

Gipfeldiplomatie über Abgründen



Thomas Straubhaar

Wieder einmal mussten Politiker in Nizza lange Nächte durchstehen. Pflichtbewusst befolgten sie die klassischen Rituale diplomatischer Gipfeldramaturgie. Schließlich sah der amtierende EU-Ratspräsident Jacques Chirac nach vier Tagen und einer Nacht in der abschließenden Pressekonferenz den EU-Gipfel von Nizza als „einen der großen Gipfel in die Geschichte eingehen“. Tatsächlich gelten die Gipfelziele in der Sprache der Diplomaten als erreicht. Ein aufmerksameres Hinhören macht jedoch deutlich, dass die Latte in Nizza nicht auf hohem Niveau lag. Man gab sich zufrieden, jene formalen Hemmnisse zu beseitigen, die der Erweiterungsfähigkeit der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) im Wege standen. Die Stimmen im Ministerrat wurden neu gewichtet. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen werden in weiteren Gebieten ermöglicht. Die EU-Kommission wird auf lange Sicht verkleinert.

Störend, aber nicht dramatisch ist, wie schmal die Basis der gefundenen Kompromisse bleibt. So wird das komplizierte, dreifache Mehrheitssystem die Abstimmungen im EU-Ministerrat künftig schwieriger machen. Mehrheitsentscheidungen sind nicht möglich im Bereich der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, der Steuer- und Sozialpolitik, der Sicherheitspolitik, in weiten Teilen des Transportsektors und bei Direktinvestitionen. Aufgrund französischer Interessen bedürfen internationale Abkommen über audiovisuelle Dienstleistungen weiterhin der Einstimmigkeit, genau so wie die Umsetzung der EU-Strukturprogramme auf spanischen Wunsch hin erst ab 2007 durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erfolgen wird. Schließlich wird zwar den großen EU-Ländern ab 2005 jeweils einer ihrer bisher zwei EU-Kommissare weggenommen. Die Verkleinerung wird aber von kurzer Dauer sein, weil für die beitretenden MOEL das Motto „ein Kommissar pro Land“ gültig bleibt. Von diesem Konzept soll erst abgewichen werden, wenn sich die EU auf 27 Mitgliedsländer erweitert hat – was durchaus erst in einer Dekade der Fall sein kann.

Wirklich problematisch wird der Post-Nizza-Prozess werden, weil die Mini-Reform der EU-Institutionen von gestern keine Grundlage für die Handlungsfähigkeit der EU von morgen bietet. Es wurden veraltete Stützbalken für eine EU der 15 notbehelfsmäßig saniert, anstatt neue tragfähige Eckpfeiler für eine EU der 27 in den Boden zu rammen. Damit ist vorgezeichnet, dass das Europäische Haus rasch ins Wanken kommen wird, wenn in einer erweiterten EU die Heterogenität und Divergenz der Interessen noch einmal zunehmen. Nur ein schwacher Trost bietet hier die erfreuliche Flexibilisierung, die für eine Avantgarde der EU-Länder ermöglicht wird. Mindestens acht Mitgliedsländer dürfen in bestimmten Bereichen und Einzelfragen enger zusammenarbeiten, ohne dass die Gruppe der Vorreiter durch das Veto eines einzelnen nicht-kooperationswilligen Staates gebremst werden kann. Damit erhält der EU-Vertrag ein dynamisches Element, das in vielerlei Hinsicht zu einer freiwilligen Europäisierung der (Wirtschafts-)Politik führen könnte.

Zusätzlich erschwerend wird sein, dass die schwierigen Themen des EU-Osterweiterungsprozesses gar nicht erst auf der Agenda gestanden haben. Dazu gehören die Agrarpolitik, die Strukturpolitik und damit verbunden die Finanz(ierungs)politik. Der im Frühjahr 1999 in Berlin mit der Agenda 2000 beschlossene Finanzierungsrahmen für die Jahre 2000-2006 erweist sich als kaum ausreichend – auch weil er auf Ungarn, Polen, Estland, die

Tschechische Republik, Slowenien sowie Zypern fokussiert war. Was aber ist mit der „Hel-sinki“-Gruppe Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta? Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist nicht zukunftstauglich, ebenso wenig wie der Wunsch der MOEL, in die GAP (einschließlich der Teilhabe an den Direktzahlungen) integriert zu werden. Es wird wohl kaum eine andere Alternative übrigbleiben, als die GAP abzuschaffen und durch ein System von Direktzahlungen und einer marktorientierten Preisfindung zu ersetzen.

