

Paul Luif

**Die Zusammenarbeit in Mitteleuropa als Element
der österreichischen EU-Politik**

*Projektbericht für das Bundesministerium für Land- und
Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
(Lebensministerium)*

Wien, 26. Juli 2007

Inhalt

Executive Summary	3
English Summary	4
Vorbemerkung	5
1. Mitteleuropa als europäische „Subregion“	6
2. Subregionale Zusammenarbeit in der EU	10
2.1. Die Nordische Zusammenarbeit	11
2.2. Visegrád	16
2.3. Regionale Partnerschaft	23
2.4. Vergleich von Visegrád und Regionaler Partnerschaft	30
3. Österreich und die Tschechische Republik als Mitglieder der EU	32
3.1. Österreich	32
3.2. Tschechische Republik	38
4. Der Rat der EU als Zentrum der Durchsetzung nationaler Interessen	42
4.1. Die Abstimmungen im Rat	44
4.2. Die Gruppenbildungen im Rat	46
4.2.1. Quantitative Ermittlung von Staaten ähnlicher Präferenzen	46
4.2.2. Ermittlung von Staatengruppen durch direktes Befragen	49
5. Abschließende Bemerkungen	58
Anhang	61

Executive Summary

Dieser Projektbericht versucht, die Diskussion über die Mitteleuropapolitik Österreichs im Rahmen der EU durch systematische Analyse und Aufarbeitung wissenschaftlicher Beiträge zu bereichern. Dazu werden auch Ergebnisse empirischer Forschung herangezogen und mit der praktischen Politik konfrontiert.

Der Bericht beginnt mit einer kurzen Darstellung des Begriffes „Mitteleuropa“. Dann befasst er sich mit der „subregionalen“ Zusammenarbeit in der EU, wobei er die Nordische Zusammenarbeit sowie die Kooperation der Visegrád-Staaten und die Regionale Partnerschaft analysiert. Dabei zeigt sich, dass die Nordische Zusammenarbeit sehr stark institutionalisiert ist, jedoch vermehrt auf die EU-Politik Rücksicht nehmen muss. Die Visegrád-Kooperation hat durch den Internationalen Visegrád-Fonds einen institutionellen Unterbau erhalten. Die Regionale Partnerschaft ist hingegen nicht institutionalisiert und hat nur in gewissen Nischen (etwa in der Westbalkan-Politik) Relevanz erhalten.

Ein Schwerpunkt des Berichtes ist die Darstellung des Rates der Europäischen Union als Zentrum der Durchsetzung nationaler Interessen. Bei quantitativen Analysen der Interessenlage der EU-Mitgliedstaaten zeigt sich, dass Österreich im Interessensprofil eine Zwischenposition einnimmt. Es liegt in einer mittleren Position zwischen den nördlichen Staaten der EU, die mehr auf die Mechanismen des Marktes setzen, und den südlichen Staaten, die für mehr Regulierung eintreten. Empirische Untersuchungen, die auf die Koalitionsbildungen der EU-Mitgliedstaaten Rückschlüsse ermöglichen, zeigen, dass Österreich trotz dieser mittleren Position keine engen Partner in der EU hat. Während sich die Visegrád-Zusammenarbeit aus Befragungen erschließen lässt, ist dies bei der Regionalen Partnerschaft nicht der Fall.

Als Fazit der empirischen Analysen ist festzustellen, dass für Mitteleuropa nun „Visegrád“ ein Markenzeichen ist, nicht jedoch die Regionale Partnerschaft. Die österreichische Politik hat wahrscheinlich es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre versäumt, sich aktiv an der entstehenden Zusammenarbeit in diesem Raum zu beteiligen. Dieser „Rückstand“ kann nur durch intensive Bemühungen, bei denen die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit mit Österreich deutlich gemacht wird, aufgeholt werden.

English Summary

This Report on “Cooperation in Central Europe as Part of Austria’s EU Politics” tries to enrich the debate on Austria’s Central European policy in the context of the EU. It makes use of systematic analysis and assesses available studies and compares the results of empirical research with practical politics.

The Report starts with a short definition of “Mitteleuropa”. It then deals with the “subregional” cooperation inside the EU. For this purpose, it examines the Nordic cooperation as well as the collaboration among Central European countries, i.e. the Visegrád cooperation (which excludes Austria) and the Regional Partnership (including Austria). The analysis shows that the Nordic cooperation is highly institutionalized, yet it has to take EU politics more and more into account, although not all Nordic states are EU members. The Visegrád cooperation had its ups and downs, but has extended its scope over the years and got an institutional basis through the International Visegrád Fund. In contrast, the Regional Partnership has not been institutionalized and has relevance only in small policy niches (like questions dealing with the Western Balkans).

A focus of this Report is the analysis of the Council of the European Union, the center for the safeguarding of national interests inside the EU. Quantitative analyses of EU states’ interests show that on the average, Austria takes an intermediate position. It is located between the “northern” countries of the EU, which rely more on market mechanisms, and the “southern” states which prefer regulation. Empirical research reveals that in spite of its central position, Austria does not have close partners in the EU. Whereas the Visegrád cooperation has can be pinned down in empirical research, only minor evidence has been found of the Regional Partnership.

The Report concludes that Visegrád has now the status of a “trademark”, while the Regional Partnership does lack this position. Austrian politics most probably failed to actively participate in the growing cooperation in Central Europe during the second part of the 1990s. This “deficit” can only be reduced through intense efforts which visibly prove to its neighbors the usefulness of cooperation with Austria.

Vorbemerkung

Österreich ist am 1. Januar 1995 der Europäischen Union beigetreten und damit Partner in einer Staatengemeinschaft geworden, in der die Mitglieder einen Teil ihrer Souveränität auf eine supranationale Ebene abgetreten haben. Für österreichische Entscheidungsträger war das eine neue Erfahrung, stand doch für Österreich nach 1945 die Erreichung und Erhaltung seiner Unabhängigkeit im Zentrum der Staatspolitik.

Für die Mitgliedstaaten der EU steht die Entscheidungsfindung im Rat im Vordergrund, wo ihre Vertreter die nationalen Interessen direkt einbringen können. Vor allem die kleineren Staaten müssen versuchen, „Bündnispartner“ im Rat und in den Ratsarbeitsgruppen zu finden, damit sie den Entscheidungsprozess auch wirklich beeinflussen können. Meist sind es dabei die Staaten in der Nachbarschaft, mit denen engere Kontakte geknüpft werden, um in „Brüssel“ ein stärkeres Gewicht zu erhalten. Für Österreich bieten sich, vor allem nach der EU-Erweiterung von 2004, daher die Nachbarstaaten in Mitteleuropa als Kooperationspartner an.

Die vorliegende Untersuchung analysiert nun, inwieweit Österreich diese Möglichkeiten zur Zusammenarbeit ausnützen konnte. Es wurden verschiedene empirische Untersuchungen herangezogen, um die Stellung Österreichs im Entscheidungsprozess der EU und seine Zusammenarbeit mit den anderen EU-Staaten darzulegen. Zusätzlich wurden auch Interviews in Wien, Prag und Brüssel durchgeführt, um einen näheren Einblick in die Kooperation der mitteleuropäischen Staaten zu erhalten. Dabei erwies sich jedoch eine genaue Analyse etwa der Zusammenarbeit in der Umweltpolitik als zu komplex, um sie hier im Detail darzustellen.

Trotz dieser Einschränkung wird versucht, die Stellung Österreichs im EU-Entscheidungsprozess zu veranschaulichen. Die hier vorgelegte Analyse soll dazu anregen, Chancen und auch Schwierigkeiten für Österreich bei der Kooperation mit Partnern in der EU aufzuzeigen. Dies wird zusätzlich durch die Analyse von anderen Kooperationsgruppen in der EU, wie der Nordischen Zusammenarbeit und Visegrád, deutlich gemacht.

1. Mitteleuropa als europäische „Subregion“¹

Der Begriff „Region“ hat sowohl in der Alltagssprache als auch in der Wissenschaft verschiedene Bedeutung. So verwendet etwa der Außenpolitische Bericht 2005 des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten „Region“ in verschiedensten Zusammenhängen: Einerseits von Regionen, die mehrere Staaten umfassen, wie die Region der Großen Seen, Zentralasien, den Westbalkan und die „Danube Region“, aber auch ganze Kontinente wie Lateinamerika einschließlich der Karibik oder die Länder der ozeanischen Region; daneben werden Teile von Staaten damit bezeichnet, wie die Region Kolda im Süden von Senegal, die Region Temesvar in Rumänien und die Nord-West-Region von Namibia.²

Auch in der Wissenschaft wird „Region“ immer wieder unterschiedlich gebraucht. Hier wird in Anlehnung an Andrew Cottey von der Charta der Vereinten Nationen ausgegangen, die im Kapitel VIII von „Regionalen Abmachungen“ (englisch „regional arrangements“) spricht. In dieser Perspektive ist „Europa“ eine Region, Teile davon sind „Subregionen“.³

Die Analyse von Mitteleuropa bezieht sich auf eine geographisch oft nicht genau definierte „subregionale“ Zusammenarbeit, die mehrere benachbarte Staaten umfasst. Eine Zusammenarbeit dieser Art kann folgendermaßen expliziert werden:

[S]ubregionalism can be defined as a process of regularized, significant political and economic interaction among a group of neighbouring states. This interaction usually takes place between national governments, local authorities, private business and civil society actors across a wide range of issues. It tends to be characterized by a relatively low level of institutionalization and to be directed at the

1 Dieser Abschnitt stützt sich auf Vorarbeiten, insbesondere auf den Artikel László J. Kiss/Lucie Königova/Paul Luif, Die „Regionale Partnerschaft“: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 32. Jg., 1/2003, S. 57–75.

2 Außenpolitischer Bericht 2005. Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien o.J. (2006), S. 24, 35, 55, 70, 75, 97, 113, 117, 303.

3 Andrew Cottey, Introduction, in: Andrew Cottey (Hrsg.), Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea, Macmillan–St. Martin’s, Basingstoke–New York 1999, S. 3–7, hier S. 5/6.

specific challenges negotiated by a particular group of — usually — neighbouring states.⁴

In der wissenschaftlichen Diskussion liegen subregionale Strukturen aus ihrer Natur heraus nahe den spezifischen, gemeinsamen Problemen in ihrem Gebiet. Sie ermöglichen ihren Mitgliedern, auf Problemlagen rasch zu reagieren; dabei spielen Flexibilität und Anpassungsfähigkeit eine wichtige Rolle. Jedoch sind Subregionen weder immun gegenüber divergierenden Erfahrungen, wirtschaftlichen Verhältnissen und geopolitischen Konstellationen, noch gefeit vor unterschiedlichen kurz- oder langfristigen Präferenzen und Interessen. Nach Petr Drulák lassen sich bestimmte Kriterien für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in einer Subregion aufstellen, die in Tabelle 1 angeführt sind.

Tabelle 1

Kriterien für eine erfolgreiche Zusammenarbeit in einer Subregion

1	gemeinsame Geschichte
2	ähnliche geopolitische Lage
3	verwandte kulturelle und ethnische Identität
4	ähnliche innenpolitische Umstände
5	vergleichbare wirtschaftliche Leistung und enge Handelsbeziehungen

Quelle: Nach einem unveröffentlichten Manuskript von Petr Drulák, *Zkušnost zemi Beneluxu*, Prag 2000.

Es ist davon auszugehen, dass mit der „Osterweiterung“ der EU diese Art von subregionaler Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen hat. Die institutionelle Struktur der EU war bei ihrer Gründung ja lediglich auf sechs Mitgliedstaaten ausgerichtet. Mit 27 und mehr Mitgliedstaaten muss die Komplexität der Entscheidungsfindung reduziert werden. Eine Möglichkeit besteht eben darin, schon im Vorlauf zu den formellen Entscheidungen Abklärungen zu

4 Renata Dwan, *Subregional, Regional and Global Levels: Making the Connections*, in: Gunilla Herolf (Hrsg.), *Subregional Cooperation and Integration in Europe*, The Swedish Institute of International Affairs, Stockholm 2000 (= Conference Papers 26), S. 81–96., hier S. 81.

treffen. Gleichzeitig ermöglichen solche Koalitionsbildungen den Einfluss kleinerer Staaten bei den Beschlüssen im Rat der Europäischen Union zu stärken.

Die von Renata Dwan und in Tabelle 1 von Petr Drulák dargestellten Kriterien treffen auf eine mögliche Kooperation in Mitteleuropa weitgehend zu. Erste Ansätze zu einer Zusammenarbeit ergaben sich während des Kalten Krieges aber nicht auf oberster staatlicher Ebene, sondern nur zwischen Bundesländern bzw. Teilstaaten. Nach dem Beispiel der ARGE Alp entstand 1978 die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria, die nicht nur Regionen aus demokratischen Staaten umfasste, sondern auch von Slowenien und Kroatien, Teilstaaten des kommunistischen Jugoslawiens, mitbegründet wurde. Nach mehrjährigem Beobachterstatus traten der ARGE Alpen-Adria 1988 auch zwei ungarische Komitate bei.⁵

Mitte der 1980er Jahre begann vor allem unter Intellektuellen in den kommunistischen Staaten eine intensive Diskussion über „Mitteleuropa“. Es war vor allem ein ideologischer Anti-Jalta-Protest, die Ablehnung der willkürlichen Teilung des Kontinents und der Zuordnung des Großteils der Region zum Machtbereich der Sowjetunion. In Österreich wurden diese Bestrebungen vor allem von ÖVP-Politikern um Erhard Busek unterstützt.⁶

Es ergaben sich jedoch immer Probleme mit der Definition von „Mitteleuropa“. Lässt sich diese Subregion „objektiv“ abgrenzen, also als geografisch bestimmter Raum oder auf Grund vorgegebener Interessen? Oder ist sie nur „subjektiv“ zu definieren, auf der Basis von gemeinsamer Kultur und Identität? Letztlich wird die Bestimmung von Mitteleuropa vermutlich beide Aspekte umfassen, da Interessen und Werte nicht scharf getrennt werden können. Eine rezenter Definitionsversuch von George Schöpflin sei hier angeführt. Nach ihm ist die zentraleuropäische Identität ein Amalgam von verschiedenen historisch-politischen Erfahrungen, welche die Region durchgemacht hat. Er führt dabei drei Aspekte an:

5 Zur Mitteleuropadiskussion aus der Sicht Österreichs siehe vor allem Vladislav Marjanović, Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945–1995, Peter Lang, Frankfurt/Main 1998.

6 Für Österreich wurde in und mit Mitteleuropa eine „Chance für die Zukunft“ gesehen; siehe Erhard Busek/Emil Brix, Projekt Mitteleuropa, Ueberreuter, Wien 1986, S. 173.

- a certain *preference for religious or moral metaphors*, rather than say, scientific ones, though both exist;
- a certain *fear of being forever marginal, of not being actors in history*;
- haunted by a sense of *indeterminacy and incompleteness*, of not having a voice, of being disregarded and that completeness, and with completeness the good life, is elsewhere.⁷

Eine erste praktische Umsetzung des wie immer definierten Mitteleuropa-Konzepts führte — paradoxerweise im Monat des „Mauerfalls“, November 1989 — zur Gründung der „Quadrilaterale“ durch Italien, Jugoslawien, Österreich und Ungarn. Diese wurde im Mai 1990 durch den Beitritt der Tschechoslowakei zur „Pentagonale“ erweitert. Schließlich wurde diese Zusammenarbeit, nach dem Beitritt Polens und der Aufnahme von Staaten aus dem ehemaligen Jugoslawien im Jahre 1992 in „Zentraleuropäische Initiative“ (Central European Initiative, CEI) umbenannt. 1996 erhielt die CEI ein Exekutivsekretariat in Triest und hat damit eine kleine permanente institutionelle Struktur erhalten.⁸

Seit dem Beitritt von Montenegro im Juni 2006 umfasst die CEI 18 Staaten in Mittel-, Südost- und Osteuropa. Durch der Aufnahme von Bulgarien und Rumänien in die EU (1. Januar 2007) hat die CEI 9 EU-Mitgliedstaaten und 9 Nicht-EU-Staaten. Mit der EU-Erweiterung nach Zentral- und Osteuropa konzentrieren sich die Aktivitäten der CEI schwerpunktmäßig auf die Nicht-EU-Mitglieder.⁹ Von der Konzentrierung auf den politischen Dialog entwickelte sich die CEI zu einer Organisation, die den Transfer von Know-how und Technologie fördert, die Kontakte von Wirtschaftsunternehmen erleichtert und Direktinvestitionen und Forschung begünstigt sowie die Zivilgesellschaft in den Bereichen Kultur, Medien und Jugend unterstützt. Durch ihre Mitgliederstruktur und mit ihren Aktivitäten ist die CEI jedoch kaum ein Instrument zur Beeinflussung der Entscheidungsfindung in der EU.

7 George Schöpflin, Central Europe: Defining a Thought-Style, in: Central European Political Science Review, 6. Jg., Nr. 21-22, Fall-Winter 2005, S. 26–33, hier S. 32; Hervorhebungen im Original. Dieses Heft des Central European Political Science Review bringt eine Reihe weiterer Artikel zu Mitteleuropa.

8 Informationen finden sich auf der Homepage der CEI, Internet: <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=1>, Zugriff am 4.6.2007.

9 Vgl. etwa Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative, Plan of Action 2007–2009, Tirana, 24.11.2006.

Im Gegensatz zu den Erwartungen konnten die an die Macht gekommenen oppositionellen Bewegungen in Mitteleuropa ihre engen, grenzüberschreitenden Kontakte nur schwer in die postkommunistische Zeit hinüberretten. Die lange unterdrückten und ab 1989 wieder erwachten nationalen Interessen erwiesen sich als sehr stark, wie vor allem der blutige Zerfall Jugoslawiens aufzeigte. Trotzdem entwickelten sich nach 1989 zwei Gebilde zwischenstaatlicher Kooperation in Mitteleuropa, die für die Beeinflussung der Entscheidungsfindung in der EU von mehr oder weniger Relevanz wurden, die Visegrád-Zusammenarbeit¹⁰ und die Regionale Partnerschaft, welche hier genauer zu analysieren sind.

2. Subregionale Zusammenarbeit in der EU

Der Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus 1957 sprach explizit die Zusammenarbeit der Benelux-Staaten an. So hieß es in seinen Bestimmungen (nun Artikel 306 EG-Vertrag, der Artikel verwendet den Begriff „regionale“ Zusammenschlüsse):

Dieser Vertrag steht dem Bestehen und der Durchführung der regionalen Zusammenschlüsse zwischen Belgien und Luxemburg sowie zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden nicht entgegen, soweit die Ziele dieser Zusammenschlüsse durch Anwendung dieses Vertrags nicht erreicht sind.

Diese Benelux-Zusammenarbeit existiert weiterhin.¹¹ Lange Zeit war die Kooperation dieser drei Staaten die einzige „subregionale“ Zusammenarbeit im Rahmen der EG/EU. Mit der Veränderung der EU-Politik der Niederlande, die nun weniger „föderalistisch“ ausgerichtet ist, hat die Benelux-Kooperation in der EU an Gewicht verloren.

