

# Aufräumarbeiten und neue Impulse für Europa

Die Ratspräsidentschaft Österreichs

*Simon Gruber / Kai-Olaf Lang / Andreas Maurer*

Seit Januar bekleidet Österreich den Halbjahresvorsitz in der Europäischen Union. In der Vorbereitung auf die Ratspräsidentschaft war Wien darauf bedacht, die Diskussion um den Zustand der EU zu entdramatisieren und den Erwartungsdruck im Hinblick auf die Lösung der Krise um den Verfassungsvertrag klein zu halten. Zwar betont die österreichische Regierung, sie verstehe den Vorsitz als »Dienstleistung an der Gemeinschaft«, doch wird sie auch versuchen, auf europäischer Ebene besondere, den eigenen Präferenzen folgende Akzente zu setzen. Hierzu gehören Initiativen in den Bereichen Wachstum und Beschäftigung sowie auf dem Feld der Politik gegenüber dem Westbalkan. Voraussichtlich wird Österreich auch zur Debatte über den Verfassungsvertrag beitragen, wenngleich Wien in dieser Frage gegenwärtig widersprüchliche Signale aussendet.

Obwohl mehrere österreichische Minister schon 1998 an der ersten Ratspräsidentschaft teilnahmen, wird die jetzige Übernahme des Vorsitzes in der heiklen und krisengeschüttelten Situation der EU-25 in Wien als beachtliche Herausforderung empfunden. Gleichzeitig herrscht die Ansicht vor, dass im österreichischen Wahljahr 2006 eventuelle Durchbrüche auf EU-Ebene von den europapolitisch uninteressierten Wählern ohnehin kaum wahrgenommen würden.

Insgesamt lässt sich aus den Verlautbarungen österreichischer Politiker im Vorfeld der Präsidentschaft eine Doppelstrategie ablesen: Zum einen war Wien bemüht,

die Diskussion über den Zustand der EU zu entschärfen. Bundeskanzler Schüssel wählte die EU höchstens in einem »Kriserl«, und Außenministerin Plassnik lehnte den Begriff »Krise« sogar grundsätzlich ab und vermochte in der Union lediglich »Vertrauensstörungen« festzustellen. Österreich sieht sich also nicht als Retter in der Not, sondern eher als unspektakulärer Sachwalter der europäischen Integration. Zum anderen wollte Wien die Präsidentschaft betont pragmatisch und partnerschaftlich (in Zusammenarbeit mit dem nächsten Vorsitzland Finnland) ausüben und sich den kontroversen Themen behutsam annähern. Die Ratspräsidentschaft sei, so Außenstaats-

sekretär Hans Winkler, eine »Dienstleistung an der Gemeinschaft« und nicht »Selbstdarstellungsbühne« des Landes.

Dies heißt natürlich nicht, dass Wien ausschließlich als unvoreingenommener Mittler und leidenschaftsloser Verwalter der Ministerratsbürokratie zu agieren gedacht. Wie andere Ratspräsidentschaften zuvor besteht auch der österreichische Vorsitz aus »Pflicht und Kür« – aus »obligatorischen«, durch den generellen europapolitischen Legislativfahrplan vorgegebenen Themen und einer gleichsam »fakultativen« Agenda, durch die besondere Akzente gesetzt und nicht zuletzt im österreichischen Eigeninteresse liegende Projekte vorangebracht werden sollen.

