



Europäische Nachbarschaft: Nationalstaatliche Interessen versus multilaterale Partnerschaft

SILVIA NADJIVAN/SEBASTIAN SCHÄFFER

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

Mag. **Sebastian Schäffer**,
MA, Wissenschaftlicher
Mitarbeiter am Institut für
den Donauraum und Mit-
teleuropa (IDM); Gründer
und Inhaber von Seminars-
SimulationsConsulting
(SSC) Europe.

»Reformiert darf werden, aber ändern darf sich nichts« – was Präsident Alexander van der Bellen beim diesjährigen Europäischen Forum Alpbach scherzhaft auf die österreichische Politik bezogen meinte, trifft umso ernsthafter auf die Europäische Nachbarschaft zu. Auch die EU scheint in einer ähnlichen Logik gefangen zu sein. Für einen effektiven Multilateralismus auf dem europäischen Kontinent gilt es, Reformen nicht nur anzustoßen, sondern diese auch konsequent umzusetzen – innerhalb der EU, bei den (potenziellen) Beitrittskandidaten und in den Zielstaaten der Östlichen Partnerschaft. Österreich wird hier zwar aufgrund seiner Geschichte und geografischen Lage im Donauraum eine wichtige Rolle zugesprochen, doch ohne die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten wenig erreichen.

So gilt es, die beim diesjährigen vierten Westbalkan-Gipfel in Triest angestoßenen Impulse umzusetzen, um sie nicht als leere Worthülsen verkommen zu lassen. EU-Erweiterungskommissar Johannes Hahn beispielsweise will in den nächsten zehn Jahren eine Milliarde Euro für Verkehrs-, Energie- und Infrastrukturprojekte, für den Jugendaustausch und Mobilitätsprogramme bereitstellen. Weiters soll ein gemeinsamer Wirtschaftsraum in der Region neue Arbeitsplätze schaffen, die ökonomische Prosperität vorantreiben und somit zur EU-Mitgliedschaft verhelfen.

Allerdings: Ein Wirtschaftsaufschwung führt nicht automatisch zu konsolidierten Demokratien. Vielmehr zeigten die letzten Jahre, wie schnell mühsam erkämpfte demokratische Verhältnisse und Rechtsstaatlichkeit sowie eine freundschaftliche Nachbarschaftspolitik unter autokratischem Rückgriff auf nationalistische Heilsversprechen erodieren können. Umso wichtiger ist eine eindeutig integrationsbejahende Europapolitik auf nationaler Ebene, die sich unmissverständlich für ein gemeinsames liberales Europa einsetzt. Die in Frankreich, Deutschland und Österreich nach den Wahlen geformten neuen Regierungen werden hier ein klares Bekenntnis abzulegen haben. Denn dass es langfristig betrachtet keine sinnvolle Alternative zu einem gemeinsamen Europa geben kann, zeigen nicht zuletzt die Vorbereitungen zum für November angesetzten Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft in Brüssel. Ähnlich wie beim Westbalkan-Gipfel gefordert sollen nun auch in den Ländern der Östlichen Partnerschaft – also Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Republik Moldau, Ukraine und Belarus – die Wirtschaft und Administration gestärkt, die Energiesicherheit gefördert sowie die persönliche Mobilität erleichtert werden. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini und Kommissar Hahn stellten hierzu 2016 ein Arbeitsdokument vor, dessen 20 Ziele mit einer entsprechend angepassten multilateralen Struktur bis 2020 umgesetzt werden sollen. Doch anders als im Fall des Westbalkan-Gipfels sollten das Ergebnis keine leeren Versprechungen, sondern klare Handlungen im Sinne einer gemeinsamen EU-Außen- und Integrationspolitik sein.

Die Vorbereitungen zur österreichischen EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte von 2018 scheinen – zumindest gegenwärtig betrachtet – in diese Richtung zu gehen. Abgesehen von den bis dahin abzuschließenden Brexit-Verhandlungen soll auch das 18-Monats-Programm der drei EU-Präsidentschaften Estland, Bulgarien und Österreich bis Ende Dezember 2018 abgeschlossen sein. Dieses im Juli 2017 gestartete Programm bildet den Rahmen zur Umsetzung gemeinsamer Ziele wie u.a. Arbeitsplatzsicherung, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Schutz und Empowerment von BürgerInnen, zukunftsorientierte Klima- und Energiepolitik. Freilich stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen und Mitteln die Ziele implementiert werden sollen.

