



# 25 Jahre Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union

Von Heinrich Neisser

Wien, 5. November 2020

\*Sonderausgabe „25 Jahre EU-Mitgliedschaft“

ISSN 2305-2635

## Handlungsempfehlungen

1. Die europäische Integration muss in den Mittelpunkt einer öffentlichen Diskussion gestellt werden, die über parteipolitische und machttaktische Interessen hinausgeht. Die kommende Konferenz über die Zukunft Europas sollte in Österreich durch einen Debattenreigen vorbereitet werden, der der Bevölkerung die Tragweite europapolitischer Entscheidungen klarmacht.
2. Die Rolle Österreichs als Vermittler verlangt Glaubwürdigkeit und damit ein klares Bekenntnis zu den Werten einer Gemeinschaft sowie Unbestechlichkeit in deren Umsetzung. Unter Berufung auf diese Verantwortung kann und soll Österreich in der Debatte über die Rechtsstaatlichkeit, die immer mehr zu einem Prüfstein des europäischen Wertekataloges wird, einen wichtigen Beitrag leisten.
3. Die Pandemie hat die Grenzen in der EU wieder hochgezogen, aber auch die Hoffnung für einen Aufbruch in ein neues Europa geweckt. Die rasche Umsetzung des wirtschaftlichen EU-Aufbaufonds verlangt verantwortungsbewusstes Verhalten aller Mitgliedstaaten, bedarf wirksamer Kontrolle und kann letztlich zu einer neuen Qualität der europäischen Integration führen.

## Zusammenfassung

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (EU) am 1. Jänner 1995 hatte im Allgemeinen positive Reaktionen. Österreichs Bevölkerung stimmte am 12. Juni 1994 in einer Volksabstimmung mit knapp zwei Drittel Mehrheit zu. Auf der Seite der EU fand der Beitritt eine breite Akzeptanz, obwohl das Thema der österreichischen Neutralität phasenweise zu Irritationen führte. Mit dem Beitritt begann die Periode einer weitreichenden Europäisierung des österreichischen politischen Systems, die die einzelnen Staatsfunktionen in unterschiedlicher Weise beeinflusste. Die österreichische Europapolitik war in den ersten zwei Jahrzehnten der Mitgliedschaft zurückhaltend und abwägend. Sie folgte einem gewissen Pragmatismus, der sich aber an den Grundsätzen einer dynamischen Integration, nämlich Vertiefung und Erweiterung, orientierte. Ein Wandel in der Europapolitik fand etwa ab dem Jahr

2010 statt. Die Finanzkrise ereignete sich in einer Zeit, als sich ein neuer Nationalismus entwickelte, der nationale Interessen in den Vordergrund stellte. Der „Wiederaufbau“ ermöglicht jetzt eine verstärkte europäische Zusammenarbeit der eng verflochtenen europäischen Wirtschaft, um die ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie zu überwinden.

Die Konferenz über die Zukunft Europas muss so rasch als möglich beginnen. Sie ist der Reformdialog neben der Vorbereitung konkreter Maßnahmen einer Veränderung. Es bietet sich eine realistische Chance, den europäischen Einigungsprozess wieder in Bewegung zu setzen, die EU aus der Phase der Stagnation herauszuführen und ihr eine neue Dynamik zu vermitteln. Österreich könnte einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn es klarmachen würde, wo Integration erforderlich und sinnvoll ist.



# 25 Jahre Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union

## Der Brief nach Brüssel

Am 17. Juli 1989 übergab der österreichische Außenminister Alois Mock dem französischen Außenminister Roland Dumas, der in dieser Zeit den Vorsitz im Rat führte, das offizielle Beitrittsansuchen zu den Europäischen Gemeinschaften; es waren dies drei Briefe in einer Leinenkassette. Dieses Ereignis markierte das Ende einer Vorbereitungsphase, die auf eine volle Teilnahme Österreichs am europäischen Integrationsprozess ausgerichtet war. Die seit 1987 im Amt befindliche Koalitionsregierung zwischen der SPÖ und der ÖVP ging vorsichtig an eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Österreich heran. In der Regierungserklärung vor dem Nationalrat am 28. Jänner 1987 betonte Bundeskanzler Franz Vranitzky, dass der Ausbau des Verhältnisses zwischen Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) „ein zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik“ sei.<sup>1</sup> Die bislang eher zurückhaltende Position Österreichs wandelte sich schrittweise in eine forcierte Beitrittspolitik. Bei den Regierungsparteien betonte die ÖVP vor allem den Charakter als Europapartei, sie hatte in Mock einen engagierten Befürworter eines EG-Beitrittes. In der SPÖ waren es vor allem Bundeskanzler Franz Vranitzky und der frühere Außenminister Peter Jankowitsch, die mit großem Einsatz auf eine Änderung in der Grundstimmung in ihrer Partei hinarbeiteten. Mit Erfolg: In einem Parteivorstandsbeschluss vom 5. April 1989 sprach sich die SPÖ erstmals mit einer großen Mehrheit für eine Teilnahme am Binnenmarkt aus.

Obwohl sich beide Parteien über das Ziel eines Beitrittes einig waren, gab es zwischen Vranitzky und Mock eine Rivalität, die vor allem die Verhandlungsführung in Brüssel betraf. Mock berief sich auf die Kompetenz des Außenministers beim Abschluss internationaler Verträge, Vranitzky machte dagegen seine allgemeine Koordinationskompetenz geltend, die ihm als Bundeskanzler und Vorsitzender der Bundesregierung zukam.

