und einer Vielzahl von Initiativen zur Steigerung der Effizienz im EG-Institutionengefüge bemerkbar. So schlug der von den EG-Staats- und Regierungschefs in Auftrag gegebene, so genannte Tindemans-Bericht (1975) eine Stärkung der Rolle des Europäischen Rats als zentrales Entscheidungsgremium sowie die Einführung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat als Regelfall vor. Nachdem der Tindemans-Bericht aufgrund mitgliedstaatlicher Vorbehalte ohne direkte Auswirkungen geblieben war, leiteten der deutsche und der italienische Außenminister Genscher und Colombo im Januar 1981 eine neue Europa-Initiative ein. Sie schlugen die Schaffung einer „Europäischen Akte“ vor, die unter anderem effizientere Entscheidungsstrukturen durch eine Stärkung der Führungsrolle des Europäischen Rats, eine Kompetenzausweitung des EP und die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat enthalten sollte. Die Folgewirkungen der Genscher/Colombo-Initiative kamen jedoch über eine Absichtserklärung in Form der „Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union“ (1983) nicht hinaus. Es zeigte sich, dass die institutionelle Dauerkrise und der steigende Reformdruck nicht ausreichten, um die Vorbehalte der Mitgliedstaaten zu überwinden und eine adäquate Kompromiss- und Verhandlungsbereitschaft herzustellen. Das EP unternahm mit seinem im Februar 1984 beschlossenen „Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“ ebenfalls einen weitreichenden Reformvorstoß. Die nach ihrem Berichtersteller Altiero Spinelli benannte Initiative sah eine erhebliche Ausweitung der Kompetenzen des EP vor, das gleichberechtigt als zweite Kammer neben dem Rat an der Gesetzgebung mitwirken sollte. Vor dem Hintergrund des Spinelli-Entwurfs sah sich der Europäische Rat veranlasst, im Juni 1984 einen Ad-hoc-Ausschuss für institutionelle Fragen unter der Leitung des Iren James Dooge einzusetzen. Dieser legte im Juni 1985 einen Bericht vor, in dem ein echtes Mitentscheidungsrecht für das EP und die generelle Einführung von qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat vorgeschlagen wurde. Nach zähen Verhandlungen im Rahmen der sich anschließenden Regierungskonferenz gingen die Vorschläge des Dooge-Ausschusses zusammen mit dem von der Kommission 1985 vorgelegten Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts in die 1986 unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte (EEA) ein.

Abgesehen von einer Fülle von Ausnahmen, in denen die Einstimmigkeitsregel fortbestand, führte die EEA qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie Verfahren zur verstärkten Einbeziehung des EP in den Gesetzgebungsprozess ein (→ Entscheidungsverfahren). Damit war zum ersten Mal die lähmende Dialektik zwischen unerfülltem Reformdruck und institutioneller Dauerkrise durchbrochen worden.

1.1.2 Die 90-er Jahre: dynamisierendes Wechselspiel zwischen Erweiterungsperspektive und unmittelbarem Reformdruck

Die sich nach den revolutionären Umbrüchen in Europa von 1989/90 abzeichnende Öffnung der EG nach Osten sowie die weitreichenden Folgen des Binnenmarkts steigerten zu Beginn der 90-er Jahre den Bedarf an effizienten Entscheidungsstrukturen und Verfahren, mehr Transparenz und einer stärkeren demokratisch-parlamentarischen Legitimation. Sie verliehen damit der Fortentwicklung des institutionellen Gefüges der EG eine neue Dynamik. So stärkte der Vertrag von Maastricht die Mitentscheidungs- und Kontrollrechte des EP und erweiterte das institutionelle Gefüge der EU um die Europäische Zentralbank, den Ausschuss der Regionen und die Stelle des Europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann). Gleichzeitig erkannte der Vertrag jedoch ausdrücklich einen weitergehenden Reformbedarf an und definierte in ex-Art. N EUV (in der Vertragsfassung von Maastricht) erstmals einen vertraglich festgeschriebenen Revisionsauftrag. Auf dessen Grundlage wurde 1996 eine Regierungskonferenz einberufen, um die in Maastricht strittig gebliebenen Lösungsansätze, wie z.B. die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens, zu überprüfen. Auf mehreren Sitzungen des Europäischen Rats wurden die Revisionsthemen um die Überprüfung der Zahl des Kommissionskollegiums, der Frage der Stimmgewichtung im Rat sowie der den EU-Organen zur Verfügung stehenden Instrumente und Verfahren erweitert.

Die Regierungskonferenz stand von Beginn an im Zusammenhang mit den Erweiterungsrunden der EU. Sowohl die 1995 in Kraft getretene Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden als auch die seit dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Juni 1993 anvisierte Perspektive des Beitritts der Staaten Mittel- und Osteuropas markierten Relevanz und Dringlichkeit künftiger institutioneller Reformen: Durch die Erweiterungsrunden der EU traten und treten immer mehr kleinere als größere Staaten bei. Die Frage der Repräsentativität und Legitimation der Institutionen und Verfahren stellte sich somit immer dringlicher. Zudem erschwerte die wachsende Zahl von vetoberechtigten Akteuren die Konsensfindung bei einstimmigen Ratsentscheidungen sehr viel stärker als

noch in den 50-er und behinderte damit die Handlungsfähigkeit der EU.

Die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrags von Maastricht wurde nach Vorlage so genannter Funktionsberichte der EU-Organe und der informellen Beratung ihrer Themen im Rahmen einer „Reflexionsgruppe“ am 29.3.1996 auf dem Europäischen Rat von Turin eröffnet. Sie endete mit dem am 2.10.1997 von den EU-Außenministern unterzeichneten, am 1.5.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam. Hiermit wurden die institutionellen Grundsteine der EU für den Beginn der Verhandlungen über die Aufnahme weiterer Staaten aus Ost- und Mitteleuropa sowie Zyperns gelegt. So wurden die Befugnisse des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Kommissionskollegium und die Mitwirkungsrechte des EP im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in Strafsachen effizientere Entscheidungsverfahren eingeführt. Die wesentlichen institutionellen Anpassungen der EU schlugen jedoch fehl. Sowohl die mit der effizienzfördernden Ausdehnung von Mehrheitsabstimmungen verknüpfte Frage der Stimmengewichte als auch die Frage der Kommissionszusammensetzung vertagte die Regierungskonferenz mit dem „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung“. Dieses sieht ein zweistufiges Verfahren vor, mit dem die im Vertrag von Amsterdam ungelösten Fragen geklärt werden: Vor der Aufnahme des nächsten Mitglieds in die EU soll die Zahl der Kommissare auf eine Person pro Staat begrenzt werden, wenn zum gleichen Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat geändert wird. Eine umfassende Überprüfung der institutionellen Grundlagen der EU wird aber erst ein Jahr vor dem Beitritt des 21. Mitgliedstaats in Form einer Regierungskonferenz vorgenommen. In dem Protokoll spiegelt sich die Erwartung wieder, dass erst die Unmittelbarkeit neuer EU-Beitritte die Regierungen der Fünfzehn zu ausreichender Kompromiss- und Verhandlungsbereitschaft zwingen wird.

1.2 Die Regierungskonferenz von Nizza: Durchbruch zur institutionellen Erweiterungsfähigkeit der EU?

Der Logik des Amsterdamer Protokolls über die institutionellen Reformen der EU entsprechend begannen noch vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags die Vorbereitungen für eine neue Regierungskonferenz. Im Dezember 1998 beauftragte der Europäische Rat von Wien den nachfolgenden Europäischen Rat von Köln mit der Festlegung der Modalitäten und des Zeitplans für die

Behandlung der in Amsterdam ungelösten institutionellen Fragen. Dabei bestanden grundsätzlich zwei unterschiedliche Optionen: Die „kleine Lösung“ beschränkte sich auf die in Amsterdam nicht geregelten bzw. dort noch ungelösten institutionellen Fragen (so genannte Left-overs von Amsterdam), Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmenwägung im Rat sowie Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Die „große Lösung“ umfasste die Behandlung von über den unmittelbaren Reformbedarf hinausgehenden Themen, wie z.B. Weiterentwicklung der GASP, Außenwirtschaftsbeziehungen, institutionelle Reformen in der Währungsunion, weitere Stärkung der Rechte des EP, Ausarbeitung einer EU-Grundrechtecharta. Um die Konsensfindung zu erleichtern und um möglichst zügig die institutionellen Voraussetzungen für die Erweiterung zu schaffen, rückte der Europäische Rat von Köln im Juni 1999 die „kleine Lösung“ der Left-overs von Amsterdam in den Vordergrund einer 2000 durchzuführenden und noch unter französischer Ratspräsidentschaft Ende 2000 abzuschließenden Regierungskonferenz. In Anlehnung an die „große Lösung“ schloss er – wie auch der Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 – allerdings nicht aus, dass dabei auch über den unmittelbaren Reformbedarf hinausgehende Vertragsänderungen erörtert werden könnten. Im Dezember 1999 legte die finnische Präsidentschaft dem Europäischen Rat von Helsinki einen umfassenden Bericht zur Erläuterung und Bestandsaufnahme von Lösungsoptionen vor, der als Grundlage für die Regierungskonferenz 2000 diente. Die Regierungskonferenz wurde schließlich am 14. Februar 2000 beim Treffen des Allgemeinen Rates in Brüssel durch die portugiesische Ratspräsidentschaft eröffnet. Neben den Außenministern der Mitgliedstaaten nahmen Kommissionspräsident Romano Prodi in Begleitung von Kommissar Michel Barnier sowie die Präsidentin des Europäischen Parlamentes, Nicole Fontaine und die beiden Beobachter des EP, Elmar Brok und Dimitri Tsatsos, an der Sitzung teil. Ihren Abschluss fand die Regierungskonferenz auf der Tagung des Europäischen Rates vom 7.-11. Dezember 2000 in Nizza. Am 7. Dezember 2000 wurde zunächst die durch einen Konvent erarbeitete Europäische Charta der Grundrechte feierlich proklamiert. Nach langen, durch die französische Ratspräsidentschaft vorbereiteten Verhandlungen billigten die Staats- und Regierungschefs am 11. Dezember 2000 schließlich den provisorischen Text des Vertragsentwurfes zur Reform der Institutionen, den Vertrag von Nizza. Dieser wurde am 26. Februar 2001 von den Außenministern unterzeichnet. Der Vertrag soll gemäß der im Rahmen des Europäischen Rates von Helsinki gesetzten Frist bis zum 31. Dezember 2002 in Kraft treten. Hiermit werden die Weichen für die Schaffung der für die erste Erweiterungsrunde unmittelbar erforderlichen institutionellen Voraussetzungen gestellt. Der darüber hinausgehende Reformbedarf wurde einstweilen aufgeschoben und bedarf wohl entsprechend

dem evolutionären Pragmatismus des institutionellen Reformprozesses der Unmittelbarkeit später nachfolgender EU-Beiträge. Für den weiteren Reformprozess ist die dem Vertrag von Nizza angehängte Erklärung zur Zukunft der Union von zentraler Bedeutung. Sie betont einerseits, dass die Europäische Union durch den Vertrag von Nizza die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen hat. Zum anderen leitet sie eine eingehendere und breite Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union ein, für deren Ablauf und Inhalt wesentliche Grundsätze festgelegt werden. Zum Ablauf sieht die Erklärung im Jahr 2001 eine umfassende öffentliche Debatte vor, die von der schwedischen und belgischen Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Teilnahme des Europäischen Parlaments gefördert werden soll. Der Europäische Rat hat hierzu auf der Sitzung in Laeken eine Erklärung angenommen, in der Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses aufgeführt sind. Den Abschluss soll im Jahr 2004 eine Konferenz der Vertreter der Mitgliedstaaten bilden. Inhaltlich werden unter anderem folgende Fragen behandelt: die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten; der Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union; eine Vereinfachung der Verträge, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern; die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas. Die Erklärung hält ausdrücklich fest, dass die Konferenz im Jahre 2004 keinesfalls ein Hindernis oder eine Vorbedingung für den Erweiterungsprozess darstellt. Die Bewerberstaaten werden als Teilnehmer dieser Regierungskonferenz eingeladen, sofern sie zu diesem Zeitpunkt ihre Beitrittsverhandlungen mit der Union abgeschlossen haben. Sofern dies noch nicht erfolgt ist, werden sie als Beobachter eingeladen.

