

Perspektiven der EU-Erweiterung nach dem Europäischen Rat von Nizza

Der Europäische Rat (ER) der Staats- und Regierungschefs, der der EU die für ihre Entwicklung erforderlichen politischen Impulse gibt, tagte vom 7. bis 9. Dezember 2000 in Nizza. Im Anschluss daran fand – ebenfalls auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – die abschließende Tagung der im Februar 2000 eröffneten Regierungskonferenz (RK) statt. Von beiden Tagungen gingen wichtige Anstöße für den Fortgang des Prozesses der EU-Erweiterung aus. Von den Ergebnissen des ER ergeben sich Auswirkungen sowohl für die inhaltliche Gestaltung als auch für die Struktur des Beitrittsprozesses, durch die die Vorbereitungen weiter intensiviert und beschleunigt werden dürften. Mit dem Abschluss der RK über institutionelle Fragen wurde demgegenüber ein wichtiger Schritt getan, um die Erweiterungsfähigkeit der Gemeinschaft herzustellen. Dabei ging es vor allem darum, die beim Abschluss des Vertrags von Amsterdam noch offen gebliebenen Reformfragen zu lösen.¹⁾ Der Vertrag von Nizza wurde am 26. Februar 2001 unterzeichnet und muss noch von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Nach den Schlussfolgerungen von Nizza wird die EU ab Ende 2002 in der Lage sein, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, die entsprechend vorbereitet sind.

1 Im Vertrag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, wurden im Wesentlichen folgende institutionellen Reformen vereinbart: Verbesserung der Stellung des Europäischen Parlaments, Stärkung der Stellung des Kommissionspräsidenten, Ausdehnung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat sowie Einführung der Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit.

Intensivierung des Beitrittsprozesses durch den ER von Nizza

*Strategie zur
Beschleunigung
der Beitritts-
verhandlungen*

Die Verhandlungen mit den Beitrittsländern²⁾ haben im Verlauf des vergangenen Jahres erhebliche Fortschritte gemacht. Grundlagen der Verhandlungen sind die 1993 vom ER in Kopenhagen festgelegten Kriterien. Während die politischen Bedingungen von fast allen Kandidatenländern im Wesentlichen erfüllt werden, zeigen sich bei den wirtschaftlichen Voraussetzungen (Schaffung einer funktionsfähigen Marktwirtschaft und Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der Union standzuhalten) sowie bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Um den Beitrittsprozess weiter zu beschleunigen, hat die Kommission in ihrem Strategiepapier zur Erweiterung vom 8. November 2000 eine neue Strategie für die Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen, die vom ER in Nizza gebilligt wurde. Danach wird der Grundsatz der Differenzierung entsprechend der Fortschritte der einzelnen Länder bekräftigt. In einer „Wegskizze“ sollen Prioritäten mit klaren zeitlichen Vorgaben für die Verhandlungen in den kommenden 18 Monaten festgelegt werden. Dabei handelt es sich um einen flexiblen Orientierungsrahmen, der es sowohl der EU als auch den Beitrittsländern erleichtert, jeweils anstehende Probleme aufzugreifen und ihre Verhandlungsposition hierzu festzulegen. Anträge auf Übergangsfristen sollen nur in begründeten Einzelfällen angenommen werden. Die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Strategie sollen auf dem ER im Juni 2001 in Göteborg bewertet werden.

