



Welches Europa wollen wir?

Perspektiven zur österreichischen EU-Ratspräsidentschaft 2018

ERHARD BUSEK/SILVIA NADJIVAN/SEBASTIAN SCHÄFFER

Dr. **Erhard Busek**, Jurist, Vizekanzler a.D., Jean-Monet-Professor ad personam der Karl-Franzens-Universität Graz, Vorsitzender des Instituts für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM).

Dr. **Silvia Nadjivan**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM) sowie Projektleiterin am Franz Vranitzky Chair for European Studies, Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft und Institut für Zeitgeschichte, Universität Wien.

Mag. **Sebastian Schäffer**, MA, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM); Gründer und Inhaber von SeminarsSimulations-Consulting (SSC) Europe.

Österreich übernimmt heuer – nach 1998 und 2006 – zum dritten Mal den EU-Ratsvorsitz. Wie schon unter der letzten Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 kommt Österreich neben dem »regulären« Programm der Triopräsidentschaft eine wichtige Rolle bei der Weichenstellung für die Zukunft der EU und damit Europas zu. Wie damals geht es auch heute darum, Visionen für das europäische Zusammenleben zu entwickeln. Bemerkenswerterweise stand das Jahr 2006 unter Bundeskanzler Wolfgang Schäussel in Koalition mit dem BZÖ unter einem ähnlichen Stern wie das aktuelle Jahr 2018 unter Bundeskanzler Sebastian Kurz in Koalition mit der FPÖ. Damals waren die kurzzeitigen, symbolischen EU-Sanktionen gegen Österreich aufgrund der Regierungsbeteiligung der rechtspopulistischen FPÖ bereits überstanden. Das inzwischen abgespaltene BZÖ, obwohl von FPÖ-Funktionären gegründet, erschien salonfähiger und hinsichtlich Österreichs Präsidentschaft unproblematisch. Präsent waren vor allem die mit der historisch größten EU-Erweiterung 2004 verbundenen Hoffnungen und Ängste. Von den zuvor befürchteten Migrationsströmen aus den neuen EU-Mitgliedsländern oder Preis- und Lohndumping war 2006 nichts zu merken. Die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft lag laut Eurobarometer im EU-Durchschnitt bei 54 %, in Österreich hielten 43 % der Befragten die EU für vorteilhaft für ihr eigenes Land. Das Jahresprogramm des Europäischen Rates für 2006 hob die 2005 adaptierte Lissabonner Strategie hervor, um Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen sowie die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand der EU zu sichern. Ein weiteres Ziel war neben der Terrorismusbekämpfung eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik. Im Fokus standen außerdem europäische Werte und die Förderung des Dialogs auf einzelstaatlicher Ebene – also Punkte, die von der gegenwärtigen EU-Rhetorik nicht besonders weit entfernt sind.

Auch im derzeit aktuellen Achtzehnmonatsprogramm des Rates geht es vor allem darum, die Kommunikation mit den Bürgern zu verbessern und ihre Erwartungen – insbesondere im Hinblick auf Arbeitsplätze, Wachstum und Sicherheit – ernst zu nehmen. Die Debatte über die Zukunft der EU und ihre Mitgliedstaaten soll weitergeführt werden, allerdings unter anderen Voraussetzungen als 2006. In Zeiten der viel beschworenen Krisen ist auch die EU-Skepsis deutlich angestiegen. So vertrauen laut aktuellen Eurobarometer-Daten im EU-Schnitt 48 % der Befragten der EU »eher nicht«, während es in Österreich sogar 55 % sind. Die Tendenz, die EU pauschal für viele verschiedene Probleme verantwortlich zu machen, scheint nach der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2007, der Schuldenkrise Griechenlands seit 2010 und der politischen Krise infolge von verstärkten Flucht- und Migrationsströmen nach Europa seit 2014 zugenommen zu haben.