Als erfolgreiches Beispiel für Multilateralität dient das Klimaabkommen von Paris – auch wenn der US-amerikanische Präsident den Rückzug der USA verkündete; ein weniger erfolgreiches ist allerdings die Frage der Migration und der Verteilung von anerkannten AsylwerberInnen. Zu den erfolgreichsten Politiken der EU hingegen zählt die Erweiterungspolitik. Und auch wenn momentan in den Mitgliedstaaten Skepsis hinsichtlich der Aufnahme neuer Länder vorherrscht, wird doch die eigene Mitgliedschaft selbst in euroskeptischen Ländern wie Polen und Ungarn positiv bewertet. Weder Warschau noch Budapest wollen in Richtung eines EU-Austritts gehen, den auch nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung unterstützen würde.

Doch die europäische Integration schafft auch neue Grenzen. Was zunächst dem Konzept der europäischen Integration diametral entgegengesetzt erscheint, verdeutlicht zugleich das außenpolitische Dilemma der EU: Wurden noch im Jahr 1989 Löcher in Zäune geschnitten, so werden heute etwas weiter östlich neue errichtet. Die heiß umstrittene Errichtung des Grenzzauns zu Serbien begründete der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán 2015 damit, die EU und Europa vor illegaler Einwanderung und Terrorismus zu schützen, und genau mit dieser Begründung fordert er nun eine Kostenbeteiligung der EU.

Das derzeit unterlaufene Schengener Abkommen erleichterte das Reisen und die grenzüberschreitende Arbeit und trug dazu bei, jahrzehntelange Konflikte wie z.B. in Südtirol vergessen zu machen. Gleichzeitig zieht es aber eine neue Grenze zu jenen Ländern, die (noch) nicht in den Genuss der Erweiterung kamen und vermittelt schlicht das Gefühl, ausgeschlossen zu sein und nicht dazuzugehören – egal wie groß die Visaerleichterungen auch sein mögen.

Genau dieses Gefühl hat sich mittlerweile im Warteraum der europäischen Integration verfestigt. Abgesehen von Kroatien, das 2013 der EU (aber nicht dem Schengenraum) beitrug, betrifft der Erweiterungsstopp alle übrigen Westbalkan-Länder. Noch im Jahre 2000 ging der gemeinsame Staat von Serbien und Montenegro, die BR Jugoslawien, davon aus, bereits 2007 EU-Mitglied zu sein, doch die Visaerleichterungen für beide Länder wurden erst 2009 eingeführt, und man rechnete mit einer Aufnahme innerhalb der nächsten zehn Jahre. Mittlerweile hat sich die Hoffnung aber als Warten auf Godot entpuppt, und Bosnien und Herzegowina erhielt nicht einmal den Kandidatenstatus. Der Stillstand, der sowohl durch die Nichterfüllung der Beitrittskriterien wie auch die Erweiterungsmüdigkeit auf Seiten der EU gegenüber der Region entstand, führte zu einer breiten Enttäuschung, Desillusionierung und Hoffnungslosigkeit und hinterließ zudem ein brisantes Machtvakuum. Dieses suchen nun die autoritären Regierungen der Russischen Föderation, Türkei, Saudi-Arabiens und Chinas für ihre eigenen geopolitischen Interessen zu nutzen, was die Demokratisierung und europäische Integration noch stärker gefährdet.

Auch die Ukraine und Republik Moldau dürfen sich nicht nur auf externe Akteure verlassen. Der Preis, den Kiew für die demokratische Entwicklung des Landes während des Euromaidan gezahlt hat, ist hoch und wird täglich an der östlichen Landesgrenze höher. Aber auch der Krieg darf kein Grund dafür sein, Reformen zu vernachlässigen. Zwar lassen sich Probleme wie Korruption und fehlende staatliche demokratische Strukturen nicht von heute auf morgen bewältigen, doch droht ein Versanden des Bemühens wie bereits nach der Orangen Revolution von 2004. Die Unterstützung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten ist essenziell für die Beilegung der Konflikte, darf aber nicht bedingungslos erfolgen – ebenso wenig die Auszahlung der Hilfen an Chişinău trotz der unsicheren Entwicklung bezüglich der Änderung des Wahlsystems. Die EU muss lernen, die Konsequenzen ihres außenpolitischen Handelns zu antizipieren. Der Kreml ist hier, nicht zuletzt aufgrund der viel weniger komplexen Struktur der Entscheidungsfindung, ungleich flexibler und nutzt auftretende Szenarien zu seinem Vorteil.

