

Elmar Brok, Europa im Aufwind?

Quelle: Integration. 2002, Nr. 1. Bonn: Institut für Europäische Politik. "Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken", auteur:Brok, Elmar , p. 3-6.

Urheberrecht: (c) Institut für Europäische Politik

Alle Rechte bezüglich des Vervielfältigens, Veröffentlichens, Weiterverarbeitens, Verteilens oder Versendens an Dritte über Internet, ein internes Netzwerk oder auf anderem Wege sind urheberrechtlich geschützt und gelten weltweit.

Alle Rechte der im Internet verbreiteten Dokumente liegen bei den jeweiligen Autoren oder Anspruchsberechtigten.

Die Anträge auf Genehmigung sind an die Autoren oder betreffenden Anspruchsberechtigten zu richten. Wir weisen Sie diesbezüglich ebenfalls auf die juristische Ankündigung und die Benutzungsbedingungen auf der Website hin.

URL: http://www.cvce.eu/obj/elmar_brok_europa_im_aufwind-de-502ad53d-89co-405c-9509-2553f31aa98c.html

Publication date: 06/01/2017



Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken

Elmar Brok, MdEP, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Europäischen Parlament, Mitglied des Verfassungskonvents der Europäischen Union

Der Gipfel von Laeken hat neue Hoffnungen geweckt. Sollte sich der festgefahrene Reformprozess, der in Nizza seinen Tiefpunkt erfahren hatte, nun endlich wieder fortsetzen lassen? Zweierlei Aspekte lassen uns hoffen: In Laeken wurden wichtige Signale gesetzt und ein erster Schritt getan, die künftigen Entwicklungen in einem demokratisch legitimierten Verfahren vorzubereiten. Die Einsetzung eines Konvents, der sich mehrheitlich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zusammensetzt, hat die Chance, eine Lösung für das künftige Institutionengefüge und für die Ausarbeitung einer Verfassung für die Europäische Union zu finden. Damit wird die Vorbereitung zur Änderung der Verträge aus den Händen reiner Diplomatenversammlungen genommen. Zweitens wurde das Wort „Verfassung“ erstmals in den Zielkatalog der offiziellen Schlussfolgerungen des Rates nach einem Gipfeltreffen aufgenommen. Dies öffnet das Tor zu einem Verfassungsentwurf auf der Grundlage der Gemeinschaftsmethode.

Schon im Vertrag von Nizza, der im Dezember 2000 für Aufregung und Verärgerung gesorgt hatte, weil seine Ergebnisse weit hinter den für die Erweiterung so dringend erforderlichen Reformwartungen zurückgeblieben waren, war bei den Staats- und Regierungschefs keine Scheu vor Lippenbekenntnissen zu verspüren. Vielmehr heißt es in einer Absichtserklärung, dass die Konferenz anerkannt habe, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssten, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen. Dazu wäre bereits in Nizza genügend Zeit gewesen. Diese Erklärung muss als Flucht nach vorn verstanden werden. Denn statt in den Vorbereitungssitzungen die Sacharbeit zu leisten, hatte das die Regierungskonferenz von Februar bis Dezember vorbereitende Gremium sich in wichtigen Fragen auf keine gemeinsame Position verständigen können. Diese Sitzungen, die mit Ausnahme der beiden Mitglieder des Europäischen Parlaments fast einheitlich durch Beamte bestellt wurden, setzten sich durch die ineffiziente Arbeit ihren eigenen Todesstoß. Weisungsgebundene Staatsdiener haben qua Amtes eine geringere Flexibilität, politische Kompromisse zu verhandeln, als europapolitisch denkende Politiker, die das Ganze im Auge behalten und einen für alle Seiten tragbaren Konsens zu erzielen wünschen. Die Unfähigkeit, den Staats- und Regierungschefs ein Dokument vorzulegen, das Optionen in wichtigen Fragen bietet, hat den gesamten Gipfel gesprengt. Statt die Agenda in der geplanten Sitzungszeit abzuhandeln und zu Ergebnissen zu kommen, mussten Hotelzimmerbuchungen verlängert und Flüge umgebucht werden - der Europäische Rat hatte sich in Detailfragen verstrickt, die zuvor hätten abgeklärt sein müssen. Diese Tendenz hat sich auf dem Europäischen Rat in Laeken im übrigen auch in der Sitzfrage der europäischen Behörden manifestiert.