**„Die bislang eher zurückhaltende Position Österreichs wandelte sich schrittweise in eine forcierte Beitrittspolitik.“**

Die Regierungsparteien entschlossen sich in der Folge zu einem ungewöhnlichen Schritt. Am 26. Juni 1989 unterzeichneten die Parteivorsitzenden der SPÖ und der ÖVP eine Parteienvereinbarung „zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik“.<sup>2</sup> Diese sollte eine koordinierte Vorgangsweise gewährleisten und bis zum „Ende des Verhandlungsprozesses mit den Europäischen Gemeinschaften“ gelten. Sie regelte verfahrensmäßige Fragen (Verhandlungspositionen werden durch Beschluss der Bundesregierung festgelegt; für die Verhandlungsführung gilt die innerstaatliche Kompetenzverteilung) und enthielt auch sachpolitische Leitlinien (z. B. Festlegungen für die soziale Sicherheit, Land- und Forstwirtschaft, Transitverkehr, Umweltschutz, Wettbewerbsrecht, Grundverkehrspolitik und dgl.). Eine stringente Aussage enthielt die Parteienvereinbarung über die österreichische Neutralität: „Die beiden Parteien betonen die Bedeutung der immerwährenden Neutralität Österreichs als einen lebendigen politischen Beitrag unseres Landes für Sicher-

1) Maurer Andreas/Heinrich Neisser/Johannes Pollak: Österreichs Weg in die und in der Europäischen Union. Einleitung, in: Maurer/Neisser/Pollak (Hg.): „20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs“, 2015 facultas Verlag Wien, S. 16.

2) Näheres zu dieser Vereinbarung siehe Heinrich Neisser: Der österreichische EU-Beitritt als Herausforderung an das politische System, in: Helmut Wohnout (Hg.): „Demokratie und Geschichte. Jahrbuch des Karl von Vogelsang-Instituts zur Erforschung der Geschichte der christlichen Demokratie in Österreich, Jahrgang 3 (1999), Wien-Köln-Weimar, S. 157-182.



heit, Stabilität und Zusammenarbeit in Europa. Für Österreich ist die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar und muss daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden.“<sup>3</sup>

Am 29. Juni 1989 beschloss der Nationalrat nach einer europapolitischen Grundsatzdebatte eine EntschlieÙung, in der die Bundesregierung ersucht wurde, „Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften über die Mitgliedschaft Österreichs aufzunehmen und die zu diesem Zweck erforderlichen Anträge im Herbst 1989 zu stellen“. Der Bundesrat gab am 4. Juli 1989 seine Zustimmung zum beabsichtigten Beitritt.

Im Gesamten gesehen konnte sich der österreichische Beitrittsantrag auf einen breiten österreichischen Konsens stützen. Bereits am 1. März 1989 hatten die Sozialpartner in einer gemeinsamen Stellungnahme einem Beitrittsansuchen zugestimmt. Ebenso brachte die österreichische Landeshauptleutekonferenz in mehreren Beschlüssen ihre Bereitschaft zum Ausdruck, die österreichische Beitrittspolitik zu unterstützen.

**„Im Gesamten gesehen konnte sich der österreichische Beitrittsantrag auf einen breiten österreichischen Konsens stützen.“**

Nach dem parlamentarischen Entscheidungsprozess fasste die österreichische Bundesregierung am 4. Juli 1989 einen formellen Beschluss, ein Beitrittsansuchen zu stellen. Mit der Überreichung des Beitrittsantrages wurde das Beitrittsverfahren nach den Regeln der Gemeinschaftsverträge in Gang gesetzt. Die Textstruktur des Beitrittsansuchens ließ bereits die Problematik der unmittelbar folgenden Debatte erkennen. Das Schreiben bestand lediglich aus zwei Absätzen.<sup>4</sup> Im ersten Absatz stellte Öster-

reich „unter Bezugnahme auf Artikel 237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Antrag auf Mitgliedschaft“. In weit umfangreicherer Weise erfolgte der Hinweis auf die österreichische Neutralität: „Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, dass es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.“

Dieser „Neutralitätsvorbehalt“ führte zu zahlreichen Irritationen und auch kuriosen Reaktionen. Der belgische Außenminister Marc Eyskens schlug vor, mit Moskau über die österreichische Neutralität zu reden, ein Ansinnen, das für Österreich unvorstellbar war. Der Vizepräsident der Kommission, Martin Bangemann, positionierte sich anlässlich eines Aufenthaltes in Wien im März 1991 unmissverständlich: „Wenn Österreich an der klassischen Form der Neutralität festhalte, werde es unüberwindliche Schwierigkeiten geben.“ Die Kommission legte ihren Bericht (Avis) über die Qualifikation Österreichs am 31. Juli 1991 vor. Die allgemeine Beurteilung war positiv, wobei hervorgehoben wurde, dass die österreichische Regierung immer wieder Initiativen der Gestaltung der Beziehungen der Gemeinschaft ergriffen habe. Hinsichtlich der Vereinbarkeit der österreichischen Mitgliedschaft und dem Status der Neutralität wurde allerdings die Notwendigkeit hervorgehoben, „von österreichischer Seite eine klare Zusicherung zu erhalten, dass die österreichische Regierung rechtlich in der Lage ist, mit der zukünf-

3) Neisser (FN 2), S. 165.