1.3 Zwischenbilanz: gradualistische Reformdynamik statt vorausschauender Reformen

Seit den Anfängen des europäischen Integrationsprozesses stellen die institutionellen Reformen der EG/EU zur Gewährleistung von mehr Effizienz, Effektivität, Transparenz und demokratischer Legitimation ein integrationspolitisches Dauerthema dar. Die Tatsache, dass konkrete Reformfortschritte trotz bestehender Konsenslinien und trotz des von der institutionellen Dauerkrise der EG ausgehenden Reformdrucks erst mit der EEA in der zweiten Hälfte der 80-er Jahre realisiert werden konnten, verdeutlicht die Schwerfälligkeit und den Prozesscharakter institutioneller Reformen. Der Grund für diese gradualistische Reformdynamik liegt vor allem in den divergierenden integrationspolitischen Ansätzen und

den Vergemeinschaftungsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Diese lassen institutionelle Reformfortschritte allenfalls in dem begrenzten Ausmaß des durch die jeweiligen Umstände unmittelbar vorherrschenden Reformzwangs zu. Die institutionellen Reformen der EU bleiben somit einem auf akute Krisen und Zwänge ad hoc reagierenden Verhaltensmuster verhaftet. Die Fortentwicklung des institutionellen Gefüges der EU bleibt daher gerade angesichts der mit dem erreichten Integrationsstand und mit der Erweiterungsperspektive verbundenen Anforderungen eine zentrale Gestaltungsaufgabe für die Zukunft.

1.4 Die Europäische Union nach dem Amsterdamer Vertrag

Der gegenwärtig gültige Amsterdamer Vertrag ist das Ergebnis eines Beratungs- und Verhandlungsmarathons, dessen rechtliche Grundlage schon im Maastrichter Vertrag angelegt war. Laut ex-Art. N Abs. 2 EU-V sollte 1996 eine Regierungskonferenz einberufen werden, um ausgewählte Bestimmungen des Vertrages zu überprüfen. Dazu zählten insbesondere diejenigen des zweiten und dritten Pfeilers der EU, also der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP). Nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages, der am 01.11.1993 in Kraft trat, vergingen nur gut 15 Monate, als schon die nächste Vertragsrevision in Angriff genommen wurde.

Vorarbeiten leisteten zunächst die Gemeinschaftsorgane (insbesondere Rat, Kommission und Europäisches Parlament), die im Frühjahr 1995 in Berichten eine kritische Bilanz des Maastrichter Vertrages zogen. Eine von den EU-Mitgliedstaaten am 2. Juni 1995 in Messina einberufene Reflexionsgruppe (unter dem Vorsitz des EU-Kommissars Marcelino Oreja) leistete bis Ende des Jahres weitere Vorarbeiten. Schon recht bald zeichneten sich in den Beratungen der Reflexionsgruppe teilweise erhebliche Positionsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ab.

Allen Beteiligten wurde aber rasch klar, daß sich die kommende Vertragsrevision nicht auf die im Maastrichter Vertrag zur Vertragsrevision vorgesehen Themenbereiche beschränken konnte.

Der Themenkatalog hatte sich bereits erheblich ausgeweitet, als schließlich der Europäische Rat in Turin am 29. März 1996 ein Verhandlungsmandat für die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten beschloß, die über die Vertragsrevision beraten sollten (daher auch die Bezeichnung „Regierungskonferenz“). Neben den

bereits angeführten Themenbereichen (GASP und ZJIP) rückten weitere in den Mittelpunkt der Beratungen.

Dazu zählten vor allem:

- die Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren, damit die EU auch in der Zukunft entscheidungs- und handlungsfähig bleibt,
- Ermöglichung flexibler Integration bei gleichzeitiger Wahrung des gemeinsamen Besitzstandes (auch: verstärkte Zusammenarbeit / Flexibilität),
- Erhöhung der demokratischen Legitimität durch die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und der Rolle der nationalen Parlamente (d.h. Abbau des Demokratiedefizits),
- Erhöhung der Akzeptanz und Bürgernähe der EU durch verbesserte Transparenz und die Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips sowie durch die Fortentwicklung von Politikbereichen, wie Umwelt- und Beschäftigungspolitik.

Im Verlauf der Verhandlungen traten die sehr unterschiedlichen Auffassungen der EU-Mitgliedstaaten noch deutlicher als schon in der Reflexionsgruppe hervor. Mit viel Geduld versuchten die drei während der Regierungskonferenz amtierenden EU-Ratspräsidentschaften (Italien, Irland und die Niederlande), diese Interessenunterschiede zu glätten und zu brauchbaren Kompromißvorschlägen zu gelangen. In der ersten Jahreshälfte 1997 legte die niederländische Ratspräsidentschaft mehrere Vertragsentwürfe vor, die schrittweise zu einem konkreten neuen Vertragstext führen sollten. Doch auch nach gründlichen Vorbereitungen erwies sich der Abschluß der Regierungskonferenz, der Europäische Rat in Amsterdam am 16./17. Juni 1997, als zähes Ringen. In dessen Verlauf wurden die Interessenunterschiede der Mitgliedstaaten nochmals deutlich akzentuiert. Tatsächlich dauerte die Sitzung der EU-Staats- und Regierungschef bis weit in die Nacht hinein und endete erst am 18. Juni um 3.30 Uhr.

Auf was sich der Europäische Rat letztlich geeinigt hatte, wurde erst zwei Tage nach dem Gipfel so richtig klar. Es wird vermutet, daß es zwischen dem Morgen des 18. und dem 20. Juni noch zu hektischen Kontakten zwischen allen Mitgliedstaaten gekommen ist, „um herauszufinden, was eigentlich vom Europäischen Rat in einer - zugegebenermaßen - ausgesprochen angespannten Situation entschieden worden sei. Diese Einschätzung wird bestätigt durch die Feststellung, daß auch in den Wochen nach dem Europäischen Rat auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Anmerkung: Auch bekannt unter der Bezeichnung COREPER.) eine Reihe von Fragen mehrfach geprüft werden mußte,

um herauszufinden, was eigentlich definitiv im Text stehen sollte.“
(Nickel, S. 219)

Der Amsterdamer Vertrag ist, wie schon der Maastrichter Vertrag, ein Mantelvertrag, d.h. er führt die einzelnen materiellen Änderungen der europäischen Verträge (EU-V, EG-V, EGKS-V, EAG-V) zusammen. Er beinhaltet im wesentlichen die Änderungen und Ergänzungen des Vertrags über die Europäische Union (EU-V) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V). Der Amsterdamer Vertrag ist ein enorm komplexes europäisches Vertragsdokument, daß sich auf insgesamt 144 Seiten, 116 neue Vertragsartikel, 13 Protokolle und 45 Erklärungen erstreckt. Seine volle Wirkung kann der Amsterdamer Vertrag erst nach der Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten, den „Herren der Verträge“, entfalten. Verläuft die Ratifizierung in allen EU-Mitgliedstaaten nach Plan, ist mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrag im Verlauf des Jahres zu rechnen.

Die wichtigsten Veränderungen des Amsterdamer Vertrags gegenüber dem Maastrichter Vertrag ergeben sich insbesondere in den folgenden Bereichen:

- **Grundrechte und Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**
(u.a. Reform des 3. Pfeilers der EU, d.h. der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik sowie Überführung großer Teile des Schengen-Besitzstandes und des 3. Pfeilers in den 1. Pfeiler, Ausbau des Grundrechtesschutzes, Diskriminierungsverbot, Sanktionsmechanismus gegen Mitgliedstaaten, die systematisch die Menschenrechte verletzen),
- **die Union und die Bürger**
(u.a. neues Kapitel zur Beschäftigungspolitik, Übernahme des im Maastrichter Vertrags enthaltenen Sozialprotokolls in den Amsterdamer Vertrag, Umweltschutz, Gesundheitspolitik, Verbraucherschutz, Betrugsbekämpfung, verbesserter Zugang der Bürger zu Dokumenten der Europäischen Union - Transparenz, Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips),
- **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**
(Neuordnung der sogenannten Troika, Generalsekretär des Rates agiert zukünftig als „Hoher Vertreter“ der GASP, Einrichtung einer Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit, Stärkung der institutionellen Beziehungen zwischen EU und WEU, Verankerung der Petersberg-Aufgaben: humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, Neuregelung der GASP-Finanzierung, neues Instrument: „Gemeinsame Strategien“,

begrenzte Durchsetzung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit),

- **Organe der EU/Institutionen und Verfahren der EU**
(Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten, Beschränkung der zukünftigen Anzahl der Kommissare auf 20, Begrenzung der Zahl der Sitze im Europäischen Parlament auf 700, Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments durch erweiterte Zustimmungs- und Mitentscheidungsrechte, Ausdehnung der Zuständigkeitsbereiche des Europäischen Gerichtshofs, des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses)
- **engere Zusammenarbeit (Flexibilität)**
(Versuch der Blockadevermeidung durch integrationsunfähige oder -unwillige Staaten, Generalklausel und Spezialklauseln für den 1., 2. und 3. Pfeiler, Mitgliedstaaten die eine engere Zusammenarbeit wünschen, können unter bestimmten Voraussetzungen die Institutionen und Verfahren der Union in Anspruch nehmen).