Reformen notwendig vor Erweiterung

Direkt im Anschluss an das Gipfeltreffen von Nizza begann der Post-Nizza-Prozess, der die Reformbedürftigkeit der Europäischen Union aufdeckte. Das Europäische Parlament hat die bestehenden Defizite analysiert und offen aufgezeichnet. Jetzt ist es notwendig zu handeln. In den kommenden Monaten bietet sich uns eine gute - aber vielleicht auch die letzte - Möglichkeit vor der Erweiterung, die bestehenden institutionellen und organisatorischen Unebenheiten derart auszumerzen, dass die Union mit bis zu 27 Mitgliedsländern handlungsfähig bleiben wird. Bisher ist noch immer möglich, dass einzelne Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Beschlüssen verhindern können. Dies führt schon heute zu großen Schwierigkeiten und zu bürgerfernen, unverständlichen Paketlösungen, die bereits in der aktuellen Situation gelegentlich durch erpresserische Forderungen abgesteckt werden. Es muss verhindert werden, dass nationale Interessen dem allgemeinen europäischen Integrationsgedanken vorangestellt werden. Laeken hat den Startschuss zur Erweiterung gegeben und erstmals offiziell bestätigt, dass im Jahr 2004 zehn neue Staaten der Union beitreten werden. Die Union muss nun auch ihren Teil gewissenhaft tun und einen eigenen Beitrag leisten, sich intern auf die Erweiterung vorzubereiten.

In Nizza wurde die Erweiterungsfähigkeit der Union nur formal erreicht, indem die Sitze im Europäischen Parlament und die Stimmenzahl im Rat festgelegt wurden. Schon dabei kam es zu einigen peinlichen „Rechenfehlern“. Von einem Integrationssprung kann bei dem in Nizza verhandelten Vertrag jedoch keine

Rede sein. Gerade in den Reihen des Europäischen Parlaments wurde er als Rückschritt bezeichnet. Es nutzt nichts, die Kandidatenstaaten im jeweiligen Reformprozess zu unterstützen und an den Beitrittskriterien festzuhalten, wenn sich die Union weigert, innere Reformen zuzulassen und damit das gesamte Projekt zu gefährden. Die Mitgliedstaaten stehen hier in einer großen Verantwortung. Die Entscheidungsfähigkeit der Union wird eine der Hauptkomponenten für eine erfolgreiche Aufnahme der neuen Staaten sein. Dies dürfen wir auch im Hinblick auf die Stabilität und Sicherheit in der eigenen Region nicht aus den Augen verlieren.

Konvent - Neue Methode in der Bewährung

Die kaum existente Entscheidungsfindung im Rahmen der Regierungskonferenz 2000 und die schwächtigen Resultate des Gipfels in Nizza haben verdeutlicht, dass ein echter Qualitätssprung im europäischen Integrationsprozess einzig mit einer neuen Methode erzielt werden kann. Mangelnden Willen weisen die nationalen Regierungen stets von sich. An Rhetorik hat es in diesen Kreisen niemals gefehlt. So erkennen die Staats- und Regierungschefs nun in einer Erklärung den Post-Nizza-Prozess als demokratische Herausforderung Europas an, bei der es darauf ankomme, die europäischen Organe und die Bürger einander näher zu bringen und eine weitest gehende demokratische Kontrolle zu erzielen. Weitergehend wird gefordert, die Union müsse „demokratischer, transparenter und effizienter“ werden.

