

Das Modell der gestuften Mitgliedschaft

Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU

von Matthias Wissmann

Die Europäische Union steckt in der Zwickmühle zwischen gewollten und zugesagten Neuaufnahmen und der Überforderung ihrer internen Strukturen. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte eine abgestufte Mitgliedschaft sein: Die Beitrittskandidaten werden zunächst in die weniger vergemeinschafteten Politikfelder integriert; ihre weitere Einbindung erfolgt dann nach Maßgabe ihrer Fähigkeit und Bereitschaft.



MATTHIAS WISSMANN, geb. 1949, CDU, war u.a. Minister für Forschung und Technologie und für Verkehr. Seit 2002 ist er Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag.¹

Wenn die Europäische Gemeinschaft am 25. März 2007 ihren 50. Geburtstag feiert, wird sie von ursprünglich sechs auf 25, vielleicht sogar 27 Mitgliedstaaten angewachsen sein. Diese Vergrößerung ist Teil ihrer beispiellosen Erfolgsgeschichte. Allerdings droht die heutige Europäische Union zum Opfer ihres eigenen Erfolgs zu werden, wenn sie ihre Erweiterung in der bisherigen Geschwindigkeit fortsetzt: Noch ist das Beitrittsabkommen mit Bulgarien und Rumänien nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Gleichwohl hat die EU bereits die nächsten Erweiterungsschritte ins Auge gefasst: Im Oktober 2005 wurden Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien aufgenommen, im Dezember 2005 hat die ehemalige Republik Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten erhalten, und bereits seit dem Europäischen Rat von Thessaloniki im Juni 2003 haben auch die Staaten des westlichen Balkans eine „europäische Perspektive“.²

Es ist klar, dass die Europäische Union, will sie glaubwürdig bleiben, ihre Zusagen gegenüber diesen Staaten einhalten muss. Auch liegt die Erweiterung der EU im ureigensten Interesse ihrer Mitgliedstaaten: Die

Aufnahme der Staaten Mittel- und Osteuropas ist ein unschätzbare Beitrag zur Stabilisierung und Demokratisierung ganz Europas. Dank der Perspektive eines späteren Beitritts haben diese Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges beeindruckende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Reformen in die Wege geleitet und damit zur Verbreitung der Werte beigetragen, für die Europa steht: Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, aber auch wirtschaftlicher Wohlstand. Die europäische Perspektive ist ein stabilisierender und potenziell Konflikte vermeidender Faktor auf dem Balkan; sie könnte zur Lösung der offenen Statusfrage des Kosovos sowie zu einer friedlichen Regelung für den Staatenverbund Serbien und Montenegro beitragen. Nicht zuletzt hat der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 die Wirtschaft der Europäischen Union belebt und dringend notwendige Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik vorangebracht.

Fest steht auch, dass die EU derzeit nicht in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen. Der Europäische Rat in Kopenhagen hat bereits im Juni 1993 festgehalten, dass die EU nur

¹ Der Autor dankt Dr. Oliver Vogt LL.M. aus dem Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union für die wertvolle Mitarbeit bei der Abfassung dieses Artikels.

² Europäischer Rat Thessaloniki, Tagung vom 19. und 20. Juni 2003, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12 f.: „Der Europäische Rat bekräftigt (...) seine Entschlossenheit, die europäische Perspektive der westlichen Balkanstaaten, die uneingeschränkt Teil der EU sein werden, sobald sie die festgelegten Kriterien erfüllen, in vollem Umfang und wirksam zu unterstützen.“

dann neue Mitgliedstaaten aufnehmen kann, wenn sie dadurch nicht ihre Integrationskraft verliert.³ Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 hat die Integrationskraft der EU wirtschaftlich und politisch stark angespannt. Dies gilt auch für den bevorstehenden Beitritt Bulgariens und Rumäniens. Ohne eine grundlegende Reform und Konsolidierung sind die institutionellen Strukturen der EU nicht für die Aufnahme neuer Mitglieder geeignet.⁴ In seiner Entschliessung vom 19. Januar 2006, dem so genannten „Duff-Voggenhuber-Bericht“, hat das Europäische Parlament festgestellt, dass nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens keine weiteren Beitritte auf der Grundlage des Vertrags von Nizza erfolgen sollten.⁵ Die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten haben in ihrer „Salzburger Erklärung“ vom 11. März 2006 bekräftigt, dass „die Zukunft des westlichen Balkans in der Europäischen Union liegt“, zugleich aber „die Aufnahmekapazität der Europäischen Union berücksichtigt“ werden müsse.⁶

Die Vertiefung der EU muss Vorrang vor der nächsten Erweiterung haben.

Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum im Oktober 2004 unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa ist derzeit aber nicht abzusehen, ob und wann der Vertrag, der die institutionellen Strukturen der EU für die heute 25 Mitglieder festigen soll, in Kraft treten kann. Auch wenn inzwischen wieder eine deutliche Mehrheit der Franzosen und Niederländer ihre grundsätzliche Zustimmung zu „einer Verfassung für die Europäische Union“ signalisiert,⁷ ist es nicht wahrscheinlich, dass der Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden noch einmal in seiner jetzigen Form zur Abstimmung vorgelegt wird.

Hinzu kommt, dass die Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden eine tiefe Vertrauenskrise der Europäischen Union offenbart haben, die nicht zuletzt auf das Unbehagen der Bürger über die Erweiterung zurückzuführen ist.⁸ In der französischen Verfassung ist seit März 2005 verankert, dass für jeden künftigen Erweiterungsschritt eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss.⁹ Weitere Mitgliedstaaten könn-

Es ist klar, dass die Europäische Union, will sie glaubwürdig bleiben, ihre Zusage gegenüber den Kandidaten für eine Aufnahme einhalten muss. Fest steht auch, dass die EU derzeit nicht in der Lage ist, neue Mitglieder aufzunehmen.

³ Europäischer Rat Kopenhagen, 21./22. Juni 1993.

⁴ Der Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung (2005/2206(INI), Berichterstatter Elmar Brok) erinnert an das vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 geforderte „Vorhandensein von Aufnahmekapazitäten“ und vertritt die Auffassung, „dass aufgrund der Sackgasse, in der sich der Ratifizierungsprozess derzeit befindet, die Europäische Union ihre Aufnahmekapazitäten nicht erhöhen kann“. In ähnlicher Weise hat sich die SPD-Gruppe im Europäischen Parlament zur EU-Erweiterung positioniert.

⁵ Entschliessung des Europäischen Parlaments über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union (2005/2146(INI)), 19.1.2006.

⁶ http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html

⁷ Eurobarometer Nr. 64 vom Herbst 2005. Die Umfrage wurde zwischen dem 10.10. und 5.11.2005 durchgeführt. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_de.pdf

⁸ Vgl. Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, *Integration* 3/2005, S. 187 ff (199 f.), Daniela Schwarzer: *Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden – Die Europäische Union muss politisiert werden*, SWP-Aktuell Nr. 23, Juni 2005.

⁹ Mit verfassungsänderndem Gesetz vom 1.3.2005 wurde in die Verfassung der Französischen Republik ein neuer Artikel 88-5 eingefügt, der bei Beitrittsabkommen zwingend eine Volksabstimmung vorsieht: „Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.“ Vgl. zur politischen Begründung den Bericht des Europa-Ausschusses der französischen Nationalversammlung Nr. 2024 „Sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe“ vom 12.1.2005.

ten sich diesem Beispiel anschließen. Da ein Beitrittsabkommen gemäß Artikel 49 des EU-Vertrags von jedem einzelnen Mitgliedstaat ratifiziert werden muss, würde schon die Ablehnung in einem einzigen Mitgliedstaat genügen, um das Ergebnis eines möglicherweise jahrelangen Verhandlungsprozesses zu Fall zu bringen. Der außenpolitische Schaden wäre kaum abzusehen, eine Krise im Inneren der Europäischen Union unabwendbar.

Alternativen zur Vollmitgliedschaft

Daher ist es an der Zeit, sich rechtzeitig vor den nächsten Erweiterungsschritten Gedanken über mögliche Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft in der EU zu machen. Dabei bietet das von der CDU/CSU bereits Anfang 2004 vorgestellte Konzept einer privilegierten Partnerschaft mit der Türkei wertvolle Anhaltspunkte.¹⁰ Es könnte so weiterentwickelt werden, dass es auch für andere Beitrittsinteressenten in Betracht kommt. Notwendig ist ein Konzept, das einerseits die unbestreitbaren Erfolge der europäischen Erweiterungspolitik weiter möglich macht, zugleich aber eine Überforderung der Europäischen Union vermeidet. An die Stelle einer Mitgliedschaft nach dem „Alles-oder-nichts-Prinzip“ könnte für künftige Beitrittsverhandlungen das Modell einer zeitlich und qualitativ gestuften Mitgliedschaft treten.¹¹

Schon heute bestehen erhebliche Differenzierungen innerhalb der EU: Nicht alle Staaten sind Mitglieder der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht alle beteiligen sich an den Er-

leichterungen des grenzüberschreitenden Verkehrs im so genannten Schengen-Raum. Vergleichbares gilt für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Solange der Verfassungsvertrag nicht in Kraft getreten ist, weist die institutionelle Struktur der Europäischen Union verschiedene Integrationsstufen auf: Die Integrationsdichte ist in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei der Justiz- und Innenpolitik unter anderem wegen des Einstimmigkeitsprinzips geringer als im Bereich des Binnenmarkts: Hier kann die EU auch auf Grund von Mehrheitsentscheidungen verbindliches Recht setzen, das in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gilt.