Zusätzlich zu den neuen bzw. geänderten Vertragartikel enthält der Amsterdamer Vertrag eine Vielzahl an Protokollen und Erläuterungen. Dazu zählt z.B.:

- das Protokoll Nr. 7 zum EU-V über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Union,
- das Protokoll Nr. 22 zum EG-V über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- die Erklärung Nr. 32 zur Organisation und Arbeitsweise der Kommission oder die
- Erklärung Nr. 37 zum Sport.

Bewertung

Die Einschätzungen der Amsterdamer Konferenzergebnisse sind vielschichtig und lassen sich kaum auf eine aussagekräftige Formel bringen. Zudem hängen sie sehr vom individuellen Standpunkt des Betrachters und den jeweiligen Intentionen ab. Schließlich stellt der Amsterdamer Vertrag zunächst ein umfangreiches Arbeitsprogramm dar, das in den kommenden Jahren umzusetzen ist. Erst dann wird sich erweisen, welche Auswirkungen der Amsterdamer Vertrag auf den weiteren Verlauf des europäischen Integrationsprozesses haben wird. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß die Vorhersagen von heute nur äußerst selten mit der Praxis von morgen übereinstimmen.

Allerdings darf auch nicht vorenthalten werden, daß der Amsterdamer Vertrag Gegenstand zahlreicher kritischer Einschätzungen ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich der institutionellen Reformen, d.h. der Anpassung der Institutionen und Entscheidungsverfahren mit Blick auf die schon bald anstehenden Erweiterungen (z.B. neue Stimmgewichtungen im Ministerrat und Ausdehnung der Bereiche in denen mit (qualifizierter) Mehrheit abgestimmt wird).

Die Bedeutung dieser Anpassungen wurde zunächst von allen an der Vertragsrevision beteiligten Akteuren anerkannt und ist entsprechend als eine der Hauptaufgaben der Regierungskonferenz beschrieben worden (siehe z.B. Europäischer Rat von Turin am 29.03.1996). Gerade hier aber attestieren kritische Beobachter der Regierungskonferenz - mit Blick auf die anstehende Erweiterungsrunde - ein Scheitern an ihrer wichtigsten Aufgabe. Demnach habe die Regierungskonferenz in der Hauptsache darauf geachtet, daß der „Erweiterungskalender“ eingehalten wird (der Beginn der Erweiterungsverhandlungen sollte sechs Monate nach dem erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz erfolgen), anstatt die, zugegebenermaßen schwierigen, institutionellen Reformen konsequent in Angriff zu nehmen.

Tatsächlich drängt sich die Frage auf, ob die erzielten Reformschritte ausreichen, um die EU für neue Mitgliedstaaten aufnahmefähig zu machen. Hier sind zu recht erhebliche Zweifel angebracht: „Nach einer halbherzigen Reform ihrer Institutionen kann die Europäische Union [...] kaum die nächste Erweiterungsrunde ohne Lähmungserscheinungen überstehen.“ (Weidenfeld 1997, S. 58)

Der Amsterdamer Vertrag hat den Gesamtumfang der von der EU und ihren Organen behandelten Politikfelder um weitere wesentliche Sektoren öffentlicher Politik ausgeweitet. Dieser „Ausdehnung der Handlungsfelder, Instrumente und Kompetenzen haben die [EU-]Regierungschefs sowohl punktuelle wie systematische Be-

mühungen gegenübergestellt, mit denen sie ungewollte Vergemeinschaftungen zu begrenzen anstreben.“ (Wessels, S. 125)

Der Einbau von Kompetenz-Transferbremsen und einer Grenzziehung zwischen der nationalen und europäischen Handlungs- bzw. Kompetenzebene (vor allem mit Hilfe des weiter präzisierten Subsidiaritätsprinzips) bleibt aber unvollständig. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene wurde nicht vorgenommen. Somit bleibt das Spannungsverhältnis zwischen der „angestrebten Bürgernähe und optimalen Problemlösungsräumen“ (Wessels, S. 125) weiter bestehen.

In seiner Bilanz des Amsterdamer Vertrages konstatiert der Politik- und Europawissenschaftler Wolfgang Wessels: Der „Amsterdamer Vertrag [wird] der Europäischen Union in begrenztem Umfang weitere Handlungsfelder erschließen und sie in beträchtlichem Maße mit gestärkten Handlungs-, Steuerungs- und Regelungsinstrumenten ausstatten. In einer Gesamtschau wird die Verfassungskonstruktion Europäische Union geschlossener und abgerundeter wirken. Diesem Aus- und Aufbauprozeß stehen in einem kaum noch nachvollziehbaren Maße Differenzierungen in den Verfahren mit einer breiten Palette von Sonder- und Ausnahmeregeln sowie Rückfall- und Vetomöglichkeiten gegenüber. In der Detailanalyse wird der Vertrag noch komplexer und unverständlicher.“ (Wessels, S. 131)

1.5 Der Vertrag von Nizza (fast gleichlautend mit Ende von Kapitel 4: Bitte entscheiden, was wohin soll)

Der Vertrag von Nizza ist das Ergebnis der fünften Regierungskonferenz zur Änderung der EG/EU-Verträge, die am 14. Februar 2000 unter dem Vorsitz Portugals begann und auf dem Europäischen Rat in Nizza am 11. Dezember 2000 – nach 30 vorbereitenden Sitzungen der persönlichen Beauftragten der Regierungen und zehn Sitzungen der Außenminister - zum Abschluss gebracht wurde. Der von den Staats- und Regierungschefs ausgehandelte Vertrag wurde nach der sprachjuristischen Überarbeitung am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichnet und liegt nun den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation vor. Anders als die Einheitliche Europäische Akte von 1987, der Maastrichter Vertrag von 1993 und der Amsterdamer Vertrag von 1999 konzentrierte sich die Regierungskonferenz 2000 nahezu ausschliesslich auf die Änderung der institutionellen und verfahrensmäßigen

Grundlagen der EU, um sie für die Aufnahme von bis zu zwölf neuen Staaten zu rüsten.

Bereits vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags begannen die Vorbereitungen für die Regierungskonferenz 2000. Im Dezember 1998 beauftragte der Europäische Rat von Wien den nachfolgenden Europäischen Rat von Köln mit der Festlegung der Modalitäten und des Zeitplans für die Behandlung der in Amsterdam ungeklärten institutionellen Fragen. Der Europäische Rat von Köln rückte im Juni 1999 die ‚kleine Lösung‘ der ‚left-overs‘ von Amsterdam in den Vordergrund einer unter französischer Ratspräsidentschaft bis zum Ende 2000 abzuschließenden Regierungskonferenz. Der Sondergipfel des Europäischen Rates von Tampere einigte sich im Oktober 1999 auch auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des mit der Ausarbeitung einer europäischen Grundrechtecharta beauftragten Konvents, der dem Europäischen Rat einen Entwurf der Charta vorlegte. Die Charta wurde vom Europäischen Rat in Biarritz am 13./14. Oktober 2000 angenommen und anlässlich des Europäischen Rates in Nizza feierlich proklamiert.

Im Dezember 1999 legte die finnische Präsidentschaft dem Europäischen Rat von Helsinki einen umfassenden Bericht zur Erläuterung und Bestandsaufnahme von Lösungsoptionen zur institutionellen Reform der EU vor, der als Grundlage für die Regierungskonferenz 2000 diente. Entsprechend dem in Helsinki festgelegten Mandat sollte die Regierungskonferenz 2000 "die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, die Stimmengewichtung im Rat, die Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie weitere notwendige Vertragsänderungen prüfen, soweit sie sich im Zusammenhang mit den vorgenannten Fragestellungen und im Zuge der Umsetzung des Vertrags von Amsterdam ergeben". Am 26. Januar 2000 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Stellungnahme zur Einberufung der Regierungskonferenz. Das Europäische Parlament (EP) folgte am 3. Februar 2000 mit seiner Entscheidung. Die Mehrheit der Regierungen der Mitgliedstaaten veröffentlichten ihre Ausgangspositionen ebenfalls im Verlauf der ersten Monate des Jahres 2000. Auf Einladung der portugiesischen Ratspräsidentschaft bezogen schließlich auch die Beitrittskandidaten im Februar 2000 Stellung zu den Kernthemen der Regierungskonferenz.

Die Konferenzagenda wurde im Verlauf der Beratungen bis zum Februar 2000 um einige nicht unwesentliche Verhandlungspunkte erweitert: die Frage der individuellen Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder; die Zusammensetzung und Arbeitsweise des → Europäischen Gerichtshofes (EuGH); Institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik; die verstärkte Zusammenarbeit und

in diesem Kontext die Überwindung des Einstimmigkeitserfordernisses beim Auslösemechanismus sowie die Möglichkeit der Ausdehnung ihres Anwendungsfeldes auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

1.6 Die Ergebnisse von Nizza

1.6.1 Die Zusammensetzung, Wahl und Organisation der Europäischen Kommission

Einigkeit herrschte zwischen den EU-Mitgliedstaaten in der bereits im Amsterdamer Vertragsprotokoll manifestierten Einschätzung, dass das Kommissionskollegium bei den kommenden Erweiterungsrunden nicht weiter wachsen kann, ohne die Führungs- und Organisationsstrukturen zu reformieren. Während für die größeren Mitgliedstaaten die derzeitige Anzahl von 20 Mitgliedern als Obergrenze galt, unterstrich die Mehrheit der kleineren Staaten, dass der Zusammenhang zwischen der zahlenmäßigen Stärke der Kommission und ihrer Arbeitseffizienz alleine nicht ausreichen würde, um ihre Zusammensetzung und die Zuständigkeiten innerhalb des Kollegiums zu reformieren.