Die Herausforderungen für Sebastian Kurz sind damit ungleich größer als jene für Wolfgang Schäussel, ganz abgesehen von der auf EU-Ebene erneut kritisch aufgenommenen FPÖ-Regierungsbeteiligung. Erfolgte nach den in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Referenden zum EU-Verfassungsentwurf die Phase der Reflexion

nach innen gerichtet, so muss die aktuelle Regierung an mehreren Fronten operieren. Es besteht, wenn man so will, ein neues Dilemma der Gleichzeitigkeit:

Erstens gilt es, die Verhandlungen über den Austritt Großbritanniens im Herbst 2018 abzuschließen, da sonst eine Ratifikation bis März 2019 nicht möglich sein wird. Ohne diese würde London unter anderem in Handelsfragen auf WTO-Regeln zurückgeworfen. Negative Folgen wären durch solch eine Unklarheit für beide Seiten nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht zu erwarten.

Zweitens müssen die Anpassungen für die restlichen 27 EU-Mitglieder vorgenommen und die sich direkt daraus ergebenden Fragen geklärt werden. Zwei Punkte werden dabei besonders im Fokus stehen: Was geschieht mit den 73 Sitzen Großbritanniens im Europäischen Parlament und wie wird der jährlich ca. 10 Milliarden Euro umfassende Beitrag Londons zum EU-Haushalt – dem sogenannten mehrjährigen Finanzrahmen – ausgeglichen? Ersteres wird lediglich zwei Monate nach Ende der Austrittsfrist im Mai 2019 gewählt, während das aktuelle Budget noch bis 2020 läuft. Die erwartete Dauer der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten macht aber einen Beginn bereits jetzt notwendig. Im Hinblick auf die Regelung der Sitzverteilung stehen mehrere Reformvorschläge im Raum. Die Bildung einer transnationalen Liste, also die Wahl von 73 Abgeordneten aus einem gemeinsamen EU-weiten Wahlkreis, wurde vom Parlament bereits abgelehnt. Eine Reduktion der Sitze von der festgeschriebenen Höchstzahl von 751 Abgeordneten um die 73 Briten scheint trotz des Mythos der überbordenden Bürokratie in Brüssel nicht angemessen zu sein (zum Vergleich: Der aktuelle Deutsche Bundestag hat dank Überhang- und Ausgleichsmandaten derzeit 709 Abgeordnete). Bezüglich des Budgets könnten die fehlenden Beiträge entweder von den Mitgliedstaaten ausgeglichen werden (für Österreich würde dies einen Mehrbetrag von jährlich 394 Millionen bedeuten) oder Kürzungen im Haushalt vorgenommen werden.

Drittens wäre hier nun auch der geeignete Zeitpunkt gekommen, eine Anpassung des Primärrechts, d. h. des EU-Vertrags und der EU-Grundsätze, vorzunehmen. Allerdings ist hierfür unter den Mitgliedstaaten momentan keine Mehrheit zu finden.

Schließlich müssen die neue Westbalkanstrategie der EU um- und die Erweiterungsthematik fortgesetzt werden. Der wichtigste Punkt hierbei ist, eine gemeinsame Stimme zu finden, wenn die EU von Erweiterung spricht. Der Grundsatz, dass Vertiefung und Erweiterung Hand in Hand gehen, erscheint bereits obsolet, ist es doch möglich, im europäischen Parlament einen Konsens über die EU-Erweiterung zu finden, jedoch nicht über die Beschaffenheit der EU, in die neue Mitglieder aufgenommen werden sollen. Eine markante Position nehmen dabei Regierungsvertreter der vier Visegrád-Länder ein, indem sie sich explizit gegen die Vertiefung der europäischen Integration aussprechen und damit gegen die Bevormundung von Seiten Brüssels, u. a. was die Quotenregelung bei der Aufnahme von Flüchtlingen betrifft; gleichzeitig befürworten sie jedoch die EU-Integration des Westbalkans. Ohne entsprechende EU-Gelder droht dieses Engagement zu leeren, populistisch aufgeladenen Worthülsen zu verkommen, mit negativen Folgen für die ganze Region.

