

“Europa ist nicht erschüttert”

Stefan Apfl Falter

June 18, 2008

Warum das Nein der Iren die Erwartungen der europäischen Nachbarn zerstören könnte. Ein Gespräch mit dem Erweiterungsexperten Gerald Knaus.

Gerald Knaus ist dieser Tage ein vielbeschäftigter Mann. Von Kroatien über Mazedonien bis zum Bosphorus stellen sich Politiker und Wirtschaftstreibende dieselbe Frage: Was bedeutet das irische Nein für unseren Weg in die EU?

Falter: Seit dem irischen Nein ist die EU wieder zurück bei der Nabelschau. Welche Auswirkungen hat das auf den Rand Europas?

Gerald Knaus: Keine guten. Die Nabelschau der EU seit 2005 ging einher mit einem Verlust ihres Einflusses, vom Balkan bis zur Türkei. Nicht zu sprechen von der Ukraine oder dem Kaukasus. Eines der Hauptziele des Lissabonner Vertrags war es, die EU zu einem erfolgreichen außenpolitischen Akteur zu machen. Das ist nun gefährdet. Und zwar nicht durch die Nichtratifizierung des Vertrags. Sondern dadurch, dass die EU uneinig, abgelenkt, unkonzentriert bei den Herausforderungen in ihrer Nachbarschaft sein wird, die sie direkt betreffen.

Wie zeigt sich der schwindende Einfluss an Europas Peripherie?

Die EU tritt unschlüssig und gespalten auf. In Mazedonien beispielsweise führt Griechenland mit seiner vollkommen nationalen Politik die ganze EU vor und bringt die wachsende Stabilisierung Mazedoniens akut in Gefahr. Obwohl die EU im Kosovo noch vor kurzem vollmundig angekündigt hat, sie wolle hier die Verantwortung übernehmen, ist sie nun uneinig, wie es weitergehen soll. In der Türkei wird das Wort der EU in einer kritischen Phase der türkischen Demokratie immer weniger ernstgenommen.

Was hätte der Vertrag von Lissabon denn daran geändert?

Das ist ein Paradoxon: eigentlich sehr wenig. Der Vertrag hätte vor allem institutionelle Veränderungen gebracht. Aber weder hätte sich Griechenland von seiner derzeitigen Politik in Mazedonien abbringen lassen noch hätte der Vertrag eine Einigkeit in der Kosovo-Frage gebracht oder Divergenzen in der Türkei-Frage beseitigt. Die großen Probleme der EU liegen heute nicht auf der institutionellen Ebene.

Lassen sich die politische und die ökonomische Integration in diesen Ländern voneinander trennen?

Ökonomisch ist Südosteuropa fast vollständig in Europa integriert. Die Türkei ist schon seit Mitte der 90er-Jahre Teil der europäischen Zollunion. Dem entspricht aber noch keine Integration der Gesellschaften. Das klassische

Beispiel auf dem Balkan sind die Visavorkehrungen der EU, die es für junge Bosnier, Serben und Albaner schwierig machen, Europa auch nur zu bereisen. Auch haben diese Länder noch eine sehr unklare Beitrittsperspektive. Obwohl es Versprechen der EU gibt, fragen sich die Menschen Südosteuropas zunehmend, wie ernst diese angesichts der innereuropäischen Krisenstimmung zu nehmen sind.

Manche EU-Parlamentarier fordern bereits einen Erweiterungsstopp.

Die Erweiterung der letzten zehn Jahre war zweifellos ein Erfolg. Es ist billigster Populismus nach dem Irland-Referendum der Erweiterung, eine von Irland völlig losgelöste Debatte, die Schuld zu geben. Darüber haben die Iren sicher nicht abgestimmt.

Was, wenn man aber Versprechen aus politischen Gründen einfach nicht mehr einhalten kann?

Das ist eine grundsätzliche Frage der Glaubwürdigkeit der Europäischen Union. Nehmen wir einen komplizierten Fall wie die Türkei. Es ist vollkommen klar, dass ein möglicher Beitritt weitreichende Konsequenzen für Europa und seine Bürger hätte. Eine Zustimmung hängt natürlich von der Entwicklung der Türkei ab. Derzeit hätte ich selbst große Zweifel, so wie sich die Dinge dort entwickeln. Andererseits wäre es aber illegitim, über zehn Jahre komplizierte Verhandlungen zu führen, um dann zu sagen: Wir machen jetzt eine Volksabstimmung, wo es letztlich darum geht, ob ein Volk die Türken mag oder nicht. Dann wird auch die EU als politischer Akteur unberechenbar.

Hier stößt man auf ein grundsätzliches Problem der EU: Keiner der Staats- und Regierungschefs, die der Türkei 1999 den Kandidatenstatus verliehen haben, ist heute noch aktiv.