Durch den Beitritt Finnlands und Schwedens im Jahre 1995 ist die nordische Zusammenarbeit, wie sie sich schon länger im Nordischen Rat und im Nordischen Ministerrat manifestierte, eine weitere Zusammenarbeit einer Untergruppe von EU-Staaten. Mit der „Osterweiterung“ im Jahre 2004 wurde die seit 1991 bestehende Visegrád-Kooperation eine subregionale Gruppierung von vier mitteleuropäischen Staaten in der EU. Im selben geographi-

¹⁰ In englischsprachiger Literatur wird Visegrád zumeist ohne Akzent geschrieben. Das geschieht im vorliegenden Text bei Zitaten in englischer Sprache.

¹¹ Siehe zur Benelux-Zusammenarbeit Sophie Vanhoonacker, A Revival of the Benelux?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 32. Jg., 1/2003, S. 7–17.

schen Raum entwickelte sich auf österreichische Initiative ab 2001 die Regionale Partnerschaft.

2.1. Die Nordische Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Staaten im Norden Europas (Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland sowie Island) hat eine lange Tradition. Zwischen 1389 und 1521 gab es einen Zusammenschluss von Dänemark und Norwegen mit Schweden (und Finnland, damals integraler Teil Schwedens), der „Kalmarer Union“. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es den „Skandinavismus“, der die Zusammengehörigkeit der skandinavischen Völker betonte, also der Dänen, Schweden und Norweger.¹² Dieses Einheitsgefühl wurde jedoch beschädigt durch die Weigerung Schwedens, Dänemark im Krieg gegen Preußen/Österreich um die Südgrenze Schleswigs 1864 zu Hilfe zu kommen. Probleme ergaben sich 1905 durch die Auflösung der Union Norwegens mit Schweden, wo eine kriegerische Auseinandersetzung nur knapp vermieden wurde.

Der Norden Europas konnte sich aus dem Ersten Weltkrieg heraushalten, 1917/18 errangen Finnland und Island die Unabhängigkeit. In der Zwischenkriegszeit vertiefte sich die Zusammenarbeit der nordischen Staaten. Im Völkerbundsrat war ein Sitz für die nordischen Staaten reserviert, den sie rotierend besetzten.¹³ Die dramatischen Ereignisse des Zweiten Weltkrieges (Besetzung Dänemarks und Norwegens durch Nazi-Deutschland, Angriff der Sowjetunion auf Finnland) führten wieder zu einer verstärkten Kooperation nach 1945. Eine gemeinsame nordische Verteidigungsallianz konnte jedoch nicht geschaffen werden. Auf Grund ihrer Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg traten Dänemark und Norwegen (ebenso wie Island) der NATO bei. Schweden behielt seine Neutralitätspolitik, welche auch das Ziel der finnischen Außenpolitik wurde.¹⁴

1952 gründeten Parlamentarier aus vier nordischen Staaten (finnische Abgeordnete beteiligten sich ab 1955/56) den *Nordischen Rat*, der Versamm-

12 Finnland als nicht-skandinavisches Land war damals als Großfürstentum Teil Russlands.

13 Siehe Preben Bonnén/Michael Søsted, *The Origin, Development and Perspectives of Nordic Co-operation in a New and Enlarged European Union*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32. Jg., 1/2003, S. 19–32, hier S. 22.

14 Bonnén/Søsted, Anmerkung 13, S. 22/23.

lung der Parlamentsabgeordneten aus den nordischen Staaten.¹⁵ Die Parlamente Dänemark, Finnlands, Norwegens und Schwedens entsenden je 20 Abgeordnete, das isländische Parlament 7. Das Plenum des Nordischen Rates trifft sich einmal im Jahr (normalerweise im November). Der Rat ist in Parteigruppen gegliedert und hat fünf Ausschüsse. Beschlüsse des Nordischen Rates müssen entweder vom Nordischen Ministerrat oder von den einzelnen nordischen Staaten umgesetzt werden. Der Nordische Rat hat keine supranationale Stellung. Sein jährliches Budget beträgt etwa 30 Millionen Dänische Kronen (ca. 4 Millionen Euro).

1971 wurde der *Nordische Ministerrat* geschaffen, die Zusammenarbeitsplattform der Regierungen im Norden. Der Nordische Rat und der Nordische Ministerrat haben nun ein gemeinsames Sekretariat in Kopenhagen. Im Nordische Ministerrat treffen sich Minister aus den fünf nordischen Staaten plus Vertreter der drei autonomen Territorien Grönland, den Faröer und Åland. Die Hauptverantwortung für die Arbeit des Nordischen Ministerrates liegt bei den Ministerpräsidenten der nordischen Staaten, welche diese Aufgabe jedoch an die Minister für Nordische Zusammenarbeit delegiert haben. Zusätzlich bestehen noch zehn Formationen des Nordischen Ministerrates.¹⁶ Der Vorsitz rotiert unter den fünf nordischen Staaten. Der Nordische Ministerrat verfügte 2006 über ein Budget von etwa 840 Millionen Dänische Kronen (ca. 113 Millionen Euro); die nordischen Staaten leisteten ihre Beiträge nach dem Brutto-nationalprodukt.¹⁷ Der Nordische Ministerrat finanziert damit voll oder teilweise 30 nordische Institutionen. Außerdem ist er verantwortlich für etwa 1.200 Projekte.¹⁸

Die nordische Zusammenarbeit beruht nach einer Analyse, welche 27 fachkundige nordische opinion leaders befragte, auf fünf fundamentale Bedingungen („fundamental conditions“) und acht Werten („joint Nordic values“), wie sie in Tabelle 2 auf Seite 13 angeführt werden. Diese Punkte kann

15 Informationen zur nordischen Zusammenarbeit siehe auf der Homepage des Nordischen Rates/Nordischen Ministerrates: www.norden.org.

16 Die Formationen sind im Anhang angeführt, Tabelle 7 auf Seite 64.

17 So belief sich der Beitrag Schwedens, des größten nordischen Landes, im Jahre 2006 auf 32,4 Prozent; nach Nordiskt samarbete 2005. Regeringens skrivelse 2005/06:90, Harsund den 16 mars 2006, S. 7.

18 Zahlen nach der Broschüre „Nordic Council of Ministers“, abrufbar unter www.norden.org.

man der Aufzählung von Petr Drulák (Tabelle 1 auf Seite 7) vergleichen; viele von ihnen entsprechen den fünf Elementen von Drulák.

Tabelle 2

Bedingungen und Werte der nordischen Zusammenarbeit

<i>Fundamental conditions:</i>
The Nordic countries have the same social system
The Nordic countries understand each others' languages (more or less)
The Nordic countries stand at the same level of self-realisation (population life style)
The Nordic countries have been using each other as primary frames of reference for many years
<i>Joint Nordic values:</i>
Equality
Confidence
Short power distance
All-inclusive opinions
Flexibility
Respect for nature
Common work ethics
Aesthetics

Quelle: The Nordic Region in an International Perspective. Nordic co-operation in a European framework 2006, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006, S. 13.

Die nordische Zusammenarbeit hat schon in den 1950er Jahren erhebliche Erfolge in der Zusammenarbeit erreicht, so die Nordische Passunion und einen einheitlichen Arbeitsmarkt. Seit 1962 basiert die Zusammenarbeit auf einen zwischenstaatlichen Vertrag, den Vertrag von Helsinki.¹⁹ Ein Kulturabkommen wurde 1972 abgeschlossen, das erste Umweltabkommen 1974. Das

19 In der offiziellen Übersetzung „Treaty of Cooperation between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden (the Helsinki Treaty)“, unterzeichnet am 23.3.1962, zuletzt geändert im September 1995. Im Vertrag wird sowohl der Nordische Rat wie der Nordische Ministerrat geregelt (1971 eingefügt); Siehe www.norden.org/avtal/helsingfors/uk/3-2-2-hfors.asp?lang=6, Zugriff am 1.6.2007.

NORDPLUS-Programm aus 1988 ermöglicht Schüler- und Studentenaustausch.²⁰ Bis heute erstreckt sich die Zusammenarbeit der nordischen Staaten praktisch auf alle Gebiete, ausgenommen die Sicherheitspolitik. Nach einer Meinungsumfrage (ohne Datum) ist 91 Prozent aller Bürger der nordischen Staaten der Nordische Rat und der Nordische Ministerrat bekannt; 74 Prozent sind für eine engere nordische Zusammenarbeit.²¹

Der Beitritt Schweden und Finnlands zur EU 1995 erforderte eine Anpassung der nordischen Zusammenarbeit, denn nun waren 3 von den 5 nordischen Staaten in der EU. Viele Elemente der nordischen Zusammenarbeit verlagerten sich auf die EU-Ebene, etwa wurde die Nordische Passunion praktisch durch Schengen abgelöst. Dabei gelang es, Norwegen und Island an die Schengen-Zusammenarbeit zu assoziieren. Auch der Arbeitsmarkt wird jetzt primär in Brüssel geregelt. Insgesamt wird nach Richtlinien, welche die Minister für nordische Kooperation 2003 verabschiedeten, die Kompatibilität mit den Aktivitäten der EU betont:

[T]he joint Nordic cooperation should focus on bringing Nordic cooperation more in line with the EU agenda and planning the practical complements of the Nordic cooperation structure that suit European cooperation.²²

Eine empirische Untersuchung der Tätigkeit von schwedischen Beamten in EU-Gremien aus 1998 zeigte, dass diese am häufigsten ihre dänischen und finnischen Kollegen kontaktieren und mit ihnen zusammenarbeiten; erst mit Abstand folgen die Kollegen aus Großbritannien.²³ Ein Treffen auf höchster politischer Ebene, die Zusammenkünfte der Regierungschefs der drei nordischen Staaten zur Vorbereitung der Europäischen Räte wurde erst im Jahre 2001 institutionalisiert.²⁴ Die enge Zusammenarbeit im Norden kann nicht darüber hinwegsehen, dass in wichtigen Bereichen der EU die nordischen EU-Mitglieder verschiedene Wege gehen. So ist etwa Finnland lange Zeit viel

20 Siehe dazu Cooperation Nordic Strength, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2002.

21 Nordic Council of Ministers, Anmerkung 18.

22 The Nordic Region in an International Perspective. Nordic co-operation in a European framework 2006, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2006, S. 10.

23 Siehe Anders Sannerstedt, Negotiations in European Union committees, in: Ole Elgström/Christer Jönsson (Hrsg.), European Union Negotiations. Processes, networks and institutions, Routledge, London–New York 2005, S. 97–114, Tabelle 7.7 auf S. 107. Auf diese Studie wird unten noch genauer eingegangen.

24 Björn Månsson, Blocket som inte får vara ett block, in: Hufvudstadsbladet, 6.3.2002.

integrationsfreundlicher als die anderen nordischen EU-Mitglieder gewesen, was etwa die Einführung des Euros nur in Finnland aufzeigt. Entscheidend für die Zusammenarbeit sei in erster Linie, so ein schwedischer Autor, nicht wer der (übliche) Koalitionspartner ist, sondern welche Unterstützung man in der einzelnen Sachfrage erhalten kann.²⁵

Während der Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Amsterdam führte (März 1996 bis Juni 1997), entwickelten die nordischen Staaten eine besondere Art von Kooperation:

The Nordic countries certainly had similar interests in the IGC [intergovernmental conference], all focusing efforts on the environment, employment, openness and the overall goal of preparing for enlargement ... However, there was no united "Nordic bloc", instead the governments opted for co-ordination in relevant issues. The man behind this strategy was Niels Ersbøll ... His advice was that instead of talking with one voice all the time, several Nordic voices should be heard saying similar things, emphasising different details, but co-ordinating so that they would not thwart each other's interests. So even if both Denmark and Sweden gave openness high priority they went forward on separate fronts: Denmark's paper on openness focused mainly on making Council meetings official, whereas the Swedish paper concerned access to documents. The strategy was similar on the two countries' papers on employment.²⁶

Die hier beschriebene „Taktik“ der nordischen Zusammenarbeit bezieht sich also auf das Unterbreiten von Vorschlägen, die nicht identisch sind, sondern vorher von den Staaten miteinander abgesprochen wurden und in der Summe ein gemeinsames Ganzes ergeben.

Schon 1991 eröffnete der Nordische Ministerrat in den Baltischen Staaten Büros, um diese Staaten bei der Erlangung der Unabhängigkeit zu unterstützen. Die EU-Mitgliedschaft der drei baltischen Staaten hat zu einer engeren Kooperation in vielen Bereichen zwischen ihnen und den nordischen Staaten geführt (oft bezeichnet als „NB8“), ohne dass jedoch die baltischen Staaten in den Verbund der nordischen Staaten aufgenommen wurden. Eine Ausnahme

25 Karl Magnus Johansson, Sverige i EU:s institutioner och beslutprocesser, in: Karl Magnus Johansson (Hrsg.), Sverige i EU. Dilemman, institutioner, politikområden, 2. Auflage, SNS Förlag, Stockholm 2002, S. 76–94, hier S. 87.

26 Karl Magnus Johansson/Anna-Carin Svensson, Sweden: Constrained but Constructive?, in: Finn Laursen (Hrsg.), The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome, Odense University Press, Odense 2002 (= Odense University Studies History and Social Sciences, vol. 245), S. 341–357, hier S. 350/351. Niels Ersbøll war der Delegationsleiter Dänemarks bei der Regierungskonferenz; davor war er u.a. Generalsekretär des Rates der EU.

bildet die Nordische Investmentbank (Nordic Investment Bank, NIB). Hier sind die drei baltischen Staaten seit 1. Januar 2005 Vollmitglieder.²⁷ Der Nordische Ministerrat hat im Dezember 2004 Richtlinien verabschiedet, in denen die weitere Zusammenarbeit mit Estland, Lettland und Litauen dargelegt wird.²⁸

2.2. Visegrád

Die Zusammenarbeit der Dissidenten in Mitteleuropa während der Herrschaft des Kommunismus hatte doch politische Effekte nach 1989. Als der neue tschechoslowakische Präsident, Václav Havel, im Januar 1990 nach Polen reiste, begründete er die Idee einer mitteleuropäischen Kooperation in einer Ansprache im Sejm folgendermaßen:

We should not compete with each other to gain admission into the various European organizations. On the contrary, we should assist each other in the same spirit of solidarity with which, in darker days, you protested [against] our persecution as we did against yours.

...

For the first time in history, we have a real opportunity to fill the great political vacuum that appeared in Central Europe after the collapse of the Hapsburg Empire with something genuinely meaningful.²⁹

Diese Initiative führte zu einem informellen Treffen der Präsidenten, Ministerpräsidenten, Außenminister und Parlamentarier aus der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn in Bratislava am 9. April 1990.³⁰ Dort wurde beschlossen, an einer gemeinsamen politischen Deklaration zu arbeiten. Im November 1990, bei der Gipfelkonferenz der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Paris, lud der ungarische Ministerpräsi-

27 The Nordic Region, Anmerkung 22, S. 35.

28 Guidelines for the Nordic Council of Minister's cooperation with Estonia, Latvia and Lithuania 2006-2008, NSK 70/2004, Reg. No. 730101400404/10.12.04.

29 Zitiert nach Václav Havel, Warsaw, 25 January, 1990, in: Andrej Jagodzinski (Hrsg.), The Visegrad Group. A Central European Constellation. Publication on the occasion of the 15th Anniversary of the Visegrad Group, International Visegrad Fund, Bratislava 2006, S. 79/80, hier S. 80.

30 An diesem Treffen nahmen auch die Außenminister Österreichs, Italiens und Jugoslawiens als Beobachter teil, siehe Jiří Dienstbier, Visegrad: The first phase, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 41/45, hier S. 41.

dent, József Antall, die leitenden Politiker aus Polen und der Tschechoslowakei nach Ungarn ein.³¹

Am 15. Februar 1991 kam es zuerst zum Treffen der Vertreter aus den drei Staaten in Budapest. Sie einigten sich, jährliche Treffen der Präsidenten und Ministerpräsidenten zu organisieren. Auch die Außen- und Verteidigungsminister sollten regelmäßige Treffen abhalten.³² Noch am selben Tag begaben sich die Staatenvertreter nach Visegrád.³³ Dort wurde die „Deklaration über Zusammenarbeit der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, der Polnischen Republik und der Ungarischen Republik mit dem Ziel der Europäischen Integration“ unterzeichnet.³⁴ Das Dokument unterschrieben zwei Präsidenten (Václav Havel und Lech Wałęsa) und ein Ministerpräsidenten (József Antall).³⁵ Die Deklaration definierte gemeinsame Ziele wie die Wiedererlangung staatlicher Souveränität (zu diesem Zeitpunkt standen noch sowjetische Truppen auf dem Territorium dieser Länder), die Beseitigung aller Überreste des Totalitarismus, den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft sowie die Einbindung in die europäischen Integrations- und Kooperationsforen. Sie legte auch praktische Schritte fest, wie diese Ziele zu erreichen seien. Die Regierungen wollten sich auf gemeinsame Standpunkte festlegen, sich in Sicherheitsfragen konsultieren und die persönlichen Kontakte zwischen den Bürgern sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern. Institutionen waren in der Deklaration jedoch nicht vorgesehen.³⁶ Die Visegrád-Gruppe war

31 Géza Jeszenszky, The origins and enactment of the "Visegrad Idea", in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 60–62, hier S. 60.

32 Dienstbier, Anmerkung 30, S. 42/43.

33 Im Jahr 1335 fand im 60 Kilometer nördlich von Budapest am Donauknie gelegenen Visegrád auf Einladung des ungarischen Königs Karls I. das Treffen mit König Johann von Böhmen und Kasimir von Polen statt. Auf dieser Konferenz der drei Könige wurden einerseits polnisch-böhmische Streitigkeiten geschlichtet und andererseits beschlossen, den Warenverkehr mit dem Westen, unter Ausschluss des auf die lukrativen Hoheitsrechte pochenden Wien, auf den Weg Prag-Brünn bzw. für Ostungarn über Krakau umzuleiten. Nach Paul Lendvai, Die Ungarn. Eine tausendjährige Geschichte, Goldmann, München 2001, zuerst 1999, S. 79.

34 Dieser und die folgenden Abschnitte stützen sich auf Jan Růžička/Michal Kořan, Totgesagte leben länger. Die Visegrád-Gruppe nach dem EU-Beitritt, in: Osteuropa, 56. Jg., 10/2006, S. 27–39, hier S. 29–31.

35 Der Grund lag in der nur symbolischen Rolle des ungarischen Präsidenten (damals Árpád Göncz), siehe Ákos Engelmayer, Fanfares and frictions, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 46/47, hier S. 46.

36 Der Text der Deklaration ist in der (nicht-offiziellen) englischen Version abgedruckt in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 236/237.

nicht als internationale Organisation konzipiert, sondern vorerst nur als loses Forum für Konsultationen.