Dabei stellen euroskeptische Rechtsaußen-Parteien keine neue Entwicklung auf EU-Ebene dar. Von Jänner bis November 2007 bestand im Europäischen Parlament eine nach eigenen Angaben »rechtsdemokratische« bzw. rechtsextreme Fraktion mit dem Namen »Identität, Tradition, Souveränität« (ITS). Die gemeinsame ideologische Grundlage der ITS-Fraktion bildete die 2005 ausgearbeitete »Wiener Erklärung der europäischen patriotischen und nationalen Parteien und Bewegungen«. Darin ging es vor dem Hintergrund der »unveräußerlichen Werte des Christentums und des Natur-

rechts« u.a. um die sofortige Beendigung von Zuwanderung in die EU (was auch die Familienzusammenführung betraf) wie auch um eine pro-nationalistische Familienpolitik. Als gemeinsame Klammer fungierte das (auch heute) kolportierte Motto vom »Europa der Nationen« bzw. »Vaterländer«.

Heute setzen sich die europaweit erstarkten Rechtsaußen-Parteien für die europäische Integration des Westbalkans ein, wo ebenfalls vorwiegend illiberale Demokraten die Regierung bilden. Mit den umstrittenen Aussagen des amtierenden Vizekanzlers zum Kosovo als »Teil Serbiens« versucht die FPÖ, nicht nur innenpolitisch potenzielle Wähler mit serbischem Migrationshintergrund, sondern auch auf EU-Ebene neue Verbündete anzusprechen – wohlgernekt gegen die offizielle Regierungslinie Österreichs, das auch zu den ersten Ländern gehörte, die die Unabhängigkeit des Kosovo 2008 anerkannten. Die Euphorie nach dem Fall des Eisernen Vorhangs beflügelte auch die frühen 2000er Jahre, als die Regimewechsel in Kroatien und Serbien Fenster zur europäischen Integration der nach dem EU-Thessaloniki-Gipfeltreffen 2003 vermehrt unter »Westbalkan« subsumierten Länder öffneten.

Galt es in jenen Jahren, diese Länder in ein vereintes Europa zu bringen, in dem so manchem Entscheidungsträger der Traum von einem europäischen Bundesstaat vorschwebte, ist die Beleuchtung des jahrelang vernachlässigten EU-Warteraums heute eine völlig andere. Falls integriert wird, dann in eine EU der Partikularinteressen und kleinen Schritte.

Die geopolitische Bedeutung Russlands wurde vor allem in diesem Raum völlig unterschätzt. Ohne ausreichende – auch finanzielle – Mittel könnte dem Westbalkan ein ähnliches Szenario wie der Ukraine drohen. Wir sind an einem Punkt der EU-Russland-Beziehungen angelangt, an dem der Kreml andere Grenzen zieht als Brüssel und seine Mitgliedstaaten. Grundsätzlich scheint die permanente Präsenz von Krisen in den letzten Jahren den Wahrnehmungshorizont eingeschränkt zu haben. Anstelle von gemeinsamer Außenpolitik ist die Rede von einer Sicherung der Außengrenzen. Anstelle von gemeinsamen europäischen Zielen wie einer gemeinsamen Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik geht es um die Trennung von Nettozahlern und Nutznießern. Aktuelle Debatten um die Kürzung der Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder schüren die Tendenzen zur Neidkultur. Zeitgleich wird das jahrelange Selbstverständnis eines gemeinsamen, vielfältigen und säkularisierten Europas durch die Beschwörung einer christlich-abendländischen Gemeinschaft herausgefordert. Infolge der voranschreitenden Retraditionalisierung erlangt die Forderung nach einem Europa der Vaterländer Selbstverständlichkeit, wodurch Rechtsaußen-Parteien in die Mitte rücken und deren Rhetorik den Diskurs des Mainstreams prägt.

Österreich hätte die wichtige Aufgabe, sowohl mit pro-europäischen als auch EU-skeptischen Stimmen einen konstruktiven Dialog auf Augenhöhe zu suchen, um daraus neue Impulse für notwendige Reformen zu entwickeln. Selbstverständlich liegt die Umsetzung nicht allein in der Hand der österreichischen Ratspräsidentschaft, allerdings kann und sollte die Kurz-Regierung die Möglichkeit nutzen, Initiativen für deren Gelingen zu setzen.