Die strukturellen Rückstände der MOEL sind beträchtlich. Sie würden die MOEL auf lange Zeit für die höchste Förderkategorie der EU-Strukturpolitik qualifizieren. Die in der Agenda 2000 vereinbarten Strukturhilfen für die MOEL bleiben jedoch weit hinter jenen Finanzspritzen zurück, die aus den heutigen EU-Töpfen in die strukturschwächeren (südeuropäischen) Förderregionen fließen. Diese Diskrepanz generiert ein gewaltiges Spannungspotenzial: Einerseits werden die Nettozahler nicht willens sein, ihre Beiträge weiter aufzustoßen. Ebenso wenig werden die heutigen EU-Subventionsempfänger bereit sein, zugunsten der MOEL auf Besitzstände zu verzichten. Der tiefere Sinn für das spanische Pochen in Nizza auf ein Vetorecht bei der EU-Strukturpolitik bis 2007 lag ja darin, die bis 2006 zu findende Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfonds für die Jahre 2007 bis 2013 festzuschreiben, ohne dass die MOEL bereits mitreden und eigene Ansprüche anmelden könnten. Andererseits werden die MOEL wohl nicht dauerhaft auf den Subventionsregen aus Brüssel verzichten wollen. Aber auch in diesem Bereich der EU-Strukturpolitik und ihrer grundlegenden Neuorientierung blieben die Politiker in Nizza sprachlos. Dabei wird eine Lösung nach einer Erweiterung garantiert nicht einfacher, sondern weitaus schwieriger zu finden und durchzusetzen sein.

Beim EU-Gipfel in Nizza ging es um die Erweiterungsfähigkeit der EU. Die EU hatte sich verpflichtet, bis Ende 2002 ihre Institutionen und Entscheidungsverfahren zu reformieren, um auch in einer um bis zu zwölf neuen Mitgliedern erweiterten EU handlungsfähig zu bleiben. Gerade weil dieses Ziel formal nun erreicht zu sein scheint, wächst der Erwartungsdruck in den MOEL gewaltig. Die Signale wurden auf grün gestellt und der Weg frei gegeben – auch wenn die materiellen Straßensperrungen noch längst nicht beseitigt sind. Die Verhandlungen dürfen nun definitiv nicht mehr scheitern. Zu einem raschen Beitritt der MOEL noch in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts gibt es keine politische Alternative mehr.

Aus deutscher Sicht ist diese Entwicklung zunächst einmal erfreulich. Sie erfüllt ein genuines strategisches Ziel deutscher Politik. Mit der EU-Osterweiterung verlängert sich die deutsch-französische Achse um das polnische Element. Deutschland hat sich in Nizza im positiven Sinne als Sachwalter der Interessen der MOEL etabliert. Nicht zuletzt deshalb dürfte sich das europäische Machtzentrum zusehends nach Osten verschieben. Deutschland wird in mancherlei Hinsicht davon profitieren – insbesondere auch wirtschaftlich.

Das Gipfeltreffen in Nizza hat aber das deutsche Dilemma mit der EU-Osterweiterung offenbart. Gerade weil Deutschland ganz besonders von einem EU-Beitritt der MOEL profitieren wird, und gerade weil die Osterweiterung ein zentrales Anliegen deutscher Außenpolitik ist, wird Deutschland „erpressbar“. Wie bereits vor einer Dekade bei der Euro-Entscheidung werden im europäischen Integrationsprozess politische Finalitäten aufgebaut(sch)t. Damit droht Deutschland in eine Falle zu tappen: Aus guten politischen Gründen müssen die Beschlüsse von Nizza rasch ratifiziert werden, obwohl Nachbesserungen unabdingbar sind. Das Erreichen politischer Ziele scheint einen hohen wirtschaftlichen Preis zu rechtfertigen. Hoch kann jedoch rasch einmal zu teuer sein, vor allem wenn die übrigen EU-Länder versuchen sollten, sich ihre Zustimmung zu einer raschen EU-Osterweiterung von Deutschland möglichst teuer abgelden zu lassen.

Frankreich und Spanien haben in Nizza vorgeführt, wie sehr nationale Interessen vor europäischen zu erfüllen sind. Wenn es um die nach dem Artikel 49 des EU-Vertrags notwendige einstimmige Zustimmung des Europäischen Rates und die „Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ gehen wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die übrigen EU-Länder die deutsche Zahlungsbereitschaft testen. Wird der Bogen dabei überspannt, könnte der Konsens zur EU-Osterweiterung in Deutschland auch brechen, vor allem dann, wenn in Deutschland das nationale Ratifikationsverfahren mit dem Bundestagswahlkampf 2002 zusammenfallen sollte und Parteien mit diesem Thema polarisierend auf Stimmenfang gehen. Spätestens dann könnte sich rächen, dass heute Verträge mit zu heißer Nadel genäht werden.