

Dr. Stephan Eisel

An der Vogelweide 11

53229 Bonn

stephan.eisel@gmx.net

10. August 2016

EU-Erweiterung: Weniger ist mehr

Der Konsens der Mitglieder ist wichtiger als ihre Zahl

In den letzten beiden Jahrzehnten war die Europäische Union wesentlich mit der Integration neuer Mitgliedsstaaten beschäftigt. Als Folge des Zusammenbruchs der kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa erhöhte sich die Zahl der Mitglieder von 12 auf 28. Dass sich sechzehn Länder erfolgreich um die Mitgliedschaft beworben haben, ist ohne Zweifel ein großes Kompliment für die Europäische Union.

Andererseits fiel die Vertiefung der europäischen Integration hinter die Erweiterung zurück. 2005 scheiterte der wichtige europäische Verfassungsvertrag an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Als kleinere Lösung trat 2009 der Vertrag von Lissabon in Kraft. Aber als letzter großer Integrations-schritt gilt immer noch der Maastrichter Vertrag 1992/1993 u. a. mit der Wirtschafts- und Währungsunion und der Unionsbürgerschaft, d. h. der uneingeschränkten Aufenthaltserlaubnis für alle EU-Bürger in allen Mitgliedsländern. Es ist kein Zufall, dass sich die BREXIT-Debatte im Kern daran entzündet hat.

Der im Ausstiegsvotum der Briten aufblitzende Glaube an die wiederkehrende Bedeutung sich voneinander abgrenzender Nationalstaaten, ist nicht nur angesichts der europäischen Geschichte ein gefährlicher Weg. Er ist auch eine Sackgasse im Blick auf die europäische Zukunft: Heute leben nur etwa 7,5 Prozent der Weltbevölkerung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2050 werden wegen des unterschiedlichen Bevölkerungswachstums nur noch rund 4 Prozent der Menschheit Europäer sein. Sie können als kleine Minderheit in der Weltgesellschaft nur dann ihre Werte und politische Kultur, ihre Lebensweise und den erreichten Wohlstand bewahren, wenn sie enger zusammenarbeiten und sich nicht voneinander abkapselnd vereinzeln.

Leider hat der Umgang mit der Flüchtlingskrise drastisch verdeutlicht, wie brüchig das Verständnis gemeinsamer Rechte und (!) Pflichten in der EU geworden ist. Das Tempo der Erweiterung hat das Bewusstsein für den Kern der Integration offenbar getrübt. Zur Vertiefungsnotwendigkeit der europäischen Integration gehört es deshalb zwingend, die Strategie zur EU-Mitgliedschaft wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen: Für den Erfolg der EU ist nicht eine möglichst hohe Zahl ihrer Mitglieder entscheidend, sondern ein möglichst starker Konsens über den gemeinsamen Weg: Qualität ist wichtiger als Quantität.

Es ist deshalb gut, dass der Lissabonner Vertrag in Artikel 50 erstmals in der Geschichte der europäischen Integration die Möglichkeit des Ausstiegs eröffnet: *„Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten“*. Es soll niemand Mitglied bleiben, der sich in der EU nicht wohl fühlt. Insofern ist die BREXIT-Entscheidung die ehrliche Konsequenz der jahr(zehnte)langen politischen und medialen Distanz Großbritanniens zur europäischen Integration.

Das ist eine legitime Haltung und die Briten stehen hier keineswegs allein: 1982 stimmten die Grönländer – im Rahmen ihrer weitgehenden Autonomie innerhalb Dänemarks – für den Ausstieg aus der EG. 1972 und 1994 stimmte Norwegen gegen den EG-Beitritt und 1992 die Schweiz. Die Beitrittsverhandlungen mit Island sind eingefroren. Allerdings gilt auch: Wer sich durch einen EU-Austritt den Pflichten in der Gemeinschaft entzieht, kann für sich nicht zugleich die Rechte in Anspruch nehmen.

Zu lange hat die EU den Eindruck erweckt, man wolle jedes Mitglied unbedingt halten. Die deshalb beschlossenen Sonderregelungen – beginnend mit dem von Maggie Thatcher 1984 durchgesetzten „Brittenrabatt“ – sind kontraproduktiv und gefährden den Zusammenhalt in der EU. Mitglieder mit unterschiedlichem Pflichtenkatalog bei gleichen (Stimm)rechten hält keine Gemeinschaft auf Dauer aus.