Der neue Vertrag hat die Frage der Zahl der Kommissionsmitglieder eng mit der Rolle des Kommissionspräsidenten sowie dem Verfahren zur Ernennung der Kommission verknüpft. Die zahlenmäßige Zusammensetzung ist in Artikel 4 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union festgelegt. Ab dem 1. Januar 2005, also nach Ablauf der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission unter Romano Prodi, benennen alle Staaten nur noch ein Kommissionsmitglied. Die Kommission wächst dann in den folgenden Legislaturperioden des Europäischen Parlaments bis auf 26 Kommissare an, denn erst ab dem 27sten Mitgliedstaat wird Artikel 213.1 EG-Vertrag dahingehend geändert, dass „die Zahl der Mitglieder der Kommission [...] unter der Zahl der Mitgliedstaaten [liegt]“, wobei die Mitglieder auf der Grundlage „einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt“ werden, die der Rat jedoch zuvor einstimmig festlegen muss. Da die Kommission also langfristig mit einem größeren Kollegium auszukommen hat, wurden im EG-Vertrag die Bestimmungen über das Ernennungsverfahren und die internen Arbeitsstrukturen der Kommission reformiert, die ebenfalls ab dem 1. Januar 2005 gelten. Artikel 217 stärkt hierbei zunächst die Rolle des Kommis-

sionspräsidenten, der über die Verantwortungsbereiche der Kommissare entscheiden, dem Kollegium Vizepräsidenten einschließlich ihrer Aufgaben vorschlagen und diese ernennen kann. Vorstellbar ist damit auch die Einführung von Kommissionsposten unterschiedlichen Ranges, wobei die Abstufung nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von der Kommission selbst zu verantworten ist. Schließlich regelt Absatz 4 des Artikels auch, dass Kommissionsmitglieder nach Aufforderung durch den Präsidenten und die Billigung des Gesamtkollegiums zurücktreten müssen. Hiermit ist ein erster Schritt zur Lockerung des Kollegialitätsprinzips getan. Die hiermit verknüpfte Frage der mittelbaren Legitimation der Kommission durch das EP wird schließlich durch den auf Initiative Belgiens geänderten Artikel 214 EG-Vertrag zum Ernennungsverfahren der Kommission behandelt: Diese Bestimmung legt fest, dass der Rat den Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit benennen kann und das EP seine Zustimmung hierzu erteilen muss. In einem zweiten Schritt muss dann der Rat gemeinsam mit dem benannten Präsidenten eine Liste der Kandidaten für die Kommission aufstellen. Auch hierzu ist wiederum die Zustimmung des Parlaments erforderlich, wobei davon auszugehen ist, dass das EP sein bislang zweimal praktiziertes Anhörungsverfahren mit den Kandidaten weiter anwenden wird. Erst nach der Zustimmung durch das EP wird dann die Kommission als Ganzes vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Diese Regeln können nun auch gemeinsam mit dem neuen Artikel 191 EG-Vertrag interpretiert werden, nach dem das EP ermächtigt wird, mit dem Rat ein europäisches Parteienstatut auszuarbeiten, das die Belange der → Europäischen Parteien berücksichtigt und ihnen die notwendige Selbständigkeit verleihen kann, um die Wahlen zum EP mit parteipolitisch gestützten Kandidaten für die Kommission attraktiver zu gestalten.

1.6.2 Reform der Stimmengewichtung im Rat der EU

Die qualifizierte Mehrheit der gewogenen Stimmen im Rat der EU spiegelt bereits seit den letzten drei Erweiterungsrounden einen ständig abnehmenden Anteil der EU-Gesamtbevölkerung wieder. Eine einfache Fortschreibung des bestehenden Systems hätte daher dazu führen können, dass relativ kleine Bevölkerungsmehrheiten ausreichen, um in der EU Entscheidungen mit Wirkung für

alle Mitgliedstaaten und ihre BürgerInnen durchzusetzen oder zu verhindern.

Die neuen, ab dem 1. Januar 2005 geltenden Vertragsbestimmungen zur Stimmenwägung stellen einen Kompromiss zwischen den Befürwortern der ‚doppelten Mehrheit‘ und der Neuberechnung der Stimmengewichtung dar. Sie vermehren und erhöhen die Hürden für eine Mehrheitsentscheidung sowie die Komplexität des gesamten Beschlussfassungsverfahrens. Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit sind in einer EU aus 15 Staaten 71,3%, in einer EU aus 27 Staaten aber 73,4% der gewogenen Stimmen notwendig. Zusätzlich ist jeweils die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich. Außerdem - hier kommt der Vorschlag Deutschlands zur Einführung der doppelten Mehrheit zum Tragen - kann „ein Mitglied des Rates beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob diese qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union umfasst. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betroffene Beschluss nicht zustande“. Nimmt man diese drei Berechnungskriterien, so ergibt eine schematische Betrachtung, dass in der EU die Fähigkeit zur effektiven Politikgestaltung nach dem Mehrheitsprinzip erheblich abnimmt. So werden in der EU-27 selbst die Stimmen der 13 größten Mitgliedstaaten, die immerhin 88% der Bevölkerung repräsentieren, oder aber alle Stimmen der jetzigen EU-Mitgliedstaaten nicht ausreichen, um Beschlüsse des Rates durchzusetzen. Umgekehrt wird jedoch die Möglichkeit der Verhinderung von Beschlüssen vereinfacht: So können bei der EU-27 bereits Deutschland und zwei weitere große Mitgliedstaaten einen Beschluss gegen die Stimmen von dann 24 Staaten verhindern; andererseits benötigen Frankreich, Großbritannien und Italien immer einen weiteren Staat, um die sogenannte Sperrminorität zu erreichen. Das Bevölkerungskriterium steigert so insbesondere die Vetomacht Deutschlands.

Gegen derartige Modellberechnungen kann eingewendet werden, dass der Rat als Konsensmaschine in der Praxis arbeitet und echte ‚Kampfabstimmungen‘ dem komplizierten System der Entscheidungsvorbereitung von den Ratsarbeitsgruppen über den Ausschuss der Ständigen Vertreter bis hin zur letztendlichen Ministerratssitzung entgegenstehen. Auch die seit 1993 festzustellende Quote von etwa 10% ‚echten‘ Abstimmungen zu Entscheidungen des Rates deutet nicht unmittelbar auf Tendenzen hin, vermehrt von der Möglichkeit der Majorisierung blockierender Staaten Gebrauch zu machen. In einer Vielzahl dieser ‚Abstimmungen‘ wünschen die unterlegenen Staaten die Abstimmungen aufgrund innenpolitischer Erwägungen. Schließlich können politisch gewünschte, im eigenen Land aber unpopuläre Maßnahmen über ‚Brüssel‘ einfacher importiert werden. Tatsächlich funktioniert die

qualifizierte Mehrheit eher als über den Sitzungsteilnehmern hängendes, die Bereitschaft zur Formulierung von Kompromissen förderndes Damoklesschwert und weniger als real einzusetzendes Entscheidungsinstrument. Andererseits kann man beim Blick auf das Protokoll über die Erweiterung der Union aber auch auf die Tatsache hinweisen, dass aufgrund der neuen Stimmengewichte Entscheidungen gegen die vier größeren Mitgliedstaaten künftig kaum noch auszuhandeln sind. Denkbar ist insofern, dass die Kommission in den frühen Stadien der Formulierung neuer Vorschläge für Rechtsakte in Berlin, London, Paris und Rom die Chancen ihrer Realisierung vorklären muss. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass der Rat gerade in den frühen Phasen des Mitentscheidungsverfahrens, in denen für die Abgabe eines Gemeinsamen Standpunkts keine Fristen gelten, häufiger als bisher blockiert wird.

1.6.3 Die neue Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die Reformen zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments interpretieren. Da das EP in immer mehr Bereichen des EG-Rechts die Verantwortung für verbindliche Entscheidungen mit dem Rat der EU teilt, war auch seine Zusammensetzung als Vertretung der Völker der EU Gegenstand der Regierungskonferenz von Nizza. Durch die bislang geltende ‚degressive Proportionalität‘ geben deutsche Abgeordnete ihr Votum für je 828.666 Wähler(innen) ab, während die Vertreter Frankreichs für 677.770 stimmen. Tatsächlich wurde die in Nizza ausgehandelte Sitzverteilung als Kompensation für die teilweise als unbefriedigend empfundene Zuordnung der gewichteten Stimmen im Rat der EU ausgehandelt. Entsprechend dem Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union verfügen die Wählerinnen und Wähler Deutschlands ab den nächsten Wahlen im Juni 2004 weiterhin über 99 Abgeordnete; jedoch müssen beispielsweise Frankreich, Großbritannien und Italien auf jeweils 15 Abgeordnetenmandate verzichten. Bei einer EU-27 wächst das Parlament nach der dem Protokoll angehängten Erklärung daher auf bis zu 732 Abgeordnete an, wobei das relative Gewicht der deutschen Abgeordneten geringer reduziert wird als das der anderen ‚größeren‘ Völker. Insgesamt wird die Völkervertretung im Parlament damit repräsentativer als die Staatenvertretung im Rat. Die Aufwertung des EP entlang des Bevölkerungsgewichts birgt aber die Gefahr der Renationalisierung der politischen Fraktionen im Parlament, zumal dann, wenn die Erweiterungswellen mit einer Reihe von politischen Gruppierungen einher gehen, die sich nicht in die bestehenden Fraktionen des EP einbinden lassen. Allerdings sind die Nationalisierungstendenzen im EP bereits in

der zurückliegenden und der laufenden Legislaturperiode zumindest strukturell erheblich eingegrenzt worden: Schließlich ist mit Inkrafttreten der neuen Geschäftsordnung des Parlaments im März 1999 die Bildung einer Fraktion aus nur einem Mitgliedstaat abgeschafft worden (Artikel 29). Die erforderlichen Schwellen zur Erreichung des Fraktionsstatus verhindern auch die Bildung einer nach nationalen Interessenkalkülen zusammengesetzten Fraktion kleinerer Länder. Da jedoch die Bildung einer Fraktion Voraussetzung für die Ausübung der wichtigsten parlamentarischen Rechte ist, sind die Anreize zur Konstituierung ‚national‘ konfigurierter Gruppen erheblich begrenzt.

1.6.4 Ausweitung der qualifizierten Mehrheit

Bereits in den letzten drei Regierungskonferenzen 1986/1987, 1991/1993 und 1996/1999 war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein erklärtes Ziel der Mitgliedstaaten. Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips ließ die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU schon alleine deshalb erwarten, weil nur schwer vorstellbar ist, wie 27 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die aufgrund der größeren sozioökonomischen Unterschiede und der hierauf basierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen. Die Regierungskonferenz 2000 griff zunächst auf einen Ansatz zurück, bei dem grundsätzlich alle Bestimmungen, die seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages Abstimmungen mit Einstimmigkeit vorsehen, in die qualifizierte Mehrheit überführt werden sollten. Ausnahmen zu dieser Regel wurden anhand eines konkreten Kriterienkatalogs festgelegt („Regel-Ausnahme-Ansatz“). Gegenüber dieser Strategie kristallisierte sich jedoch bereits in den ersten Monaten der Regierungskonferenz diejenige der geordneten Einzelfallprüfung heraus, bei der ausgehend vom Amsterdamer Vertrag nach Anwendungsbereichen für qualifizierte Mehrheiten gesucht werden sollte, die den folgenden Kriterien entsprachen: Anwendungsfälle aus dem Bereich des europäischen Binnenmarkts, deren Beschlussfassungsmodus ohne eine Änderung der substantiellen Vorschriften in die qualifizierte Mehrheit überführt werden könnten; Handlungsermächtigungen, die aufgrund mitgliedstaatlicher Interessenlagen und Vorbehalte nicht vollständig in die Mehrheit transferiert werden könnten; Handlungsgrundlagen des in den EG-Vertrag inkorporierten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Bestimmungen zur Be- und Ernennung von Vertretern einzelner EU-Institutionen; ‚Institutionelle Anomalien‘, d.h. Vertragsbestimmungen, die bereits dem Verfahren der Mitentscheidung zugeordnet sind, gleichwohl aber dem ratsinternen Beschlussfassungsmodus der Einstimmigkeit unterliegen. Die Idee, die Vertragsbestimmungen einer einzelfallbezogenen Prüfung entsprechend den genannten Kriterien zu unterziehen, zeich-

nete sich auch dadurch aus, dass die Prüfkriterien eher am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten als an dem abstrakteren Maßstab der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der EU ausgerichtet waren. Angesichts der Vielzahl mitgliedstaatlicher Vorbehalte hinsichtlich der Aufgabe ‚national sensibler‘ Vetopositionen führte daher kein Weg an der Einzelfallprüfung vorbei. Von den insgesamt 76 EG-Vertrags- und 15 EU-Vertragsregeln, die seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags noch dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, wurden daher nur 45 zum Gegenstand der Verhandlungen unter französischer Präsidentschaft.