Sehr bald, mit dem Zerfall der Tschechoslowakei, der Zeit von Ministerpräsident Klaus in Tschechien und der Ära Mečiar in der Slowakei, stagnierte die Visegrád-Zusammenarbeit. Erst mit dem Abtritt dieser Regierungen 1998 wurde die Kooperation wieder belebt. Dazu kam, dass Polen, Tschechien und Ungarn bei der Vorbereitung auf den NATO-Beitritt auf eine engere Abstimmung angewiesen waren. Im Mai 1999 kam es daher auf Initiative von Václav Havel zu einem erneuten Treffen in Bratislava, um die Slowakei wieder stärker in die Zusammenarbeit einzubinden. Da jedoch das Amt des Präsidenten in der Slowakei vakant war, trafen sich anstelle der Staatsoberhäupter die vier Ministerpräsidenten und die Außenminister. Man einigte sich auf eine konkrete Zusammenarbeit auf ministerieller Ebene. Die vier Staaten wollten ihre Außenpolitik besser koordinieren, indem sie regelmäßige Expertentreffen vereinbarten, bei denen gemeinsame Standpunkte erarbeitet werden sollten. Sie wollten ihre Grenz- und Einwanderungspolitik in Vorbereitung auf den EU-Beitritt koordinieren und gemeinsam gegen illegale Migration, illegalen Waffenhandel, Drogenschmuggel, organisierte Kriminalität und Terrorismus vorgehen. Damit wurde die Kooperation zwischen den Beamten der Ministerien verstärkt, welche seither den Stützpfeiler der Visegrád-Kooperation gebildet haben; diese wird nun auch kurz „V4“ bezeichnet.

Ein bedeutender Meilenstein war die Schaffung des Internationalen Visegrád-Fonds (International Visegrad Fund, IVF) im Jahre 2000. Dem Fonds steht ein gemeinsam ernannter Direktor vor, ein kleines Sekretariat hat seinen Sitz in Bratislava. Damit wurde zumindest ein Teilaspekt der Visegrád-Kooperation institutionalisiert. Die Entscheidungen des Fonds werden vom Rat der Botschafter kontrolliert und von der Konferenz der Außenminister als oberster Instanz beschlossen. Im Jahre 2006 stand dem IVF ein Budget von 3,34 Millionen Euro zur Verfügung, das sich aus den Beiträgen der vier Mitgliedstaaten (jeweils 800.000 Euro) und den „leftovers“ aus 2005 (140.000 Euro) zusammensetzte. Die Mittel des IVF werden auf vier Programme verteilt: Die „Standard Grants“, und die „Small Grants“ beziehen sich auf das Gebiet der kulturellen Zusammenarbeit. Dazu gibt es noch das „Visegrad Scholarship Programme“ für Doktorats- und post-master Studien auf öffentlichen Universitäten im Visegrád-Raum. Schließlich bezieht sich das „Visegrad Strategic Programme“ auf die Unterstützung von strategischen, längerfristigen

Projekten, die von den vier Visegrád-Staaten durchgeführt werden und jährlich von den Ministern beschlossen werden. In den meisten Programmen werden auch Projekte außerhalb des Visegrád-Raumes unterstützt. So bekam 2005 das Theater Brett aus Wien für sein „Mitteleuropäisches Theaterkarussell“ einen „Standard Grant“ von 20.000 Euro. Im Rahmen des Strategischen Programms wurden 2005 auch 170.000 Euro für Projekte in der Ukraine vorgesehen. Hier zeigt sich deutlich die Ausrichtung des Fonds auch auf die Nachbarländer.³⁷

2002 kritisierte der ungarische Ministerpräsident Orbán die tschechische und slowakische Regierung wegen der Beneš-Dekrete. Daraufhin wurde der Visegrád-Gipfel im Frühjahr 2002 abgesagt. Auch im Vorlauf zum EU-Beitritt kam es zu Unstimmigkeiten zwischen den Visegrád-Ländern. Die Abstimmung zwischen den Staaten über die Fragen der Beitrittsverhandlungen funktionierte nicht.³⁸ So gab es etwa Differenzen in Bezug auf den Vorschlag der Europäischen Kommission, Übergangsfristen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in den „alten“ EU-Staaten festzulegen. Dazu gab es Zweifel, ob eine Zusammenarbeit aller Visegrád-Staaten nach ihrem Beitritt zur NATO und zur EU überhaupt noch sinnvoll sei.

Doch seit diesen Beitritten hat sich Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Staaten weiter verstärkt. Eine Schlüsselposition nehmen dabei die Visegrád-Koordinatoren ein, die in den jeweiligen Außenministerien tätig sind. Seit dem EU-Beitritt haben die Koordinatoren sogar deutlich mehr Arbeit. Der Koordinationsbedarf und damit die Anzahl der Treffen und Konsultationen auf politischer wie auch auf Beamten-Ebene sind deutlich gewachsen. Allein auf Ebene der Ministerpräsidenten, Minister und Parlamentarier fanden 2005 zwanzig Treffen statt.³⁹

Die im Mai 2004 in Kroměříž (Tschechien) verabschiedete Deklaration der Regierungschefs betonte bereits, dass die Visegrád-Gruppe als ein wichtiges Element der (sub-)regionalen Zusammenarbeit bestehen bleiben sollte. Die Deklaration hob die Bedeutung der weiteren Kooperation innerhalb der EU

37 Daten nach dem Annual Report 2005, International Visegrad Fund, Bratislava 2006; vgl. auch die Homepage www.visegradfund.org.

38 Siehe Růžička/Kořan, Anmerkung 34, S. 35.

39 Siehe Růžička/Kořan, Anmerkung 34, S. 31, Details siehe unten.

hervor und unterstrich die erfolgreiche Weiterführung der europäischen Integration. Zur Kooperation führte sie aus:

The cooperation of the Visegrad Group countries will continue to focus on regional activities and initiatives aimed at strengthening the identity of the Central European region. In this context, their cooperation will be based on concrete projects and will maintain its flexible and open character.

...

The Visegrad Group countries are committed to closely cooperating with their nearest partners in the Central European region. They are also ready to cooperate in specific areas of common interest with countries within the wider region, with other regional groupings in Europe as well as with third countries and international organizations.⁴⁰

In der Außenpolitik der Visegrád-Gruppe steht die Ost- und Südosteuropapolitik im Zentrum. Seit dem EU-Beitritt bringen die Visegrád-Staaten ihre diesbezüglichen Vorstellungen in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ein. Eine besondere Rolle spielten sie dabei während der „Orangen Revolution“ in der Ukraine.

Bei diesen außenpolitischen Aktivitäten ergeben sich auch Anknüpfungspunkte mit der Regionalen Partnerschaft (dazu unten). So setzen sich Ungarn und die Slowakei für eine Intensivierung der Kooperation mit den Balkan-Staaten ein. Da Slowenien und Österreich besonderes Interesse für den Balkan-Raum haben, findet Balkan-Politik der Visegrád-Gruppe vorwiegend im Format der Regionalen Partnerschaft statt, so etwa mit der Kosovo-Initiative oder der Unterstützung der EU-Beitrittsbestrebungen Kroatiens.⁴¹

Bei der politischen Kooperation der V4 dominieren die EU-Themen. Als Beispiel seien die Aktivitäten im Jahre 2005 angeführt.⁴² Neben den Zusammenkünften der Außenministern zählten zu den wichtigen Minister-Treffen der Visegrád-Staaten die Treffen der Verkehrsminister, der Minister für regionale Entwicklung, der Kulturminister, der Finanzminister, der Umweltminister und der Justizminister.⁴³ Auch militärische Aspekte der Außenpolitik werden in der Gruppe diskutiert. So trafen sich am 10. Dezember 2005 die Generalstabs-

40 Zitiert nach Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 239.

41 Siehe Růžička/Kořan, Anmerkung 34, S. 38.

42 Die folgenden Informationen wurden entnommen aus Jacek Gajewski, Poland's Regional Policy, in: Yearbook of Polish Foreign Policy 2006, S. 169–187, hier S. 174/175.

43 Vgl. dazu die Tabelle in Gajewski, Anmerkung 42, S. 177; siehe Tabelle 8 auf Seite 65 im Anhang.

chefs der vier Visegrád-Staaten in Budapest, um über die militärischen Aspekte des Kampfes gegen den Terrorismus zu diskutieren.⁴⁴

Die Präsidenten der vier Staaten trafen sich am 30. September 2005 in Wisła (Polen). Vertreter der EU-Ausschüsse der Parlamente kamen dreimal zusammen. Die Regierungschefs bzw. ihre Vertretungen trafen sich in diesem Jahr viermal (dreimal in Budapest, im Dezember in Brüssel). Sie diskutierten dabei vor allem die Lage nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden und die Probleme im Zusammenhang mit der Finanziellen Vorausschau (den zukünftigen Budgets der EU 2007–2013). Dem Treffen der Regierungschefs am 30. August 2005 wohnte auch Kommissionspräsident Barroso bei. Bei der nächsten Zusammenkunft (2. Dezember 2005) war Premierminister Blair anwesend, der die Visegrád-Partner zu Reduzierungen in den zukünftigen EU-Budgets überreden wollte. Die Visegrád-Staaten waren dem nicht abgeneigt, forderten aber leichteren Zugang zu den Strukturfonds, was jedoch von Großbritannien abgelehnt wurde. Die Verhandlungen wurden noch erschwert durch die slowakische Position, welche die Vorschlägen der Briten guthieß unter der Voraussetzung, dass die Slowakei zusätzliches Geld für die Stilllegung des Atomkraftwerkes Bohunice bekäme.

Bei einem Teil der Treffen der Regierungschefs der V4 wurden auch der österreichische Bundeskanzler und der slowenische Ministerpräsident hinzugezogen, womit sich das V4-Treffen dann in ein Treffen der Regionalen Partnerschaft verwandelte. Die Innenminister der V4 trafen sich meist im Rahmen in der Salzburg Gruppe, die auch Österreich und Slowenien umfasst und daher ebenfalls ein Teil der Regionalen Partnerschaft ist.

Die Kooperation der Visegrád-Staaten kann auch nach dem parteiideologischen Links-Rechts-Schema beurteilt werden. So wird nach einer ungarischen Analyse die Visegrád-Zusammenarbeit im linken Parteispektrum weniger hoch eingeschätzt. Ungarn und die V4 seien schwach, haben keinen Einfluss auf die Entscheidungen der EU; sie sollten sich deshalb eng an den *main stream* der EU-Außenpolitik (GASP) halten. Eine unabhängige Konzeption der ungarischen Außenpolitik wäre weder vernünftig noch glaubwürdig. Die Rechte will dagegen größere Einflussmöglichkeiten für Ungarn im

44 András Simonyi, Visegrad Cooperation: A 15-year-old success story, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 96/97, hier Bildunterschrift auf S. 97.

Karpathen-Becken erreichen. Dabei wird neben der Visegrád-Kooperation (als die Kooperation in der Nord-Süd-Achse) auf die Regionale Partnerschaft (als Ost-West-Zusammenarbeit) hingewiesen.⁴⁵ Bezeichnend für die Debatte zwischen Links und Rechts ist die Einschätzung Polens. Die ungarische Rechte betont die Bedeutung der polnisch-ungarischen Achse, während für die Linke Visegrád eher eine Zusammenarbeit der kleineren Staaten ist, in der Polen eigentlich zu starkes Gewicht habe. Dieser Konflikt äußerte sich beim Besuch des russischen Präsidenten Putin in Budapest im März 2006. Die oppositionelle Rechte kritisierte das Verhalten der linken ungarischen Regierung, da diese nicht Solidarität mit der (rechten) Regierung Polens gezeigt hätte und die Zusammenarbeit mit Russland im Energiebereich bevorzugen würde.⁴⁶ Trotz dieser ideologischen Differenzen hat die Visegrád-Kooperation alle parteipolitischen Auseinandersetzungen überdauert.

Die Visegrád-Staaten entwickelten auch Kooperationen mit anderen sub-regionalen Gruppen in Europa. So fand schon am 27. September 1991 in New York ein erstes Treffen zwischen den Außenministern von Visegrád und der Benelux-Staaten statt. Die Benelux-Vertreter versprachen den Ministern aus den Visegrád-Ländern, sich für eine rasche Mitgliedschaft dieser Staaten bei der EU einzusetzen. Sie boten auch Informationen über die Schaffung und den Aufbau der Benelux-Zusammenarbeit an.⁴⁷ Seit 2001 kam es dann zu regelmäßigen Treffen zwischen Benelux und Visegrád.⁴⁸ 2003 wurden auf Arbeitsgruppenebene die Gruppe der Nationalen Koordinatoren eingerichtet, deren Treffen von der „V4-Benelux Task Force“ vorbereitet werden. Gebiete der (zukünftigen) Zusammenarbeit sind etwa Schengen, *Euro Contrôle Route*,⁴⁹ Infrastruktur, Umwelt, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Jugend.⁵⁰

45 Julia Hamberger, The Future of the Visegrad Cooperation from the Hungarian Perspective, in: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 15. Jg., 3-4/2006, S. 91–107, hier S. 100/101.

46 Hamberger, Anmerkung 45, S. 102.

47 Dienstbier, Anmerkung 30, S. 43.

48 Jiří Paroubek, Visegrad Group celebrates its fifteenth anniversary, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 14/15, hier S. 15.

49 *Euro Contrôle Route* is a group of European Transport Inspection Services working together to enhance the quality of enforcement in order to improve road safety in compliance with road transport legislation and to promote fair competition; siehe www.euro-controlle-route.eu/ecr/.

50 B.M.J. Hennekam, Benelux and the Visegrad Group, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 189/190.

Kontakte bestehen seit 2002 auch mit dem Nordischen Ministerrat, die nun bedeutsamer sind als die Zusammenarbeit mit Benelux.⁵¹ Der litauische Präsident Vytautas Landsbergis wollte 1991 einen Beobachter zum Visegrád-Treffen entsenden. Dies gelang jedoch nicht.⁵² Es gab lange Zeit keine Kontakte zwischen der Visegrád-Gruppe und der Gruppe der Baltischen Staaten, jedoch Treffen zwischen dem polnischen und litauischen Parlament. Die Zusammenarbeit zwischen Polen und Litauen spielte eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der „Orangen Revolution“ in der Ukraine.⁵³ Die Frage der Visa für Reisen in die USA wird nun zwischen den baltischen Staaten und den Visegrád-Ländern diskutiert. Es ergaben sich auch Kontakte der Visegrád-Staaten mit Japan und Mercosur, wobei die Verbindungen von außereuropäischer Seite gesucht wurden. Hier könnten Fragen des Tourismus und der kulturellen Zusammenarbeit diskutiert werden.⁵⁴

2.3. Regionale Partnerschaft⁵⁵

Schon bald nach dem EU-Beitritt Österreichs im Januar 1995 wurde darauf hingewiesen, dass Österreich Verbindungen mit gleichgesinnten Partnern in der Union suchen sollte, damit in einer umfassenden Strategie Österreich seine Interessen in der EU durchsetzen könne.⁵⁶ Es ist nicht verwunderlich, dass diese Anregung von wirtschaftlicher Seite kam, denn die Anpassung an neue Rahmenbedingungen war nicht nur Sache der Politik, sondern vor allem auch Aufgabe der Wirtschaft selbst. Österreichische Wirtschaftsunternehmen erkannten schon früh die Bedeutung der Märkte in Mittel- und Osteuropa.

51 Per Unckel, The importance of regional cooperation, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 205/206.

52 Vytautas Landsbergis, The new picture of Europe, in: Jagodzinski (Hrsg.), Anmerkung 29, S. 194/195.

53 Gerhard Besier, Das Europa der Diktaturen. Eine neue Geschichte des 20. Jahrhunderts, Deutsche Verlags-Anstalt, München 2006, S. 481.

54 Informationen vom Außenministerium in Prag.

55 Teile dieses Abschnittes beruhen auf dem Artikel von László J. Kiss/Lucie Königova/Paul Luif, Die „Regionale Partnerschaft“: Subregionale Zusammenarbeit in der Mitte Europas, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 32. Jg., 1/2003, S. 57–75.

56 Österreichs Zukunft sichern. Das Förderungsprogramm der Wirtschaftskammern für die neue Legislaturperiode, Wirtschaftskammer Österreich, Wien, Januar 1996, S. 35.

Handel mit und Direktinvestitionen in diesem Raum hatten nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 hohe Zuwachsraten.⁵⁷

In der Außenpolitik vernachlässigte Österreich hingegen die mitteleuropäischen Nachbarstaaten. Die noch ungewohnte Teilnahme an den EU-Entscheidungsprozessen nach dem EU-Beitritt 1995 band große Teile der außenpolitischen Bürokratie. In der Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP kam es zu Spannungen, welche die Regierungsarbeit lähmte. Während der EU-Präsidentschaft Österreichs im zweiten Halbjahr 1998 gelang es, die konkreten Verhandlungen mit der ersten Gruppe der Beitrittswerber in die Wege zu leiten; besondere Initiativen oder Ideen zur Beschleunigung der EU-Erweiterung blieben aber aus.

Die Maßnahmen der 14 EU-Staaten gegen die neue ÖVP-FPÖ-Regierung in Österreich vom 3. Februar 2000 brachten den Abbruch der bilateralen, offiziellen Beziehungen der Vierzehn zu Österreich. In der Folge konnte sich Österreich an den bilateralen Vorbereitungen der EU-Entscheidungsprozesse nur erschwert beteiligen. Einen wichtigen Grund für die problematische österreichische Position charakterisierte damals ein Beamter des Außenministeriums: „Österreich fehlen in Europa die natürlichen Partner zur Sicherung seiner Interessen“.⁵⁸ Beim Politischen Gespräch des Europäischen Forums in Alpbach, Ende August 2000, betonte daher Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) wie wichtig es sei, „dass wir gemeinsam ein System der Partnerschaft aufbauen“, in der man „gemeinsame Interessen sucht und findet“.⁵⁹

Die EU-14 mussten schließlich im September 2000 ihre Maßnahmen gegenüber Österreich ohne Bedingungen beenden. Österreich wurde wieder voll in die Entscheidungsprozesse der EU „integriert“. Außenministerin Ferrero-Waldner führte dennoch die Idee einer „Strategischen Partnerschaft“

57 Vgl. die Daten in Alexis Wintoniak, Die Regionale Partnerschaft. Perspektiven in der erweiterten Union, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Günther Burkert-Dottolo/Stefan Karner (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Verlag für Geschichte und Politik–Oldenbourg, Wien–München 2005, S. 525–545, hier S. 530–539.

58 Christian Prosl, Die bevormundete Nation, in: Die Presse, 19.8.2000. Wintoniak (Anmerkung 57, S. 540) formulierte drastisch: „Angesichts des ‚Verrats‘ durch die 14 Staats- und Regierungschefs erhielt die alte Verbundenheit zu seinen Nachbarn für Österreich neue Bedeutung“.