Die betont vorsichtige Grundhaltung Österreichs steht jedoch in krassem Widerspruch zur Kritik des Bundeskanzlers am Europäischen Gerichtshof, der nach Schüssels Ansicht europäische Befugnisse in den letzten Jahren systematisch ausgeweitet habe, und zwar »selbst in Bereichen, wo es dezidiert kein Gemeinschaftsrecht gibt« (Interview mit der *Süddeutschen Zeitung*, 31.12.2005). Es sei nicht zu akzeptieren, »dass der Gerichtshof durch die Hintertür nationales Recht aushebelt« (Interview mit der *Presse*, 31.12.2005). Der erste von Schüssel angeführte Sachverhalt bezieht sich auf den Luxemburger Urteilsspruch, mit dem die Öffnung des österreichischen Hochschulsystems für andere EU-Bürger angemahnt wird. Urteile, die unter Verweis auf das Diskriminierungsverbot der EU den Zugang ausländischer Unionsbürger an nationale Hochschulen erzwingen, hat es zuvor bereits gegeben. Insofern sind diese Gerichtsentscheide auch gemeinschaftsrechtlich begründet und führen nicht zu einer Kompetenzausweitung qua Richterrecht. Der zweite von Schüssel angeführte Kritikpunkt ist ebenso wenig haltbar, denn das seit 1964 geltende Prinzip des Vorrangs europäischen Rechts vor nationalem Recht ermöglicht explizit die »Aushebelung« nationalen Rechts durch europäische Gesetzgebungsakte und Urteilssprüche des EuGH (vgl. Rechtssache 6/64 – Costa/ENEL –

Slg. 1964, S. 1251). Besonders problematisch an der Klage Schüssels ist, dass sie nicht nur aus der Position eines Regierungschefs, sondern aus der eines Vorsitzenden des Europäischen Rates heraus formuliert wird und damit auf die kommenden sechs Monate prägend vorausweist. Für die Reflexionsphase über die Zukunft der EU und des Verfassungsvertrages ist dies nicht besonders hilfreich, da weder die Negativreferenden in Frankreich und den Niederlanden noch die anschließenden Eurobarometer-Umfragen darauf hindeuten, dass sich der Unmut der Bürger gegenüber der EU auf die angebliche, empirisch ohnehin nicht haltbare, Kompetenzausweitung oder »exzessive Regelungswut« der EU zurückführen lässt.

Was also wird Österreich in den nächsten Monaten bewegen? Eine Gegenüberstellung des Pflichtprogramms mit den individuellen Prioritäten Wiens sollte helfen, die europapolitischen Interessen des Landes zu identifizieren und hieraus Schlussfolgerungen für die deutsche Europapolitik und die im ersten Halbjahr 2007 anstehende Ratspräsidentschaft Deutschlands zu formulieren.

### **Pflicht ...**

Österreichs Agenda für die Präsidentschaft erstreckt sich vor allem auf die beiden Kernfelder des europäischen Gemeinschaftsrechts, die Wirtschafts- und die Sozialpolitik, und den Bereich der EU-Außenpolitik. Außerdem hat sich die Wiener Regierung vorgenommen, nach belastungsfähigen Legitimationsquellen der Union zu suchen, wobei sie die sichtbarsten Schwerpunkte bei der Hebung der »Output-Legitimat« setzen wird. Damit gerät die Präsidentschaft in schwierige und im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Zeit kaum überschaubare Fahrwasser. Selbst wenn es Wien gelingen sollte, eine überzeugende Initiative im Bereich des europäischen Wirtschafts-, Gesellschafts- oder Sozialrechts in den Rat zu tragen, würden sich die Effekte erst nach Ablauf der Präsidentschaft einstellen. Was

bedeutet dies für die einzelnen Themen und für die Planung des deutschen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007?