Entscheidungsverfahren nach Nizza (nur die mit Inkrafttreten direkt geltenden Verfahren)

Beteiligung des EP	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Summe	
		%		%		%		%		%
Konsultation	38 EG	18,0	29 EG	13,74	2 EG	0,95	2 EG	0,95	71 EG	33,65
	4 EU	9,30	1 EU	2,32	1 EU	2,32	1 EU	2,32	7 EU	16,28
Kooperation	0	0	4 EG	1,89	0	0	0	0	4 EG	1,89
Kodezision	4 EG	1,89	41 EG	19,43	0	0	0	0	45 EG	21,33
Zustimmung	6 EG	2,84	4 EG	1,89	0	0			10 EG	4,74
	1 EU	2,32					5 EU	11,63	6 EU	13,95
Unterrichtung	0	0	9 EG	4,26	0	0	1 EG	0,47	10 EG	4,74
							3 EU	6,97	3 EU	6,98
Keine Beteiligung	20 EG	9,47	41 EG	19,43	5 EG	2,37	7 EG	3,32	71 EG	33,65
	9 EU	20,93	8 EU	18,6	4 EU	9,30	6 EU	13,95	27 EU	62,79
Summe	68 EG	32,23	128 EG	60,66	7 EG	3,32	8 EG	3,79	211 EG	
	14 EU	32,56	9 EU	20,93	5 EU	11,63	15 EU	34,88	43 EU	

Quelle: Andreas Maurer: Der Vertrag von Nizza – Eine Bewertung im Lichte neoinstitutionalistischer Theoriemodelle, Köln 2001. Berechnung auf der Basis des Vertrags vom 10.3.2001. Die Angaben beziehen sich nur auf die Verfahrensermächtigungen, die unmittelbar mit Inkrafttreten des Vertrags gelten.

Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 31 Bereichen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des neuen Vertrags in die qualifizierte Mehrheit überführt werden. Hiervon betreffen neun Vertragsartikel Bestimmungen über Ernennungen und Geschäftsordnungsgenehmigungen. Daneben sieht der Vertrag sieben weitere Handlungsermächtigungen der EG/EU vor, bei denen die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen an Bedingungen gebunden ist: So macht Artikel 67 EG-Vertrag über die Verfahren in der Asylpolitik die Einführung von Mehrheitsentscheidungen und Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Parlament von zuvor einstimmig zu beschließenden Rahmenvereinbarungen des Rates abhängig; in anderen Bereichen der Einwanderungspolitik wird das Mehrheitsrecht erst ab dem 1. Mai 2004 eingeführt. In den Artikel 161 EG-Vertrag über die Strukturfonds und 279 EG-Vertrag über die Finanzordnung der Europäischen Gemeinschaft dauert die Übergangsperiode bis zum 1. Januar 2007 und damit ange-

sichts der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Beschlüsse für die Förderperiode 2007-2013 praktisch bis 2013. Im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, wurde die Möglichkeit für Mehrheitsentscheidungen auf den „Abschluss von Übereinkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums“ (Artikel 133.5 EGV) ausgedehnt, wobei jedoch auf Drängen Frankreichs Ausnahmen festgelegt wurden: So fallen die Übereinkünfte zum Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen in die ‚gemischte Zuständigkeit‘ der EG und ihrer Mitgliedstaaten. Bei Fragen zum Handel mit geistigem Eigentum (Patente, Copyrights, Marken) ist lediglich eine Öffnungsklausel zugunsten der Mehrheitsentscheidung vorgesehen, die einen einstimmigen Beschluss des Rats voraussetzt (Art. 133.7 EGV). Diese Vorschriften können die zentrale Rolle der Europäischen Kommission als internationaler Verhandlungspartner zumindest dann erheblich schwächen, wenn einzelne EU-Mitglieder aufgrund nationaler Vorbehalte regen Gebrauch von den Ausnahmen zum Mehrheitsprinzip machen.

1.6.5 Verstärkte Zusammenarbeit, Rechte des EP und weitere Änderungen

Als besonderes Verfahren zur Verminderung einer Blockadesituation wurden im Amsterdamer Vertrag Regeln zur ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ eingeführt, die in den ersten zwei Jahren nicht genutzt worden waren. Die Vorschriften wurden im Vertrag von Nizza in weiten Abschnitten neu formuliert und auf den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt. Das modifizierte Verfahren des nationalen Vetos gegen den Eintritt in die verstärkte Zusammenarbeit wurde zumindest im EG-Vertragsteil durch ein suspensives Veto ersetzt: jede Regierung kann nach Inkrafttreten des neuen Vertrags verlangen, dass der Rat erst nach einer Befassung des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Daneben ist die Mindestzahl der an der Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten auf acht verringert worden. Die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ bleibt jedoch auch nach Nizza nur „ein letztes Mittel“ (Art. 43b EUV), auf das die zusammenarbeitwilligen Staaten immer erst nach dem Scheitern der ‚normalen‘ Entscheidungsverfahren zurückgreifen können.

Im Vertrag von Nizza werden auch Fortschritte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) verankert. Dazu gehört vor allem die vertragliche Fixierung der Rolle des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), dem der Rat im Rahmen einer Operation zur Krisen-

bewältigung Entscheidungsbefugnisse übertragen kann. Andererseits wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die operativen Aufgaben der WEU auf die EU übergehen. Mit der von der Konferenz angenommenen Erklärung Nr. 1 wird Einvernehmen darüber bekundet, dass der Übergang zu den permanenten Strukturen der GESVP unabhängig vom Inkrafttreten dieser Vertragsänderung vollzogen werden kann.

Der Vertrag von Nizza hat die Rechte des EP erneut erweitert, obwohl dies nicht das erklärte Ziel der Regierungskonferenz war. Bei der Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nach Artikel 230 EGV und bei der Einholung eines Gutachtens über die Vereinbarkeit eines geplanten Gemeinschafts-Abkommens mit dem EG-Vertrag wird das EP künftig den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission gleichgestellt. Neu ist auch ein Initiativrecht und die Zustimmungspflicht des Parlaments im Rahmen des Artikels 7 EUV, wenn der Rat die Gefahr einer Verletzung von Grundsätzen der Europäischen Union durch einen Mitgliedstaat feststellen soll. Bei Entscheidungen im Zusammenhang mit der verstärkten Zusammenarbeit wird das Parlament stärker beteiligt. In sechs neuen Fällen wirkt das EP nun über das Mitentscheidungsverfahren mit. Damit verfügt das EP in 21.3% aller EG-Vertragsgrundlagen über ein Mitentscheidungsrecht; isoliert man die legislativen Handlungsermächtigungen des EG-/EU-Vertrags von den nicht-legislativen Bereichen, dann erreicht das EP sogar eine Mitentscheidungsquote, die je nach Definition dessen, was als legislativ einzuschätzen ist, bei 80 bis 90% liegt. Insgesamt hat auch die Rate der EP-Nichtbeteiligungen an den Entscheidungen des Rates geringfügig abgenommen; andererseits ist die Zahl der Nichtbeteiligungen gerade in den Bereichen gestiegen, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Insofern verstärkt sich das ‚klassische‘ parlamentarische Demokratiedefizit in den neu eingefügten Handlungsermächtigungen. Dem EP ist es nicht gelungen, in den Bereichen der Agrar-, Fischerei-, Handels- und Haushaltspolitik die seit langem eingeklagten Mitwirkungsrechte zu erhalten. Dagegen ist die Notwendigkeit der Zustimmung des EP auf drei Fälle erweitert worden. Schließlich wurde das EP dem Rat und der Kommission in seinem Klagerecht vor dem EuGH gleichgestellt.

Von der Medienöffentlichkeit kaum beachtet, reformiert der Vertrag von Nizza das Gerichtssystem der EG, das ein Expertengremium um die ‚Freunde der Präsidentschaft‘ und den

EuGH transparenter gestaltet und an die EU mit bis zu 27 Mitgliedstaaten angepasst hat, indem die Zahl der Richter erhöht und die Einrichtung spezieller Kammern ermöglicht wurde. Hinsichtlich des Europäischen Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschuss und des Ausschusses der Regionen legte die Regierungskonferenz die Zahl und Verteilung der Sitze für eine erweiterte EU sowie den jeweiligen Benennungsmodus fest, wobei hierfür das Prinzip der qualifizierten Mehrheit gilt. Ähnlich wie bei den vorangegangenen Regierungskonferenzen wurde auch die Gremienstruktur der EG/EU weiter differenziert. So wird das für die Zusammenarbeit der Justizbehörden bereits eingerichtete Zentrum ‚EUROJUST‘ in Artikel 31 EUV bestätigt und damit in einen mit EUROPOL vergleichbaren Rang gehoben. In Form eines vertraglich besonders ausgestatteten Ausschusses nach dem Modell des Beschäftigungs- und des Wirtschafts- und Finanzausschusses wird außerdem ein „Ausschuss für Sozialschutz“ in Artikel 144 EGV eingerichtet. Die bisher in Artikel 144 geregelte Ermächtigungsklausel zugunsten der Kommission auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit von Arbeitsmigranten ist dafür gestrichen worden.

