

EU-Osterweiterung à la Hundertwasser?



Thomas Straubhaar

Der EU-Gipfel von Helsinki hat die Signale gegeben: Fünf weitere mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) erhalten zusammen mit Malta grünes Licht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Damit streben mittlerweile ein Dutzend Staaten nach einer EU-Mitgliedschaft. Allerdings sitzen nicht alle MOEL im selben Boot. Vielmehr soll nach einem „Regatta-Modell“ vorgegangen werden. Wie schnell die Fahrt nach dem Startschuß Anfang 2000 geht, wird für jedes MOEL fallweise festgelegt werden. Wer seine Hausaufgaben erfüllt, kommt rasch voran. Wer Probleme hat, erhält Zeit für die Suche nach Lösungen. Mit dieser Differenzierung ist jedes MOEL für sein EU-Schicksal selbst verantwortlich. Das ist eine kluge Strategie. Auch, weil sie letztlich das Rennen freigibt, ohne ein Zieldatum festzuschreiben. Nur so gewinnen die Verhandlungen und die Erfüllung der Aufnahmekriterien wieder jenes Gewicht zurück, das zwischenzeitlich verloren schien, als deutsche und französische Spitzenpolitiker allzu rasch mit unerfüllbaren Beitrittsversprechungen auftrumpfen wollten.

Der Europäische Rat hat in Helsinki noch eine zweite wichtige Entscheidung getroffen. Die EU hat sich selbst verpflichtet, bis Ende 2002 „erweiterungsfähig“ zu werden. Diese Selbstbindung kann zwar den nötigen Druck erzeugen, die längst überfälligen institutionellen Reformen anzupacken und umzusetzen. Dazu gehören insbesondere die drei Aspekte, die auf dem EU-Gipfel in Köln im Juni 1999 als für besonders drängend erklärt wurden: Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmengewichtung im Rat (einschließlich einer Neugewichtung, doppelter Mehrheit und Sperrminorität) sowie Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen. Ebenso verlangt das Parlament eine stärkere Einbindung und mehr Kompetenzen.

Die Selbstverpflichtung bedeutet aber auch einen Tanz auf dem Hochseil ohne Netz und ohne Möglichkeit der Umkehr. Nun muß die Regierungskonferenz zur internen EU-Reform bis Ende 2000 erfolgreich abgeschlossen werden. Ein Scheitern der inneren Reform würde bedeuten: keine „Erweiterungsfähigkeit“. Wieso aber sollten gerade jetzt unter diesem enormen Zeitdruck die entscheidenden Reformschritte gelingen, die in der Vergangenheit oft gar nicht erst versucht wurden? Einmal mehr dürfte ein Durchwursteln der kleinste gemeinsame Nenner werden. Das in den fünfziger Jahren geschaffene und seither mehrfach um- und ausgebauten Europäische Haus erhält halt noch eine weitere Reparatur, ohne die Statik entsprechend anzupassen. Die immer stärkere Schiefelage der institutionellen Pfeiler wird in Kauf genommen, obwohl sich alle einig sind, daß jetzt die letzte Chance für eine umfassende Grundsanierung gekommen ist.

Was aber nützt eine Mini-Reform des Gemeinschaftsrechts, wenn die schwierige Gesamterneuerung auf eine unbestimmte Zukunft verschoben wird und dann die Einstimmigkeit von 25-30 Ländern erforderlich sein wird? Dazu kommt, daß die strukturellen ökonomischen Reformbedürfnisse noch nicht einmal auf der Agenda stehen. Die Osterweiterung und ein Beitritt von Ländern, die sehr stark landwirtschaftlich geprägt sind, die noch einen sehr weitgehenden Strukturwandel ihrer Industrien vor sich haben und die wirtschaftlich einen beträchtlichen Rückstand zum EU-Durchschnitt aufweisen, werden die Mängel der EU-Finanzverfassung oder der EU-Agrar(un)ordnung noch einmal beträchtlich

verschärfen. Was aber wird sein, wenn die MOEL die nächsten drei Jahre mit aller Kraft ihre Hausaufgaben erfolgreich lösen und „beitrittsfähig“ werden, die EU ihrerseits aber bei der Absichtserklärung stecken bleibt und 2003 nicht „erweiterungsfähig“ sein wird?