### **Wachstum und Beschäftigung**

Unter österreichischem Vorsitz wird die Kommission ihren Bericht über die nationalen Pläne zur Umsetzung der Lissabon-Strategie vorlegen. Hierüber wird der Europäische Rat im März 2006 zu beraten haben, um dann neue, wirtschaftspolitische Vorgaben für den Koordinationszyklus 2006/07 zu verabschieden. Österreich vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass es notwendig sei, die Rahmenbedingungen für Unternehmen (und zwar insbesondere der kleinen und mittleren) zu verbessern, um Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem plädiert Wien für eine Erhöhung der Ausgaben für Bildung und Forschung und will die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit voranbringen. Insbesondere im Bildungs- und Forschungssektor wird die Präsidentschaft auf die Vorstellungen des Europäischen Parlaments eingehen müssen, das Ende Oktober 2005 seine erste Lesung zum Kommissionsvorschlag für das Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens abgeschlossen hat. Die Kommission hat hierfür einen Mehrjahreshaushalt von 13,62 Milliarden Euro vorgeschlagen. Das Europäische Parlament stockte die Mittelansätze auf insgesamt 14,6 Milliarden Euro auf. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass insbesondere die Gruppe der sogenannten »Nettozahler« wenig Neigung hat, den Vorstellungen des Parlaments entgegenzukommen. Ähnlich schwierig gestalten sich die Verhandlungen zum Siebten Rahmenforschungsprogramm der EU. Ursprünglich sah die Kommission eine Verdoppelung der Ausgaben in diesem Bereich auf 72,726 Milliarden Euro vor; auch hier ist davon auszugehen, dass das EP zum Sachwalter dieses Mittelansatzes wird und gewichtige Mitgliedstaaten um dessen Kürzung bemüht sein werden. Das Europäische Parlament wird seine erste Lesung voraussichtlich im März 2006 abschließen.

Der Rat gerät somit auch bei dieser Frage unter erheblichen Erfolgsdruck, da das laufende Forschungsprogramm im Dezember 2006 ausläuft und die Beratungen innerhalb des EP sowie im Ministerrat darauf hindeuten, dass auch in diesem Bereich nach der zweiten Lesung erst ein Vermittlungsverfahren zwischen beiden Organen zum Erfolg führen wird. Beide Dossiers können wohl erst unter dem finnischen Vorsitz abgeschlossen werden; die »Kärnerarbeit« aber wird Österreich obliegen.

### **Euro und Stabilitätspakt**

Für Januar 2006 ist die Entscheidung der Kommission zu erwarten, in welcher Weise das Defizitverfahren gegen Deutschland wegen der erneuten Verletzung des Stabilitätspakts fortgesetzt werden soll. Österreich, das selbst keine Probleme mit der Erfüllung des Pakts hat, will einen öffentlichen Streit zwischen Deutschland und der EU verhindern und die Seiten zusammenführen, gleichzeitig jedoch am Ziel der Einhaltung des Pakts (innerhalb der nächsten drei bis vier Jahre) festhalten. Anfang Oktober hatte Finanzminister Grasser noch die »strikte Umsetzung« des Pakts gefordert und sich dafür ausgesprochen, »öffentlich Druck« auf Budgetsünder auszuüben. Nunmehr signalisiert Österreich größeres Entgegenkommen insbesondere in Bezug auf Deutschland. Seit dem Regierungswechsel in Berlin will Bundeskanzler Schüssel die Stabilitätskriterien flexibel handhaben. Er zeigt nun Verständnis für die Notwendigkeit, Wachstumsimpulse zu setzen. Doch das Entgegenkommen Österreichs hat Grenzen, denn die Wiener Bundesregierung will sich vor den Wahlen nicht Zweifeln an der Angemessenheit ihrer eigenen Sparmaßnahmen während der vergangenen Legislaturperiode aussetzen.

### **Freiheit, Sicherheit und Recht**

Im »Haager Programm« hat der Europäische Rat 2004 die Prioritäten für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit

und des Rechts für die nächsten fünf Jahre festgelegt. Österreich wird während seiner Präsidentschaft die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung dieses Programms und des dazu ausgearbeiteten Aktionsplans überprüfen. Ähnlich wie im Bereich Bildung und Forschung wird die Wiener Regierung auch hier mit den Verhandlungen für den Europäischen Rückkehrfonds, den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen, den Außengrenzenfonds und den Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008–2013 innerhalb des Programms »Solidarität und Steuerung der Migrationsströme« konfrontiert. Zwar ist der Zeitdruck weniger stark als im Bildungs- und Forschungssektor; gleichwohl gilt es aber, nicht nur frühzeitig auf die Haltung des EP, sondern auch auf die stark divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Mittelausstattung und die inhaltliche Ausrichtung der Fonds einzugehen.