4) Der Text des Beitrittsschreibens ist abgedruckt in: Michael Gehler: „Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa

bis zum EU-Beitritt 2002“, Studienverlag (Innsbruck-Wien-München), Bd. 2 (Dokumente), S. 470 (Dokument 21).



tigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen“.<sup>5</sup>

In der zeitweise turbulenten Diskussion musste daher Österreich in mehreren Erklärungen seinen Willen einer uneingeschränkten Teilnahme an der europäischen Integration hervorheben. Der österreichische Nationalrat forderte in einer EntschlieÙung vom 15. November 1992 die österreichische Bundesregierung auf, „sicherzustellen, dass Österreich an der Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa teilnehmen kann“ und betont gleichzeitig die Absicht, im Rahmen der Integration eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen.

**„Das österreichische Verhalten in den Jahren der Beitrittsphase lässt bereits jene Doppelbödigkeit erkennen, die für die Debatte über die österreichische Neutralität in den folgenden Jahren charakteristisch war.“**

Mehrere Stellungnahmen in Memoranden sowie die Rede des österreichischen Außenministers zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen im Februar 1993 hatten offensichtlich die Bedenken mehr oder weniger zerstreut. Der positive Verhandlungsabschluss des Kapitels über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hat die Bereitschaft Österreichs sichergestellt, von Anfang an und in vollem Umfang die GASP mitzutragen und mitzugestalten.<sup>6</sup>

Das österreichische Verhalten in den Jahren der Beitrittsphase lässt bereits jene Doppelbödigkeit erkennen, die für die Debatte über die österreichische Neutralität in den folgenden Jahren charakteristisch war. Im Gegensatz zu den anderen neutralen Bewerbern im Vorfeld der Erweiterung vom 1. Jänner 1995, nämlich Schweden und Finnland, wurde die österreichische Neutralität in vielen Phasen des

Beitrittsprozesses thematisiert. Im Beitrittsvertrag selbst fand sie allerdings keine Erwähnung.

Die RepräsentantInnen der österreichischen Politik bekennen sich in ihren Reden bis zum heutigen Tage völlig undifferenziert zur österreichischen Neutralität. Sie unterstützen damit jene Grundeinstellung vieler Österreicherinnen und Österreicher, die in der Neutralität ein Element der österreichischen Identität sehen und in der Mitgliedschaft des neutralen Österreich in der Europäischen Union (EU) keine Problemzone erkennen.

### Konturen einer österreichischen Europapolitik

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union fand in einer entscheidenden Entwicklungsperiode der europäischen Integration statt. Mit dem am 7. Februar 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht, der nach einem längeren Ratifikationsverfahren am 1. November 1993 in Kraft trat, wurde die Europäische Gemeinschaft zur Politischen Union. Sie wurde jene eigenartige Mischung zwischen Supranationalität<sup>7</sup> und Intergouvernementalismus<sup>8</sup>, die durch ein Drei-Säulen-Modell sichtbar wurde. Die seit dem Februar 1993 stattgefundenen Beitrittsverhandlungen Österreichs umfassten daher die drei Säulen des Maastrichter Vertrages. Mit der Wirksamkeit des Beitrittes am 1. Jänner 1995 hatte sich die österreichische Politik an dieser Unionsordnung zu orientieren.<sup>9</sup>

5) Neisser (FN 2), S. 167.

6) Nunmehr ist die verfassungsrechtliche Grundlage im Art. 23j der Österreichischen Bundesverfassung enthalten (zuletzt B-VG-Novelle BGBl Teil 1 Nr. 57/2010).

7) Der Begriff Supranationalität kennzeichnet eine Ebene über der Nation oder über dem Nationalstaat. Supranationalität ist insbesondere ein Begriff des Völkerrechts und der Politikwissenschaft, genauer der Lehre der internationalen Beziehungen. <https://de.wikipedia.org/wiki/Supranationalit%C3%A4t> (04.11.2020).

8) Als Intergouvernementalismus (auch Intergovernmentalismus) bezeichnet man im Völkerrecht, Europarecht und der Politikwissenschaft das Prinzip der Regierungszusammenarbeit zwischen Staaten innerhalb einer internationalen Organisation. <https://de.wikipedia.org/wiki/Intergouvernementalismus> (04.11.2020).

9) Die drei Säulen betrafen die Wirtschafts- und Währungsunion (nach dem Prinzip der Supranationalität) sowie die Gemein-



Die ersten Jahre der österreichischen EU-Mitgliedschaft waren von einer Europäisierung in vielfacher Hinsicht geprägt. Die österreichische Innenpolitik bestand nicht mehr als eigene Kategorie weiter, sie war eng verknüpft mit einer europäischen Entwicklung. Europäisierung bedeutete auch eine mentalitätsbezogene Dimension, die zu einer Erweiterung des Wahrnehmungshorizonts und des politischen Handlungsspielraumes durch europäisches Denken führte.<sup>10</sup> Das österreichische Rechtssystem war gefordert, die Anpassung an die europäische Rechtsordnung und die Übernahme des Europarechtes durchzuführen. Eine Aufgabe, die relativ gut bewältigt wurde, da sich Österreich auf die Übernahme der EU-Rechtsvorschriften schon in einem langjährigen Prozess vorbereitet hatte.<sup>11</sup> Die österreichische Bürokratie entwickelte sich bald zu einem Unterstützer der österreichischen Anliegen in Brüssel. Sie entfaltete sich zu einem Expertenkollektiv, das auf dem Brüsseler Parkett bald heimisch wurde.