1.7 Zwischenbilanz und Perspektiven: Der Weg zur Regierungskonferenz 2004

Der Vertrag von Nizza war Gegenstand heftiger Kritik. Damit reiht sich der Vertrag in die Liste der institutionellen Reformen seit der EEA ein. Auch diese Verträge wurden anfänglich als ablehnungswürdige Rückschläge, Fehlritte, Minimalergebnisse oder Zumutungen gewertet. Erst im Verlauf ihrer Implementierung zeigten sich die Möglichkeiten, die diese Verträge den am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren boten. Nichts spricht daher dagegen, dass auch die Reformen von Nizza rückblickend – in fünf oder zehn Jahren – als Auslöser für wesentliche Integrationsprozesse bewertet werden. Die neuen Vertragsinhalte zur Repräsentation der Staaten (Stimmengewichte im Rat der EU) und Völker (Sitze im EP) entsprechen weder einer mathematisch noch einer rechtlich nachvollziehbaren Logik, sondern erklären sich als Ergebnis eines Feilschens um jede Stimme und jeden Sitz. Sie berücksichtigen nicht die Möglichkeit erneuter Beitrittsgesuche Norwegens und der Schweiz, ignorieren den Beitrittsantrag der Türkei und blenden mögliche Beitrittswünsche anderer Staaten des geografi-

schen Europas (Island, Kroatien, Ukraine, Moldova, Liechtenstein, Monaco, Andorra etc.) vollständig aus. Andererseits handelt es sich bei den für eine EU 27 festgelegten Daten aber auch nur um eine rechtlich unverbindliche und damit revisionsfähige Erklärung, deren Inhalt ohnehin Gegenstand jedes Beitrittsvertrages ist und insofern auch der Zustimmung des EP unterliegt.

Ein wesentliches Teilergebnis des Vertrags von Nizza ist die „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“, nach der bereits im Dezember 2001 auf dem Europäischen Rat von Laeken/Brüssel das Vorgehen und die konkreten Verfahren zur Vorbereitung einer Regierungskonferenz im Jahre 2004 vereinbart werden sollen. Der hiermit eingeleitete ‚Post-Nizza-Prozess‘ umfasst dabei mindestens vier Kernthemen: Die Frage der Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, die Neuordnung und Vereinfachung der Verträge, der Status der in Nizza verabschiedeten Grundrechtecharta und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Es ist nicht auszuschließen, dass die im Protokoll über die Erweiterung der EU festgelegten Stimmengewichte und EP-Sitze erneut als Tagesordnungspunkt des Post-Nizza-Prozesses vorgeschlagen werden, da die Protokollergebnisse ohnehin erst im Juni 2004 (EP) bzw. im Januar 2005 (Rat und Kommission) in Kraft treten werden. Geht man außerdem davon aus, dass auch die Beitrittskandidaten der ersten Erweiterungswelle mit eigenständigen Vorschlägen zu den institutionellen Problemfeldern auftreten, dann ist vorstellbar, dass die in Nizza vereinbarten Zahlen einem transparenteren Berechnungsrahmen weichen, der auch auf die gegenwärtig nicht berücksichtigten Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft angewendet werden kann.

Wichtiger Hinweis zur Benutzung

Besonders wichtig für den richtigen Gebrauch des Amsterdamer Vertrages ist die im Zuge einer sogenannten Konsolidierung erfolgte Neubenennung der Artikel des EU-V und des EG-V.

Insgesamt wird dadurch die Arbeit mit dem Vertrag erleichtert:

- Der EU-V gliedert sich nunmehr in acht Titel mit insgesamt 53 Artikeln. Während die Artikel im alten EU-V mit einer Buchstaben/Zahlen-Kombination versehen waren (z.B. alt: Art. J 1 EU-V / neu: Art. 11 EU-V) erfolgt im neuen EU-V eine fortlaufende Numerierung von Art. 1 bis Art. 53 EU-V.
- Auch beim EG-V erfolgt nunmehr eine fortlaufende Numerierung der Artikel. Auf die im alten EG-V vorhandene Zahlen/Buchstaben-Kombination wird künftig verzichtet (z.B. alt: Art. 3b EG-V / neu: Art. 5 EG-V). Mit den bereits existierenden und den im Rahmen der Regierungskonferenz veränderten bzw. neu hinzugefügten Artikeln umfaßt der EG-V heute 314 Artikel.

Eine Entsprechungstabelle finden Sie im Vertrag von Amsterdam - Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. Sie erleichtert den Überblick über die neue Numerierung der Vertragsartikel und hilft denjenigen, die bislang mit dem noch geltenden Vertrag in der Version von Maastricht gearbeitet haben bzw. Vergleiche zwischen dem alten und dem neuen Vertragswerk anstellen wollen.

2 Der europäische Integrationsprozeß und seine Anfänge - Leitbilder, Motive und Antriebsdynamik

Mit der Neuordnung Europas und dem Ende des Ost-West-Konfliktes gewinnt die Europäische Union (EU) immer mehr an Bedeutung.

Gemäß der Aussage des Europäischen Rates vom Dezember 1989 versteht sich die EU selbst als „fester Bezugspunkt mit starker Ausstrahlungskraft“ und als „Eckstein einer neuen europäischen Architektur“. Die EU profitiert vor allem von der **Relativierung militärischer Macht** nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Aufwertung ökonomisch-zivilisatorischer Faktoren, von der die europäische Ordnungsstruktur maßgeblich beeinflusst wird. Die ökonomisch-zivilisatorische Gestaltungskraft der EU übt auf nahezu alle Staaten Europas eine starke Anziehungskraft aus, besonders auf die Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas.

Die EU ist keine Neuschöpfung der neunziger Jahre. Vielmehr ist die EU in ihrer heutigen Form das Ergebnis eines nicht abgeschlossenen Prozesses, der von Wachstum, Krisen und Reformen gekennzeichnet ist. Die vorerst letzte Etappe dieses Prozesses ist der Amsterdamer Vertrag, einer weiteren Wegmarke europäischer Verfassungsgebung. Eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Konzepte und Modelle begleiteten die Entwicklung der europäischen Integration. Darüber hinaus wurde zu keinem Zeitpunkt ein definierter Endzustand der europäischen Integration oder ein für alle verpflichtendes Leitbild der EU unter den Mitgliedsstaaten vereinbart.

Durch den **nicht festgelegte End-Zustand**, das heißt einer definierten **Finalität**, der europäischen Integration kommt es unter den Mitgliedsstaaten häufig zu heftigen Auseinandersetzungen, da unterschiedliche Auffassungen existieren. Die unterschiedlichen Positionen werden im allgemeinen in zwei Leitbilder eingefaßt: „Bundesstaat“ versus „Staatenbund“ bzw. „Vereinigte Staaten von Europa“ versus „Europa der Nationalstaaten“ etc.

2.1 Europäische Integration und souveräner Nationalstaat: Antithese oder Symbiose?

Im Zentrum dieses Spannungsfeldes stand und steht noch immer die Frage nach der Rolle der EU-Mitgliedstaaten im Integrationsprozeß. Mit anderen Worten: Es ging und geht um die Begriffe „Souveränität“ und „nationale Interessen“ und deren Wahrung im Rahmen des Integrationsprozesses.

Schon zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses herrschten darüber sehr unterschiedliche Auffassungen zwischen den beteiligten Staaten. Wie also kann man sich heute das Verhältnis von EU und EU-Mitgliedsstaaten vorstellen?

Folgende Fragen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

- Entspricht es eher einer ständigen Verlagerung von Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen auf die EU-Ebene, verbunden mit einer stetigen Verringerung nationalstaatlicher Souveränität, bei dem die eine Seite gewinnt und die andere verliert?
- Bleiben die einzelnen EU-Mitgliedstaaten in ihrer Handlungsfreiheit und ihren Souveränitätsansprüchen vom Integrationsprozeß weitgehend unberührt?
- Ist die EU am Ende ein bloßes Werkzeug der nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten?
- Oder hat sich bis heute so etwas wie eine Symbiose von EU und EU-Mitgliedstaaten herausgebildet?

Nach nunmehr über vierzig Jahren eines kontinuierlichen, wenn auch nicht immer gleichmäßigen Integrationsprozesses, scheint die Vorstellung einer Antithese von souveränem Nationalstaat und europäischem Integrationsprozeß kaum haltbar. Gerade die kleineren Mitgliedstaaten der EG/EU, vor allem die BENELUX-Staaten (Belgien, Niederlande und Luxemburg), haben im Verlauf der Jahrzehnte eine ungemein wichtige Rolle innerhalb dieses Prozesses gespielt. Von ihnen gingen oft wichtige Impulse für den Fortschritt Europas aus, wie z.B. der sogenannte Beyen-Plan und der Spaak-Bericht.

Vom Spaak-Bericht führte der Weg über die Messina-Konferenz schließlich zu den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), den sogenannten „Römischen Verträgen“. Es hat sich zudem erwiesen, daß die kleinen Mitgliedstaaten am meisten von dem europäischen Integrationsprozesse profitieren, das

gilt sowohl in sozialer und ökonomischer als auch in sicherheitspolitischer Hinsicht.

Beyen-Plan

Die niederländische Regierung gehörte zu den entschiedensten Befürwortern eines „gemeinsamen Marktes“. Im April 1955 schlug der niederländische Außenminister Johan Willem Beyen die Bildung einer „supranationalen Gemeinschaft“ vor, die über den Weg einer Zollunion schließlich zur „Verwirklichung einer Wirtschaftsunion“ fortschreiten sollte.

Wichtig war insbesondere die geplante Festlegung konkreter und verbindlicher Maßnahmen, um die schrittweise Erreichung dieses Ziels zu ermöglichen. Die supranationale Ausrichtung der von Beyen vorgeschlagenen Wirtschaftsgemeinschaft sollte nicht nur die Umsetzung dieses Ziels erleichtern, sondern auch das gemeinsame Verantwortungsgefühl der Partnerstaaten für die Zukunft der Europäer stärken.

Der Beyen-Plan bildete schließlich den unmittelbaren Ausgangs- und Bezugspunkt für die Verhandlungen, die schließlich zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) führten.

Spaak-Bericht

Der Spaak-Bericht an die Außenminister der EGKS-Staaten (die EGKS-Gründerstaaten waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande; der EGKS-Vertrag trat am 23. Juli 1952 in Kraft) empfahl im April 1956 die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und einer Europäischen Atomgemeinschaft. Auf ihrer Konferenz in Messina hatten sie 1955 eine Expertengruppe unter Vorsitz des belgischen Außenministers Paul-Henri Spaak beauftragt, Wege zur Fortführung der wirtschaftlichen Integration zu suchen. Der Spaak-Bericht wurde auf der Konferenz von Venedig grundsätzlich angenommen und bildete die Basis für die am 25.3.1957 abgeschlossenen Römischen Verträge.