Was die Flüchtlings- und Einwanderungspolitik betrifft, dürfte die österreichische Bundesregierung versuchen, ihren eigenen, restriktiven Kurs in der EU durchzusetzen. Vorschlägen der Kommission zur Einführung einer europäischen Green Card begegnet die österreichische Seite daher mit reflexartiger Skepsis. Angesichts des von der FPÖ veranlassten Volksbegehrens »Österreich bleib frei« im März 2006 wird Wien nur solche Initiativen auf EU-Ebene unterstützen, die keinesfalls als Untergrabung nationaler Eigenständigkeit interpretierbar sind. Mit Blick auf das innenpolitische Klima wird sich Österreich daher insbesondere für die Errichtung von »Schutzzentren« für Flüchtlinge in Afrika und für den Abschluss eines Abkommens zur Rückübernahme von Flüchtlingen zwischen der EU und der Türkei einsetzen.

Österreich bereitet außerdem einen Rechtsakt zur Errichtung eines Anti-Korruptions-Netzwerks vor mit dem Ziel, die Zusammenarbeit nationaler Stellen bei der Korruptionsbekämpfung zu verbessern. Zweifellos wäre es jedoch dringlicher, die Ratifizierung der Anti-Korruptions-Konven-

tion der UN zu beschleunigen. Solange Frankreich und Ungarn die einzigen EU-Staaten sind, die sich hierzu durchgerungen haben, wirken zusätzliche Initiativen auf europäischer Ebene schlichtweg unglaubwürdig.

### **Finanzielle Vorausschau 2007–2013**

Zwischen Januar und März 2006 müssen die technischen Details des politischen Kompromisses zum EU-Budget 2007–2013 vom Dezember ausgehandelt werden. Im »Trialog« mit der Kommission und dem EP wird Österreich die Position des Rates in den Gesprächen über eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung zu vertreten haben. Vor allem mit dem Europäischen Parlament sind, bei minimalem Spielraum für die Präsidentschaft, harte Verhandlungen zu erwarten, da die Einigung des Europäischen Rates deutlich hinter den Forderungen des Parlaments zurückblieb, andererseits aber die notwendige Zustimmung des EP zur Agenda 2007–2013 nur über das Instrument der Interinstitutionellen Vereinbarung zu erzielen ist. Das EP verlangt insbesondere eine Aufstockung der Mittel für die GASP und für Bildung, Forschung und Entwicklung. Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus die Gefahr, dass die Finanzielle Vorausschau an der Ratifikation in einem oder mehreren der 25 Mitgliedstaaten scheitert. Ob das britische Parlament dem Kompromiss vom Dezember 2005 zustimmen wird, ist zum Beispiel mehr als ungewiss.

### **Umstrittene EU-Rechtsakte**

Zu einer Einigung über die umstrittene Dienstleistungsrichtlinie wird es während der österreichischen Präsidentschaft höchstwahrscheinlich nicht kommen. Aufgrund der ausgeprägten Differenzen unter den Mitgliedstaaten ist ein Konsens auf der Basis des aktuellen Kommissionsvorschlags nicht in Sicht. Wien wird aber nicht umhinkönnen, die Debatte über die Richtlinie aktiv zu steuern, da eben gerade

dieser Rechtsakt aus der Sicht der Verfassungsvertragsgegner in Frankreich Ausdruck einer angeblich ungehemmten »Liberalisierungsdynamik« ist, die sich im Verfassungsvertrag selbst fortsetze. Insofern ist davon auszugehen, dass die Dienstleistungsrichtlinie auch in der laufenden Phase der Reflexion über die Zukunft der EU im Brennpunkt der Debatten über das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell stehen wird. Inhaltlich vertritt Österreich immer deutlicher das Ziellandprinzip (wonach die Regeln des Landes, in dem die Arbeitnehmer arbeiten, für Löhne, Urlaubszeiten und Kollektivverträge verbindlich sein sollen), dessen Anwendung auch von der Opposition und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund vehement gefordert wird.