Der ER von Nizza begrüßte auch eine Erklärung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität,³⁾ mit der dieser einen Beitrag zur Vorbereitung einer erfolgreichen wirtschaftlichen Eingliederung der Beitrittsländer leisten will. Zur Gewährleistung der makroökonomischen Stabilität hält er ein ausgewogenes Maß an Preisstabilität bei gleichzeitigem raschem gesamtwirtschaftlichen Wachstum für erforderlich. Daneben betont er die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten durch langfristiges Kapital sowie die mittelfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Zur Gewährleistung der Stabilität der Finanzsysteme in den Beitrittsländern werden unter anderem eine Verstärkung des Regelungs- und Kontrollrahmens, funktionierende Zahlungssysteme und eine Verbesserung des allgemeinen rechtlichen und wirtschaftlichen Umfelds gefordert. Diese Fragen der makroökonomischen und finanziellen Stabilität sollen Gegenstand eines regelmäßigen, eingehenden Dialogs sein. Dadurch soll den Beitrittsländern insbesondere die Festlegung ihrer Strategie für die wirtschaftliche Eingliederung in die EU und eine spätere Teilnahme an der EWU erleichtert werden. Den Kern dieses Dialogs sollen regelmäßige hochrangige Treffen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern bilden, in deren Rahmen die jährlichen wirtschaftlichen Heranfüh-

*Einrichtung
eines Dialogs
über makro-
ökonomische
und finanzielle
Stabilität*

²⁾ Verhandlungen finden seit März 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern („Luxemburg-Gruppe“), seit Februar 2000 außerdem mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakischen Republik („Helsinki-Gruppe“) statt.

³⁾ Erklärung des Rates (Wirtschaft und Finanzen) vom 27. November 2000 zur makroökonomischen und finanziellen Stabilität in den Beitrittsländern.

rungsprogramme der Beitrittsländer sowie die jährliche Bewertung der makroökonomischen und finanziellen Stabilität durch die Kommission erörtert werden. Durch die vorgesehene Beteiligung der Mitglieder des Wirtschafts- und Finanzausschusses sind die EU-Zentralbanken und damit auch die Deutsche Bundesbank in den Dialog einbezogen.⁴⁾ Die Kommission soll dem Rat über die auf den hochrangigen Tagungen gezogenen Schlussfolgerungen sowie jährlich über die Bewertung der Haushaltsmitteilungen und der wirtschaftlichen Heranführungsprogramme, die die Beitrittsländer ab 2001 regelmäßig vorzulegen haben, berichten.⁵⁾ Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister spielt somit eine zunehmend wichtige Rolle im Beitrittsprozess, der vom Rat der Außenminister koordiniert beziehungsweise geleitet wird.

Herstellung der Erweiterungsfähigkeit der Gemeinschaft durch den Vertrag von Nizza

Erweiterungsfähigkeit mit Einschränkungen durch den Abschluss der Regierungskonferenz in Nizza

Im Zentrum der Beratungen der RK 2000, die in Nizza abgeschlossen wurde, stand die Verbesserung des Entscheidungsverfahrens in Rat und Kommission, um auch in einer um bis zu 13 Länder erweiterten Union die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und eine angemessene Repräsentation der Mitgliedstaaten in den Organen sicherzustellen. Insgesamt sind die Ergebnisse von Nizza jedoch hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Schaffung effizienter und demokratischer Entscheidungsstrukturen und damit die Erweiterungsfähigkeit der Union ist nur mit Einschränkungen hergestellt worden. In dem be-

reits vereinbarten „Post-Nizza-Prozess“ müssten daher institutionelle Reformen weiterhin eine zentrale Rolle spielen.

In Nizza wurde vereinbart, dass ab 1. Januar 2005 jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied stellt; damit entfällt für die großen Länder die Möglichkeit, einen zweiten Kommissar zu benennen. Wenn die Zahl der Mitgliedstaaten 27 erreicht, wird die Größe der Kommission durch einstimmigen Ratsbeschluss auf eine Mitgliederzahl neu festgelegt, die geringer ist als die Zahl der Mitgliedstaaten; dabei soll ein Rotationssystem mit Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten eingeführt werden. Die Konsequenz dieser Vereinbarungen ist, dass die Kommission durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten – bis zu einem späteren Reformbeschluss – noch größer wird und damit ihre Entscheidungsfähigkeit geschwächt werden dürfte. Ob die gleichzeitig vorgesehene Stärkung der Struktur der Kommission dies auszugleichen vermag, erscheint fraglich.

