



NORICA

KATHOLISCHE AKADEMISCHE VERBINDUNG

## WO LIEGT ÖSTERREICH? BEMERKUNGEN ZUR EUROPÄISCHEN UNION

---

*Von Paul Luif*

Ich forschte 2006/07 im Auftrag des Lebensministeriums über mögliche EU-Kooperation der Staaten Mitteleuropas, vor allem im Bereich der Umweltpolitik. Zu meiner Überraschung zeigten empirische Untersuchungen, trotz der zentralen Lage Österreichs und dem Interesse an Zusammenarbeit mit Österreich bei den mitteleuropäischen Nachbarstaaten, dass Österreich keine engen Kooperationspartner in der EU hat. So wies etwa eine von Daniel Naurin 2006 durchgeführte Analyse der EU-Ratsarbeitsgruppen nach, dass von den damals 25 EU-Mitgliedstaaten nur drei keine engen Partner hatten: Irland (geographisch peripher), Slowenien (erst zwei Jahre Mitglied) und Österreich. Im November 2007 sollte meine Studie präsentiert werden. Die Einladungen waren schon gedruckt und ausgeschickt worden, auf Intervention des Außenministeriums musste die Vorstellung jedoch abgesagt werden. Die österreichische Diplomatie legte offensichtlich keinen Wert auf die öffentliche Diskussion der Ergebnisse.

In meiner Studie konnte ich auch feststellen, dass die von Außenministerin Ferrero-Waldner 2001 ins Leben gerufene „Regionale Partnerschaft“ mit den mitteleuropäischen Nachbarn nicht wirklich funktionierte; sie wurde auch 2011 beendet. Während die österreichische Initiative sich auf (meist Außen)Ministertreffen konzentrierte, kommt es bei den vier Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) neben den Ministertreffen auch zu einem permanenten Informationsaustausch zwischen den Beamten auf den verschiedensten Ebenen aller Ministerien. Die Suche nach gemeinsamen Positionen wird zwar versucht, Meinungsunterschiede stören den Informationsaustausch nicht wirklich.

Es gibt weiterhin eine funktionierende Zusammenarbeit mitteleuropäischer Staaten, die auf eine österreichische Initiative aus 2001 zurückgeht: das „Salzburg Forum“ der Innenministerien (Österreich, Visegrád-Staaten, Bulgarien, Kroatien, Rumänien, Slowenien). Diese auch auf verschiedenen Beamtenebenen stattfindenden Kontakte waren wahrscheinlich hilfreich bei der „Schließung“ der Balkanroute während der Flüchtlingskrise 2015. Die Zusammenarbeit der Innenministerien bezieht sich somit auf einen sehr sensiblen Bereich der

EU — der Migrations- und Asylpolitik, die weitgehend in Brüssel mit qualifizierter Mehrheit im Rat bzw. einfacher Mehrheit im Parlament bestimmt wird.

Hier zeigt sich eine deutliche Diskriminierung der kleineren Staaten in der EU. Diese gleicht ja seit Lissabon einem föderalen System, wo bei der Gesetzgebung das Europäische Parlament als Vertreter der EU-Bürger und der Rat als Gremium der Mitgliedstaaten gleichberechtigt sind. Nun haben in einem Bundesstaat wie in den USA die Teilstaaten (im Senat) jeweils zwei Stimmen, in Deutschland haben die größten Bundesländer je 6 Vertreter, die kleinsten je 3 Vertreter (im Bundesrat); die kleineren Teilstaaten sind also immer bevorzugt. Hingegen ist in der zweiten Kammer, den direkt gewählten Parlamenten, die Bevölkerung in den Föderalstaaten weitgehend proportional vertreten.

Nicht so in der EU. Hier ist im Rat bei erfolgreichen Abstimmungen eine „doppelte Mehrheit“ von mindestens 55% der Mitglieder und gleichzeitig eine Bevölkerungsmehrheit von 65% erforderlich. Beim zweiten Kriterium entspricht also die Stimmenstärke der Staaten exakt ihrer Bevölkerungszahl. War vor der Einführung dieser „doppelten Mehrheit“ das Stimmengewicht Deutschlands zu Österreich 3:1, so ist es jetzt 10:1. Paradoxerweise sind im Europäischen Parlament hingegen die Abgeordneten der kleineren Staaten etwas stärker vertreten („degressive Proportionalität“).

Im EU-Rat haben nach dem Brexit die drei größten Staaten (Deutschland, Frankreich, Italien) einen Anteil von 47 Prozent an der EU-Bevölkerung (Daten von Eurostat). Laut Artikel 16(4) EU Vertrag benötigen sie nur irgendeinen vierten EU-Staat, um jeden Beschluss zu verhindern (Sperrminorität). Hingegen erreichen die neun Staaten des Salzburg Forums knapp 24 Prozent der EU-Bevölkerung, haben also nicht die notwendigen 35 Prozent für eine Sperrminorität; der Anteil der Bevölkerung der vier Visegrád-Staaten beträgt nur etwas mehr als 14 Prozent. Die Anzahl der Staaten für eine Sperrminorität würde bei 27 EU-Staaten 12 Staaten betragen. Die Mitteleuropäer können also keinen EU-Beschluss im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verhindern; die drei größten EU-Staaten können dagegen mit Hilfe eines vierten Staates jeden ihnen nicht genehmen Beschluss abwenden.