#### **Verfassungsvertrag und »Plan D«**

Unter der österreichischen Präsidentschaft soll das Nachdenken über die Zukunft des Integrationsprozesses nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf der Ebene der Mitgliedstaaten intensiviert werden und im Idealfall in einen konkreten »Fahrplan« münden. Im Einklang mit dem »Plan D« der Kommission ist es das Ziel, auf der für den 9. Mai 2006 geplanten Konferenz zur Zukunft Europas eine Bilanz über die Diskussion zu ziehen, um sich über den weiteren Prozess Klarheit zu verschaffen.

Die Frage des Verfassungsvertrags als solche zählte zunächst nicht zu den Punkten, auf die sich der Ehrgeiz der österreichischen Präsidentschaft in besonderer Weise richtete. Für die Wiener Regierungskoalition steht die »Verfassungsdebatte« gleichberechtigt neben der »Wertedebatte« und der »Erweiterungsdebatte« (vgl. Weißbuch zum österreichischen Vorsitz). Es ist nicht im Interesse der beiden Koalitionspartner, sich durch Forcierung dieser schwierigen und kurzfristig kaum lösbaren Problematik zu exponieren. Der »Plan D« der Kommission von Mitte Oktober wird von der österreichischen Regierung daher

weder als Placebo noch als Rettungsanker für den Verfassungsvertrag interpretiert, sondern als Versuch, im Dialog mit den Bürgern, der vor allem innerhalb der einzelnen Staaten zu führen ist, Konsens über die Gründe des Unbehagens gegenüber der EU und den weiteren Verlauf des Integrationsprozesses zu erlangen.

Schon die ersten Tage der Präsidentschaft haben gleichwohl gezeigt, dass die offizielle Linie der österreichischen Bundesregierung unklar ist und unterschiedliche Positionen zur Bewertung des Verfassungsvertrags zutage treten: Der Bundeskanzler und die ÖVP-Mitglieder der Bundesregierung sprechen sich prinzipiell dafür aus, am Text des Vertrages festzuhalten, doch fällt auf, dass das Bekenntnis zur »Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion« deutlicher artikuliert wird als das Ja zum Vertrag selbst. Dagegen erklärt der einflussreiche ÖVP-Europaparlamentarier Rack den Vertragstext für tot, und der Vizekanzler und BZÖ-Geschäftsführer Gorbach positioniert sich ebenso gegen die offizielle Regierungslinie und rät zu einem neuen Anlauf für die Reform der EU. Auch der Bundespräsident, die SPÖ und der grüne Europaparlamentarier Voggenhuber sprechen sich eindeutig für eine Änderung des Vertragstexts aus. Nach den Vorstellungen der SPÖ soll der Ratifizierungsprozess nicht fortgesetzt, sondern der dritte Teil des Verfassungsvertrags in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung von einem neuen Verfassungskonvent grundlegend überarbeitet werden.

Die Wiener Regierung rechnet damit, dass während der österreichischen Präsidentschaft »im besten Fall Belgien, Estland, eventuell Finnland« den Vertrag ratifizieren werden. Genau in dieser Feststellung steckt jedoch nicht wenig Zündstoff. Sie kann einerseits als Verpflichtung für ein engagierteres Auftreten der Präsidentschaft aufgefasst werden, andererseits birgt die Prognose, sollte sie eintreffen, ein beträchtliches Konfliktpotential für das Verhältnis zwischen den Koalitionspartnern und zwischen der ÖVP und den beiden Oppositions-