Bekanntlich hilft es oft, einen Schritt rückwärts zu machen, um danach um so höher springen zu können. Dieses Vorgehen dürfte sich auch für die Erweiterungsfähigkeit der EU als zweckmäßig erweisen. Der Schritt zurück könnte in einer Konzentration auf das Wesentliche liegen. Die von Romano Prodi, dem Präsidenten der Europäischen Kommission, eingesetzten drei Weisen (Jean-Luc Dehaene, David Simon und Richard von Weizsäcker) haben vorgeschlagen, die EU-Verträge in zwei Teile aufzuspalten. Der grundlegende Vertrag soll den harten Kern des Gemeinschaftsrechtes umfassen. Er würde zu einer Art „EU-Verfassung“ aufgewertet, die nur im Rahmen einer Regierungskonferenz und mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden könnte. Die einzelnen Unionspolitiken sollten in einem getrennten Text erscheinen, der leichter und rascher den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen angepaßt werden könnte.

Die Trennung des Gemeinschaftsrechts in einen harten Kern und eine weiche Schale wäre gerade mit Blick auf die EU-Osterweiterung ein richtiger Schritt. Sie würde es leichter machen, die mit dem Amsterdamer Vertrag neu geschaffene Flexibilität zu nutzen und einzelnen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, in speziellen Integrationsbereichen enger zusammenzuarbeiten und schneller voranzuschreiten als andere. Zwar hält die Europäische Kommission daran fest, daß Flexibilität keinesfalls den gemeinsamen Besitzstand (*Acquis communautaire*) verwässern dürfe. Auch soll verhindert werden, daß einzelne Mitgliedstaaten nach Belieben entscheiden dürfen, ob und wieweit sie Verpflichtungen des Gemeinschaftsrechts eingehen wollen. Aber einzelne Mitgliedstaaten sind jetzt bereits ermächtigt, alleine voranzuschreiten. Gerade die Übernahme des Schengener Abkommens in den Vertrag von Amsterdam und damit in den Rechtsrahmen der Union setzte hier ein richtungsweisendes Signal. Wieso sollte diese Flexibilität in der weichen Hülle des Gemeinschaftsrecht nicht noch einmal ausgeweitet werden und insbesondere ein „Opting out“ bei einzelnen Unionspolitiken als selbstverständliches und zweckmäßiges Recht eines jeden Mitgliedslandes und damit auch der mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten deklariert werden?

Die Flexibilisierung der Integrationschritte bleibt für die EU-Osterweiterung das einzige realistische Prozedere. Was Großbritannien bei der Sozial-Charta, Dänemark bei der Währungsunion und nun anderen Ländern beim Schengener Abkommen gewährt wird, muß bei der EU-Osterweiterung die Regel werden. „Opting out“ – oder moderner „Opting in“ – dürfen nicht mehr ungern gesehene Ausnahmen sein, sondern müssen das Gerüst für flexible Lösungen bilden. Es soll der Grundsatz gelten: Soviel Integration so rasch wie möglich, aber keine Integration in Bereichen, die für ein Zusammengehen mit der EU noch nicht reif sind. Ein nach Osten erweitertes europäisches Haus darf nicht ein nach strengen und starren geometrischen Regeln konstruierter, auf drei Säulen ruhender Parthenon sein. Vielmehr geht es darum, das scheinbar zufällig zusammengewürfelte Kunterbunt von Friedrich Hundertwasser zu realisieren. Es bedarf eines horizontalen und vertikalen Geflechts von Räumen, die je nach Bedarf unterschiedlich groß, individuell strukturiert und situativ zugeschnitten sind. Die Höhe der einzelnen Stockwerke aber auch die Gesamthöhe bleiben variabel. Das gemeinsame Dach ist nicht flach, sondern stark gestuft. Grundriß und Bauweise belassen die Option des flexiblen Aus-, Auf- und Umbaus.

Der EU-Gipfel von Helsinki hat kluge Signale ausgesandt, ohne jedoch die eigentlichen institutionellen oder strukturellen Probleme einer Lösung näherzubringen. Im Gegenteil: Weil der Zieltermin offengelassen wird und es nun an den MOEL liegt, das Regatten-Tempo selber zu bestimmen, dürfte für einzelne MOEL der Weg noch wesentlich länger werden, als heute erhofft. Somit bedarf es dringender denn je einer Strategie für die Zwischenzeit. Der Vorschlag der drei Weisen nach einer Trennung des Gemeinschaftsrechts in Kern und Schale liefert hier eine außerordentlich brauchbare Lösung. *Acquis communautaire* darf nicht mehr bedeuten: Alles oder nichts! Wieso soll von den MOEL nicht gefordert werden, daß sie den Verfassungsteil des Gemeinschaftsrechts vollständig übernehmen, sich dafür aber bei den einzelnen Unionspolitiken etwas mehr Zeit lassen können? Die Zerteilung des Beitrittsprozesses würde den MOEL ermöglichen, die EU-Eintrittshürden in Stufen zu überspringen. Alles Unverzichtbare müßte sofort, das Wünschbare könnte später erfüllt werden.