Die ganze EU beruht auf dem Prinzip von "pacta sunt servanda", Verträge sind zu erfüllen. Was Beitrittsprozesse so erfolgreich macht, ist ja auch ihre Langfristigkeit. Es geht darum, dass sich Gesellschaften dramatisch ändern und einen Riesenbestand an Gesetzgebung und institutionellen Werten der EU übernehmen müssen, bevor es überhaupt zur Reifeprüfung kommt. Gleichzeitig binden europäische Regierungen ihre Nachfolger, nicht vollständig, aber doch in der Grundeinstellung.

Wie geht man klug damit um, wenn sich die Mehrheitsmeinung nun einmal ändert?

Darauf müsste man in einer Demokratie eingehen. Nicht, indem man sich hinter einer Volksabstimmung versteckt. Sondern indem man fragt, auf welchen konkreten Sorgen dieser Meinungsumschwung beruht. Wenn man das identifizieren kann, ist es legitim und gefordert, das zum Thema der Verhandlungen zu machen. Wenn man also das Gefühl hat, in der Türkei herrscht ein anderes Verständnis von Frauenrechten oder von Minderheitenrechten oder ein Beitritt wäre zu teuer, dann muss man das zum Thema der Verhandlungen machen. Sich aber von Stimmungen treiben zu lassen, führt zu einer Paralyse verlässlicher Außenpolitik.

Auf der einen Seite weiß das Volk zu wenig, um solche Entscheidungen treffen zu können. Andererseits kann das Projekt Europa nicht auf die Zustimmung der Europäer verzichten.

Dafür haben wir die repräsentative Demokratie. Ich glaube, Fragen der Erweiterung sollten grundsätzlich in Parlamenten entschieden werden, abgesehen von der Frage, ob ein Land selbst der EU beitreten soll. Regierende müssen bei Fragen, die sehr kompliziert sind und sich über viele Jahre erstrecken, die Verantwortung übernehmen und dürfen sie nicht abgeben. Die EU hat auf dem Balkan eine enorme Verantwortung übernommen, mit der sie sich auch brüstet. Wenn wir abstrakt von einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik sprechen, dürfen wir nicht vergessen, dass diese derzeit auf dem Balkan schon auf dem Prüfstand steht. Mit großen Risiken. Wenn das schiefgeht, wird die EU nicht einmal mehr als Regionalmacht angesehen.

EU-Bürger halten das europäische Projekt für ein Elitenprojekt. Kann man in Kroatien, Mazedonien und der Türkei noch von einem "Volksprojekt" sprechen?

Die entscheidende Frage ist, was man sich von Europa erwartet. In der alten EU wird vieles - Friede und ein Wohlstand, der vor wenigen Jahrzehnten noch undenkbar war - als normal angesehen. Und wenn man zufrieden ist mit dem, was man hat, warum soll es dann etwa immer mehr Europa geben?

Ja, warum denn?

Vielleicht muss es in bestimmten Bereichen auch nicht weitergehen. Das sind legitime Fragen, das hängt vom Thema ab. Darum ging es auch vor allem in Irland. Bei Beitrittskandidaten stellen sich aber andere Fragen. Diese Länder stehen vor der EU wie ein armes Bettlerkind mit der Nase ans Schaufenster gepresst, und auf der anderen Seite sehen sie ein stabiles und wohlhabendes Europa. Für diese Staaten ist Europa eine konkrete Utopie, die man besuchen kann, ein Versprechen von Stabilität, Wohlstand und demokratischer Qualität. Das Thema EU mobilisiert in solchen Ländern mehr Menschen, weil es gleichzeitig um grundsätzliche Fragen geht.

Warum aber verkauft sich Erweiterung so schlecht, wo die Integration Osteuropas für beide Seiten eine der größten europäischen Erfolgsgeschichten darstellt.

Ich bin mir gar nicht sicher, ob Erweiterung prinzipiell ein schlechtes Image hat. Es sind eher einzelne Phänomene, kurzfristig hochgespielt, vom polnischen Installateur in Frankreich zu den rumänischen Roma in Italien. Jede gewaltige Veränderung bringt Licht und eben auch Schatten mit sich.

Warum aber scheint der Schatten oft um so viel größer?

Die EU sieht aus der Perspektive des Historikers immer viel besser aus als aus der Sicht des Journalisten, der notwendigerweise jede kurzfristige Krise beschreibt. Letztlich sehen fast alle, die sich damit beschäftigen, dass die europäische Erweiterung ein Erfolg war. Gerade auch für Österreich.

Bulgarien und Rumänien weisen nach wie vor große demokratische Defizite auf.