parteien: Denn wenn auch nur eines der genannten Länder ratifiziert, könnte hieraus ein entscheidender Impuls für die Debatte über den Ratifikationsfahrplan in den anderen Staaten abgeleitet werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich die Präsidentschaft gemeinsam mit dem EP und der Kommission über mögliche Reaktionsweisen auf einen derartigen »zweiten Aufbruch« verständigt und den Druck auf Frankreich und die Niederlande vorsichtig, aber unmissverständlich erhöht. Sollten die Unstimmigkeiten zwischen ÖVP und BZÖ in der Bewertung des Vertrags jedoch anhalten, wäre die Ratspräsidentschaft wahrscheinlich gezwungen, ihre innenpolitische Selbstblockade zu verschleiern. Wenn SPÖ und Grüne ihre Forderungen nach einer Überarbeitung des Verfassungsvertrags und der Durchführung eines europaweiten Referendums verstärken, würden Schüssel und die ÖVP in eine zunehmend isolierte Position geraten, die sich lähmend auf die Aktionsfähigkeit des Ratsvorsitzes auswirken könnte. Unter Umständen wird die österreichische Bundesregierung daher nicht anders können als die Chancen für den Vertrag in der Zeit der deutschen Präsidentschaft 2007 zu sondieren.

### **... und Kür**

Neben diesen »Muss-Themen« gibt es eine Reihe von Problemfeldern, die traditionell zu den Schwerpunkten der österreichischen Europapolitik gehören oder für Wien besonderes außen- bzw. innenpolitisches Gewicht haben.

### **Westbalkan**

Den Beziehungen zu den Ländern des sogenannten Westbalkans gilt schon seit mehreren Jahren die besondere Aufmerksamkeit der österreichischen Außenpolitik, eine Gewichtung, die sich nach dem EU-Beitritt der östlichen Nachbarstaaten noch verstärkt hat. Im Selbstverständnis der außenpolitischen Akteure in Wien verfügt Österreich über besondere Expertise für diese

Region. Auch ökonomisch ist der Raum für Wien von größerer Bedeutung als für die meisten anderen EU-Staaten, da österreichische Unternehmen dort zu den wichtigsten ausländischen Investoren zählen.

Angesichts dessen befürwortet Österreich den EU-Beitritt sämtlicher Westbalkan-Länder, wobei es auf den Rückhalt der anderen Staaten der Regionalen Partnerschaft (Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) bauen kann. Für einen Beitritt Kroatiens macht sich selbst die FPÖ stark.

Für die Zeit zwischen November 2005 und Juni 2006 sind insgesamt sieben Balkan-Konferenzen angesetzt. Bei aller Rhetorik über die Wichtigkeit einer »europäischen Perspektive« für die Westbalkan-Länder wird Österreich allerdings eher den Sicherheitsaspekt ins Zentrum der Gespräche stellen, das heißt, die Intensivierung der Kooperation zwischen den Ländern der EU und des Westbalkans im Kampf gegen organisierte Kriminalität, Korruption, Menschenhandel und Terrorismus. Die Entscheidungen, mit Kroatien Beitrittsverhandlungen und mit Bosnien-Herzegowina Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufzunehmen, sind bereits im Herbst 2005 gefallen. Mazedonien wurde nach einigem Ringen noch auf dem Dezember-Gipfel in Brüssel der Kandidatenstatus verliehen.

### **Subsidiarität – Ersatz zur Verfassungsdebatte?**

Die Forderung nach größerer Bürgernähe spricht aus den meisten Verlautbarungen österreichischer Politiker im Vorfeld der Präsidentschaft. Wie gesetzliche Regelungen in Europa so nahe wie möglich an den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürgern orientiert werden können, soll auf einer »Subsidiaritätskonferenz« im April erörtert werden. Vor allem das österreichische Parlament möchte in diesem Zusammenhang eine Diskussion über eine Stärkung der Rolle nationaler Parlamente in der europäischen Rechtssetzung ins Rollen