59 Nach Michael Fleischhacker, Strategische Partnerschaft in Zentraleuropa, in: Der Standard, 31.8.2000, S. 6.

weiter.⁶⁰ Sie plädierte für eine Vertiefung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit Österreichs mittel- und osteuropäischen Nachbarn. Die geographischen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Gegebenheiten in der Region legten die Ausgestaltung besonderer Beziehungen Österreichs mit den künftigen neuen Mitgliedern der EU nahe. Diese Partnerschaft sollte aus zwei Phasen bestehen:

- In der ersten Phase werde es darum gehen, eine Bestandsaufnahme des Vorhandenen vorzunehmen und die Intensivierung der traditionellen Nachbarschaftspolitik zu konkretisieren sowie den Beitritt sowohl im bilateralen als auch im EU-Zusammenhang vorzubereiten.
- In einer zweiten Phase solle die Strategische Partnerschaft jene gemeinsamen Interessen identifizieren, welche nach dem Beitritt die Grundlage für eine Interessengemeinschaft zentraleuropäischer Staaten abgeben könne, ähnlich wie jene der Benelux- oder der nordischen Staaten.⁶¹

Die Außenministerin schlug vor, zweimal jährlich, jeweils vor den Tagungen des Europäischen Rates am Ende der jeweiligen EU-Präsidentschaft, Zusammenkünfte mit Vertretern aus der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarns, Sloweniens und Polens einzuberufen. Gleichzeitig kündigte Außenministerin Ferrero-Waldner die Schaffung einer „Österreich-Plattform“ an, mit der die eigene Bevölkerung über Österreichs Chancen und die Herausforderungen in der EU-Osterweiterung informiert werden sollte. Hier zeigten sich somit zwei Wirkrichtungen der „Partnerschaft“ ab. Einerseits sollten außenpolitische Partner in Mitteleuropa gefunden werden, andererseits sollte diese Partnerschaft auch die innenpolitische Verpflichtung mit sich brin-

60 Später sagte Ferrero-Waldner, dass die Erfahrungen des Frühjahrs 2000 „höchstens ein zusätzliches Argument, die Regionale Partnerschaft zu schaffen, und keineswegs der Hauptgrund“ waren; siehe Benita Ferrero-Waldner, Die Regionale Partnerschaft. Österreichs Nachbarschaftspolitik als Baustein der Europäischen Integration, in: Andreas Khol/Günther Ofner/Günther Burkert-Dottolo/Stefan Karner (Hrsg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004, Verlag für Geschichte und Politik–Oldenbourg, Wien–München 2005, S. 477–492, hier S. 481.

61 Benita Ferrero-Waldner, Strategische Partnerschaft und europapolitische Herausforderungen. Vortrag von der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten, vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und internationale Beziehungen und der Österreichischen Liga für die Vereinten Nationen, Wien, 12.2.2001. Englische Version: Benita Ferrero-Waldner, Strategic Partnership and Political Challenges in Europe, in: Slovak Foreign Policy Affairs, 2. Jg., 1/2001, S. 97–106.

gen, die Interessen der Nachbarstaaten in die österreichische Entscheidungsfindung einfließen zu lassen. Das war auch als Spitze gegen den Regierungspartner FPÖ gedacht, der damals mit der Kritik an der EU-Erweiterung heftig um Wählerstimmen warb.

In den vorbereitenden Gesprächen ging es um grundlegende inhaltliche und institutionelle Fragen. Österreich wollte seinen Partnern bewusst kein fertig ausformuliertes Konzept vorlegen und Österreich als politisches Zentrum der Region etablieren.⁶² Von den Partnern gab die Regierung Ungarns als erste ein positives Signal, die Antwort der tschechischen Regierung auf die österreichische Initiative der Regionalen Partnerschaft war hingegen eher „lauwarm“. Doch auch Budapest wies darauf hin, dass die Regionale Partnerschaft keinen ungünstigen Einfluss auf die schon existierenden Strukturen der Visegrád-Zusammenarbeit ausüben dürfe.⁶³

Auf Einladung der österreichischen Außenministerin trafen schließlich die Außenminister der Tschechischen Republik, Ungarns, Sloweniens, der Slowakei und Österreichs sowie der Staatssekretär der Republik Polen am 6. Juni 2001 in Wien zu einer Regionalkonferenz zusammen; alle Staaten hatten die Einladung angenommen. Auf der Konferenz wurde die Zusammenarbeit dieser Staaten in „Regionale Partnerschaft“ umbenannt, um möglichen Verwechslungen mit dem oft im sicherheitspolitischen Zusammenhang gebrauchten Terminus „strategisch“ vorzubeugen.⁶⁴ Gleichzeitig wurde vereinbart, keine separaten institutionellen Strukturen aufzubauen. Daher gibt es weder ein spezielles Sekretariat noch einen Amtssitz. Die Partnerschaft versteht sich als „lockere und pragmatische Allianz, die direkt über die Außen- und Fachminister der teilnehmenden Staaten organisiert wird und in Bezug auf europapolitische Themen in und um die jeweiligen EU-Foren geschieht“.⁶⁵

In Österreich wurde die Initiative zur Regionalen Partnerschaft sowohl von Regierungspartner FPÖ als auch von der Opposition mit Skepsis verfolgt.⁶⁶ Dessen ungeachtet lud im November 2001 der SPÖ-Vorsitzende Alfred

62 Ferrero-Waldner, Anmerkung 60, S. 481.

63 Kiss/Königova/Luif, Anmerkung 55, S. 64/65.

64 Ferrero-Waldner, Anmerkung 60, S. 482.

65 Ferrero-Waldner, Anmerkung 60, S. 482.

66 Vgl. etwa Herbert Lackner/Otmar Lahodynsky, Jahrmarkt der Eitelkeiten, in: profil, 1.10.2001, S. 32–35.

Gusenbauer selbst zu einem „Zentraleuropäischen Forum sozialdemokratischer Parteivorsitzender“ nach Wien ein. Daran nahmen Vertreter aus allen Ländern der Regionalen Partnerschaft und Kroatien teil. Diskutiert wurden die Frage einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in Europa und die EU-Erweiterung. Weitere Themen waren die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen und die Integration der verschiedenen Kulturen in der Gesellschaft.⁶⁷

Das zweite Treffen der Außenminister im Rahmen der Regionalen Partnerschaft fand am 29. Juni 2001 in Bratislava statt. Am dritten Außenminister-Treffen in Portorož (Slowenien) wurde ein detailliertes gemeinsames Aktionsprogramm verabschiedet. Darin wurde die Bedeutung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit hervorgehoben, die Verstärkung der ökonomischen Zusammenarbeit, vor allem auf dem Gebiet der Infrastruktur, betont und das besondere Gewicht der kulturellen Zusammenarbeit für die mitteleuropäischen Staaten aufgezeigt. Der Beginn der Kooperation auf den Gebieten der Sozialpolitik, der Gesundheit und der Umwelt wurde begrüßt. Angeregt wurde ein Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe. Den Bildungsministern sollte eine Expertengruppe für Geschichtslehrbücher vorgeschlagen werden.⁶⁸ Auch ein verstärkter Austausch von Beamten der Außenministerien wurde vereinbart. Dazu kamen vorbereitende Treffen in den Brüsseler EU-Vertretungen zur Koordination europapolitischer Positionen. Nur ein Teil dieser Vorhaben wurde auch verwirklicht.

Am vierten Treffen der Außenminister der Regionalen Partnerschaft in Buchlovice (Tschechien) am 4. Juli 2003 wurde neben der Frage des EU-Verfassungsvertrages erstmals über die Situation in Südosteuropa diskutiert. Diese Thematik sollte ein Schwerpunkt der Regionalen Partnerschaft werden. Im Juli 2004 erstellten dann die Staaten der Regionalen Partnerschaft ein Kosovo-Papier, das einen Beitrag zur EU-internen Debatte leistete.⁶⁹

Am fünften Außenminister-Treffen in Warschau, 12. Januar 2005, wurde über die Ukraine, über die Umsetzung der EU-Nachbarschaftspolitik diskutiert

67 Gusenbauer: Zentraleuropäisches Forum sozialdemokratischer Parteivorsitzenden berät Erweiterung, Sozialdemokratische Korrespondenz, 11.11.2001.

68 Joint Press Release. Mimeo, issued by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia, Department for European Integrations and Economic Relations, Portorož, 14 October 2002.

69 Kosovo-Papier, in: Die Presse, 10.7.2004; Ferrero-Waldner, Anmerkung 60, S. 485.

und ein gemeinsames Treffen mit den Außenministern der Westbalkanländer vereinbart.⁷⁰ Bei dieser Budapester Westbalkan-Konferenz der Regionalen Partnerschaft (10./11. Oktober 2005) sprachen sich die Teilnehmer für die konkrete Unterstützung dieser Region aus. Es kam zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe, um den Staaten des Westbalkans konkretes Transformations-Know-how und Hilfestellung in wichtigen Bereichen wie Binnenmarkt, Stärkung der Zivilgesellschaft, Umwelt oder den Zugang zu EU-Mitteln anzubieten. Diese Aktivitäten wurden später „Budapester-Prozess“ genannt.⁷¹

Das siebente Treffen der Außenminister der Regionalen Partnerschaft in Wien am 14. September 2006 verabschiedete ein Papier unter dem Titel „Food-for-Thought Paper on Possible Measures in Support of Serbia“. Es schlug konkrete Maßnahmen der EU für die Heranführung Serbiens an die Union vor. Am 12. Februar 2007, im Vorfeld der Sitzung des Rats Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen in Brüssel lud die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik ihre Kollegen aus den Partnerstaaten zu Beratungen über Serbien ein. Sie trat für die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Serbien über das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen ein, wobei als Voraussetzung nur mehr die unmissverständliche Ankündigung der „vollen Kooperation mit dem [Haager] Kriegsverbrechertribunal“ durch die serbische Regierung gefordert werden sollte. (Das Food-for-Thought Papier hatte noch eine „volle Zusammenarbeit“ von Serbien verlangt.) Die Staaten der Regionalen Partnerschaft koordinierten ihre Position im Rat nun in diese Richtung. Trotz anfänglichen Widerstands von Großbritannien, den Niederlanden, Schwedens und Finnlands wurde die Position der Regionalen Partnerschafts-Staaten übernommen. Somit fordert die EU für den Annäherungsprozess Serbiens an die EU lediglich „glaubhafte Schritte“ in Richtung Zusammenarbeit mit dem Tribunal in Den Haag.⁷²

Die Plattform „Kultur-Mitteuropa“ ist die kulturelle Rahmenorganisation innerhalb der Regionalen Partnerschaft. Sie dient der aktiven Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Projekte, die in der

70 Ferrero-Waldner, Anmerkung 60, S. 485.

71 Informationen nach Jun Saitoh, Eine Bilanzziehung der Regionalen Partnerschaft als ein Instrument der Sicherheitspolitik Österreichs. Seminararbeit im Forschungsseminar „Österreichs Außenpolitik im Wandel“ von Univ.-Prof. Ingfried Schütz-Müller, Wintersemester 2006/07, 28.3.2007, S. 13.

72 Saitoh, Anmerkung 71, S. 15/16.

Hauptstadt des jeweiligen EU-Ratsvorsitzlandes umgesetzt werden. So wurde etwa im Juni 2005 unter dem Motto „form and nonform“ eine von Ungarn kuratierte Ausstellung in Luxemburg präsentiert, die mitteleuropäische Gemeinsamkeiten und Differenzen in der Architektur aufzeigte. Im Oktober 2005 fand in London ein Dokumentarfilmfestival statt, das in Mitteleuropa unterschiedlich wahrgenommene Perspektiven zur Erweiterung der EU vorstellte.⁷³

Von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit der Regionalen Partnern ist die inneren Sicherheit, deren Gewicht nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 noch zunahm. Die Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung, der „Salzburg Deklaration“ durch die Innenminister der sechs Partnerstaaten im Juli 2001 war der formelle Beginn der „Salzburg-Gruppe“.⁷⁴ Die Umsetzung erfolgte auf mehreren Ebenen. Auf der strategischen und operativer Ebene besteht sie unter anderem aus hochrangigen Expertentreffen auf bilateraler Ebene. Auf der politischen Ebene finden bilaterale Ministertreffen zur laufenden Evaluierung sowie informelle Dialogforen (etwa das Forum Salzburg) zwischen den Innenministern der sechs Partnerländer statt. Schließlich hat Österreich mit seinen Nachbarstaaten (Ungarn, der Slowakei, Slowenien und Tschechien) Verträge zur Vertiefung der Polizeizusammenarbeit unterzeichnet.⁷⁵ Bei dieser Zusammenarbeit der Salzburg-Gruppe ist Österreich der Organisator, während jeder Partnerstaat halbjährlich den Vorsitz innehat.⁷⁶ Besondere Bedeutung bekommt die Sicherheitszusammenarbeit der Salzburg-Gruppe bei der Ausdehnung des Schengen-Raumes auf die EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa. Basierend auf den in den letzten Jahren geschaffenen engen Kooperationsstrukturen will Österreich ein „Operatives

73 Außenpolitischer Bericht 2005, Anmerkung 2, S. 199.

74 Siehe Sicherheitspartnerschaften. Mehr Sicherheit in einem erweiterten Europa. Forum Salzburg. Sicherheit und Erweiterung. Dialog der Innenminister, Broschüre des Bundesministerium für Inneres, Präsidialsektion, Wien 2001. Dort ist auch der Text (englisch/deutsch) der Gemeinsamen Erklärung abgedruckt.

75 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Österreich vertieft Polizeikooperation mit Tschechien, Presseaussendung des Innenministeriums, 18.7.2005.

76 Saitoh, Anmerkung 71, S. 18.

Netzwerk Mitteleuropa“ aufbauen, in das auch andere Länder, wie Bulgarien und Rumänien, eingebunden werden sollen.⁷⁷

2.4. Vergleich von Visegrád und Regionaler Partnerschaft

Vergleicht man die Kontakte zwischen den Visegrád-Staaten und den Regionalen Partnern, so fällt auf, dass etwa die Treffen der Minister im Rahmen der Visegrád-Kooperation viel häufiger stattfinden und mehr Ressorts abdecken als die Treffen von Ministern aus der Regionalen Partnerschaft. Neben den schon erwähnten Treffen der Außenminister und der Innenminister (als Salzburg-Gruppe) haben sich im Zusammenhang mit der Regionalen Partnerschaft seit 2001 nur die Wirtschafts- und Arbeitsminister mehrmals getroffen (2001, 2002 und 2003, jeweils in Salzburg). Die anderen Ressortchefs haben sich bisher nur jeweils einmal getroffen: Landwirtschaftsminister (2001, mit Kroatien), Umweltminister (2002), Sozial- und Familienminister (2002), Gesundheits- und Jugendminister (2002) und die Verkehrsminister (2001); diese Treffen fanden stets in Österreich statt.⁷⁸ Die Treffen der Regierungschefs aus den Staaten der Regionalen Partnerschaft fanden praktisch immer am Rande von Visegrád-Zusammenkünften statt. So waren am oben erwähnten Treffen der Premierminister aus den vier Visegrád-Staaten mit Kommissionspräsident Barroso (Budapest, 30. August 2005) auch die Regierungschefs aus Österreich und Slowenien anwesend.

Neben diesen offiziellen und offiziösen Treffen beruht die EU-Kooperation der Staaten Mitteleuropas auf der informellen Zusammenarbeit zwischen vorbereitenden Entscheidungsträgern. Das betrifft die Beamten in den Ministerien, welche sich auf verschiedene Weise, etwa bilateral, in Bezug auf Arbeitsgruppensitzungen im EU-Rat und in sonstigen Kooperationsforen begegnen. Diese *ad hoc* Zusammenarbeit ist ein wichtiges Element zur Stärkung der Stellung der Staaten Mitteleuropas in der EU. Sie lässt sich jedoch nicht von oben dekretieren, sondern beruht auf ähnlicher Sicht von Problemen, übereinstimmenden Interessenslagen und schließlich auch auf persönlichen Beziehungen. Gerade hier hat die Visegrád-Zusammenarbeit

77 Schengen: Österreichisches Sicherheitskonzept zu möglicher Schengenerweiterung, Bundesministerium für Inneres, Wien, Presse Artikel Nr. 4306 vom Montag, 18. Juni 2007 [Internet: <http://www.bmi.gv.at/presse/>].

78 Nach Informationen des österreichischen Außenministeriums.

gewisse Vorteile, wird sie doch von relevanten Entscheidungsträgern eher als „bottom-up“ Kooperation betrachtet, während die Regionale Partnerschaft mehr für eine „top-down“ Angelegenheit angesehen wird.⁷⁹ Aber auch die stärkeren Kontakte der Minister aus den Visegrád-Staaten können als Indikator angesehen werden, dass zwischen diesen Staaten die Problemsicht und die Interessenlagen ähnlicher sind als etwa mit Österreich.

Bei der Zusammenarbeit in Mitteleuropa verläuft die Trennlinie nicht immer exakt zwischen Visegrád und Regionaler Partnerschaft. So kam es im EU-Verfassungskonvent zu einer Kooperation von 18 kleineren und mittleren Staaten. Schließlich legten am 6. Mai 2003 neun Länder einen Text bezüglich der Reform der EU-Institutionen vor. Darunter fanden sich neben den beiden federführenden Staaten Österreich und Finnland auch Ungarn, Slowenien, die Slowakei und Tschechien sowie die drei baltischen Staaten. Polen vertrat bei der EU-Institutionenreform hingegen einen ganz anderen Standpunkt.⁸⁰

Die Regionale Partnerschaft hat im Bezug auf den Westbalkan, aber auch im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik gegenüber der Ukraine wichtige Inputs in den EU-Entscheidungsprozess gegeben. In der Politik der inneren Sicherheit ist diese Zusammenarbeit von Bedeutung, auch für die EU. Außerhalb dieser „Nischen“ wird die Kooperation in Mitteleuropa jedoch von Visegrád geprägt. So gibt es eine kulturelle Zusammenarbeit im Rahmen der Regionalen Partnerschaft, die Plattform „Kultur-Mitteleuropa“. Die Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten ist jedoch durch den Internationalen Visegrád-Fonds auf eine institutionelle Basis gestellt, welche eine Vielzahl von kulturellen Aktivitäten finanziell unterstützt.

In der Deklaration von Kroměříž sprechen die Visegrád-Staaten überdies vom „strengthening the identity of the Central European region“.⁸¹ Für Autoren ist dies eines der wichtigsten Ziele, nämlich eine „cooperation constructed on the basis of a Central European regional identity (self-awareness)“.⁸² Vise-

79 So bei Interviews im tschechischen Außenministerium.

80 Lorenz Birklbauer, Die kleinen und mittleren Länder und ihre gemeinsamen Beiträge im EU-Konvent, in: Hannes Farnleitner (Hrsg.), Unser Europa — gemeinsam stärker. Die Kooperation der Klein- und Mittelstaaten im EU-Konvent, MMC Media Med Consulting, Wien 2004, S. 143–160, hier S. 155/156.