Gerade Bulgarien und Rumänien haben sich in den letzten zehn Jahren dramatisch zum Positiven verändert. Ich habe Mitte der 90er-Jahre zwei Jahre in Sofia gelebt: In Bulgarien war das Durchschnittsgehalt im Dezember 1996 weniger als 30 Euro! Die Arbeitslosigkeit war noch vor fünf Jahren fast bei 20 Prozent. In Bulgarien steigen heute die Löhne, die Arbeitslosigkeit sinkt dramatisch, europäische Umweltstandards werden angewandt, und junge Bulgaren wollen nicht mehr auswandern. Ja, es gibt Probleme mit der organisierten Kriminalität in Bulgarien. Aber diese ist in der EU leichter zu bekämpfen als außerhalb. Vor kurzem ist ein bulgarischer Innenminister zurückgetreten, auch auf Druck von außen. Der Einfluss der EU nimmt entgegen dem Klischee nicht ab, sondern zu. Denn nun kann die EU auch die Geldmittel einfrieren, um Druck auszuüben.

Wie groß muss der Konsens für eine Erweiterung sein, wo liegt die neuralgische Marke? Reichen 50 Prozent?

Entscheidungen in der EU beruhen viel stärker auf der repräsentativen Demokratie als in einem einzelnen Nationalstaat. Es bedarf sehr vieler Kompromisse und Abwägungen, damit ein Konstrukt wie die EU überhaupt funktionieren kann. Es ist notwendig, dass die gewählten Vertreter ständig erklären, worum es geht. Eine Reduzierung aller Fragen auf einfache Mehrheiten wäre falsch. Es ist allerdings nicht denkbar, dass die Türkei der EU beitreten wird, wenn der Konsens in wichtigen europäischen Staaten dagegen ist. Es liegt an den Türken, Menschen zu überzeugen.

In europäischen Krisenzeiten ist es erfahrungsgemäß umso schwieriger, bei heiklen Fragen einen breiten Konsens zu finden. Das könnte sich nach Irland wieder zeigen.

Nach den Referenden in Frankreich und Holland wurde allerdings auch sehr stark übertrieben, da prophezeiten Politiker einen Zusammenbruch der EU.

Auch diesmal besteht dieses rhetorische Risiko.

Deshalb sollten wir daraus lernen. Weil sich 100.000 Iren mehr gegen als für einen Vertrag ausgesprochen haben, kann man nicht sagen, Europas Grundfesten seien erschüttert. Das ist eine sinnlose Übertreibung. Wenn aber nun die Erweiterung gestoppt wird, dann hätten wir bald eine wirkliche Krise in unserer Nachbarschaft.

Das Nein aus Dublin hat auch das Konzept eines Kerneuropas, einer Union der verschiedenen Geschwindigkeiten, wiederbelebt. Welche Konsequenzen hätte das für die Erweiterung?

Das große Problem eines Kerneuropas ist nicht die grundsätzliche Idee. Die erscheint logisch: Länder tun

sich zusammen, und wer nicht mitmachen will, macht halt nicht mit. Das Problem ist: Wer ist wo dabei? Ohne Zweifel wäre Frankreich, das den Verfassungsvertrag abgelehnt hat, bei jeder Vorstellung eines Kerneuropas beim Kern dabei. Dasselbe gilt für die Niederlande und für Irland, die auch beide Nein gesagt haben. Es waren ja nicht die skeptischen Länder am Rand, die den Ratifizierungsprozess zum Scheitern gebracht haben, sondern eben genau jene in Kerneuropa. Theoretisch ist das Konzept interessant. Praktisch ist das, was wir derzeit haben, viel realistischer. Bei bestimmten Themen machen eben nicht immer alle mit - Beispiel Euro oder Schengen -, aber der einheitliche Raum mit Rechten und Pflichten für alle bleibt.

Wie geht es mit den südosteuropäischen Anwärtern auf einen Kandidatenstatus weiter?

Es ist zu erwarten, dass Montenegro und wohl auch Albanien noch heuer Beitrittsanträge stellen. Soll die EU den 700.000 Montenegrinern einfach die Tür vor der Nase zumachen? Soll sie ganz Südosteuropa sagen: Sorry, ihr müsst doch noch warten, und wir ziehen unsere Versprechen wieder zurück, weil wir über uns selbst diskutieren müssen? Das wäre ein großer Fehler. Im

besten Fall treten diese Länder erst in vielen Jahren bei. Bis dahin fließt noch viel Wasser durch den Bosphorus.

Ist es möglich, dass die Tür bis auf weiteres tatsächlich zugeht?

Ich hoffe nicht. Das wäre für europäische Interessen und für die Glaubwürdigkeit der EU als außenpolitischer Akteur ein größerer Schaden als das aktuelle Problem mit dem Lissabon-Vertrag, für das es in einiger Zeit ohnehin eine kreative Lösung geben wird.

Gerald Knaus, 37, ist Direktor von ESI (European Stability Initiative), einem renommierten europäischen Think-Tank, der sich mit der EU-Erweiterung beschäftigt - vor allem am Balkan und in der Türkei (www.esiweb.org). Die unabhängige Denkfabrik vereint in ihren sozioökonomischen Analysen und Berichten Wissenschaft und Journalismus. Der gebürtige Österreicher und Oxford-Absolvent ist Mitglied des European Council of Foreign Relations (ECFR). Knaus lebt mit seiner Familie in Istanbul.