**„Die österreichische Europapolitik folgte einem gewissen Pragmatismus, konkrete politische Strategien waren nicht leicht auszumachen.“**

Durch die sogenannte EU-Begleitverfassung<sup>12</sup> wurden notwendige verfassungsrechtliche Adaptierungen vorgenommen. Darin war auch ein starkes Mitspracherecht des Nationalrates bei den Entscheidungen in Brüssel vorgesehen, das allerdings in den folgenden Jahren immer bedeutungsloser wurde. Wie überhaupt die Einbindung des Bundesparla-

ments in europapolitisches Geschehen erst allmählich stattfand und zu einem Ausbau der personalen und sachlichen Ressourcen des Parlamentes führte. Bedeutend für die Entwicklung war vor allem die von der EU beschlossene Mitwirkung der nationalen Parlamente am europäischen Entscheidungsprozess.<sup>13</sup>

Anerkennung erhielt Österreich auch durch seine in den Institutionen der EU tätigen Persönlichkeiten. So gewann der als EU-Kommissionsmitglied nominierte Franz Fischler<sup>14</sup> als Agrarkommissar hohes Prestige. Im Europäischen Parlament profilierten sich Abgeordnete wie Johannes Voggenhuber<sup>15</sup>, Othmar Karas<sup>16</sup> und Hannes Swoboda<sup>17</sup> als engagierte Vertreter einer dynamischen Integration. Die österreichische Europapolitik war in den ersten Jahren der Mitgliedschaft zurückhaltend und abwägend. In mancher Hinsicht folgte man den Linien anderer Mitgliedstaaten, vor allem auch Deutschlands. Der hin und wieder erhobene Vorwurf, Österreich sei ein „Trittbrettfahrer“, hatte jedoch keine sachliche Grundlage. Österreich war vielmehr bemüht, mit Beharrlichkeit und Kontinuität zu agieren und dadurch einen Nimbus der Verlässlichkeit zu erlangen. Die österreichische Europapolitik folgte einem gewissen Pragmatismus, konkrete politische Strategien waren nicht leicht auszumachen. Peter Bußjäger hat in einem interessanten Beitrag zur Frage, ob es überhaupt eine österreichische Europapolitik gäbe, betont, dass die österreichische Europapolitik „insgesamt ein disparates Konglomerat von situationsentscheidenden Elementen sei, die wenig

same Außen- und Sicherheitspolitik (zweite Säule) und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz und des Inneren (dritte Säule), wobei in diesen beiden Säulen das Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit gilt.

10) Heinrich Neisser/Sonja Puntischer-Riekmann (Hg.): Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, WUV Universitätsverlag Wien 2002, S. 13.

11) Schon Jahre vor dem Beitritt musste in der österreichischen Legislative bei der Schaffung von österreichischem Recht immer auch die EG-Konformität dargestellt werden.

12) Bundesverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1994, BGBl 1013/1994.

13) Siehe Protokoll 1 zum Vertrag über die Europäische Union über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Protokoll 2 „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“.

14) Franz Fischler war von 1995 bis 2004 zuständig für die Ressorts Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes. Ab 1999 gehörte die Fischerei auch zu seinem Aufgabebereich.

15) Europäisches Parlament, Grüne, 01.01.1995 – 14.07.2009.

16) Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten), 20.07.1999 –

17) Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D), 11.11.1996 – 30.06.2014.



Kohärenz aufweisen.<sup>18</sup> Pragmatismus als Verhaltensstrategie sei dazu geeignet, wenn die Idee eines Europas im Hintergrund stehe. Es fehlen klare Feststellungen, was Europa in den nächsten Jahren sein könnte.

**„Der Stillstand im europäischen Einigungsprozess und die Orientierungslosigkeit in wesentlichen Zukunftsfragen sind in Verbindung mit einem Vermittlungsdefizit europäischer Anliegen in der nationalen Politik eine Ursache für ein wenig ausgeprägtes Europabewusstsein und für einen Mangel an europapolitischer Initiativkraft.“**

Diese kritische Sicht mag für die ersten zwei Jahrzehnte der österreichischen Mitgliedschaft zu hart klingen, für die Entwicklung der letzten Jahre ist sie jedoch voll berechtigt. Österreich hat sich als EU-Mitgliedstaat im Zentrum der Union gesehen, der das gemeinsame Europa stärken und nicht schwächen will. Das gemeinsame Europa sollte zum österreichischen Leitbild werden. Im Zuge der am 12. Juni 1994 durchgeführten Volksabstimmung über den EU-Beitritt Österreichs, der mit fast Zweidrittel der abgegebenen Stimmen ein beeindruckendes Votum für die Mitgliedschaft brachte, versprach man: „Europäer werden wir – Österreicher bleiben wir“. Dieser Wunsch hat sich bis heute nicht erfüllt. Das liegt vor allem auch darin begründet, dass die österreichische Politik es unterließ, europäische Fragen und Probleme zum Gegenstand eines alltäglichen politischen Diskurses zu machen. Diese Vermittlerfunktion wurde nur selten wahrgenommen. Wahlen zum Europäischen Parlament werden im Regelfall nach wie vor als zweitrangige politische Ereignisse empfunden und haben meist vor allem innenpolitische Fragen zum Gegenstand. Der Stillstand im europäischen Einigungsprozess und die Orientierungslosigkeit in wesentlichen Zukunftsfragen

sind in Verbindung mit einem Vermittlungsdefizit europäischer Anliegen in der nationalen Politik eine Ursache für ein wenig ausgeprägtes Europabewusstsein und für einen Mangel an europapolitischer Initiativkraft.