81 Siehe die Auszüge aus der Deklaration auf Seite 20.

82 Hamberger, Anmerkung 45, S. 105; die Autorin anerkennt, dass die Entwicklung einer solchen Identität „needs as much time as the espousal of democracy“, ebenda.

grád soll also eine mitteleuropäische Identität schaffen und damit auch die Zusammenarbeit der Völker stärken. Österreich und Slowenien nehmen bei der Bildung dieser Identität offensichtlich nicht teil. Damit werden ihre Bevölkerungen nicht Teil des „Wir-Gefühls“ in der zentraleuropäischen Region. Die Zusammenarbeit der Staatsbürger kann dadurch auf der psychologischen Ebene erschwert werden.

3. Österreich und die Tschechische Republik als Mitglieder der EU

3.1. Österreich

Eine wirtschaftliche Krise, die vor allem mit Problemen in der Verstaatlichten Industrie verbunden war, gab in *Österreich* zu Mitte der 1980er Jahre den entscheidenden Anstoß, eine Mitgliedschaft in der EU zu erlangen. Bis dahin war vor allem die Neutralität als Hindernis für den Beitritt angesehen worden. Nach intensiven innenpolitischen Debatten, insbesondere zwischen den beiden Regierungsparteien SPÖ (als zögernder Partner) und ÖVP (als drängende Partei), wurde im Juli 1989 — also noch vor dem Fall der Berliner Mauer — der Beitrittsantrag bei den damaligen Europäischen Gemeinschaften gestellt.⁸³

Dieser Antrag enthielt eine Neutralitätsklausel. Die Neutralität verlor jedoch sukzessive, bedingt durch das Ende des Kalten Krieges, zumindest außenpolitisch an Relevanz. Damit die neuen Mitglieder voll an der Entwicklung der GASP teilnehmen, wurde in die Schlussakte des Beitrittsvertrages eine Erklärung zur GASP aufgenommen. Darin erklärten die Kandidatenländer, dass sie „bereit und fähig sein werden, zum Zeitpunkt ihres Beitritts für die verschiedenen Bereiche gültige Politik der Union zu unterstützen“. Ohne Österreich zu erwähnen, aber deutlich auf Österreich als einzigem Land mit einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Neutralität gemünzt, wurde ein Absatz eingefügt, in dem davon ausgegangen wurde, dass „die rechtlichen

83 Siehe dazu und zum folgenden vor allem Paul Luif, *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Braumüller, Vienna 1995, und Paul Luif (Hrsg.), *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, Böhlau, Wien–Köln–Weimar 2007.

Rahmenbedingungen in den beitretenden Ländern am Tag ihres Beitritts mit dem Besitzstand der Union in Einklang stehen werden“.

Schon im November 1993 wurde in einer Protokolleintragung des Ministerrats die Neutralität ganz eng definiert, nämlich dass „Österreich nicht zur militärischen Teilnahme an Kriegen, zum Beitritt zu Militärbündnissen und zur Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet verpflichtet ist.“ Damit war die Abkehr von einer umfassenden, „aktiven Neutralitätspolitik“ festgeschrieben worden. Zusätzlich wurde in die österreichische Bundesverfassung ein neuer Artikel 23f eingefügt, der auch verfassungsrechtlich die volle Teilnahme an der GASP absichern sollte.⁸⁴

Die erste große Herausforderung nach dem am 1. Januar 1995 erfolgten EU-Beitritt war die Präsidentschaft, der Vorsitz im Rat der EU, im zweiten Halbjahr 1998. Österreich war damit das erste der 1995 beigetretenen Länder, das diese Funktion übernahm. Es übernahm die Präsidentschaft nach Großbritannien und vor Deutschland. Die Regierung begann schon sehr früh mit den Vorbereitungen. Mitte 1996 wurde im Außenministerium ein „Exekutivsekretariat für die Organisation der EU-Präsidentschaft“ unter Staatssekretärin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) eingerichtet. Die inhaltliche Vorbereitung der Präsidentschaft und die Gesamtkoordination wurde vom Außenministerium (Außenminister Wolfgang Schüssel, ÖVP) gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt (Bundeskanzler Viktor Klima, SPÖ) durchgeführt.⁸⁵

Diese gemeinsame inhaltliche Vorbereitung hatte seinen Grund im Konflikt über die die Federführung in EU-Angelegenheiten. Während der Beitrittsverhandlungen lag der Schwerpunkt der Beziehungen zur EU im Außenministerium. Nach dem Beitritt wollte das Bundeskanzleramt stärkeren Einfluss auf die EU-Politik, denn nun war sie, so SPÖ-Vertreter, zur Innenpolitik geworden.

84 Mit dem Vertrag von Amsterdam (in Kraft am 1.5.1999) mussten die Bestimmungen des Artikel 23f BVG erheblich ausgeweitet werden, denn mit Amsterdam kam es zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU.

85 Zur österreichischen EU-Präsidentschaft siehe etwa Alexander Schallenberg/Christoph Thun-Hohenstein, Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998, Manz, Wien 1999, und Paul Luif, The Austrian EU Presidency: Analysis and Comment, in: Paul Luif/Karin Oberegelsbacher (Hrsg.), Austria, Finland and Sweden: The Initial Years of EU Membership, Federal Academy of Public Administration, Vienna 1999, S. 219–238.

Die Koordinierung der EU-Präsidentschaft erwies sich daher als schwierig. Eine erfolgreiche Koordination in der Großen Koalition mit zwei fast gleichwertigen Partnern hing letztlich vom guten Willen aller Beteiligten ab. Dazu galt und gilt in Österreich das „Ressortprinzip“, der Bundeskanzler hat keine Richtlinienkompetenz gegenüber den Ministerien, die weitgehend selbständig agieren. Die Problematik der Abstimmung der EU-Politik zeigte sich allein schon bei der Erstellung der Ziele und Schwerpunkte der österreichischen Präsidentschaft; diese umfassten schließlich einen umfangreichen Katalog, wo die beiden Regierungsparteien und jedes Ministerium ihre/seine Lieblingsthemen einfügten.

Paradoxerweise war das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Kommission in Pörtschach, 24./25. Oktober 1998, einberufen, um über die „Zukunft Europas“ zu diskutieren, einer der Höhepunkte der Präsidentschaft. Die kurz vorher von Tony Blair angekündigte britische Unterstützung einer europäischen militärischen Verteidigungskapazität gab den Diskussionen in Pörtschach eine überraschende Dynamik.

Trotz monatelanger Vorbereitung war der Europäische Rat in Wien,⁸⁶ 11./12. Dezember 1998, ein wenig spektakuläres Ereignis. Die österreichischen Entscheidungsträger hatten schon vor dem Gipfel beschlossen, keine substantiellen Vereinbarungen über die besonders umstrittene „Agenda 2000“ (der finanziellen Perspektive mit Blick auf die zukünftige EU-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa) herbeizuführen. Diese in Wien deutlich zu Tage tretende Risikoscheu der Österreicher war dann auch einer der Hauptkritikpunkte an der österreichischen Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 1998. Weiters wurde die Übertragung des „Proporz-Denkens“, des ständigen Ausgleichs zwischen SPÖ und ÖVP, auf die EU-Ebene moniert. Die Koordination zwischen der Wiener Zentrale und der österreichischen Ständigen Vertretung in Brüssel habe nur schlecht funktioniert. Auch wurde die „Ankündigungsdiplo-matie“, etwa bei nicht abgestimmten Initiativen für eine EU-weite Besteuerung von Zinserträgen, getadelt. Gelobt wurde vor allem die professionelle Durchführung der Präsidentschaft durch einen sehr „jungen“ Mitglied-

86 Seit dem Gipfel von Nizza, Dezember 2000, finden alle Europäischen Räte, die Gipfelkonferenzen der EU, in Brüssel statt.

staat.⁸⁷ Intern brachte die erste EU-Präsidentschaft Österreichs einen Modernisierungsschub der bundesstaatlichen Verwaltung, die Verwendung von E-Mail und Internet wurde umfassend eingeführt. Zudem wurde in vielen Ministerien die Präsidentschaft eher von jüngeren und überdurchschnittlich vielen weiblichen Beamten organisiert.

Als „vermutlich wichtigste[r] Erfolg“ der österreichischen Präsidentschaft war die Aufnahme substantieller Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberstaaten der ersten Gruppe (der so genannten „Luxemburg-Gruppe“).⁸⁸ Mit diesen sechs Beitrittskandidaten (Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern) konnten somit die ersten Verhandlungskapitel eröffnet werden. Die davon ausgeschlossenen Kandidaten der zweiten Gruppe (später „Helsinki-Gruppe“ genannt), vor allem Lettland, Litauen und die Slowakei, kritisierten umso heftiger, dass sich Österreich nicht für die Gleichbehandlung mit ersterer Gruppe eingesetzt hatte.⁸⁹

Während der ÖVP-FPÖ-Regierungen wurde in zwei Bundesministeriengesetzen (aus 2000 und 2003) die Kompetenzen zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Außenministerium deutlicher abgegrenzt, zusätzlich wurden nun beide Behörden von ÖVP-Politikern geleitet. Dem Außenministerium gab man die volle Kompetenz der Koordinierung der EU-Politik. Das Bundeskanzleramt behielt sich jedoch Angelegenheiten von fundamentaler Bedeutung vor, etwa die Zukunftsdebatte, die EU-Erweiterung und die Fragen der Finanziellen Perspektive 2007–2013. Dazu kamen noch die Vorbereitung der Europäischen Räte und die Kontrolle der Implementation von EU-Recht in Österreich. Die letztere Aufgabe hatte auch mit der föderalen Struktur Österreichs zu tun; das Bundeskanzleramt überprüfte, ob die Bundesländer EU-Recht (zeitgerecht) umsetzten.

Die zweite österreichische EU-Präsidentschaft (erste Hälfte 2006, nach den Briten und vor den Finnen) war schon eine „Routineangelegenheit“. Viele der Beamten, die intensiv an der Durchführung der ersten Präsidentschaft

87 Diese Punkte stammen aus einem Protokoll eines vertraulichen Treffens der 14 EU-Botschafter in Wien; siehe Otmar Lahodynsky, „Angst vor Fehlern“, in: profil, Nr. 3, 18.1.1999.

88 So Schallenberg/Thun-Hohenstein, Anmerkung 85, S. 155.

89 Mit der zweiten Gruppe wurden die substantiellen Verhandlungen auf Grund eines Beschlusses am Europäischen Rat in Helsinki (während der finnischen EU-Präsidentschaft, Dezember 1999) aufgenommen.

beteiligt waren, waren auch bei der Abwicklung der zweiten Präsidentschaft involviert. Wieder übernahm ein „Exekutivsekretariat“ die technische Durchführung. Die inhaltliche Gestaltung lag bei der „Sektionsleitergruppe“, die gemeinsam vom Bundeskanzleramt (Bundeskanzler Schüssel, ÖVP) und vom Außenministerium (Außenministerin Plassnik, ÖVP) geführt wurde. Da hier keine politischen Gegensätze bestanden, gab es diesbezüglich keine Probleme bei der Koordinierung der Positionen.

Für die zweite EU-Präsidentschaft wurde von Österreich gemeinsam mit Finnland ein Programm für ein Jahr erstellt. Die Erstellung des Programms war mit einigem Aufwand verbunden. Aber wie schon während der ersten Präsidentschaft, spielte es kaum eine Rolle bei der Durchführung der Präsidentschaft. Diese war vor allem anfänglich von auswärtigen Ereignissen geprägt, so von der Energiekrise (vorübergehende Einstellung der Gaslieferungen aus Russland) und der Auseinandersetzungen mit militanten Islamisten wegen der Mohammed-Karikaturen in Dänemark. Österreich versuchte in beiden Fällen zu vermitteln. Vor allem im Falle der Karikaturen wurde es wegen seiner Zurückhaltung kritisiert.

Das Hauptziel der Präsidentschaft war, das Vertrauen in die EU wieder zu stärken, nach den negativen Voten zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden.⁹⁰ Dazu gab es verschiedenste „Events“, wie etwa der „Sound of Europe“-Gipfel in Salzburg zum 250. Geburtstag von Mozart (27./28. Januar 2007). Hochrangige Politiker, Intellektuelle und Künstler diskutierten über die Zukunft Europas. Am Europatag, 9. Mai 2007, wurden „Cafés d’Europe“ organisiert, um in Wiener Kaffeehausstradition über Europa zu sprechen. Fußballspiele mit prominenten europäischen Politikern fanden ebenfalls statt. Die Financial Times kommentierte, dass Wolfgang Schüssel „may not be running the most politically spectacular presidency of the EU, but he is certainly offering a wide variety of social events“.⁹¹ Schon im März 2006, kritisierte der konservative finnische Politiker Jari Vilen, dass die österreichische Präsidentschaft „all show“ sei und zuwenig Entscheidungen treffe.⁹²

90 Siehe dazu die Rede von Bundeskanzler Schüssel vor dem Europäischen Parlament, Rede des Vorsitzenden des Europäischen Rates, Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel, Europäisches Parlament, 18.1.2006 [www1.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/1801schuesselredeep.html].

91 Observer, Schüssel’s soccer diplomacy, in: Financial Times, 20.4.2006.

92 Observer: Finn-ger pointing, in: Financial Times, 29.3.2006.

Eine wichtige Entscheidung wurde dennoch während der österreichischen Präsidentschaft gefällt, nämlich über die so genannte „Dienstleistungsrichtlinie“. Hier konnte sich Österreich auf einen Kompromiss stützen, der sowohl im Europäischen Parlament zwischen den beiden großen Parteigruppen, der Europäischen Volkspartei und den Europäischen Sozialisten, als auch zwischen den europäischen Sozialpartnern gefunden wurde. Dieser Kompromiss ging aber nicht soweit in der Liberalisierung der Dienstleistungen in EU-Raum, wie sie der ursprüngliche Entwurf der EU-Kommission (der „Bolkestein-Entwurf“) vorgesehen hatte.

Dies wurde vor allem von den EU-Staaten in Mittel- und Osteuropa kritisiert, da sie ihre komparativen Vorteile nicht ausnutzen konnten. So sind etwa Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen und gewisse soziale Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen worden.⁹³

In seiner abschließenden Rede vor dem Europäischen Parlament betonte Bundeskanzler Schüssel, dass die österreichische Präsidentschaft einen „zweigleisigen Ansatz“ gewählt habe, nämlich einerseits ein Europa der „konkreten Projekte“ anzubieten und andererseits die Verfassungsdebatte und damit die Diskussion zur „Zukunft Europas mit den Bürgern zu beginnen und mit Leben zu erfüllen“.⁹⁴ In der Rede erwähnte Schüssel auch die Bekräftigung der Beitrittsperspektive für die Staaten des westlichen Balkans. Dies war ein Erfolg der österreichischen Präsidentschaft, denn beim informellen Treffen der Außenminister (Gymnich) in Salzburg, 10./11. März 2006 trat vor allem Frankreich gegen zu große Zusagen der EU an die südosteuropäischen Staaten ein.⁹⁵ Die Erklärung der Außenminister enthielt aber auch einen Hinweis auf die „Aufnahmefähigkeit“ der EU, ein Begriff, auf den Österreich beim Beginn der Verhandlungen mit der Türkei im Oktober 2005 beharrt hatte.

Kritik an der österreichischen Präsidentschaft von den mitteleuropäischen Partnerstaaten wurde, wie schon erwähnt, am Kompromiss der Dienstleistungsrichtlinie geübt. Aber es gab auch einen grundlegenden Tadel an der

93 Siehe nun Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.1006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, Amtsblatt der EU, L 376 vom 27.12.2006, Artikel 2.

94 Rede von Bundeskanzler Schüssel vor dem Europäischen Parlament, 20.6.2006 [www1.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/2006SchuesselEP.html].

95 Friederike Leibl, Paris boykottiert Balkan-Annäherung, in: Die Presse, 11.3.2006.

Präsidentschaft: Bei der Vorbereitung der Präsidentschaft wurden die Partner nicht miteinbezogen.

3.2. Tschechische Republik⁹⁶

Die Tschechische Republik hatte im Januar 1996 den Beitrittsantrag bei der EU gestellt. Mehr als acht Jahre später, am 1. Mai 2004 wurde sie, gemeinsam mit sieben anderen mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern, Mitglied der EU.

Die tschechische europapolitische Landschaft lässt sich grob in vier Strömungen unterteilen: Internationalisten, Europäer, Atlantiker und Autonomisten.⁹⁷ Die *Internationalisten* unterstützen eine Vertiefung der Integration bei gleichzeitiger Stärkung der transatlantischen Beziehungen. Diese finden sich vor allem in der Mitte des politischen Spektrums und in der gemäßigten Linke: bei der Christdemokratische Union-Tschechoslowakische Volkspartei (KDU-ČSL), bei der Partei der Grünen (SZ) und der Tschechische Sozialdemokratische Partei (ČSSD).⁹⁸ Für die *Europäer* hat die Vertiefung der EU Vorrang vor den euroatlantischen Beziehungen. Es gibt diese bei der Linken, in der ČSSD und im kleinen euro-aktivistischen Flügel der Kommunistische Partei Böhmens und Mährens (KSČM). Die *Atlantiker* lehnen eine über die intergouvernementale Kooperation hinausreichende Integration ab. Für sie haben die Beziehungen zu den USA und zu Großbritannien absolute Priorität. Die Atlantiker finden sich zumeist rechts der politischen Mitte, vor allem die Führung der Demokratischen Bürgerpartei (ODS) und Staatspräsident Vaclav Klaus gehören dazu. Sie werden zumeist als euroskeptisch betrachtet, bezeichnen sich selbst aber als „eurorealistisch“ und nehmen die vorher genannten Einstellungen als „euro-idealistisch“ wahr. Der Beteiligung an der EU-Entscheidungsfindung messen die Atlantiker keine große Bedeutung bei, sie wollen sich mehr auf die bilateralen Beziehungen konzentrieren. Die *Autono-*

96 Dieser Abschnitt beruht auf Informationen, die in Prag im März 2007 durchgeführt wurden. Dabei wurden Beamte im Amt des Ministerpräsidenten, im Außenministerium und im Umweltministerium interviewt. Außerdem wurde ein Interview in der Ständige Vertretung der Tschechischen Republik in Brüssel im April 2007 durchgeführt.

97 Die Informationen zur Europapolitik der tschechischen Parteien sind aus Vladimír Handl, Entspannte Übungen. Tschechien und Deutschland in der EU, in: Osteuropa, 56. Jg., 10/2006, S. 51–63, hier S. 53–55.

98 Die Abkürzungen beziehen sich jeweils auf die tschechische Bezeichnung der Parteien.

misten werden in erster Linie vom konservativen Flügel der KSČM gestellt, der die EU als Instrument der großen kapitalistischen Staaten betrachtet, insbesondere Deutschlands.