Diese Forderungen hätten der Feder des Europäischen Parlaments entsprungen sein können. Doch dort hatte man schon 1984 erste Konzepte finden können, die diese Richtung einschlugen. Der vom Parlament ausgearbeitete Verfassungsvertrag sah im Übrigen schon damals einen modernen Weg zur Änderung der Verträge vor: Es schlug ein Verfahren vor, bei dem eine Vertretung im Rat der Union, ein Drittel der Mitglieder des Parlaments oder die Kommission der Legislative zur Vorlage eines begründeten Gesetzesentwurfs berechtigt seien. Durch die Verknüpfung, den Entwurf dem Rat und dem Parlament gleichberechtigt zur Billigung zu unterbreiten und dann von allen Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen, hätte sich schon damals eine Gelegenheit geboten, die durch die Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 bereits formell eingeführte Legitimation durch eine inhaltliche Komponente zu vervollständigen.

Der Europäische Rat hat nun einen neuen Impuls gesetzt und einen Konvent eingerichtet, der sich mehrheitlich aus nationalen Parlamentariern, von denen die Staats- und Regierungschefs ihre Legitimation ableiten, und aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammensetzt. Damit werden im Konvent 46 direkt gewählte Volksvertreter verhandeln und der Qualität des abschließenden Ergebnisses eine neue Dimension geben. Das vom Konvent ausgearbeitete Dokument wird also einen Status haben, der nicht mit dem der bisher den Europäischen Räten vorgelegten Arbeitsdokumenten vergleichbar sein wird. Die Abgeordneten werden ihre Aufgabe sehr ernst nehmen. Wenn erreicht wird, dass endlich wieder konstruktiv und gestalterisch am Weiterbau Europas gearbeitet wird, könnten die Staats- und Regierungschefs die Ablehnung des Konventergebnisses nur schwer erklären und noch schwerer vermitteln. Ein mehrheitlich von direkt gewählten, und damit direkt demokratisch legitimierten Vertretern der europäischen Völker verfasster Vorschlag wird die Mitglieder des Europäischen Rates vielleicht sogar wieder näher zusammenbringen.

Es muss nun sichergestellt werden, dass sich diese neue Methode bewährt. Die Konventlösung durchläuft ab dem 1. März 2002 eine einjährige Bewährungsprobe, die genutzt werden muss. Es ist von höchster Wichtigkeit, dass sich nach Ablauf dieses Jahres der Konvent als geeignetes Vorbereitungsgremium für die nächste Regierungskonferenz herauskristallisiert. Dazu ist ein kohärentes Ergebnis vorzulegen, das sich als einzige Verhandlungsgrundlage eignet. Das vom Konvent vorgelegte Papier muss generelle Lösungsansätze aufzeichnen und einen breiten, möglichst auch durch das Forum der Zivilgesellschaften gedeckten, Konsens verkörpern. Die Auflistung unterschiedlicher Optionen darf sich allein auf Ausnahmen beschränken. Eine derartige Vorbereitung wird den Staats- und Regierungschefs ihre zukünftige Arbeit erleichtern und ihnen endlich wieder die Gelegenheit geben, sich um die großen und wichtigen Fragen der europäischen Agenda zu befassen ohne sich in spitzwändigen Detailfragen zu verlieren.

Systemgestaltung durch das Europäische Parlament

Das vom Europäischen Parlament seit langem kritisierte Fehlen von Visionen, das in Nizza noch an das

Fehlen des politischen Willens der nationalen Regierungen, den Integrationsprozess voranzutreiben, gekoppelt war, lässt sich in Ansätzen auch aus der Laekener Erklärung herauslesen. Zwar konnte man sich in prozessualen Fragen einigen und durch die Einsetzung des Konventes das Verfahren des Reformprozesses festlegen - die inhaltliche Ausrichtung bleibt jedoch dem Konvent vorbehalten. Zu den Herausforderungen und Reformen in einer erneuerten Union, wozu das Ratsdokument die Aufgabenverteilung, Vereinfachung der Instrumente, Schaffung von mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz sowie einer Verfassung für die europäischen Bürger auflistet, warten die Staats- und Regierungschefs ausschließlich mit Fragezeichen auf.