bringen. Der österreichische Nationalratspräsident Andreas Khol (ÖVP) will eine parlamentarische Initiative gegen eine »Überzentralisierung« der Union vorstellen. Allein dieser Begriff sollte Anlass zu der kritischen Nachfrage geben, warum derart vorurteilsbeladene Ideen gegenwärtig in alle Staaten und Parlamente der EU getragen werden können – vor allem auch vor dem Hintergrund, dass sich die Rechtssetzungsintensität der EU-Organe bereits seit geraumer Zeit rückläufig entwickelt und die Kommission selbst einen erheblichen Teil ihrer personellen Ressourcen darauf verwendet, ihre Rechtssetzungsvorschläge entlang der Kriterien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Ziel des Nationalratspräsidenten ist eine frühere Information der nationalen Parlamente über Rechtsvorhaben der EU, um es ihnen zu ermöglichen, die Organe der Union rechtzeitig auf »zu zentralistische Rechtsakte« aufmerksam zu machen. Abgesehen von der voreingenommenen Grundhaltung, die aus einer solchen Diktion spricht, wäre dieser Vorschlag kaum mit der pragmatisch-vorsichtigen Strategie vereinbar, die sich die Wiener Bundesregierung in Sachen Verfassungsvertrag angeblich zu Eigen macht. Denn hier kündigt sich nichts anderes an als der bereits von Großbritannien unternommene Versuch einer »Filetierung« des Vertrags. Sollte die Initiative Khols in diese Richtung gehen, sollte Deutschland auf den Paketcharakter der Vertragselemente aufmerksam machen, um im Falle des Aufschnürens über alle Teile des Pakets zu diskutieren. Insgesamt muss festgestellt werden, dass die Position der österreichischen Regierung gegenüber dem, was sie nach offiziellem Bekunden in der Zeit ihres Ratsvorsitzes im Hinblick auf Verfassungsvertrag als ihre Pflicht ansieht, stark von dem unterscheidet, was sie offenbar in ihrem Kürprogramm beabsichtigt.

## **Die Motive der österreichischen Europapolitik**

Die »spezielle Europäizität« (so der Historiker Wolfgang Schmale), durch die Österreich als Raum kultureller Transfers historisch und geopolitisch gekennzeichnet ist, wird von der Bevölkerung kaum empfunden, die EU bereits seit Jahren überwiegend negativ wahrgenommen. Die Vorteile der Mitgliedschaft werden kaum anerkannt. Nach aktuellen Umfragen bringen 77 Prozent der Österreicher der Union und ihren Institutionen wenig bis kein Vertrauen entgegen. Eine ähnlich ausgeprägte Skepsis findet sich unter den EU-Mitgliedern wohl nur in Großbritannien.

Abgesehen von besonders emotionalisierten Themen (Widerstand gegen Atomkraftwerke in Nachbarstaaten, Problem des Alpentransit, Zinssteuer), bemüht sich Österreich in realistischer Einschätzung seiner Einflussmöglichkeiten als Kleinstaat stets um eine multilaterale Bewältigung von Meinungs- und Interessendivergenzen. Als Kleinstaat ist das Alpenland auch in besonderem Maße auf eine ungehinderte wirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Wirtschaftsregionen angewiesen. Die Länder Mittel- und Osteuropas haben für Österreich in den letzten Jahren erheblich an wirtschaftlicher Bedeutung gewonnen, das Wirtschaftswachstum verdankt sich im Wesentlichen den steigenden Exporten in diese Länder. Von einer baldigen Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit den Balkanstaaten erhofft man sich eine Fortsetzung dieser Entwicklung.