Trotz dieser Spaltung gibt es einige Gemeinsamkeiten in der EU-Politik unter den tschechischen Parteien: (1) so streben alle politischen Parteien nach einer gleichberechtigten Behandlung ihres Landes in der EU; (2) sie halten an den vier Freiheiten der EU fest (und betonen das Interesse an der Aufhebung der Übergangsperiode für die Freizügigkeit der tschechischen Arbeitskräfte, vor allem am deutschen und österreichischen Arbeitsmarkt); (3) sie sind für die Fortsetzung der EU-Erweiterung, vor allem in Richtung Westbalkan.⁹⁹

Die seit Januar 2007 amtierende Regierung besteht aus den Mitte-Rechts-Parteien ODS, KDU-ČSL und den Grünen. Sie sicherte ihre Mehrheit auf Grund der Tolerierung von zwei „Dissidenten“ aus der ČSSD. Ministerpräsident ist Mirek Topolánek von der stärksten Regierungspartei, der ODS. Für die Europapolitik ist der Stellvertretende Ministerpräsident, Alexandr Vondra (ebenfalls ODS), zuständig. Damit wurden dem von den Grünen nominierten Außenminister, Fürst Karl Schwarzenberg, die EU-Agenden entzogen. Im Kabinett des stellvertretenden Ministerpräsidenten gibt es zwei Sektionen. Eine beschäftigt sich dem Inhalt der EU-Politik der Tschechischen Republik, darunter auch mit dem programmatischen Teil der Vorbereitung der tschechischen EU-Präsidentschaft. Die Aufgabe der zweiten Sektion ist die organisatorische Vorbereitung der Präsidentschaft. Sie besteht aus drei Abteilungen. Die erste ist für die logistische und organisatorische Vorbereitung zuständig.¹⁰⁰ Die zweite Abteilung führt die finanziellen Angelegenheiten und die Material-Beschaffung durch. In der dritten Abteilung wird die Pressearbeit und die Internet-Seite vorbereitet.

Die Aktivitäten der Tschechischen Republik sollen hier kurz an Hand des Umweltpolitik dargestellt werden. Zu Beginn der 1990er Jahre war die Umweltpolitik ein wichtiges politisches Thema, denn die Hinterlassenschaft

99 Vladimír Handl, Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft, Analysen aus der tschechischen Republik der Friedrich Ebert Stiftung, Nr. 3, Mai 2007, S. 4.

100 Sie wird von einem Beamten geleitet, der als Gast im Exekutivsekretariat der zweiten österreichischen EU-Präsidentschaft gearbeitet hat.

des kommunistischen Regimes in diesem Bereich war katastrophal. Es wurden eine Menge Gesetze beschlossen, wirtschaftliche Instrumente eingesetzt und viele Investitionen durchgeführt. Nachdem sich der Zustand der Umwelt verbessert hatte, wurde die Umweltpolitik weniger relevant, Wirtschafts- und Sozialpolitik standen nun im Vordergrund. Seit geraumer Zeit hat Umweltpolitik wieder einen höheren politischen Stellenwert.

Zu den wichtigen Veränderungen nach dem EU-Beitritt im Umweltministerium, wie auch in den anderen Ministerien, war die Schaffung einer Abteilung für die EU-Politik. Diese EU-Abteilungen der Ministerien koordinieren ihre Politik in einer wöchentlichen Sitzung (am Montag), wo dann auch Weisungen an die Ständige Vertretung für die kommenden Ratsarbeitsgruppen erteilt werden. Das Umweltministerium hat dabei eine politisch starke Stellung, denn Umweltminister Martin Bursík ist zugleich Vorsitzender der Grünen.

Nach Aussagen von Beamten des tschechischen Umweltministeriums befindet sich Tschechien in Umweltfragen etwa in der Mitte der EU-Staaten. Tschechien hat etwa für strengere Vorschriften bei der Abfallbeseitigung plädiert. Eine Kooperation mit den anderen Visegrád-Staaten ist im Umweltbereich oft von Nutzen. So wurde im Herbst 2006 ein Memorandum zum nachhaltigen Bergbau von den vier Visegrád-Ländern verabschiedet. Zum Import von Abfall aus Deutschland gab es hingegen keine einheitliche Position. Jedenfalls ist das tschechische Umweltministerium besonders aktiv bezüglich der Zusammenarbeit mit den anderen Visegrád-Staaten. Nützlich sind dabei die Kontakte in den unteren Entscheidungsebenen; doch hängt viel von der Persönlichkeit der Beamten ab. Der Visegrád Fonds kann auch für Umweltbelange genutzt werden. Aber auch Kontakte zu Österreich und Deutschland haben im Umweltbereich lange Tradition.

Die wichtigen Beschlüsse in der EU-Politik der Tschechischen Republik werden durch einen „EU-Ausschuss“ koordiniert. In diesem sitzen hohe Vertreter aller Ministerien (Vize-Minister), er wird vom Stellvertretenden Ministerpräsident Vondra geleitet. Er trifft sich jeden Dienstag um 14 Uhr. In ihm werden die tschechischen Positionen zu Coreper I und II festgelegt. Die Aufgabe des Ausschusses ist einerseits politischen Input in den Entscheidungsprozess zu geben, andererseits Konflikte zwischen Ministerien zu lösen. Die Weisungen an die Ständige Vertretung in Brüssel für die Coreper-Sitzungen werden vom Amt des Ministerpräsidenten erteilt. Etwa einmal im Monat trifft sich der

EU-Ausschuss auf der Ebene der Minister. Er wird dann direkt vom Ministerpräsidenten geleitet.

Die Ständige Vertretung der Tschechischen Republik in Brüssel hat mehr Spielraum als die Ständigen Vertretungen der „alten“ EU-Mitgliedstaaten, denn wie auch bei den anderen Vertretungen der mittel- und osteuropäischen Staaten bekommt die tschechische Ständige Vertretung weniger Weisungen aus der Hauptstadt. Die tschechische Bürokratie besitzt noch nicht das Detailwissen über die vielen Fragen, die in Brüssel zur Entscheidung anstehen. An den Sitzungen der Rats-Arbeitsgruppen und der anderen Ausschüsse nehmen auch mehr die Beamten der Ständigen Vertretung und weniger die Beamten aus der Hauptstadt Prag teil als dies bei den „alten“ Mitgliedstaaten der Fall ist.

Tschechien wird in der ersten Hälfte 2009 die EU-Präsidentschaft übernehmen. Die Tschechische Republik wird dabei in der Mitte einer „Trio-Präsidentschaft“ sein, Frankreich wird die Präsidentschaft das Halbjahr vor Tschechien, Schweden das Halbjahr nach Tschechien übernehmen. Für die organisatorischen Vorbereitungen ist, wie schon oben erwähnt, eine Sektion im Kabinett des stellvertretenden Ministerpräsidenten zuständig. Inhaltlich wurde ein erster Programm-Entwurf von der Regierung am 28. Februar 2007 verabschiedet. Nach Aussagen von Beamten (der Entwurf wurde noch nicht veröffentlicht) wird das Motto der Präsidentschaft ein „Europa ohne Barrieren“ („Europe without barriers“) sein. Tschechien wird für offene Konkurrenz, für die volle Implementation der vier Freiheiten und für eine liberale Außenhandelspolitik der EU eintreten.

Zu wichtigen Themen der Präsidentschaft sollen folgende Bereiche zählen:

- Sichere und nachhaltige Energie
- Reform des EU-Budgets, der finanziellen Vorausschau
- Reform der EU-Landwirtschaftspolitik
- Beitrittsverhandlungen mit Kroatien abschließen
- Westbalkan
- Europäische Nachbarschaftspolitik
- Transatlantische Beziehungen, Gipfel EU-USA

- Wahlen zum Europäischen Parlament (Juni 2009) und neue Kommission
- Ende verschiedener Übergangsfristen

Der Programm-Entwurf wird mit den Sozialpartnern, den Abgeordneten, den regionalen und lokalen Behörden diskutiert werden. Auch ein Seminar mit Wissenschaftlern ist vorgesehen. Kontakte über das Präsidentschaftsprogramm mit den anderen Trio-Staaten (Frankreich, Schweden) werden wegen der Wahlen in Frankreich erst Mitte 2007 hergestellt werden. Es ist auch geplant, mit den anderen Visegrád-Staaten das Programm zu diskutieren.

4. Der Rat der EU als Zentrum der Durchsetzung nationaler Interessen

In den für die EU charakteristischen Entscheidungsstrukturen besitzt der Rat als die Vertretung der Mitgliedstaaten die Schlüsselfunktion, die er aber seit der Einheitlichen Europäischen Akte (in Kraft am 1. Juli 1987) immer mehr mit dem Europäischen Parlament teilt. Er „besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln“ (Artikel 203 EG-Vertrag). Aber der Rat der Minister ist nur die Spitze des Eisberges. Zumindest 70 Prozent der Entscheidungen werden schon in den Arbeitsgruppen des Rates und im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV, nach der französischen Abkürzung Coreper) getroffen.¹⁰¹

In den Rats-Arbeitsgruppen sitzen Beamte aus den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten und/oder Diplomaten aus ihren Ständigen Vertretungen, die permanent in Brüssel stationiert sind. In diesen Arbeitsgruppen werden die zur Entscheidung anstehenden Dossiers verhandelt. Die Verhandlungen im Rat der EU haben dabei eine besondere Qualität. Erstens sind diese Verhandlungen nicht eine einmalige Angelegenheit, sondern finden *fortlaufend* statt. Das erschwert unredliches oder manipulatives Verhalten, denn die Verhandler treffen sich immer wieder. Daher ist der Anreiz für die Staatenvertreter hoch,

101 Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace, *The Council of Ministers*, 2. Auflage, Palgrave Macmillan, Basingstoke–New York 2006, S. 228.

sich konstruktiv zu verhalten und entsprechend einem Verhaltenskodex zu handeln.¹⁰²

Die Verhandlungen im Rat finden nicht bilateral statt, sondern laufen in einem „begrenzten multilateralen“ Rahmen statt. Im Gegensatz dazu wären Verhandlungen in der UNO „unbegrenzt multilateral“. Multilaterale Verhandlungen haben eine besondere Charakteristik:

In a multilateral forum, coalition-building is a typical pattern, under both unanimity and majority decision rules. Coalitions simplify complex negotiations by reducing the range of alternative options, and by identifying the strength or weakness of particular groups of supporters or opponents of a proposed settlement. Coalitions may be recurrent or *ad hoc*, strategic or tactical, issue-specific or widely based, predictable or unpredictable.¹⁰³

Zusätzlich zu dem erwähnten „coalition-building“ ist darauf hinzuweisen, dass der „begrenzte“ Multilateralismus in der EU gestützt wird durch enge bilaterale Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten.¹⁰⁴

Die vielfältigen, fortlaufenden Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen des Rates bedingen, dass sie in geregelten Bahnen ablaufen. Das zukünftige Verhalten der EU-Mitgliedstaaten ist daher an vorhergehende Abmachungen gebunden, welche im *acquis communautaire* niedergelegt sind.

Charakteristisch für den Rat der Europäischen Union ist auch, dass gleichzeitig über viele Dossiers verhandelt wird, die sich auf die verschiedensten Politikbereiche erstrecken. Die Staatenvertreter werden meist nicht „optimale“ Resultate in allen Dossiers erlangen, sondern eher zufrieden stellende (englisch „satisficing“) Ergebnisse erreichen, die oft in „package deals“ gebündelt werden. Solche „Pakete“ können sich auf einen bestimmten Politikbereich beziehen; sie können aber auch Kompromisse quer über mehrere Bereiche umfassen. Wissenschaftler sprechen hier von „diffuser Reziprozität“, wo potentielle Kosten und Nutzen von Entscheidungen sehr breit gefasst werden und auch der Beurteilungszeitraum ausgedehnt ist. In die Kosten/Nutzen-Analyse werden außerdem meist kollektive Interessen und Verpflichtungen einbezogen. Robert Keohane spricht zusätzlich vom „shadow of the future“,

102 Hayes-Renshaw/Wallace, Anmerkung 101, S. 300.

103 Hayes-Renshaw/Wallace, Anmerkung 101, S. 303.

104 Hayes-Renshaw/Wallace, Anmerkung 101, S. 305, die Autorinnen beziehen sich dabei auf Reinhardt Rummel.

wonach erwartete zukünftige Vorteile in der Kalkulation mit berücksichtigt werden.¹⁰⁵

Der vermehrte Anwendung von qualifizierter Mehrheit¹⁰⁶ bei der Entscheidungsfindung im Rat haben bei den Mitgliedstaaten zu einer Veränderung der Formulierung ihrer Verhandlungspositionen geführt. Da sie sich nun nicht mehr auf das „Veto“ verlassen können, ist die Notwendigkeit noch gestiegen, mit anderen Staaten Koalitionen zu bilden, um zumindest eine blockierende Minderheit zu erreichen. Dies verstärkt sich noch zusätzlich bei für die einzelnen Staaten sensiblen Themen. Hier muss unter Umständen die Mehrheit im Rat davon überzeugt werden, dass die Angelegenheit einen „Sonderfall“ darstellt.¹⁰⁷ Ohne Zweifel sind die kleineren EU-Staaten hier in besonderer Weise herausgefordert.¹⁰⁸

4.1. Die Abstimmungen im Rat

Seit dem Vertrag von Nizza (in Kraft am 1. Februar 2003) können etwa 70 Prozent der Abstimmungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit durchgeführt werden. Aber 75 bis 80 Prozent dieser möglichen Mehrheits-Entscheidungen werden im Konsens verabschiedet, d.h. nur bei 20 bis 25 Prozent der Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit möglich wären, kommt es zu Enthaltungen bzw. negativen Voten.¹⁰⁹ Seit 1994 werden die Abstimmungen im Rat veröffentlicht. Tabelle 6 auf Seite 63 (im Anhang) zeigt die Abgabe negativer Voten bzw. Enthaltungen der EU-Mitgliedstaaten zwischen 1994 und 2004 auf, also bei 1994 12 Staaten und ab 1995 15 Mitgliedern.

105 Hayes-Renshaw/Wallace, Anmerkung 101, S. 304.

106 Zu den Bestimmungen bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit siehe Tabelle 5 auf Seite 62 im Anhang.

107 Hayes-Renshaw/Wallace, Anmerkung 101, S. 254.

108 Dazu Sasha Baillie, *The Position of Small States in the EU*, in: Laurent Goetschel (Hrsg.), *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*, Kluwer, Boston–Dordrecht–London 1998, S. 193–205, hier S. 202/203; vgl. auch Heinrich Neisser, *Machtgleichgewicht und Interessenausgleich zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union*, in: *Politische Studien*, 54. Jg., Nr. 389, 2003, S. 73–82.

109 Bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit haben Enthaltungen die Wirkung von Gegenstimmen. Die (folgenden) Zahlen gelten für den Zeitraum 1998–2004; siehe Fiona Hayes-Renshaw/Wim van Aken/Helen Wallace, *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, in: *Journal of Common Market Studies*, 44. Jg., 1/2006, S. 161–194, hier S. 163.

Die meisten negativen Voten kamen von Deutschland, jedoch dicht gefolgt von Schweden. Eine große Anzahl schwedischer Contra-Stimmen wurde im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft abgegeben. Offensichtlich übertrugen die schwedischen Vertreter das Verhalten aus dem UNO-Kontext in die EU; sie passten sich jedoch sehr schnell dem üblichen Abstimmungsprozedere des EU-Rates an.¹¹⁰ Bei einer zwischen 1995 und 2004 durchschnittlichen Anzahl von negativen Stimmabgaben pro Land von 29,3 und bei Enthaltungen von 15,0 hat Österreich leicht unterdurchschnittlich Voten abgegeben. Finnland liegt deutlich unter dem Durchschnitt, während etwa Italien und Großbritannien überdurchschnittlich oft votierten (siehe Tabelle 6 auf Seite 63 im Anhang).

Auf Grund dieser Daten kann man versuchen, Koalitionen zwischen den EU-Staaten zu eruieren. Problematisch ist für eine solche Kalkulation jedoch, dass es bei 47 Prozent der umstrittenen Entscheidungen im EU-Rat nur die Gegenstimme/Enthaltung eines einzigen Mitgliedlandes gab.

In einem ersten Überblick scheinen gemeinsame (negative) Voten von EU-Staaten keinen allgemeinen Trend darzustellen. Viele der Voten waren spezifisch für die einzelnen EU-Länder, die aus innenpolitischen Gründen (etwa wegen Kritik aus dem nationalen Parlament) formell einen Dissens ausdrücken wollten.¹¹¹

Es gibt auch keinen systematischen Beleg dafür, dass die großen bzw. die kleinen Staaten regelmäßig gemeinsam abstimmten, auch alte und neue Staaten (hier Finnland, Österreich und Schweden) bildeten keine Dissens-Koalitionen. Hayes-Renshaw et al. stellten auch keine ideologische links-rechts Spaltung zwischen den Staaten fest. Gewisse Kooperation scheint sich bei Abstimmungen in Fischerei-Fragen zu ergeben. Deutlicher sind eine Spaltung bei der mehr oder weniger starken Betonung des Marktes und beim Freihandel zu erkennen.¹¹²

Die Problematik der Analyse von Voten im Rat liegt darin, dass Dossiers, die keine deutliche Mehrheiten bei den Debatten in den Arbeitsgruppen finden, wahrscheinlich gar nicht im höchsten Gremium, dem Rat der Minister,

110 Siehe Hayes-Renshaw et al., Anmerkung 109, Fußnote 5 auf S. 183.

111 Hayes-Renshaw et al., Anmerkung 109, S. 175/177.

112 Hayes-Renshaw et al., Anmerkung 109, S. 177; auf diesen Gegensatz, der sich auch als Nord-Süd-Spaltung manifestiert, wird noch unten eingegangen werden.

diskutiert und abgestimmt werden. Zu diesem Zweck finden in den unteren Rats-Gremien immer wieder „informelle“ Abstimmungen statt. Zeigt sich in den Arbeitsgruppen eine entschlossene blockierende Minderheit, wird der Vorschlag normalerweise nicht mehr weiter diskutiert.¹¹³ Eine einzige Ausnahme bildete die Abstimmung über das Defizit-Verfahren gegen Frankreich und Deutschland im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (November 2003). Hier wurden die Voten im Rat veröffentlicht, obwohl sich bei den Abstimmungen keine Mehrheiten für Maßnahmen gegen Deutschland und Frankreich ergaben.¹¹⁴

4.2. Die Gruppenbildungen im Rat

4.2.1. Quantitative Ermittlung von Staaten ähnlicher Präferenzen

Die Analyse der Abstimmungen muss also durch andere Methoden ergänzt/ersetzt werden, um zu einer realistischen Analyse der Entscheidungsfindung im Rat zu gelangen. Erst dadurch wird dann auch die Bestimmung von Gruppenbildung möglich. Eine längere Tradition hat die mathematische Kalkulation von Stimmgewichten der EU-Mitgliedstaaten. Ein typisches Beispiel dafür ist der *Shapley Shubik Index*. Dabei wird die Stärke jedes Staates danach berechnet, wie oft er ein entscheidender Faktor („Pivot“) bei der Bildung von Koalitionen ist.¹¹⁵ Der Shapley Shubik Index und ähnliche Indices können aber nicht zur Suche nach Koalitionen zwischen den EU-Staaten verwendet werden. Sie können nur den möglichen Einfluss von Staatengruppen (Benelux, Nordische Staaten) eruieren, müssen dabei die Existenz dieser Gruppen voraussetzen.