### **EU-Ratsvorsitz – politische Führung oder Konsensmanagement?**

Österreich hatte in seiner 25-jährigen Zugehörigkeit zur Europäischen Union dreimal eine Ratspräsidentschaft inne. Drei Jahre nach seinem Beitritt war die erste Präsidentschaft eine besondere Herausforderung, sie fand in einer Zeit mit großen Erwartungen statt. 1998 begann der große Erweiterungsprozess, der im Besonderen auch Mittel- und Osteuropa betraf, in dem Österreich spezifische Aufgaben wahrnehmen sollte. Die zweite Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2006 war für Österreich besonders herausfordernd. Sie fand nach dem Scheitern der Ratifikation eines Verfassungsvertrages der Union statt. Obwohl der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel für seinen Vorschlag einer Wiederaufnahme der Vertragsdiskussion keine Unterstützung fand, gab es in dieser Periode eine Reihe von nicht unwesentlichen Fortschritten (beispielsweise in der Dienstleistungsfreiheit). In beiden Präsidentschaften fanden die organisatorischen Leistungen der österreichischen Präsidentschaft besondere Anerkennung.

Lob gab es auch für die organisatorische Arbeit Österreichs innerhalb der dritten Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2018, die unter dem Titel „Ein Europa, das schützt“ stattfand. Inhaltlich war die Bilanz in Fortschritten aber eher „frugal“. Zweifellos waren die Hürden für konkrete Ergebnisse in der Zeit der Übernahme dieser Präsidentschaft besonders hoch (z. B. Brexit-Verhandlungen, zunehmende Spannungen zwischen West- und Osteuropa). Allerdings hat Österreich auch selbst dazu beigetragen, dass seine Rolle als „Honest Broker“ in vielen Mitgliedstaaten eher skeptisch beargwöhnt wurde. So war etwa der Versuch, zwischen Bayern und Österreich eine Partnerschaft zum Flüchtlingsthema mitten im Asylstreit zu begründen, gewiss keine vertrauens-

18) Peter Bußjäger: Gibt es überhaupt eine österreichische Europapolitik?, in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken, Innsbruck university press, Europawissenschaftliche Reihe Bd. 5, S. 76



bildende Maßnahme gegenüber Berlin, sie war eher Ausdruck einer „undiplomatischen Wichtigtuerei“.

**„Österreich hat auch selbst dazu beigetragen, dass seine Rolle als ‚Honest Broker‘ in vielen Mitgliedstaaten eher skeptisch beargwöhnt wurde.“**

Österreich hatte auch bei anderen EU-Staaten keinen besonders guten Ruf als Teamplayer. Das European Council on Foreign Relations (ECFR) legte einen „EU Coalition Explorer“ auf, der auf Befragungen nationaler Führungskräfte basierte. Darin hatte Österreich im Sommer 2018 bei der Frage, welcher Mitgliedstaat sich am meisten für die Vertiefung der EU oder „mehr Europa“ einsetzt, einen blamablen 21. Platz erreicht.<sup>19</sup> Als Versäumnis galt das geringe Engagement in Richtung Mittel- und Osteuropa sowie am Balkan. Aktionen wie die Indexierung der Familienbeihilfe haben bei den mittel- und osteuropäischen Nachbarstaaten zu herben Enttäuschungen geführt. Es gab aber auch noch andere Gründe, die dem österreichischen Vorsitz wenige Chancen als Vermittler einräumten. Österreichs rigide Haltung in der Migrationspolitik, die bei anderen Mitgliedstaaten der Union keine Zustimmung findet, erschwerte die Rolle des Vermittlers. Auf dem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs in Salzburg, war man froh, eine gewisse Entspannung in der Debatte über die Flüchtlingspolitik festzustellen, doch machte dieses Treffen auch weit auseinanderliegende Positionen in der Migrationspolitik sichtbar. Der von Österreich unterstützte Vorschlag, mit Ägypten als Brückenfunktion für afrikanische Flüchtlingsbewegungen zu verhandeln, löste sich bald in Luft auf. Es blieb lediglich die Brexit-Frage, wo es darum ging, den Austritt des Vereinigten Königreiches ohne großen Schaden für beide Seiten über die Bühne zu bringen.

Gerade auch diese Erfahrungen der Ratspräsidentschaft im Jahr 2018 berechtigen die Frage, ob diese Funktion einer Verantwortung ohne Macht für die Zukunft überhaupt ein geeignetes Instrument für eine Gestaltung der europäischen Einigung sein kann. Darüber zu diskutieren sollte ein wesentliches Anliegen eines EU-Zukunftskonventes sein.