Tendenziell nimmt der wirtschaftliche und politische Anpassungsdruck für alte wie neue Mitglieder mit dem Grad der institutionellen Verflechtung zu. Die Abstufung zwischen intergouvernementalem und supranationalem Handeln der Europäischen Union findet sich – trotz der Einbeziehung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik in einen einheitlichen Text – auch im Entwurf des Verfassungsvertrags wieder.¹² Auch wenn die historische Entwicklung der Politikbereiche umgekehrt verlief, liegt es aus politischen Gründen nahe, bei künftigen Beitrittsverhandlungen zunächst eine Mitgliedschaft in den Bereichen mit der geringsten Integrationsdichte anzustreben und die Teilnahme an dem stärker integrierten Binnenmarkt von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowohl

Es ist an der Zeit, sich vor der nächsten Erweiterungsrunde Gedanken über Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft in der EU zu machen. Dafür bietet das Konzept der privilegierten Partnerschaft wertvolle Anhaltspunkte.

¹⁰ Matthias Wissmann: *Eine Privilegierte Partnerschaft als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei*, 22.1.2004, http://www.cdu.de/doc/pdfc/01_22_04_priv_partnerschaft_wissmann.pdf.

¹¹ Ulrike Guérot: *Der Countdown läuft – Europa braucht eine Vision für das 21. Jahrhundert*, *Internationale Politik*, Januar 2006, S. 70 ff., regt Überlegungen zu einer „partiellen Mitgliedschaft“ an.

¹² Peter-Christian Müller-Graff: *Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts*, *Integration* 3/2004, S. 186 ff. (188 f.)

der Bewerber- als auch der EU-Mitgliedstaaten abhängig zu machen.

In einem ersten Schritt könnten neue Beitrittskandidaten an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik teilnehmen. Sie würden sich dabei schrittweise mit den Entscheidungsmechanismen der Europäischen Union vertraut machen und an die gemeinsame Souveränitätsausübung, die Kennzeichen der EU ist, herangeführt werden, ohne ihnen sogleich die Unterwerfung unter eine Mehrheit zuzumuten. Die Teilnahme an der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union könnte eine nächste Stufe sein. Auch sie ist ein Testfall für die Bereitschaft eines Beitrittslands zum Souveränitätsverzicht. Ein Schutzmechanismus besteht aber darin, dass Maßnahmen der Innen- und Justizpolitik grundsätzlich einstimmig beschlossen werden müssen. Die Zusammenarbeit der Justiz- und Polizeibehörden mit neuen Staaten könnte für die Bürger zu sichtbaren Erfolgen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des internationalen Terrors führen und damit eine große vertrauensbildende Wirkung ausüben.

Eine weitere Stufe könnte die Mitgliedschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion sein. Sie ist mit ihren rechtlich eigenständigen Teilnahme-kriterien und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt geradezu der Prototyp einer Teilmitgliedschaft. Die Teilnahme neuer Mitgliedstaaten an der Wirtschafts- und Währungsunion könnte sowohl bisherigen wie auch potenziellen Neumitgliedern beträchtliche Vorteile bringen: Der Euro genießt bereits einen guten Ruf als stabile Reservewährung; seine Bedeutung könnte durch neue Teilnehmerstaaten weiter zunehmen. Auch die Teil-

nahme am Schengen-Raum unterliegt eigenen Kriterien und ließe sich damit als eigenständige Etappe für neue Mitglieder etablieren. Der Schengen-Raum ist nicht mit dem freien Personenverkehr im Binnenmarkt gleichzusetzen, denn er gewährt nicht die Teilnahme am Arbeitsmarkt anderer Mitgliedstaaten. Trotzdem dürfte er wegen des hohen Symbolgehalts und der für jeden Bürger spürbaren Visaerleichterungen für mögliche Beitrittskandidaten attraktiv sein.