Bei der EU mit 15 Mitgliedern entsprachen überdies die Werte des Shapley Shubik Index weitgehend den Stimmgewichten der EU-Staaten, die ihnen bei der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit zugewiesen wurden. Ein Resultat ist aber doch für die hier zu untersuchende Fragestellung von Interesse. Forscher verglichen nämlich die mathematisch berechneten Index-

113 Hayes-Renshaw et al., Anmerkung 109, S. 184.

114 Siehe Tabelle 5 in Hayes-Renshaw et al., Anmerkung 109, S. 176.

115 Vgl. schon Tabelle 14.1 in Paul Luif, *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Braumüller, Wien 1995, S. 348.

Werte mit Einschätzungen von Experten bezüglich des Einflusses der einzelnen EU-Mitglieder bei den Entscheidungen im Rat. Dabei stellte sich heraus, dass die Experten Frankreich ein seinem Stimmgewicht entsprechenden Einfluss zuwiesen, hingegen Italien einen geringeren Einfluss (was eigentlich nicht überrascht). Bei den kleineren Staaten erhielten etwa die Niederlande, Schweden und Finnland höhere Einfluss-Werte, Portugal und Österreich hingegen niedrigere Werte, als diesen Staaten nach den Stimmgewichten bei qualifizierter Mehrheit bzw. nach dem Shapley Shubik Index zustehen würde.¹¹⁶

Zur Eruiierung der Gruppenbildung im Rat ermittelten Forschergruppen die Ähnlichkeiten der (Interessens-)Präferenzen der Mitgliedstaaten. Sie stützten sich dabei auf die Analyse von 70 Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission, die im Rat zwischen Januar 1999 und Dezember 2000 diskutiert wurden. Dabei wurden nur solche Vorschläge analysiert, die unter den EU-Mitgliedstaaten umstritten waren, rein technische Vorschläge wurden nicht berücksichtigt. In den 70 Vorschlägen ergaben sich 174 Themen („policy issues“), bei denen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Präferenzen anführten und daher, zumindest anfänglich, unvereinbare Interessen hatten.

Eine erste Analyse dieser Daten erfolgte durch eine „multidimensionale Skalierung“. Dieses mathematische Modell versucht die Struktur und Gruppenbildung durch die Positionen der Akteure zu eruieren.¹¹⁷ Nach den Forschungsergebnissen von Robert Thomson et al. lässt sich die Gruppenbildung im Rat der EU am besten mit zwei Dimensionen erklären. Die erste Dimension sieht die Kommission (und das Europäische Parlament) weit entfernt von den Positionen der Mitgliedstaaten. Es scheint, dass die Kommission versucht, ihren Einfluss dadurch abzusichern, dass sie Vorschläge möglichst „radikal“ gestaltet; diese werden in der Diskussion im Rat dann meist „verwässert“. Um dennoch Veränderungen des *status quo* herbeizuführen, strebt die Kommission a priori weitergehende Modifikationen an.¹¹⁸ Robert Thomson et al. er-

116 Robert Thomson/Frans N. Stokman, Research design: measuring actors' positions, saliences and capabilities, in: Robert Thomson/Frans N. Stokman/Christopher H. Achen/Thomas König (Hrsg.), *The European Union Decides*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2006, S. 25–53, hier S. 51.

117 Robert Thomson/Jovanka Boerefijn/Frans Stokman, Actor alignments in European Union decision making, in: *European Journal of Political Research*, 43. Jg., 2/2004, S. 237–261, hier S. 248.

118 Thomson et al., Anmerkung 117, S. 256.

mittelten eine Position der Mitgliedstaaten, die im Durchschnitt etwa in der Mitte zwischen der Radikalposition der Kommission und dem *status quo* liegt.

Eine für unsere Diskussion wichtigere zweite Dimension ist die „Nord-Süd-Spaltung“ im Rat, die jedoch nicht sehr ausgeprägt ist. Hinter dieser anscheinend geographischen Aufspaltung der EU-Staaten verbirgt sich nach Thomson et al. die verschiedene Einstellung zum „Markt“. Die „nördlichen“ Staaten wollen mehr Markt, die „südlichen“ Staaten mehr Regulierung.¹¹⁹ Der „nördlichste“ EU-Staat ist dabei Großbritannien, die „südlichsten“ Mitglieder sind Frankreich und Spanien.

Die Position Österreichs ist bei beiden Dimensionen nahe der Mitte. Dies ist für die erste Dimension wenig erhellend, da alle EU-Mitglieder sich mehr oder weniger dort befinden. Bei der Nord-Süd-Dimension hat diese „Zwischenposition“ Österreichs jedoch inhaltliche Bedeutung. Es ist nicht unplausibel, dass die österreichischen Regierungsvertreter eine mittlere Stellung zwischen Markt und Regulierung einnehmen. Am nächsten zur österreichischen Position kommen Luxemburg und Irland, sowie mit schon etwas größerer Distanz Finnland und Belgien.¹²⁰

In einer weiteren Analyse derselben Daten zur Entscheidungsfindung im Rat wird eine „principal component analysis“ angewandt, die drei zugrundeliegende Dimensionen eruierte.¹²¹ Michael Kaeding und Torsten Selck fanden in diesem dreidimensionalen Raum zwei Gruppen von EU-Staaten. Die erste (wieder „südliche“) Gruppe umfasste Frankreich, Spanien, Italien, Griechenland, Belgien und Irland; die zweite („nördliche“) Gruppe Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland, Deutschland und Österreich. Luxemburg fand sich in einer Zwischenposition.¹²² Die Stellung Österreichs befindet sich am Rande der nördlichen Gruppe, schon in der Nähe von Luxemburg.

Kaeding/Selck fanden also auch eine „Nord-Süd-Spaltung“. Dabei deuten sie an, dass diese Spaltung die Einstellung der Nettozahler und Nettoempfän-

119 Thomson et al., Anmerkung 117, S. 257.

120 Siehe Abbildung 2 in Thomson et al., Anmerkung 117, S. 250.

121 Michael Kaeding/Torsten J. Selck, Mapping Out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision-Making, in: *International Political Science Review*, 26. Jg., 3/2005, S. 271–290, hier S. 280.

122 Kaeding/Selck, Anmerkung 121, S. 281.

ger im EU-Budget ausdrücken könnte. Die südlichen Mitgliedstaaten bevorzugen eine extensive Regulierung der Märkte, während die nördlichen Staaten den freien Handel unterstützen. Die Kommission und das Europäische Parlament unterstützen mehr Integration als die meisten EU-Mitgliedstaaten und befinden sich auch im dreidimensionalen Raum in eher „extremen“ Positionen.¹²³

4.2.2. Ermittlung von Staatengruppen durch direktes Befragen

Diese Ergebnisse weisen schon darauf hin, dass für den Zweck unserer Untersuchung bei der Analyse der Rats-Entscheidungen wahrscheinlich Interviews mit den im Rat und seinen Arbeitsgruppen teilnehmenden Beamten und Politikern besser geeignet sind, Gruppenbildungen zu eruieren. Forscher haben etwa bei neuen Mitgliedern ihre Einbindung an die formellen und informellen Regeln („Sozialisation“) des Rates analysiert. Ein drastisches Beispiel für die Sozialisation des österreichischen Ständigen Vertreters bringt Jeffrey Lewis.¹²⁴ In der zweiten Jahreshälfte 1994 saßen die österreichischen Vertreter schon als „aktive Beobachter“ in den Ratsgremien. Im Dezember 1994 stand die Richtlinie zum Wahlrecht von EU-Bürgern bei Lokalwahlen in den EU-Staaten¹²⁵ im AStV zur Debatte. Der österreichische Vertreter wollte Derogationen von der Regelung im Hinblick auf die große Anzahl von Ausländern in österreichischen Kommunen (ähnlich wie sie schon Luxemburg gewährt wurde). Ein Teilnehmer am Entscheidungsprozess meinte, dass die Österreicher sich von den „rechtsextremen Bewegungen“ fürchteten und gleichzeitig einen hohen Lebensstandard hätten, deshalb wäre es schwierig, ihnen den Vorteil der Richtlinie nahe zu bringen.¹²⁶ Drastisch erklärte dies der Ständige Vertreter Deutschlands dem österreichischen Vertreter in der Sitzung des AStV vom 7. Dezember 1994:

123 Kaeding/Selck, Anmerkung 121, S. 283.

124 Jeffrey Lewis, *The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union*, in: *International Organization*, 59. Jg., 4/2005, S. 937–971, hier S. 961.

125 Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen; schließlich im Amtsblatt der EU, L 368, 31.12.1994, S. 38–47, veröffentlicht.

126 „They are afraid of extreme Right movements and they have a high standard of living, so it was not easy to explain to them the advantage of the directive.“, Lewis, Anmerkung 124, S. 961.

[German Ambassador] von Kyaw [as Chair] waited to see what would happen. But the second time Austria raised the issue, von Kyaw was very rough to the Austrian Permanent Representative. The Austrian Ambassador said in COREPER, "What is the logical argument why you cannot accept our case?" Von Kyaw replied very sharply, "We are here meeting very pragmatically, I don't have to explain the logical case to you." He said this very rough and it was the last we heard of the Austrian derogation.¹²⁷

So musste Österreich am Beginn seiner Teilnahme in den Entscheidungsprozessen im Rat, ähnlich wie schon oben erwähnt Schweden, „Lehrgeld“ zahlen.

In einer ambitionierten schwedischen Untersuchung, schon 1998 durchgeführt, wurden schwedische Vertreter in den Ausschüssen der Europäischen Union interviewt.¹²⁸ Dabei befragte man Vertreter in drei verschiedenen Arten von Ausschüssen: (1) Expertenausschüsse, die von der EU-Kommission zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen einberufen werden; (2) Arbeitsgruppen des Rates; (3) Komitologieausschüsse.¹²⁹

Diese Studie analysierte unter anderem den Verhandlungsstil in den verschiedenen Ausschüssen. Die Mitglieder in den Ausschüsse vertreten deutlich nationale Interessen, wobei jedoch der Handlungsspielraum in den Expertenausschüssen am größten ist und dort die nationalen Interessen weniger hervortreten. Aber dies führt nicht zu einem kompetitiven Verhandlungsstil, im Gegenteil, die Arbeit in allen Komitees wird weitgehend von einer kooperativen Atmosphäre geprägt. Nur 6 Prozent der Interviewten gaben an, dass Drohungen oft oder ziemlich oft ausgesprochen werden, gar nur 4 Prozent sahen irreführendes Verhalten (z.B. Bluffs). Hingegen kam die Verweigerung von Zugeständnissen öfters vor (27 Prozent der Interviewten meinten, das käme

127 Zitat eines Interviews von Lewis, Anmerkung 124, S. 961/962. Es ist anzumerken, dass Österreich zu diesem Zeitpunkt im Rat noch nicht mitstimmen konnte (was Lewis offensichtlich übersieht). Griechenland brachte seinen Wunsch zur Derogation schon in den Arbeitsgruppen zur Sprache, ließ ihn aber in aller Stille fallen, da es keine Zustimmung fand. Im Gegensatz dazu erreichte Luxemburg indirekt eine Derogation (Ausnahmebestimmungen bei einem Anteil von EU-Ausländern von mehr als 20 Prozent der Wohnbevölkerung).

128 Es ist die schon erwähnte Studie von Sannerstedt, Anmerkung 23.

129 Letzteren Ausschüssen untersteht die Kontrolle der Ausübung der Exekutivkompetenzen, welche der Kommission durch den Rat übertragen wurden. Während der österreichischen EU-Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2006 wurde eine Reform des Komitologieverfahrens erreicht, wodurch die Stellung des Europäischen Parlaments gestärkt wurde. Sie dazu Benedikt Scheel, Die Neuregelung der Komitologie und das europäische Demokratiedefizit, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, 9. Jg., 4/2006, S. 521–543.

häufig oder ziemlich häufig vor); dies wird fast ausgeglichen durch einseitige Zugeständnisse, die für 25 Prozent häufig oder ziemlich häufig gemacht werden. Vor allem in den Arbeitsgruppen des Rates wird versucht, durch Erueirung des gemeinsamen Interesses und der Berücksichtigung spezifischer Länderinteressen, die Verhandlungen zu einem Erfolg zu führen.¹³⁰

Die Interviewten in allen drei Ausschussgruppen gaben zu über 90 Prozent an, dass der gefundene Kompromiss fast immer in der Nähe der Mehrheitsmeinung ist. Wie schon in anderen Studien erhoben, war es auch die Meinung der Interviewten in der vorliegenden schwedischen Studie, dass es nur selten zu Abstimmungen kommt, Minderheiten werden nicht niedergestimmt:

[N]egotiations in the European Union are indeed a mix of cooperative problem solving and the promotion of national interests and national positions. The success of the European Union as a cooperative effort indicates that the member states are good at balancing national interests with cooperation.¹³¹

Aus den Daten der schwedischen Studie lassen sich Angaben zur Koalitionsbildung in den analysierten Ausschüssen machen. Sannerstedt gibt auch einen schon erwähnten Grund zur Koalitionenbildung an, nämlich die Reduzierung von Komplexität und Unsicherheit, die beide charakteristisch für (begrenzt) multilaterale Verhandlungen sind. Die Formung von Koalitionen bringt politische Macht, kann aber auch zur Bildung von gegnerischen Koalitionen führen. In der EU geht die Koalitionsbildung meist „subtil“ vonstatten. Tabelle 3 auf Seite 52 zeigt, welche „Koalitionspartner“ die schwedischen Vertreter in den Arbeitsgruppen des Rates haben.¹³²

Nicht überraschend ist, dass für die schwedischen Beamten die Kontakte und die Kooperation mit den nordischen Partnern und Großbritannien im Vordergrund steht. Schon mit gewissen Abstand folgen die Niederlande und Deutschland. Frankreich, Irland und Österreich sind im gewissen Maße noch Zusammenarbeitspartner. Mit Belgien und den südlichen EU-Staaten arbeiten schwedische Vertreter (fast) überhaupt nicht zusammen. Aus Tabelle 3

130 Sannerstedt, Anmerkung 23, S. 101–103.

131 Sannerstedt, Anmerkung 23, S. 105.

132 Die Ergebnisse für die Expertengruppen und Komitologieausschüsse sind dem für die Ratsarbeitsgruppen sehr ähnlich.

lässt sich auch vorsichtig folgern, dass Nachbarn enger zusammenarbeiten und in der EU eine Nord-Süd-Spaltung existiert.

Tabelle 3

Anteil der schwedischen Befragten in den Arbeitsgruppen des Rates, die Kontakte und Zusammenarbeit mit Vertretern bestimmter anderer Staaten angeben
(Prozentwerte, Staatennamen abgekürzt)

Kontakte		Kooperation	
%	Staaten	%	Staaten
77	DK	77	DK
68	FIN	70	GB
54	GB	69	FIN
44	NL	41	NL
35	D	30	D
24	F	14	F
23	A	13	IRL
18	IRL	13	A
17	I	4	B
15	B	4	P
14	E	1	E
13	LUX	1	LUX
13	P	0	I
10	GR	0	GR

Anmerkung: Die Fragen lauteten:

Kontakte: „When you have contacts with other members of your group, which countries do they represent?“

Kooperation: „With what countries do you cooperate most in your committee?“

Quelle: Anders Sannerstedt, Negotiations in European Union committees, in: Ole Elgström/Christer Jönsson (Hrsg.), European Union Negotiations. Processes, networks and institutions, Routledge, London–New York 2005, S. 97–114, hier S. 107. Die Interviews wurden 1998 durchgeführt.

In einer neuen Studie wird nun direkt die Koalitionsbildung in den Arbeitsgruppen des Rates der EU und im AStV untersucht. Im Februar/März 2003 und im Februar/März 2006 wurden insgesamt 130 (2003) bzw. 231 (2006)

Teilnehmer der Sitzungen in diesen Gremien telefonisch befragt.¹³³ Bei beiden Umfragen wurde ermittelt, mit welchen Mitgliedstaaten der Befragte am häufigsten in der Arbeitsgruppe bzw. im AStV zusammenarbeitet, um eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Daniel Naurin geht in der Arbeit vom Begriff des „Netzwerk-Guthabens“ (network capital) aus. Dieses Guthaben zeigt die Quantität und Qualität (im Sinne von Macht) der Kooperationspartner eines EU-Mitgliedstaates auf.¹³⁴

Tabelle 4 auf Seite 54 listet nun die Rangordnung der EU-Staaten nach ihrem Netzwerk-Guthaben auf, d.h. wie oft ein Staat als Kooperationspartner genannt wurde. Für 1993 wurden dabei Daten aus einer Studie verwendet, welche die Kontakte der belgischen Präsidentschaft aufzeigte; daher fehlt für dieses Jahr Belgien. Das Erstaunliche an der Tabelle ist, dass die Rangfolge der Staaten über die Jahre sehr stabil ist. Es sind immer drei großen Staaten an der Spitze — Deutschland, Großbritannien und Frankreich. Italien als vierter großer Staat liegt weiter hinten, 1993 am 7. Rang, 2003 am 9. Rang, 2006 am 8. Rang. Von den kleineren Staaten ist die Stellung von Schweden und der Niederlande auf den vorderen Plätzen beachtenswert. Dagegen finden sich Belgien und Österreich auf den hinteren Rängen, sie werden selten als Kooperationspartner genannt.

Nach dem Beitritt der zehn mittel- und osteuropäischen Staaten hat sich ein Teil dieser neuen Mitgliedstaaten vor Österreich und Belgien geschoben, Polen nimmt mit dem 10. Rang im Jahre 2006 die erste Position unter den neuen EU-Mitgliedern ein. Die beiden Mittelmeerinseln Zypern und Malta sind die Schlusslichter beim Ranking des Netzwerk-Guthabens der EU-Staaten.

133 Daniel Naurin, *Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU*, European University Institute, Florence 2007 (= Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper 2007/14). Die Studie wurde am Centre for European Research at Göteborg University und am European University Institute in Florenz durchgeführt.

134 „We introduce the concept of network capital — indicating the quantity and quality (in terms of power) of cooperation partners of member states — and analyse the stock of this asset for individual and groups of member states.“ Naurin, Anmerkung 133, S. 1.