### Europapolitik im Spiegelbild der Koalitionsregierungen

Seit dem EU-Beitritt gab es in Österreich auf Bundesebene nur noch Koalitionsregierungen. Die Ära der Alleinregierungen scheint für die nächste Zukunft nicht mehr aktuell zu sein. Für die Europapolitik bedeutete das, dass europapolitische Aussagen ein Teil des in den Arbeitsprogrammen der Regierungen festgelegten Konsenses waren. Sie enthielten unterschiedliche Schwerpunkte, große Perspektiven fehlten. In den ersten Jahren der Mitgliedschaft bestand zwischen der ÖVP und der SPÖ eine weitgehende Übereinstimmung in europapolitischen Fragen. Die EU wurde zunächst nicht zu einem Konfliktthema zwischen den Regierungspartnern. Eine Periode der Turbulenzen begann allerdings am 4. Februar 2000, als eine von der ÖVP unter Bundeskanzler Schüssel und der FPÖ gebildete Regierung ihr Amt antrat. Die Regierungsbeteiligung der FPÖ wurde von Exponenten der Union als besonders Ärgernis angesehen.<sup>20</sup> Fast überfallsartig beschlossen 14 der damals 15 Mitgliedstaaten Maßnahmen gegen Österreich, die ein völkerrechtlicher Mischakt waren und fälschlicherweise als Sanktionen bezeichnet wurden.<sup>21</sup> Die Periode des Bannes gegen Österreich wurde durch einen Drei-Weisen-Bericht vom 8. September 2000 beendet, der die FPÖ unter Beobachtung nahm und auch

19) Siehe Verena Ringler: „Chancen für die Vertrauenswende. Österreich braucht jetzt europapolitische Initiativkraft, am besten vor der Haustür.“ In: Wiener Zeitung vom 5. Juni 2019, S. 8.

20) Der französische Staatspräsident Jacques Chirac betonte mehrfach die Verletzung der europäischen Werte.

21) Eine umfassende Analyse der Problematik ist in Waldemar Hummer/Anton Pelinka: „Österreich unter ‚EU-Quarantäne‘. Die ‚Maßnahmen der 14‘ gegen die österreichische Bundesregierung aus politikwissenschaftlicher und juristischer Sicht“, 2002, Wien Linde Verlag, enthalten.



Jacques Chirac, der eine treibende Kraft der „Maßnahmen“ war, zufrieden stellte.

Man muss allerdings darauf hinweisen, dass die Regierungsbeteiligung der FPÖ, die schon damals eine Distanz zum europäischen Integrationsprozess erkennen ließ, keine störenden Auswirkungen auf die europapolitische Haltung der österreichischen Regierung besaß. Das war in erster Linie in einer klaren proeuropäischen Haltung des Bundeskanzlers begründet, für den der Prozess der europäischen Einigung während seiner beiden Regierungsperioden (Schüssel I 2002-2003, Schüssel II 2003-2007) ein prioritäres Anliegen war. Das zeigte sich in einer erfolgreichen Ratspräsidentschaft und auch bei dem entscheidenden Erweiterungsschritt des Jahres 2004, durch den Österreich von der Peripherie der Union in das Zentrum rückte.

Schon bei den nachfolgenden Regierungen waren jedoch die Auswirkungen des europäischen Stillstandes zu merken. Einen Wandel in der österreichischen Europapolitik markierte die weitere Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ. Das Regierungsprogramm der beiden Parteien<sup>22</sup> machte im Besonderen die Änderung des europapolitischen Standortes der ÖVP deutlich und ließ in vieler Hinsicht eine europäische Gleichgültigkeit erahnen. Wie üblich wird die Subsidiarität<sup>23</sup> als Leitsatz für eine Entwicklung Europas genannt: Die EU solle sich im Sinne der Subsidiarität auf die wesentlichen, für gemeinsame Lösungen geeigneten Themen fokussieren (S. 12). Österreich will aktiv nach dem Grundsatz der Subsidiarität mitgestalten, das bedeutet weniger, aber effizienter arbeiten. Nationale Grenzschutzmaßnahmen – wo bleibt Europa? Ein multinationales Engagement „vor dem Hintergrund

der österreichischen Neutralität“ – (Österreich der Vermittler in der Welt<sup>24</sup>). Die Neutralität findet eine eigenartige Erwähnung: Die Neutralität sei wichtiger stabilitätsstiftender Faktor und ist bei internationalen Übereinkommen zu berücksichtigen. Österreich ist eine Drehscheibe zwischen Ost und West und ein aktiver Ort des Dialogs. Es soll die Entspannungspolitik zwischen Westen und Russland vorantreiben (S. 22). Die Formulierung erweckt den Eindruck eines außenpolitischen „Wunschdenkens“ und gründet offenbar in einer Art der atavistischen Vorstellung von Österreichs Vermittlerrolle. Allein dieses Arbeitsübereinkommen vermittelt das Bild, dass sich hier zwei Partner getroffen haben, die zum europäischen Integrationsprozess wenig Substanzielles beitragen wollten und den Grundsatz einer „immer engeren Union“ ad acta gelegt haben.

Einen anderen Eindruck gewinnt man bei der Lektüre des Regierungsübereinkommens<sup>25</sup>, das die nachfolgende Bundesregierung von ÖVP und den Grünen für die Jahre 2020 bis 2024 vereinbart hat. Dieses ist inhaltsreicher als das Programm der vorhergehenden Regierung. Im Kapitel „Österreich und Europa in der Welt“ werden zahlreiche Vorschläge für eine Reform des Asylrechtes, für die Erarbeitung einer österreichischen Gesamtstrategie für Migration sowie auf den Gebieten der Handelspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit erwähnt. Im Zusammenhang mit der Außenpolitik heißt es: klares Bekenntnis zur österreichischen Neutralität. Gleichzeitig wird aber die Bereitschaft zu einem multinationalem Engagement Österreichs hervorgehoben. Es wird die Rolle der EU als Klimavorreiter betont. Sanktionen sind notwendig, wenn sich jemand nicht an die gemeinsamen Regeln hält. Eine institutionelle Reform der EU verlange einen „Einsatz für einen neuen Vertrag“. Die Verkleinerung der Kommission

22) Regierung Kurz/Strache vom 18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019: „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022“.