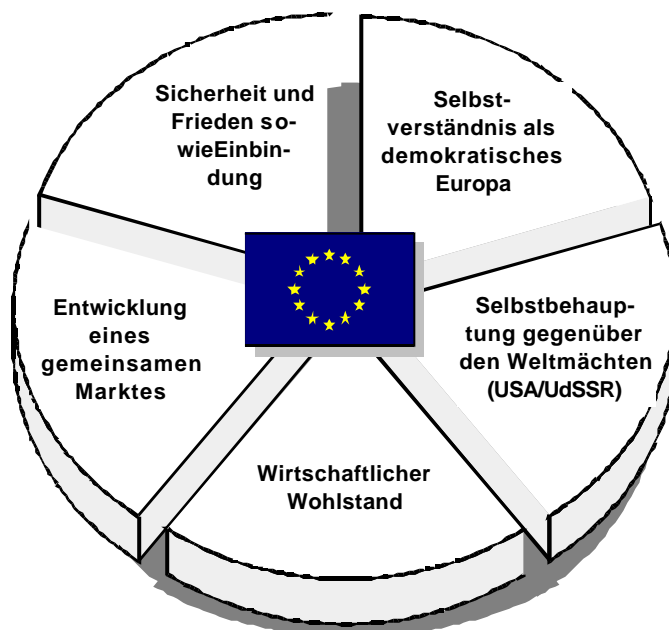
Quelle: Hillenbrand, Olaf: Europa ABC in Stichworten, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn (5. Auflage) 1995, S. 384.

Im Integrationsprozeß selbst spielen die EU-Mitgliedstaaten eine Rolle, in der sie sowohl **Gestalter**, als auch **Produkt** dieses Prozesses sind. Bezogen auf das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, bedeutet das: Den Nationalstaat zu überwinden, hieße den europäischen Integrationsprozeß zu zerstören. Aber auch: Den Integrationsprozeß zu beenden oder ihm feste Grenzen setzen, würde die Gestaltungs- und Ausstrahlungskraft der Nationalstaaten verringern und sie entscheidend schwächen.

Die Symbiose der EU und ihrer Mitgliedstaaten zwingt beide zu einem permanenten Veränderungs- und Anpassungsprozeß. Sie setzt Grenzen hinsichtlich der autonomen Handlungsfreiheit und eröffnet Möglichkeiten hinsichtlich eines erfolgreichen Interdependenzmanagements.

2.2 Grundmotive der europäischen Integration

Wenn auch die Vorstellungen über die Finalität des Integrationsprozesses schon von Beginn an umstritten waren, so hatten doch die sechs Staaten, die sich 1952 zur Montanunion (EGKS) zusammenschlossen, eine Reihe gemeinsamer Motive, die die institutionalisierte europäische Integration über Jahrzehnte antrieben.



Motive für die Europäische Integration

Motive der europäischen Integration nach dem Zweiten Weltkrieg:

- der Wunsch nach Sicherheit und Frieden einschließlich der Kontrolle Deutschlands durch Einbindung in eine europäische Gemeinschaft,
- der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis als demokratisch verfaßtes Europa im Sinne des 1948 gegründeten Europarates und nach einer dauerhaften Alternative zur totalitären Herrschaft und zu aggressivem Nationalismus,
- der Wunsch nach Freiheit und Mobilität, insbesondere für Personen, Güter und Kapital, so daß die Produktivkräfte sich in einem größeren Markt entwickeln können,

- die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand als Absicherung der Demokratie und Ausbau eines Gegenmodells zum sowjetischen Modell,
- das Streben der Europäer nach Selbstbehauptung gegenüber den neuen Weltmächten und die damit verbundene Erwartung gemeinsamer Macht.

Entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Integrationsprojekts war die Aussöhnung zwischen Frankreich und Deutschland. Zwischen 1870 und 1945 hatten sich die beiden Nationen in drei erbitterten Kriegen gegenübergestellt. Solange das Spannungsverhältnis zwischen Frankreich und Deutschland nicht in eine friedliche Kooperation überging, war der Frieden und damit auch der Wohlstand Europas in Gefahr. Schon frühzeitig nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatten führende europäische Politiker, wie z.B. Winston Churchill die Bedeutung dieser Aussöhnung erkannt.

Churchills Züricher Rede

In Winston Churchills schon legendären Züricher Rede vom September 1946, in der er zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Europa“ aufrief, hieß es dazu: „Der erste Schritt bei der Neugründung der europäischen Familie muß eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein. Nur auf diese Weise kann Frankreich die moralische Führung Europas wiedererlangen. Es gibt kein Wiederaufleben Europas ohne ein geistig großes Frankreich und ein geistig großes Deutschland. Die Struktur der Vereinigten Staaten von Europa, wenn sie gut und echt errichtet wird, muß so sein, daß die materielle Stärke eines einzelnen Staates von weniger großer Bedeutung ist. Kleine Nationen zählen ebensoviel wie große und erwerben sich ihre Ehre durch ihren gemeinsamen Beitrag zu der gemeinsamen Sache.“

Quelle: Rede Churchills am 19. September 1946 in Zürich (Auszug), in: Gasteyger, Curt: Europa zwischen Spaltung und Einigung. 1945 bis 1993 (Schriftenreihe 321), Bonn 1994, S. 39-40.

Der westeuropäischen Integrationsgeschichte lag also ein Motivbündel zugrunde. Auch die Zuspitzung des Ost-West-Konflikts zum Kalten Krieg und die damit verbundene Polarisierung der internationalen Beziehungen trug zu den (west-)europäischen Einigungsbestrebungen bei.

Vom Schuman-Plan zu den Römischen Verträgen

Der Schuman-Plan vom 09.05.1950 führte zur Gründung der **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**. Der Schumann-Plan sah in der Aussöhnung Deutschlands und Frankreichs nicht nur das Kernstück einer neuen europäischen Ordnung, er zielte auch auf die Schaffung von Bedingungen ab, die jeden Krieg unwahrscheinlich und unmöglich machen sollte. Das wichtigste Mittel hierzu stellte die Steuerung und supranationale Überwachung der Produktion und des Handels der kriegswichtigen Güter Kohle und Stahl dar. Die Überwachung sollte durch eine „Hohe Behörde“ (dem Vorläuferorgan der Europäischen Kommission) erfolgen.

Die Schuman-Erklärung

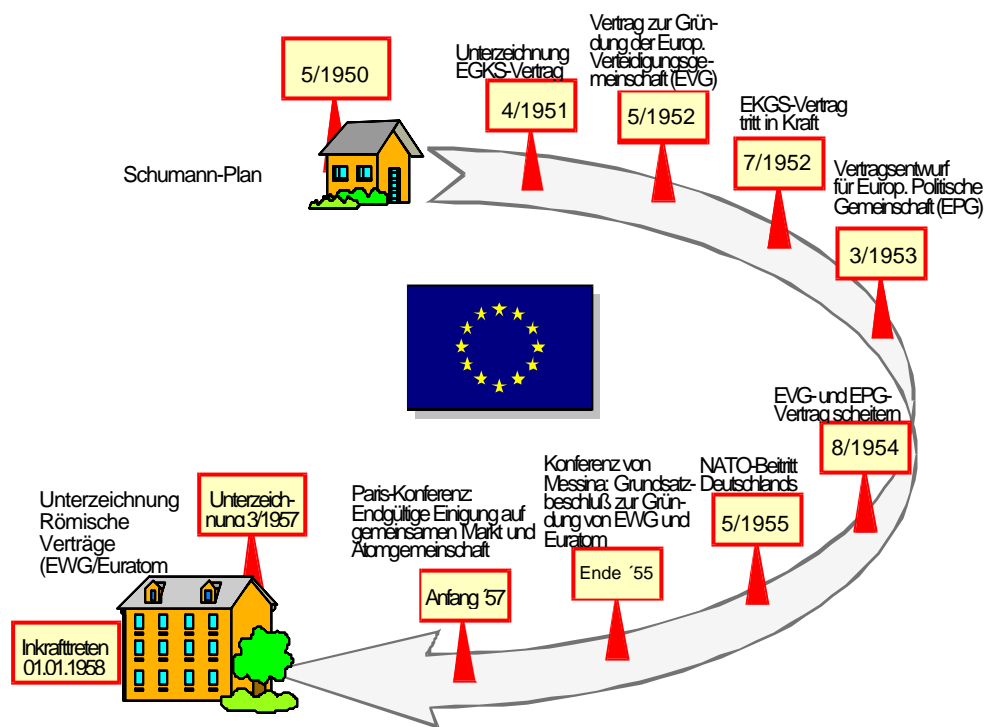
Im Wortlaut der Erklärung des damaligen französischen Außenministers Robert Schuman heißt es unter anderem:

„(...) Die französische Regierung schlägt vor, die Gesamtheit der deutsch-französischen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame oberste Aufsichtsbehörde (Haute Autorité) zu stellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offensteht.

Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird sofort die Schaffung gemeinsamer Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung sichern - die erste Etappe der europäischen Föderation - und die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind.

Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, daß jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist. (...)

Quelle: Dokument 67 - Robert Schuman: Erklärung über eine Montanunion, in: Lipgens, Walter (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn 1986, S. 293-295.



Vom Schuman-Plan zu den Römischen Verträgen

Die Entwicklungen vom Schuman-Plan bis zu den Römischen Verträgen:

- Unterzeichnung des **EGKS-Vertrages** am 18.04.1951 durch die sechs Vertragsstaaten Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg.
- Der EGKS-Vertrag tritt am 23.07.1952 in Kraft.
- Die sechs Vertragsstaaten unterzeichnen am 27.05.1952 einen Vertrag zur Gründung einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)**.
- Die Außenminister der EGKS-Staaten beauftragen am 10.09.1952 die Gemeinsame Versammlung der EGKS (das Vorläuferorgan des Europäischen Parlamentes) mit der Erarbeitung eines Vertragsentwurfs zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG). Die Versammlung legte am 10.03.1953 einen Entwurf hierzu vor.
- Durch die sich ändernden internationalen Rahmenbedingungen und durch einen Beschluß der französischen Nationalversammlung, scheiterte das Projekt eine Europäische Politische Gemeinschaft zu gründen. Ausschlaggebend war der Beschluß

der französischen Nationalversammlung vom 30.08.1954 - nach heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen -, die Ratifizierung des EVG-Vertrages zu vertagen.