Die Erklärung ist eine Anhäufung von Fragen, die im Rahmen des Konvents aufgegriffen und beantwortet werden müssen. Der Konvent bietet die Chance, ohne unmittelbaren Zeitdruck, der für Gipfeltreffen symptomatisch ist, über die anstehenden Veränderungen zu debattieren. Es muss dabei von vornherein klar sein, dass - nachdem die Meinungen offen und frei zum Ausdruck gekommen sind - ein Kompromiss gefunden werden muss. Das Ziel muss das Verfassen eines widerspruchsfreien Dokumentes sein, dass von breiter Zustimmung gestützt wird.

Die Union ist endlich auf der Suche nach einem Weg, den direkten Kontakt mit den Bürgern aufzunehmen. Der Begriff „Europa“ darf kein Abstraktum bleiben, sondern muss den einzelnen Bürgern verständlich und greifbar sein. Dazu müssen die Verfahren vereinfacht und vereinheitlicht werden. Heute kennen selbst Fachleute die Zahl der unterschiedlich Abstimmungsmodalitäten und Entscheidungsprozesse nicht mehr. Die Besetzung des Konvents ist als Bekenntnis zu verstehen, den Verfassungsprozess, aber auch das künftige Verfahren zur Änderung der Gründungsverträge offener und transparenter zu gestalten.

Das Europäische Parlament hat hier eine systemgestaltende Funktion. Es wird in den kommenden Monaten seine konkreten Forderungen, die es an den Konvent stellen wird, formulieren und die Repräsentanten für den Konvent bestimmen. Diese neue, aktiv mitgestaltende Rolle des Parlaments im Konvent hat ihm eine neue Verantwortung übertragen, die deutlich werden lässt, dass die Zukunft Europas nicht mehr allein in den Händen der Staats- und Regierungschefs liegt. Das Prinzip von Bürgernähe, Verständlichkeit und demokratischer Kontrolle ist eines der Grundprinzipien des Unionsgedankens und muss mit großer Vehemenz weitergeführt werden. Vordemokratische Strukturen sind dazu abzubauen und durch moderne Formen zu ersetzen.

Seit den Anfängen der Integrationsbestrebungen ist die Einbindung der Volksvertretungen überfällig. Das Europäische Parlament hat in den vergangenen Jahren in konstitutionellen Fragen kontinuierlich an Einfluss gewonnen. Dieser wird jedoch erst dann zufriedenstellend sein, wenn die Volksvertretungen als tatsächlich gleichberechtigte Partner über die zukünftigen Entwicklungen der Union mitentscheiden können werden. Dazu ist wichtig, dass der Konvent ein Erfolg wird und dem Europäischen Rat für das Gipfeltreffen im Dezember 2003 die Verhandlungsgrundlage erarbeitet, die in einen Vertrag von Rom münden wird.

Tor zur Verfassung offen

Wir können es uns im Interesse der europäischen Bürger nicht leisten, dass der Konvent scheitert. Der Europäische Rat von Laeken hat deutlich gemacht, dass sich Europa an einem Scheideweg befindet. Die innere Reform Europas muss nun oberste Priorität haben. Das Europäische Parlament wird die notwendigen Vorkehrungen treffen und dafür kämpfen, dass den Staats- und Regierungschefs im Jahr 2003 ein vernünftiges Ergebnis vorgelegt wird. Mit einem kohärenten Vorschlag würde ein Signal für zukünftige Reformrunden gesetzt. Der Europäische Rat müsste allein über die nicht geklärten Optionen debattieren. Eine Ablehnung des Gesamtergebnisses des Konvents käme einer Missachtung des Souveräns gleich. Nach Laeken steht das Tor für eine europäische Verfassung offen - diese Chance muss durch den Konvent genutzt werden.