Die gleichsam höchste Stufe der Mitgliedschaft bestünde in der Teilnahme am Binnenmarkt. Er ist der Kern der europäischen Integration – gemäß Artikel 14 Absatz 2 des EG-Vertrags ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist“. Wie die jüngsten politischen Entwicklungen im Zusammenhang mit der geplanten Liberalisierung des Dienstleistungsmarkts zeigen, ist der Binnenmarkt keineswegs ein rein technokratisches Konstrukt. Er bietet wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten große Vorteile, kann in strukturschwachen Staaten oder Regionen aber auch zu erheblichen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen führen. Die Schaffung des Binnenmarkts setzt nicht nur rechtstechnisch einwandfreie Regelungen voraus, sondern muss auch von einem politischen Konsens in den Mitgliedstaaten begleitet werden. Eine behutsame Heranführung der Menschen und der Wirtschaft ist daher nicht nur für die gegenwärtigen Mitgliedstaaten, sondern auch für Beitrittsinteressenten sinnvoll. Es darf nicht vergessen werden, dass dieser Prozess bei den am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten über ein Jahrzehnt in Anspruch genommen hat. Insbesondere der Personenverkehr sollte erst liberalisiert werden,

Es liegt nahe, die Mitgliedschaft zunächst im Bereich der geringsten Integrationsdichte anzustreben und die Teilnahme am stärker integrierten Binnenmarkt von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung abhängig zu machen.

Die gestufte Mitgliedschaft sollte nicht als Diskriminierung, sondern als ernst gemeintes Angebot begriffen werden. Sie ist keine Mitgliedschaft zweiter Klasse.

wenn neue Mitgliedstaaten sich so weit entwickelt haben, dass wirtschaftliche und politische Spannungen ausgeschlossen werden können.

Eine gestufte Mitgliedschaft in dem hier beschriebenen Sinne würde Neumitgliedern in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich gleichberechtigte Mitspracherechte in den maßgeblichen Institutionen gewähren. Die Stufung der Mitgliedschaftsrechte ermöglicht es aber, neue Mitgliedstaaten nach ihrem individuellen Stand zu integrieren, so dass die Aufnahmekapazität der EU nicht überfordert wird. Damit kann die Europäische Union Beitrittskandidaten, deren Vollmitgliedschaft aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen erst in vielen Jahren ins Auge gefasst werden kann, innerhalb einer absehbaren Frist ein konkretes und realistisches Angebot der echten Mitwirkung in der Europäischen Union unterbreiten.

Es handelt sich dabei nicht um eine Mitgliedschaft zweiter Klasse. Die gestufte Mitgliedschaft sollte nicht als Diskriminierung, sondern als ernst gemeintes Angebot verstanden werden: Jeder Staat hat die Perspektive auf die Teilnahme an der jeweils nächsten Stufe, sobald die erforderlichen Bedingungen gegeben sind und beide Seiten zugestimmt haben. Sind die Voraussetzungen gegeben, so ist auch denkbar, dass mehrere Stufen in einem Schritt genommen werden. Für diejenigen Staaten, denen die EU eine Vollmitgliedschaft bereits in Aussicht gestellt hat, bleibt diese Perspektive in jedem Fall erhalten.

Eine gestufte Mitgliedschaft führt nicht zu einem Europa à la carte, denn die Stufen würden von der Europäischen Union vorgegeben werden. Welche Stufe erreicht wird, muss sich nach vorab klar definierten Kriterien richten. Dabei besteht immer die Möglichkeit, den Prozess anzuhalten. Möglicherweise liegt es im Interesse beider Seiten, wenn ein Neumitglied sich entscheidet, auf der jeweils erreichten Integrationsstufe zu verharren. Umgekehrt könnte die Heranführung neuer Staaten im Rahmen der gestuften Mitgliedschaft helfen, unbegründete Ängste der Bürgerinnen und Bürger in den alten wie neuen Mitgliedstaaten schrittweise abzubauen; bei tatsächlichen Anpassungsproblemen erlaubt die stufenweise Integration ausreichende Reaktionszeiten und ein flexibles Vorgehen.

Die gestufte Mitgliedschaft könnte sich auch als Modell für diejenigen Staaten erweisen, die – wie die Schweiz und Norwegen – derzeit nicht bereit sind, der EU beizutreten. Sie wäre auch ein Angebot an solche Staaten, denen die Europäische Union auf absehbare Zeit keine Vollmitgliedschaft in Aussicht stellen will wie die Ukraine, die Republik Moldau oder – selbstverständlich erst nach einem Regimewechsel – Weißrussland. Das Modell der zeitlich und qualitativ gestuften Mitgliedschaft versteht sich damit als Brückenschlag zu diesen Staaten und als Beitrag zu einer Architektur der Vielfalt in Europa. Es soll helfen, die Leitidee der politischen Union am Leben zu erhalten.