Indes ist das Verhältnis Österreichs gegenüber beiden Regionen ambivalent. Die Vorbehalte sind in der Furcht begründet, Kriminalität oder Arbeitslosigkeit zu importieren. Daher bestand Österreich während der Verhandlungen mit den 2004 beigetretenen Staaten in besonders vehementer Weise auf einer siebenjährigen Übergangsfrist bei der Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und kündigte bereits an, 2006 von der Möglichkeit einer Verlängerung Gebrauch zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Der Zerfall der kleineren Regierungspartei FPÖ im Frühjahr 2004 führte zu keiner Änderung des außenpolitischen Kurses, sondern lediglich zu einer Mäßigung österreichischer Standpunkte, da das in der Koalition verbliebene Spaltprodukt »Bündnis Zukunft Österreich« (BZÖ) vornehmlich pragmatisch orientierte Persönlichkeiten vereint und sich Jörg Haider in der Bundespolitik zunehmend Zurückhaltung auferlegt. In Anbetracht der Parlamentswahlen, die im Herbst 2006 in Österreich stattfinden, bemüht sich das BZÖ schon jetzt um eine Profilierung mittels EU-kritischer Positionen. Die neu gegründete Partei will sich auf diese Weise offenbar von ihrem Koalitionspartner ÖVP abheben, der stärker die gesamteuropäische Verantwortung betont. Es scheint aber unwahrscheinlich, dass innenpolitische Turbulenzen den von Bundeskanzler und Außenministerin (beide ÖVP) vorgegebenen außen- bzw. europapolitischen Kurs wesentlich beeinflussen werden. Innenpolitisch dürfte die Wiener Regierung vor allem daran interessiert sein, den Wählerinnen und Wählern das Bild einer erfolgreichen EU-Präsidentschaft zu präsentieren, die – nicht zuletzt im Gegensatz zur britischen Leitung – Österreichs Rolle als vitaler und führungsstarker europäischer Akteur bezeugt.

Für die deutsche Politik ist besonders die Frage von Interesse, welche kontroversen Themen von der österreichischen Präsidentschaft *nicht* erledigt werden und daher möglicherweise während des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007 akut werden. Dies dürfte in erster Linie das Problem des Verfassungsvertrags betreffen, bei dem die österreichische Bundesregierung, wie gesehen, eine eher widersprüchliche Haltung erkennen lässt. Sollte für das weitere Vorgehen in der Verfassungsfrage bis Juni 2006 tatsächlich eine »Roadmap« zustande kommen, so müssten in der finnischen und deutschen Präsidentschaft entscheidende Schritte zu ihrer Umsetzung erfolgen. Andernfalls droht der Plan des Europäischen Rates zu scheitern, den VVE zu Beginn der nächsten Legislaturperiode

des EP und der Amtsperiode der EU-Kommission in Kraft treten zu lassen. Denkbar ist ferner, dass die Dienstleistungsrichtlinie 2006 nicht verabschiedet wird, so dass auch dieses Vorhaben in das Auftragsbuch der deutschen Präsidentschaft übergeht.

Von Belang ist darüber hinaus, welche Fortschritte bei den Prioritäten erzielt werden können, die Österreich im gemeinsamen Jahresarbeitsprogramm mit dem finnischen Ratsvorsitz festgelegt hat, inwieweit beispielsweise die von Finnland angestrebte Weiterentwicklung der »Nördlichen Dimension« (also des von der EU lancierten regionalen Kooperationsrahmens für den nordöstlichen Ostseeraum) oder die Vertiefung der Zusammenarbeit EU-Russland bereits konkretisiert wird. Österreich und Finnland wollen gemeinsam auf ein Nachfolgedokument für den 2006 auslaufenden Aktionsplan für die Nördliche Dimension hinarbeiten. Zu achten ist auch darauf, wie sich Österreichs prononciertes Balkan-Engagement – und damit sein Einsatz für eine Manifestation der grundsätzlichen Beitrittsoption für die Länder im Westbalkan – zur Akzeptanz der Erweiterung und der Legitimität der europäischen Integration insgesamt verhält.

Schließlich spricht einiges dafür, dass Wien darum bemüht ist, sich als Wortführer kleinerer Mitgliedsländer zu profilieren. Gelingt dies, wäre Österreich auch nach Ablauf der Präsidentschaft ein wichtiges Scharnier für den Dialog Deutschlands mit den kleineren Partnern und damit einer der zentralen Ansprechpartner der deutschen Bundesregierung, die sich die Verstärkung der Zusammenarbeit mit den kleineren Staaten der EU auf die Fahnen geschrieben hat.