Ohne Dialog mit dem russischen Präsidenten Vladimir Putin wird kein Konflikt in der Nachbarschaft zu lösen sein – weder in der Ukraine oder Republik Moldau noch am Westbalkan, und schon gar nicht in der südlichen Nachbarschaft der EU, insbesondere nicht in Syrien.

Der Donauraum ist durch seine Geschichte, seine kulturelle Vielfalt und sein Potenzial dafür geeignet, die Europäische Integration zu vollenden – und Österreich muss sich der Verantwortung dafür bewusst sein.

PS

Handlungsempfehlungen für eine reformierte Nachbarschaftspolitik:

1. Um als glaubwürdige Akteure in der Nachbarschaft der EU auftreten zu können, müssen sich die Mitgliedstaaten auf eine Handlungsstruktur einigen. Die Verhandlungsschwäche des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit-Schock als Erfolg der EU zu interpretieren, ist nicht zielführend. Die erfolgreichste Außenpolitik der EU ist weiterhin die Erweiterung, diese muss daher konsequent verfolgt werden.
2. Es gilt in weiterer Folge, die verbleibenden Länder des Gipfels von Thessaloniki 2003 an die Mitgliedschaft heranzuführen. Mit den jährlichen Westbalkan-Gipfeln ist ein Schritt in diese Richtung unternommen worden, nun müssen konkrete Fortschritte erzielt werden.
3. Für die Zielstaaten der Östlichen Partnerschaft muss eine klare Beitrittsperspektive eröffnet werden – als Gegenmodell zur Eurasischen Wirtschaftsunion. Zudem kann eine offene Kommunikation der Absichten den Auftakt für einen ehrlichen Dialog mit Moskau bilden.

4. Die Zukunft der EU steht auf dem Spiel, denn ohne Erweiterung wird weiterhin eine Trennlinie durch Europa verlaufen. Auch die Mitgliedstaaten sind nicht immun gegen den Einfluss des Kremls. Nur eine starke EU kann das Integrationsprojekt weiterführen, und die neue österreichische Regierung sollte den Ratsvorsitz 2018 dafür nutzen, hier entsprechende Prioritäten zu setzen. Bereits während der letzten Ratspräsidentschaft 2006 konnte eine Phase der Reflexion die EU später aus der Krise führen, die durch die Ablehnung der Verfassung für Europa per Referendum in Frankreich und den Niederlanden entstanden war. Nun ist die Zeit des Handelns gekommen, denn die nächste Chance dafür kommt – wenn wir von einer erfolgreichen Vorbereitung auf den Beitritt der Westbalkan-Länder (W6) ausgehen – erst wieder in 20 Jahren.
5. Bevor es zu spät ist (siehe Brexit), muss das europäische Bewusstsein und die Wertschätzung der EU als kostbarer gemeinsamer Lebensraum, den gerade die jüngere Generation nicht anders kennt, gestärkt werden. Der Slogan der österreichischen Regierungskampagne zum EG- bzw. EU-Beitritt »Wir sind Europa« hallte jahrelang nach und symbolisierte die Freude darüber. Neue, zeitgemäße Initiativen zur Steigerung des Bewusstseins müssen gesetzt und die Zivilgesellschaft eingebunden werden. Die europäische Integration gilt es nach innen (Stärkung) und nach außen (Erweiterung) zu forcieren, um die EU als gemeinsames Friedens- und Wohlstandsprojekt langfristig am Leben zu erhalten.

PPS

Vom 29. September bis 1. Oktober 2017 veranstaltet das IDM in Kooperation mit der Akademie für Politische Bildung Tutzing und der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) eine Tagung zum Thema »In drei Tagen durch die Europäische Nachbarschaft: Nationalstaatliche Interessen versus multilaterale Partnerschaft«, bei der auch Erhard Busek, Silvia Nadjivan und Sebastian Schäffer sprechen werden. Die Ergebnisse werden auf der Website www.idm.at veröffentlicht.

Mehr Informationen unter: <https://www.apb-tutzing.de/programm/tagung/39-3-17>

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

Diese und weitere Ausgaben der IDM Policy Paper Series stehen unter www.idm.at/publikationen/idmpps zum Download bereit.