23) Im Rahmen der Europäischen Union dient das Subsidiaritätsprinzip als Maßgabe zur Regelung der Ausübung der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union. <https://www.euro-parl.europa.eu/factsheets/de/sheet/7/das-subsidiaritätsprinzip> (4.11.2020).

24) Regierung Kurz/Strache vom 18. Dezember 2017 bis 28. Mai 2019: „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022“.

25) Regierung Kurz/Kogler: Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative. „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024“.





solle bei gleichzeitiger Einführung eines fairen Rotationsprinzips erfolgen. Eine Zusammenlegung der Tagungsorte des Europäischen Parlamentes sei notwendig. Es ist jedenfalls bemerkenswert, dass offensichtlich die Regierungsbeteiligung der Grünen ein Programm für Europa ermöglichte, das im Vergleich zum Programm der vorangegangenen Regierung inhaltlich weit differenzierter ist.

### **Die Europäische Union und die Corona-Pandemie**

Am 1. Juli 2020 hat Deutschland die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft übernommen. Noch nie hat in der Geschichte der europäischen Einigung eine Ratspräsidentschaft mit so hohen Erwartungen begonnen. Es war vor allem die Corona-Pandemie, die die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Präsentation ihres Programms vor dem Europäischen Parlament am 8. Juli 2020 als „die größte Bewährungsprobe in der Geschichte der Europäischen Union“ bezeichnete und die ein wirksames europäisches Verhalten zur höchsten Dringlichkeit machte.<sup>26</sup>

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind tiefgreifend. Die Maßnahmen sind einschneidend und drastisch, die Konsequenzen umfassend. Europa ist das Epizentrum einer Pandemie, für die Europäische Union ist es womöglich die dramatischste Krise innerhalb der vergangenen zwei krisenreichen Jahrzehnte.

#### **„Das viertägige Ringen um das Budget und den Wiederaufbaufonds war ein Machtkampf und kündigte künftige Änderungen der Machtstrukturen innerhalb der Europäischen Union an.“**

Man hat der EU vorgeworfen, dass sie auf die Gesundheitskrise ungenügend vorbereitet war und zögernd gehandelt hat. Es mangle an notwendi-

ger Solidarität, der nationale Egoismus sei bestimmend. Dieser Vorwurf stimmt für die erste Phase des Krisenmanagements. In der Zwischenzeit gibt es Anzeichen für einen Aufbruch in ein neues Europa. Die Hoffnung, dass die EU weiter bestehen bleibt, eröffnet Perspektiven für eine neue Zukunft. Der von Frankreichs Präsidenten Emmanuel Macron und der deutschen Bundeskanzlerin Merkel initiierte Rettungsplan beinhaltet die Chancen einer neuen Integration. Mit dem Wiederaufbaufonds können vor allem zu große Unterschiede in der Krisenbewältigung verhindert werden. Die dadurch zur Verfügung gestellten Ressourcen bieten den EU-Mitgliedstaaten eine gute Gelegenheit, die erforderlichen strukturellen Maßnahmen zu beginnen. Der „Wiederaufbau“ ermöglicht eine verstärkte europäische Zusammenarbeit der stark verflochtenen europäischen Wirtschaft, um die ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie zu überwinden. Dass die Einigung über insgesamt 1,8 Billionen Euro als historisches Ergebnis gefeiert wird, ist verständlich. Es enthält die Chance für eine neue Phase im europäischen Integrationsprozess. Ob diese wahrgenommen werden wird, wird die Zukunft zeigen. Man darf nicht übersehen, in welchem Stil um eine Einigung gerungen wurde. Das Verhalten vieler GipfelteilnehmerInnen offenbarte einen neuen nationalen Egoismus; von Solidarität war wenig zu spüren und zu hören. Der niederländische Premierminister Mark Rutte bekannte es offen: „Ich bin zufrieden über die vorliegenden Texte. Wir sind hier, damit sich jeder um sein eigenes Land kümmert.“<sup>27</sup> Das viertägige Ringen um das Budget und den Wiederaufbaufonds war ein Machtkampf und kündigte künftige Änderungen der Machtstrukturen innerhalb der Europäischen Union an.

Obwohl der Finanzpakt unbestritten die dringlichste und für die Zukunft Europas derzeit wichtigste Aktivität ist, sollte man nicht vergessen, dass die Union auch mit einer Reihe von anderen bedeutenden Zukunftsfragen konfrontiert ist. Über sie zu re-

26) Siehe „Wiener Zeitung“ vom 9. Juli 2020: „Ein Plädoyer für Grundrechte in Zeiten der Pandemie“, S. 4.

27) „Salzburger Nachrichten“ vom 21. Juli 2020, EU-Gipfel, S. 3.



den sowie nach Konzepten zu suchen ist gleichfalls notwendig und zukunftsrelevant.