In der Praxis bedeutet dies, dass die westlichen EU-Staaten jede Möglichkeit haben, die Mitteleuropäer zu überstimmen, etwa im Bereich Migration und Asyl. Die EU-Kommission, welche ja die Vorschläge für EU-Gesetze macht, tritt hier besonders stark für eine Intensivierung der Integration ein (Stichwort zwingende Verteilung von Flüchtlingen). Auch die Mehrheit im EU-Parlament als „zweite Kammer“ im EU-Gesetzgebungsprozess votiert meist für eine „Verstärkung“ der Integration. Ebenso ist der EU-Gerichtshof für seine die EU-Kompetenzen ausweitende Rechtsprechung bekannt.

Die EU erweiterte sich 2004/07/13 nach Mitteleuropa, jedoch die Strukturen und Organisationslogiken „blieben weitgehend westeuropäisch“ (Emil Brix/Erhard Busek, Mitteleuropa revisited, 2018, S. 63). Die kleineren EU-Staaten können nur durch Kooperation und Informationsaustausch den Entscheidungsprozess effektiv beeinflussen. Beispiele für

solch „subregionale“ Zusammenarbeit gibt es schon lange zwischen den Benelux-Staaten oder den nordischen Staaten.

Die Abwertung der Visegrád-Zusammenarbeit durch Journalisten ist bedauerlich. Wenn etwa Paul Lendvai von einem „Luftschloss Visegrád“ schreibt (Der Standard, 16.10.2017) oder Stefan Brocza diese Staaten als „mittel- und osteuropäischen Schmuddelkinder“ bezeichnet (Der Standard, 10.1.2018). Den erneuten Wahlerfolg von Viktor Orbán brachte einen bekannten britischen Journalisten gar dazu, zu behaupten, „Authoritarians on the rotten fringes imperil European values“ (Gideon Rachman, Financial Times, 9.4.2018).

Hier wird oft intendiert, die österreichische Regierung davon abzuhalten, engere Kontakte zu seinen mitteleuropäischen Nachbarn zu suchen. Aber Österreich liegt nun einmal in der Mitte Europas, Vorschläge zur Zusammenarbeit mit den nordischen Staaten (wie während des Kalten Krieges) oder etwa mit Frankreich bzw. Deutschland verkennen seine Position als kleineren Staat in der Mitte Europas. Die wahre Bedeutung der Visegrád Zusammenarbeit liegt im Informationsaustausch, nicht so sehr bei gemeinsamen Positionen. Pressburg/Bratislava und Wien sind geographisch die nächsten Hauptstädte in Europa. Diese Nähe nicht für enge Kontakte im Rahmen der EU zu nützen, ist fatal, wie verschiedene EU-Beschlüsse oder die oben erwähnten empirischen Untersuchungen zeigen. Das „Salzburg Forum“ ist ein richtiger Weg, jedoch zu wenig. Die Entscheidungen in der EU sind oft „package deals“, wo ein EU-Staat einem anderen Konzessionen bietet, um dann bei einer späteren Gelegenheit dafür in einem anderen Bereich Vorteile zu erhalten. Dies geht aber nur, wenn sich Zusammenarbeit über viele Gebiete erstreckt und auf Dauer angelegt ist.

Einzelgänger so wie Österreich haben in der EU wenig Einfluss auf die Entscheidungsprozesse. Als erster Schritt zur Verbesserung der Position wäre daher ein dauerhafter und von gegenseitigem Vertrauen getragener Informationsaustausch mit den kleineren EU-Nachbarländern anzustreben, möglichst auf allen EU-Kompetenzbereichen und allen staatlichen Verwaltungsebenen. Damit könnte Österreich das wegen seiner beschränkten Ressourcen bestehende Informationsdefizit reduzieren. Eine „Gleichschaltung“ der Politiken ist dabei nicht notwendig, wie die mehrfach unterschiedlichen Positionen der Visegrád-Staaten zeigen.

Die im zweiten Halbjahr 2018 anstehende EU-Präsidentschaft Österreichs (d.h. der Vorsitz in den Räten und den Ratsarbeitsgruppen) wird dem Land ermöglichen, die Agenda weitgehend zu setzen und damit indirekt die Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Durch den Vertrag von Lissabon ist der Präsidentschaft aber der attraktivste Bereich, die Außenpolitik, entzogen worden. Auf Sicht wird die österreichische Bundesregierung weiterhin versuchen müssen, enge Kooperationspartner in der EU zu finden.

*Univ.-Doz. Dr. Paul Luif war wissenschaftlicher Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Internationale Politik und ist weiterhin Lektor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien mit Schwerpunkt innere und äußere Sicherheit der Europäischen Union.*