- Nach dem Scheitern der EVG geriet der europäische Integrationsprozeß vorübergehend in eine tiefe Krise. Wie sollte und konnte diesem Prozeß wieder neuer Schwung verliehen werden? Die dringendsten sicherheitspolitischen Probleme Westeuropas konnten durch die NATO und die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in das Verteidigungsbündnis gelöst werden. Die sogenannten „**Pariser Verträge**“, traten am 05.05.1955 in Kraft.
- Weiterhin stand die Frage nach der Einbindung Deutschlands auf der Tagesordnung. Diesmal ging es allerdings um die deutsche Wirtschaftskraft. (West-) Deutschland hatte sich von den verheerenden ökonomischen Folgen des Krieges, gerade auch Dank der Hilfe der USA („Marshall-Plan“) erstaunlich schnell erholt und entwickelte sich bereits zu Beginn der fünfziger Jahre zum Dreh- und Angelpunkt der westeuropäischen Wirtschaft. Als sich nach 1953 die Wirtschaftsentwicklung in Westeuropa noch weiter beschleunigte wurde die Frage nach der Einbindung des westdeutschen Wirtschaftspotentials in einen dauerhaften, stabilen und verlässlichen Rahmen immer drängender.
- Der Schlüssel für das Überleben Westeuropa im Vergleich zum Ostblock lag im Bereich der ökonomischen Leistungsfähigkeit, das hatten gerade die Niederlande bereits frühzeitig erkannt. Auf der Basis einer weit gefaßten Sicherheitsdefinition kamen sie zu dem Schluß, daß die wirkliche Gefahr für Westeuropa nicht in einem möglichen militärischen Angriff durch die Sowjetunion und ihrer Verbündeten lag. Vielmehr ging es darum, den wirtschaftlichen und sozialen Wettbewerb beim Wiederaufbau Europas gegen den Ostblock zu gewinnen.
- Nach langem Hin und Her beschlossen die damaligen sechs EGKS-Mitgliedstaaten Mitte 1955 auf der Konferenz von Messina die Gründung einer „**Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft**“ (EWG) und einer „**Europäischen Atomgemeinschaft**“ (Euratom).
- Anfang 1957 einigten sich die sechs Regierungschefs der EGKS-Staaten auf einer Konferenz in Paris endgültig auf die Errichtung eines „Gemeinsamen Marktes“ und einer „Atomgemeinschaft“.
- Am 23. März 1957 wurden der **EWG-Vertrag** und der **Euratom-Vertrag** in Rom unterzeichnet, daher auch der Name „**Römische Verträge**“. Sie traten am 01.01.1958 in Kraft.

Kompromißsuche und Interessenausgleich

Schon bei den Verhandlungen zum EWG- und EUROATOM-Vertrag wurde ein im Rahmen des gesamten europäischen Integrationsprozesses entscheidender Aspekt deutlich: die Fähigkeit der Kompromißsuche durch die Verhandlungsstrategie des „package deals“ („Pakete schnüren“). Durch „package deals“ werden selbst gegenläufige Interessen europapolitisch konstruktiv gemacht:

„Die Konstellation, die sich in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen herauskristallisierten, haben historisch-prägenden Charakter. Hier prallten die divergierenden Interessen hart aufeinander: Frankreichs Interesse an einem Schutzraum um die eigene Wirtschaft; sein Interessen an der Kontrolle der Atompolitik, vor allem des östlichen Nachbarn bei gleichzeitiger Aussparung der militärischen Atomkomponenten aus der europäischen Gemeinschaftsbildung; das deutsche Interesse an ungehinderter Bewegung im großen Gemeinsamen Markt; ...“

Quelle: Weidenfeld, Werner: Europäische Einigung im historischen Überblick, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn (5. Auflage) 1995, S. 20.

Insbesondere die mit dem EWG-Vertrag verbundenen praktisch wirksamen Vereinbarungen waren für die ökonomische und soziale Zukunft Westeuropas von großer Bedeutung. Ziel des EWG-Vertrags war zunächst die etappenweise Errichtung einer **Zollunion**. Dies sollte durch den Wegfall der zwischen den EWG-Mitgliedstaaten bestehenden Zoll- und Handelsschranken sowie durch die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls gegenüber Drittstaaten erfolgen. Schließlich sollte der ökonomische Zusammenschluß zwischen den Mitgliedstaaten in einem sogenannten „Gemeinsamen Markt“ (oder Binnenmarkt) münden, der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet.

Die im EWG-Vertrag getroffenen Regelungen waren hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit für die Vertragspartner ohne Vorbild in der europäischen Geschichte und in den internationalen Beziehungen. Der überaus hohe Verpflichtungsgrad wurde dabei durch das in der Präambel des Vertrages festgelegte Ziel, „für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker“ zu sorgen, nochmals verstärkt.

Damit wird deutlich, daß die „Römischen Verträge“, vor allem der EWG-Vertrag, trotz der großen ökonomischen Relevanz in ihrem Kern politisch motiviert waren. Sie waren ein entscheidender Baustein und Garantiebeweis für den Frieden in Westeuropa.

2.3 Europäische Integration: Funktion der Sachlogik?

Gerade zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses waren Überlegungen populär, daß sich aus dem wirtschaftlichen Zusammenschluß der sechs Gründerstaaten von EGKS, EWG und Euratom quasi auf „natürlichem Wege“ in absehbarer Zeit ein politischer Zusammenschluß, zum Beispiel in Form der „Vereinigten Staaten von Europa“, ergeben werde.

Als entscheidende Antriebsdynamik für diesen Prozeß wurde eine endogene Sachlogik angenommen. Insbesondere der erste Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein, stellte dieses Motto seiner Politik voran. **Diese funktional – politikfeldspezifisch - begründete Sachlogik wird als „spillover“ bezeichnet.** Analytisch kann man „spillover“ in zwei miteinander zusammenhängende Formen unterscheiden:

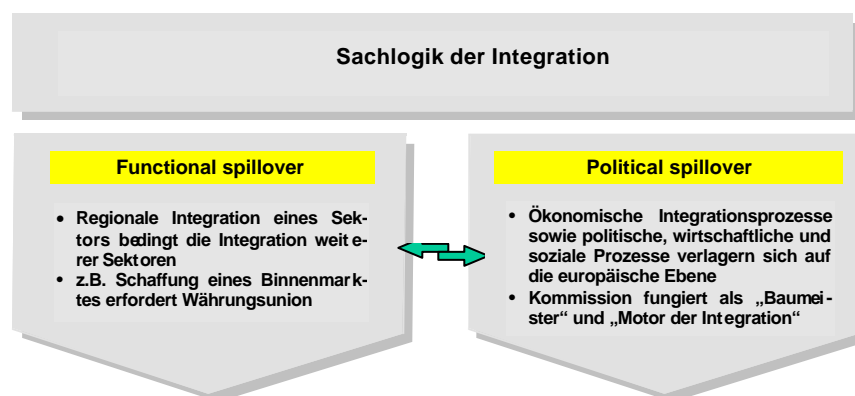
„**Functional spillover**“ ergibt sich aus der Annahme, daß die regionale Integration eines Sektors die Integration weiterer Sektoren hervorruft. Gemäß der Logik des „functional spillover“ erfordert z.B. die Schaffung eines Binnenmarktes die Errichtung einer Währungsunion, um richtig zu funktionieren.

„**Political spillover**“ gilt, mehr noch als „functional spillover“, als die treibende Kraft für den Fortschritt des Integrationsprozesses. Demnach verschieben sich mit der Integration eines ökonomischen Sektors, wie zum Beispiel der Montanindustrie, auch die Aktivitäten verschiedener politischer, wirtschaftlicher und sozialer Kräfte von der nationalen auf die europäische Ebene, mit der Europäischen Kommission als Ansprechpartner. Die supranationale Kommission fungiert dabei als eine Art „Baumeister“ sowie aufgrund ihrer politischen Kompetenz und ihres (vertraglich festgeschriebenen) Initiativrechts als „Motor der Integration“. In ihr laufen die Fäden der nationalen und internationalen Interessen-

gruppen sowie der politischen Eliten, die sich für weitere Integrationschritte einsetzen, zusammen. Von dort werden diese Positionen verstärkt und in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht. Diesem Druck können sich die am Integrationsprozeß beteiligten Staaten, selbst wenn sie wollten, auf Dauer nicht entziehen, da sie sonst mit Wohlstandsverlusten zu rechnen hätten. Als Folge der sich daraus ergebenden Erweiterung und Vertiefung des Integrationsbestandes werden immer mehr Entscheidungen auf der supranationalen EU-Ebene getroffen, an deren Zustandekommen die Kommission entscheidenden Anteil hat.

Aus diesen theoretischen Überlegungen wurde letztlich geschlossen, daß die „spillover“-Sachlogik nahezu unvermeidlich, damit also ein Automatismus im europäischen Integrationsprozeß vorhanden war.

Die Entwicklung der europäischen Integration seit den fünfziger Jahren hat jedoch gezeigt, daß dieser Prozeß von weit mehr, als einer als zwingend empfundenen Sachlogik abhängt. Tatsächlich sind **zahlreiche verschiedene Faktoren für das Vorschreiten aber auch den Stillstand des Integrationsprozesses verantwortlich**. Zu diesen Faktoren zählen unter anderem die von den Mitgliedstaaten **eingenommenen Positionen, ökonomische und soziale Rahmenbedingungen, das internationale politische und ökonomische Umfeld etc.** Dennoch bleibt das Konzept des „spillover“ ein überaus sinnvolles und nützlich Instrument für das Verständnis der Antriebskräfte des Integrationsgeschehens. Jedoch ist die Wirkung dieser Sachlogik eher latent und auch weniger spektakulär, als zu Beginn des Integrationsprozesses von bestimmten Akteuren erhofft. Beobachter der Entwicklung der europäischen Vertragskonstruktion interpretieren bestimmte Elemente des neuen Amsterdamer Vertrages zumindest auch mit der Rationalität einer wirksamen Sachlogik.



Europäische Integration: Sachlogik am Werk?

Lernhinweise zu Kapitel 1

Lernziele des Kapitels:

- Die Teilnehmer sollen erkennen, daß die europäische Integration ein Prozeß mit offenem Ausgang, ohne festgefügtes Leitbild oder abschließend definierte Finalität, ist.
- Sie verdeutlichen, daß eine Antithese zwischen europäischem Integrationsprozeß und souveränem Nationalstaat nicht gegeben ist.
- Sie vermitteln, daß der europäische Integrationsprozeß auf verschiedenen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Motiven gründet.

Handlungsangebote:

Unter Ihrer Anleitung können in Arbeitsgruppen die folgenden Fragestellungen bearbeitet werden:

1. Welche Motive und Zielsetzungen bestanden zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses?
2. Wie stellt sich die Entwicklung und der heutige Stand des Integrationsprozesses aus ihrer Sicht dar? Berücksichtigen Sie dabei auch die ursprünglichen Zielsetzungen und Motive.
3. Wie sollte der europäische Integrationsprozeß weiter voranschreiten? Was wäre zu tun?

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden anschließend im Plenum vorgestellt. Dazu bietet sich z.B. das Metaplan-Verfahren an.

Die genannten drei Fragen erlauben Ihnen auch Rückschlüsse auf den Kenntnisstand der Teilnehmer über den europäischen Integrationsprozeß.

Weitere mögliche Fragestellung z.B. im Rahmen einer Plenumsdiskussion wären:

- Diskutieren Sie die Bedeutung der deutsch-französischen Partnerschaft für den europäischen Integrationsprozeß.
- Wie gültig sind heute die Motive, die dem europäischen Integrationsprozeß nach dem Zweiten Weltkrieg zugrunde lagen?