So wie zum Verbleib in der EU die Übernahme der Mitgliedspflichten gehört, so muss bei Beitrittswünschen Klarheit über die Mitgliedsbedingungen herrschen. Artikel 49 des Lissabonner Vertrages formuliert

dazu eindeutig: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“ In Artikel 2 heisst es: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Die sog. „Kopenhagener Kriterien“ von 1993 ergänzen als Bedingungen für einen EU-Beitritt: „eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten. Die EU-Mitgliedschaft setzt außerdem voraus, dass die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.“

Tatsächlich wurden Beitrittsverhandlungen aber immer wieder mit Ländern begonnen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Verhandelt wird dann nicht mehr darüber, wie bei gemeinsamem Fundament der Beitritt zu organisieren ist, sondern wie die eigentlich schon von einem Kandidaten geforderten Voraussetzungen wenigstens während der Verhandlungen zu erreichen sind. Es kommt zu einer Art permanenter Nachhilfestunde: Notwendige Veränderungen werden von Beitrittskandidaten dabei oft nicht aus eigener Einsicht durchgeführt, sondern weil die EU mit dem Beitritt als Prämie winkt. So entfalten Reformen keine nachhaltige Wirkung und der Mitgliedschaft fehlt später die stabile Grundlage.

Das sollte bei den laufenden Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und Serbien stärker beachtet werden als zuletzt beispielsweise bei Bulgarien und Rumänien. Albanien und Mazedonien sind offizielle Beitrittskandidaten ohne laufende Verhandlungen. Bosnien und Herzegowina hat Anfang 2016 einen Beitrittsantrag gestellt, der Kosovo und u.a. die Ukraine streben dies an. Beitrittskandidaten sollte auch sehr deutlich sein, dass der Lissabonner Vertrag die Aufnahme neuer Mitglieder nur durch einstimmigen Beschluss ermöglicht und in einigen Ländern sogar ein Referendum erfordert.

Ein Sonderfall sind - nicht nur weil ein einstimmiger Aufnahmebeschluss völlig illusorisch ist - Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Schon der Beginn war überschattet von der Zypern-Problematik und Zweifeln an der türkischen Bereitschaft zum mit einem EU-Beitritt zwingend verbundenen Souveränitätsverzicht. Nicht erst die Reaktionen Erdogans auf den Putschversuch vom Juli 2016 weckten Zweifel an der Gültigkeit rechtsstaatlicher Grundsätzen und Fragezeichen im Blick auf die Belastbarkeit der wirtschaftlichen Angleichung wurden nie ausgeräumt. So konnte in der zehnjährigen Geschichte der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei von 33 Verhandlungskapiteln nur eines vorläufig abgeschlossen werden, 17 sind suspendiert oder noch gar nicht eröffnet. Im gleichen Zeitraum wurde übrigens der Beitritt Kroatiens vollzogen. Im einen Fall lagen die Voraussetzungen zur Eröffnung der Verhandlungen vor, im anderen nicht.

Im Blick auf die Türkei stellt sich zudem noch eine andere meist verdrängte Frage: Nach dem Lissabonner Vertrag kann nur „jeder europäische Staat“ beitreten. Die geographische (und nicht etwa eine religiöse oder kulturelle) Komponente ist also ein Beitrittskriterium und muss endlich enttabuisiert werden.

Die Europäische Union ist kein unbestimmter Bekenntnisraum, zu dem man sich per Deklaration als zugehörig empfindet. Sie ist eine Wertegemeinschaft mit geographischem Bezug. Deshalb lehnte die EU 1987 ein Beitrittsantrag von Marokko ab. Bei der Türkei wird der Frage konsequent ausgewichen, ob sie geographisch überhaupt ein „europäischer Staat“ ist. Gelegentlich wird dabei auf die türkische Mitgliedschaft im Europarat verwiesen, aber dem gehört auch das unzweifelhaft asiatische Aserbaidschan an. Das gilt auch für Russland, das mit 75 Prozent seiner Landfläche auf dem asiatischen Kontinent liegt. Auch in Israel oder Tunesien wird übrigens regelmäßig die Möglichkeit einer Beitrittsantrags zur EU diskutiert. Die EU kann nicht länger der Frage ausweichen, wo ihre Grenzen sind.

Die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist nicht ehrlich und macht keinen Sinn. Sie schadet auch der Glaubwürdigkeit der EU. Aber wer der EU nicht angehören kann oder will, muss deshalb nicht im Abseits stehen. Gute Beziehungen zu Nachbarstaaten gehören zum Selbstverständnis der EU. Das zeigen die Beispiele Schweiz oder Norwegen und künftig sicherlich auch Großbritannien. Warum soll das für die Türkei nicht möglich sein, wobei gute Nachbarschaft natürlich keine Einbahnstraße ist.