Die mehrfach angekündigte Konferenz über die Zukunft Europas muss so rasch als möglich beginnen. Sie ist gleichzeitig der Reformdialog neben der Vorbereitung konkreter Maßnahmen einer Veränderung. Sie hat sich auf wesentliche Fragen zu konzentrieren. Der Außenminister der Slowakei Ivan Korčok meinte dazu:<sup>28</sup> „Wir müssen um uns die jeweiligen Bereiche genau ansehen und präzise sagen, wo wir mehr Integration brauchen und wo wir überhaupt keine weiteren Integrationsschritte einführen müssen. Was mir Sorge macht, sind die unzähligen Versprechen, die wir in den vergangenen zehn Jahren gegeben haben, als uns eine Krise nach der anderen gejagt hat. Immer haben wir nicht das geliefert, was wir versprochen haben. Wir müssen schrittweise die Bereiche anpacken, in denen wir eventuell mehr Integration brauchen – aber der Weg führt nicht über eine Neuerfindung der Europäischen Union.“

**„Österreich könnte einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn es klarmachen würde, wo Integration erforderlich und sinnvoll ist.“**

Das erscheint mir eine pragmatische Orientierung zu sein, die allen Illusionen entgegenwirkt, die einen europäischen Traum verkünden. Sie ist eine realistische Chance, den europäischen Einigungsprozess wieder in Bewegung zu setzen. Dieser Appell des Außenministers eines benachbarten Kleinstaates, sollte auch die österreichische Europapolitik nachdenklich stimmen. Er entspricht jenem Pragmatismus, der zwar nicht die Vision einer europäischen Zukunft erkennen lässt, der aber die Europäische Union aus der Phase der Stagnation herausführen und ihr eine neue Dynamik vermitteln könnte. Österreich könnte einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn es klarmachen würde, wo Integration erforderlich und sinnvoll ist. Ein solcher Prozess würde auch von einer Bevölkerung verstanden werden, die

seit Jahren - das zeigen Umfragen<sup>29</sup> - die Notwendigkeit eines europäischen Zusammenschlusses erkennt und auch unterstützen würde.

## Literatur

Azizi Josef: Vorbereitung und Begleitung des EU-Beitrittes Österreichs durch den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes: Erfahrungsbericht eines verantwortlichen Mitarbeiters, in: Adamovich/Funk/Holzinger/Frank (Hg.): Festschrift für Gerhart Holzinger, Wien 2017

Bußjäger Peter: Gibt es überhaupt eine „österreichische Europapolitik?“ in: Annegret Eppler/Andreas Maurer (Hg.): Europapolitische Koordination in Österreich. Inter- und intrainstitutionelle Regelwerke, Funktionen und Dynamiken, Innsbruck university press, Europawissenschaftliche Reihe, Bd. 5, S. 63 bis 76

Hummer Waldemar/Anton Pelinka: Österreich unter „EU-Quarantäne“. Die „Maßnahmen der 14“ gegen die österreichische Bundesregierung aus politikwissenschaftlicher und juristischer Sicht, Wien 2002, Linde-Verlag

Maurer Andreas/Heinrich Neisser/Johannes Pollak (Hg.): 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien 2015

Weidenfeld Werner: Die Europäische Union, UTB 3947, Wilhelm Fink Verlag, Paderborn 2010

29) „Soll Österreich, Ihrer Meinung nach, Mitglied der Europäischen Union bleiben oder austreten“, Telefonische Umfrage von market ([www.market.at](http://www.market.at)) vom 14. bis 29. September 2020 im Auftrag der ÖGfE. [https://oegfe.at/2020/10/02\\_umfrage\\_eu\\_mitgliedschaft/](https://oegfe.at/2020/10/02_umfrage_eu_mitgliedschaft/) (02.10.2020).

Siehe auch: Zeitreihe der ÖGfE zu dieser Fragestellung von Juni 1995 bis 20. September 2020, [https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Zeitreihe\\_September\\_2020a.pdf](https://oegfe.at/wordpress/wp-content/uploads/2020/10/Zeitreihe_September_2020a.pdf).

28) FAZ vom 4. Juli 2020, S. 6: „Die Leute waren frustriert“.



Österreichische Gesellschaft  
für Europapolitik

## Über den Autor

**Dr. Heinrich Neisser**, Emer. Jean Monnet-Professor an der Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft, war 24 Jahre lang Abgeordneter zum österreichischen Nationalrat, von 1994 bis 1999 Zweiter Nationalratspräsident. Weiters war er langjähriger Vorsitzender des Instituts für Höhere Studien.

Forschungsschwerpunkte: Demokratieforschung, Menschenrechtspolitik, Europapolitik, Entwicklungstendenzen der europäischen Integration.

Kontakt: [Heinrich.Neisser@uibk.ac.at](mailto:Heinrich.Neisser@uibk.ac.at)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Schlagwörter

Europäische Union, Österreich, EU-Mitgliedschaft, Neutralität, EU-Ratspräsidentschaft, Regierungsprogramm, Europapolitik, Corona-Pandemie, EU-Aufbaufonds

### Zitation

Neisser, H. (2020). *25 Jahre Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 23'2020

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

**Generalsekretär:** Mag. Paul Schmidt

**Verantwortlich:** Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

Fax: +43 1 533 4999 – 40

E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)

Web: <http://oegfe.at/policybriefs>