Begrenzung der Mitgliederzahl der Kommission in Stufen

Mit Wirkung vom 1. Januar 2005 wird die Stimmenwägung im Rat bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit in gewissem Umfang zu Gunsten der großen Mitgliedstaaten verändert. Gleichzeitig wurde vereinbart, die relative Schwelle für das Zustandekommen der qualifizierten Mehrheit von zur Zeit gut 71 % der gewichteten Stimmen im Zuge der Erweiterung auf rund 74 % zu erhöhen. Daneben

Abstimmungsverfahren im Rat wird erschwert

⁴ Die hochrangigen Treffen sollen vom jeweiligen EU-Vorsitz veranstaltet werden; das erste Treffen soll im 1. Halbjahr 2001 unter schwedischem Vorsitz stattfinden.

⁵ Dieses Vor-Beitritts-Überwachungsverfahren hat Parallelen zu dem innerhalb der Gemeinschaft praktizierten Verfahren der multilateralen Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltslage der Mitgliedstaaten.

sind in Nizza zusätzliche Kriterien für eine qualifizierte Mehrheit vereinbart worden. Bei Entscheidungen auf Vorschlag der Kommission muss künftig mindestens die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen. Auf Antrag eines Mitgliedstaats ist außerdem zu prüfen, ob ein Beschluss mindestens 62 % der Bevölkerung der EU repräsentiert; andernfalls kommt der betreffende Beschluss nicht zustande. Mit der somit künftig erforderlichen dreifachen Mehrheit und der Anhebung der Schwelle für die qualifizierte Mehrheit im Zuge der Erweiterung dürfte das Abstimmungsverfahren im Rat noch schwieriger und komplizierter werden.

*Unzureichende
Ausweitung der
qualifizierten
Mehrheit*

Die für die Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Union besonders wichtige Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ist in den für die weitere Integration entscheidenden Bereichen nur in unzureichendem Maße erreicht worden. Im Steuerbereich gilt auch in Zukunft ausschließlich die Einstimmigkeit. In der Sozial- und der Handelspolitik waren einige Länder nur teilweise bereit, auf ihr Vetorecht zu verzichten. In den Bereichen Justiz und Inneres sowie bei den Strukturfonds soll erst 2004 beziehungsweise 2007 die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit abgelöst werden. Demgegenüber ist die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit eines Teils der Mitgliedstaaten – insbesondere durch Beseitigung des Veto-

rechts einzelner Mitgliedstaaten – erleichtert und erweitert worden.

Institutionelle Anpassungen sind auch bei den übrigen Organen der Gemeinschaft (Europäisches Parlament⁶), Europäischer Gerichtshof und Europäischer Rechnungshof) vorgesehen, um deren Handlungsfähigkeit und Effizienz zu stärken. Für das Eurosystem ist die Vereinbarung bedeutsam, eine Ermächtigungsklausel für eine vereinfachte Änderung des Artikels 10.2 der ESZB/EZB-Satzung, der das Abstimmungsverfahren im EZB-Rat regelt, in den Vertrag aufzunehmen.⁷ Die Entscheidung hierüber trifft der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs einstimmig auf Empfehlung der EZB beziehungsweise der Kommission; sie muss von den Mitgliedstaaten gemäß ihren nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden. In einer Erklärung zur Konferenzakte wird die Erwartung ausgedrückt, dass so rasch wie möglich eine entsprechende Empfehlung vorgelegt wird. Über die künftige Ausgestaltung des EZB-Rats sollte noch vor den ersten Beitritten entschieden werden.

Ermächtigungsklausel zur Anpassung des Abstimmungsverfahrens im EZB-Rat

⁶ Beim Europäischen Parlament wurde die Obergrenze für die Gesamtzahl der Sitze auf 732 erhöht (z. Z. 626 Sitze). Die Sitzverteilung orientiert sich künftig stärker als bisher und auch weit stärker als bei der Stimmenverteilung im Rat an der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten.
⁷ In Bezug auf die Anpassung der Organe der Europäischen Investitionsbank hat sich die Regierungskonferenz auf eine ähnliche Ermächtigungsklausel geeinigt.