PS

Handlungsempfehlungen für die österreichische Ratspräsidentschaft:

1. Neben den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich muss auch eine interne Erneuerung durchgeführt werden. Eine große Reform des Vertrags von Lissabon wäre zwar sinnvoll, doch existiert hierfür derzeit

keine Mehrheit in den Mitgliedstaaten. Projekte wie PESCO und die Finanztransaktionssteuer sollten vorangetrieben werden. Der offene Dialog mit EU-Kritikern, allen voran den Vertretern der Visegrád-Staaten, sollte dabei aktiv und konstruktiv für zukünftige Reformen geführt werden, ohne die Idee des gemeinsamen Europas aus den Augen zu verlieren.

2. Die Schaffung einer transnationalen Liste für die EU-Parlamentswahl scheint momentan noch allzu ambitioniert zu sein, insbesondere weil hierzu Fragen des Wahltermins existieren und Prozenzhürden in den Mitgliedstaaten unterschiedlich festgelegt sind. Eine gewisse Angleichung der degressiven Proportionalität wäre eine elegante Lösung, zudem könnten die übrigen Sitze für eine etwaige Erweiterung und/oder für eine wirkliche Reform in der nächsten Legislaturperiode genutzt werden.
3. Die Anpassung des Haushalts wird sicherlich zu großen Diskussionen in den Mitgliedstaaten führen. Grundsätzlich sollten diese bereit sein, den fehlenden Betrag von Großbritannien auszugleichen. Das EU-Budget ist jetzt schon vergleichsweise gering. Sinnvoll wäre zudem die Schaffung höherer Eigenmittel für die EU etwa über eine Finanztransaktionssteuer. Darüber hinaus ist die EU kein reiner Wirtschaftsbund, und die Debatte über Nettozahler ist im Hinblick auf die Bedeutung des gesamten Projekts für ein friedliches und geeintes Europa zweitrangig.
4. Schließlich muss in diesem Zusammenhang auch die Erweiterung konsequent vorangetrieben werden. Mit der neuen Westbalkanstrategie hat die Kommission dazu einen wichtigen Schritt unternommen. Allerdings wird dabei lediglich Montenegro und Serbien ein konkretes Datum in Aussicht gestellt, was zu einer unnötigen Degradierung der weiteren (potenziellen) Kandidaten führt und neue Ausgrenzungen schafft.
5. Darüber hinaus gilt es auch, die Beziehungen zu den Staaten der Östlichen Partnerschaft und insbesondere der Donauraumstaaten Moldau und Ukraine auszubauen. Es besteht die – wenn auch kleine – Hoffnung, dass Putin nach einer Wiederwahl in seiner zweiten »letzten« Amtszeit offener für einen Dialog sein könnte.
6. Der konstruktive Diskurs über Europa und die Stärkung des europäischen Bewusstseins auf allen Ebenen sollte nicht nur im Arbeitsprogramm vermerkt sein, sondern tatsächlich vorangetrieben werden. Einerseits sollte die breite Öffentlichkeit verstärkt über die Arbeit der EU und die Rolle der Mitgliedstaaten darin informiert werden, andererseits sollten vermehrt geförderte Studienreisen für Schulen sowie Institutionen der Erwachsenenbildung zu den EU-Institutionen in Brüssel organisiert werden.

Redaktion:

Dr. Erhard Busek
Mag. Annette Höslinger-Finck
Dr. Silvia Nadjivan
Mag. Sebastian Schäffer, MA

Institut für den Donauraum
und Mitteleuropa (IDM)

A-1090 Wien
Hahngasse 6/1/24
Tel.: +43 1 319 72 58
Fax: +43 1 319 72 58-4
idm@idm.at
www.idm.at

PPS

Am 26. März 2018 diskutiert u.a. Erhard Busek die Vorschläge des Policy Papers im Haus der EU: <http://www.idm.at/veranstaltungen/aktuelle-veranstaltungen>

Diese und weitere Ausgaben der IDM Policy Paper Series sowie weiterführende Informationen zu den im Text erwähnten Punkten stehen unter www.idm.at/publikationen/idmppps zum Download bereit.