Tabelle 4

Das „Netzwerk-Guthaben“ der EU-Staaten
(ungewichtet)

EU-12 1993 (Beyers & Dierickx)		EU-15 2003 (Naurin)		EU-25 2006 (Naurin)	
1.	Großbritann. (2,20)	1.	Großbritann. 3,72	1.	Deutschland 3,52
2.	Frankreich (2,13)	2.	Frankreich 3,59	2.	Großbritann. 3,46
3.	Deutschland (2,00)	3.	Deutschland 3,55	3.	Frankreich 3,30
		4.	Schweden 3,15	4.	Schweden 2,58
4.	Niederlande (1,77)	5.	Niederlande 2,63	5.	Niederlande 2,31
5.	Dänemark (1,61)	6.	Dänemark 1,79	6.	Dänemark 2,14
6.	Spanien (1,59)	7.	Spanien 1,69	7.	Spanien 1,79
		8.	Finnland 1,34	8.	Italien 1,71
7.	Italien (1,24)	9.	Italien 1,21	9.	Finnland 1,60
				10.	Polen 1,56
				11.	Tsch. Rep. 1,46
				12.	Estland 1,33
				13.	Ungarn 1,17
				14.	Litauen 1,14
		10.	Belgien 0,98	15.	Griechenland 1,10
				16.	Slowakei 1,10
				17.	Lettland 1,04
		11.	Österreich 0,88	18.	Portugal 1,00
8.	Portugal (1,15)	12.	Portugal 0,83	19.	Belgien 0,94
9.	Irland (1,10)	13.	Irland 0,72	20.	Österreich 0,83
10.	Griechenl. (1,08)	14.	Griechenland 0,67	21.	Irland 0,82
11.	Luxemburg (0,71)	15.	Luxemburg 0,54	22.	Luxemburg 0,72
				23.	Slowenien 0,56
				24.	Zypern 0,46
				25.	Malta 0,44

Anmerkung: Die EU-12 Daten beziehen sich auf J. Beyers/G. Dierickx, The Working Groups of the Council of the European Union, Journal of Common Market Studies, 36. Jg., 3/1998.

Quelle: Daniel Naurin, Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU, European University Institute, Florence 2007 (= Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper 2007/14), S. 9.

Naurin untersucht auch, ob diese Reihung der Netzwerk-Guthaben für verschieden Themenbereiche der EU-Politik gilt. Dies ist der Fall, mit der Ausnahme der Landwirtschaft, wo die südlichen EU-Staaten (Frankreich, Spanien, Portugal und Italien) deutlich mehr Netzwerk-Guthaben besitzen.¹³⁵

Eine weitere Differenzierung der Ergebnisse von Tabelle 4 wird durch eine Gewichtung der Netzwerk-Guthaben versucht. Naurin gewichtet dabei die Kontakte mit der Anzahl der Stimmgewichte des jeweiligen Landes. Es ist besser für die Einflussnahme im Entscheidungsprozess, Kontakte mit den größeren EU-Partnern als mit den kleineren Staaten zu haben. Bei diesen gewichteten Netzwerk-Guthaben schnitt Frankreich sowohl 2003 als auch 2006 besser ab als Großbritannien und Deutschland. Italien verbesserte durch die Gewichtung seine Position, 2006 rückte es vom 8. auf den 5. Rang vor. Für Österreich ergab sich ein umgekehrter Effekt. Befand sich Österreich von 15 Staaten 2003 an 11. Stelle, so fiel es bei Gewichtung seiner Kooperationspartner auf den 13. Rang zurück. Im Jahre 2006 kam es bei 25 EU-Staaten in der gewichteten Skala nur auf Platz 22 (ungewichtet Platz 20). Österreich hat also nicht nur wenige Kooperationspartner unter den EU-Mitgliedern, diese zählen auch noch zu den weniger (ge-)wichtigen Staaten.¹³⁶

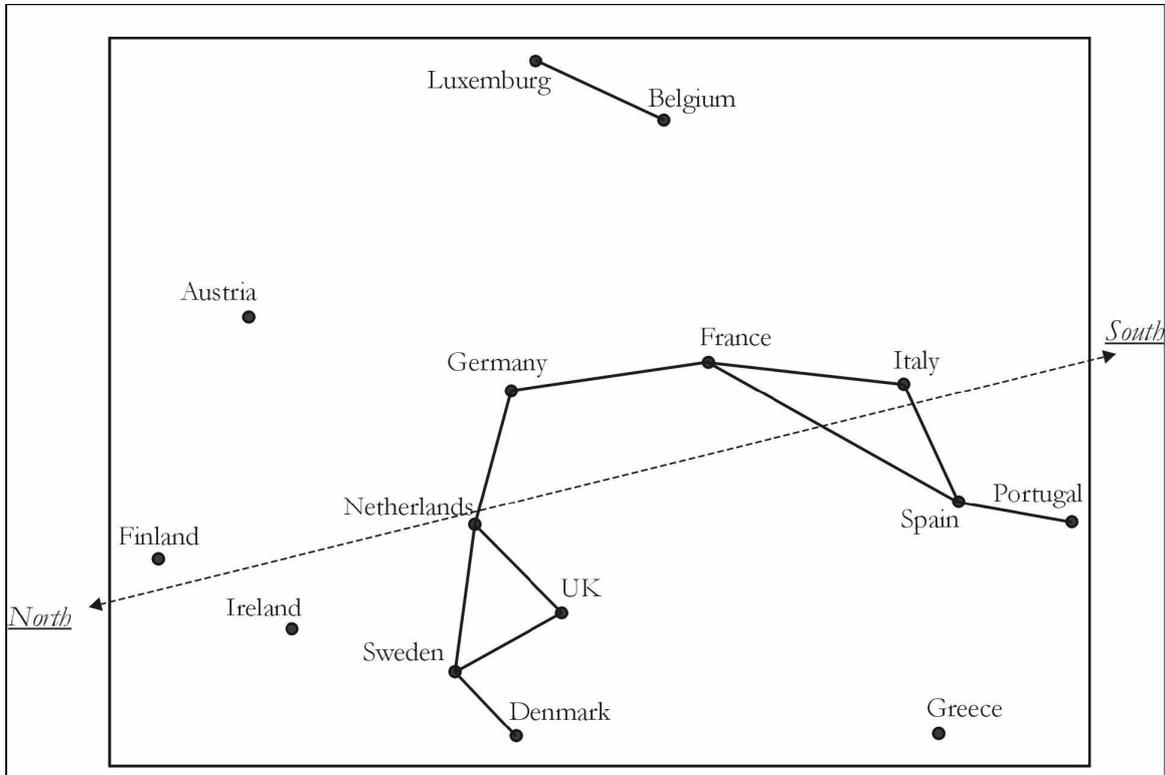
Naurin hat schließlich versucht, wieder durch multidimensionale Skalierung, die Koalitionen unter den EU-Staaten zu eruieren. Das Ergebnis dieser Skalierung wurde dann in eine zweidimensionale Grafik eingetragen. Die Staaten, die besonders eng zusammenarbeiten (in der jeweiligen Liste unter den ersten drei genannten Partnern) wurden zusätzlich mit einer Linie verbunden. Grafik 1 auf Seite 56 zeigt für 2003 die zentrale Stellung Deutschlands und Frankreich, die sich in der Mitte des zweidimensionalen Raumes befinden. Von Finnland nach Italien/Portugal/Spanien erstreckt sich die Nord-Süd-Dimension, die auch schon von anderen Analysen aufgedeckt wurde. Die nicht verbunden Staaten bilden die „Peripherie“ im EU-Entscheidungsgeflecht; darunter befindet sich auch Österreich. Belgien und Luxemburg bilden ein peripheres Zusammenarbeitspaar.

¹³⁵ Naurin, Anmerkung 133, S. 11.

¹³⁶ Siehe Tabelle 4 in Naurin, Anmerkung 133, S. 13.

Grafik 1

Der Zusammenarbeits-Raum in der EU-15 im Jahre 2003

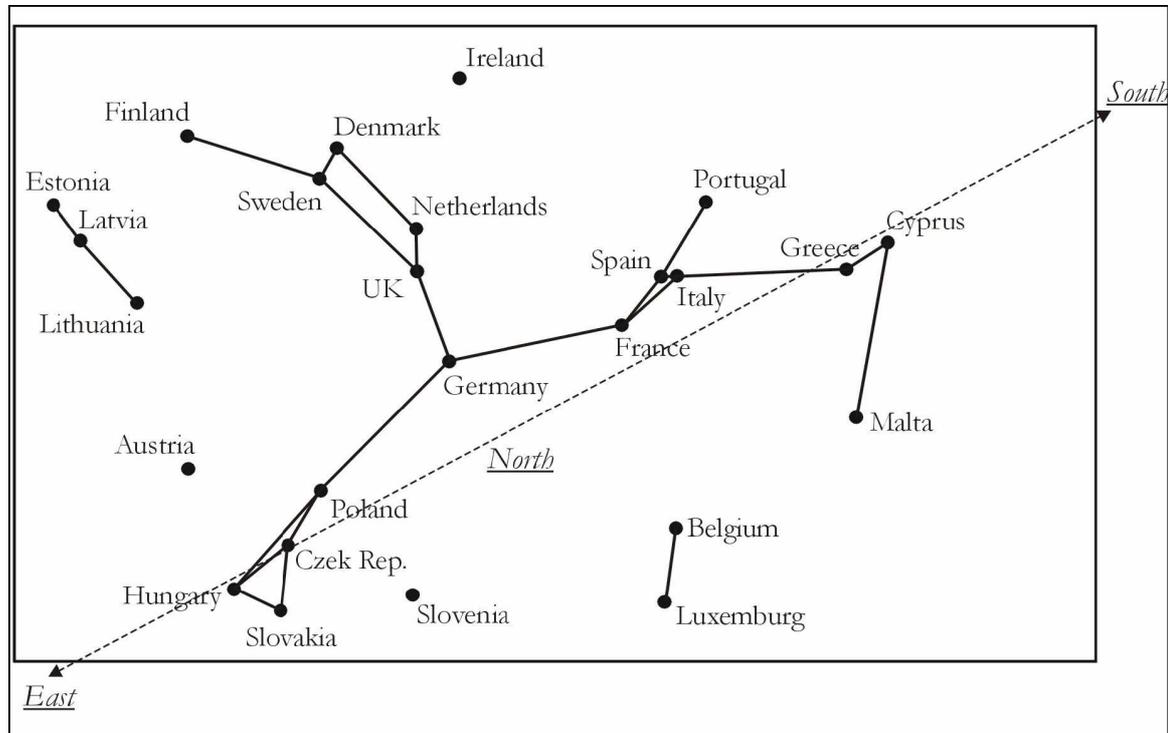


Quelle: Daniel Naurin, Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU, European University Institute, Florence 2007 (= Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper 2007/14), S. 15.

Vor der Erweiterung 2004 wurde spekuliert, dass vor allem der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten die Zusammenarbeitsstruktur in der EU stark verändern werde. Dem war aber nicht so, wie Grafik 2 auf Seite 57 erkennen lässt. Die Stellung der EU-15 wurde wenig verändert. Deutschland ist noch etwas mehr in das Zentrum gerückt und verbindet den Norden mit dem Süden (durch die Verbindung mit Frankreich) und dem Osten (durch Polen). Zwei neue Blöcke sind zu erkennen: die Baltischen Staaten und die Visegrád-Staaten.

Grafik 2

Der Zusammenarbeits-Raum in der EU-25 im Jahre 2006



Quelle: Daniel Naurin, Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU, European University Institute, Florence 2007 (= Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Paper 2007/14), S. 16.

Nur drei von den 25 EU-Staaten waren 2006 nicht enger mit anderen EU-Mitgliedern verknüpft: Irland, Slowenien und Österreich. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten hat also die periphere Stellung Österreichs nicht verändert, die bei der EU mit 15 Mitgliedern sowohl geografisch wie auch in der Zusammenarbeit mit den EU-Partnern (vgl. Grafik 1 auf Seite 56) gegeben war. Im Gegenteil, sie scheint sich noch verstärkt zu haben. Österreich und Slowenien liegen zwar relativ nahe bei den vier Visegrád-Ländern, sind aber keine besonders wichtigen Zusammenarbeitspartner.

5. Abschließende Bemerkungen

Die vorliegende Analyse begann mit der Darstellung von Mitteleuropa und der Entwicklung der Zusammenarbeit in Mitteleuropa nach dem Ende des Kalten Krieges, wobei die Aktivitäten der Visegrád-Gruppe und der Regionalen Partnerschaft genauer analysiert wurden. Zusätzlich wurden Aspekte der EU-Politik Österreichs und der Tschechischen Republik dargestellt.

Bei der Analyse der Regionalen Partnerschaft ergab sich ein Paradoxon. Österreichische Entscheidungsträger fanden diese Zusammenarbeit in Mitteleuropa weitgehend erfolgreich und positiv für die Stellung Österreichs, auch in der EU. Aus der Sicht der Nachbarstaaten war und ist hingegen die Regionale Partnerschaft eher ein „Nischenprodukt“. Nur wo sie Vorteile gegenüber der Visegrád-Zusammenarbeit bringt, wird ihr Relevanz zugewiesen.

Quantitative Analysen der Präferenzen/Interessen der EU-Mitgliedstaaten im Rat zeigten auf, dass Österreich eine mittlere Position einnimmt, eher am Rande der „nördlichen“ Staaten mit einer gewissen Nähe zu den „südlichen“ EU-Mitgliedern. Diese Stellung Österreichs kann man mit der Ausprägung seiner Wirtschaftspolitik vergleichen, die durch einen Kompromiss von Markt und Regulierung geprägt ist. Von seinen Präferenzen/Interesse her gesehen, ist Österreich also nach den hier dargestellten quantitativen wissenschaftlichen Analysen also kein „Außenseiter“ in der EU.

Fragt man jedoch Entscheidungsträger der EU-Mitgliedstaaten über ihre Zusammenarbeitspartner in den Ratsgremien, so ergibt sich bezüglich Österreich ein ganz anderes Bild. Österreich ist hier weitgehend in einer isolierten Stellung, hat also kaum wirkliche „Koalitionspartner“ in der EU; diese Situation hat sich nach der EU-Erweiterung 2004 wahrscheinlich noch verschärft. Die Visegrád-Zusammenarbeit kann man in den empirischen Forschungen nachweisen, die Regionale Partnerschaft bildet sich hingegen bei diesen Analysen nicht ab. Nach Grafik 2 auf Seite 57 steht Österreich den Visegrád-Staaten eigentlich ziemlich nahe, aber keiner der Entscheidungsträger aus diesen Staaten hält Österreich für einen wichtigen Kooperationspartner.

Diese „isolierte“ politische Stellung Österreichs entspricht nicht der wirtschaftlichen Position Österreichs in Zentral- und Osteuropa. Hier haben österreichische Firmen, im Vergleich etwa zu deutschen Unternehmungen, schon

früh, teilweise noch vor dem Fall des Eisernen Vorhanges, geschäftliche Beziehungen aufgebaut und mit Direktinvestitionen begonnen. Die wirtschaftlichen Akteure aus Österreich haben in diesem Raum eine viel stärkere Stellung, als es der Wirtschaftskraft Österreichs eigentlich entsprechen würde.

Im wirtschaftlichen Bereich gibt es aber auch noch erhebliche Unterschiede zu den neuen EU-Nachbarn, etwa bei den Pro-Kopf-Einkommen. Dadurch hat Österreich in einer Anzahl von wirtschaftlichen Bereichen andere Interessen als die Nachbarn, was sich etwa bei der Dienstleistungsrichtlinie zeigte.

Die problematische politische Stellung Österreichs in der EU kann man möglicherweise auch in den „Sanktionen“ der EU-14 gegenüber der neuen Regierung im Februar 2000 ablesen. Kein Staats- und Regierungschef aus den EU-Ländern hat gegen diese äußerst problematische Vorgehensweise protestiert und Österreich unterstützt. Die „Isolierung“ Österreichs ist vielleicht Ursache, aber auch Wirkung dieser „Sanktionen“ über das Jahr 2000 hinaus.

Was kann Österreich, was können die Vertreter Österreichs in den EU-Gremien hier tun? Zuerst ist anzumerken, dass die hier angeführten empirischen Forschungen nur ein sehr grobes Raster darstellen. Nicht in jeder Arbeitsgruppe und nicht bei jedem Themenbereich wird Österreich in der EU eine „Außenseiterposition“ innehaben.

Für Mitteleuropa ist „Visegrád“ ein Markenzeichen und nicht die Regionale Partnerschaft. Im Rückblick hätte Österreich vielleicht während der Krise von Visegrád, also etwa zwischen 1993 und 1998 die Chance ergreifen können und seinen Nachbarstaaten eine engere Kooperation anbieten können. Doch zu dieser Zeit waren die österreichischen Offiziellen zuerst mit dem EU-Beitrittsprozess stark belastet. Nach dem Beitritt war dann die damalige Große Koalition politisch praktisch in erheblichen Schwierigkeiten. Die Belastungspakete zur Erfüllung der „Maastricht-Kriterien“, welche die Teilnahme Österreichs an der Wirtschafts- und Währungsunion ermöglichte, waren der Popularität von SPÖ und ÖVP abträglich. Polen, die Tschechische Republik und Ungarn wurden 1997 eingeladen, der NATO beizutreten. Versuche von Seiten der ÖVP mit dem so genannten „Optionenbericht“ auch diesen Weg zu gehen, wurden von der SPÖ strikt abgelehnt. Auch in der Bevölkerung überwogen die NATO-kritischen Stimmen.

Ebenso wurden besondere Signale gegenüber den Nachbarn damals als politisch nicht gerade vorteilhaft eingestuft. Denn es gab sensible Bereiche in den Beziehungen zu den Nachbarn, die noch dazu in den Medien ständig präsent waren: etwa die von den meisten Österreichern abgelehnten Atomkraftwerke in Grenznähe (z.B. Temelín),¹³⁷ der Anstieg der Kriminalität, die Angst vor Konkurrenz am Arbeitsplatz durch die Zuwanderung und Pendler aus dem Osten. Die Vorteile für die österreichische Wirtschaft durch die Öffnung des „Ostens“ waren hingegen für die Bevölkerung weniger deutlich wahrnehmbar.

Auf höchster politischer Ebene werden die Versäumnisse wahrscheinlich nicht, oder zumindest nicht in absehbarer Zeit, gutzumachen sein. Viel eher könnte eine „bottom-up“ Strategie eine Verbesserung der Position Österreichs gegenüber seinen Nachbarn bringen. Wenn die Beamten der Nachbarstaaten die Nützlichkeit einer engeren Kooperation mit ihren österreichischen Kollegen in den Arbeitsgruppen des Rates erkennen, werden sie vermutlich dieser Zusammenarbeit einen höheren Stellenwert einräumen.

Der Wegfall der Schengen-Grenze 2007/08, die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes spätestens 2011, die Einführung des Euros in den Nachbarländern zwischen 2009 und 2012 (Slowenien hat diesen schon eingeführt) könnte ein neues, stärkeres Zusammengehörigkeitsgefühl in der Bevölkerung der mitteleuropäischen Staaten entstehen lassen. Damit könnte sich das Gefühl einer zentraleuropäischen Identität, welche von der Visegrád-Zusammenarbeit angestrebt wird, allenfalls auch auf Österreich und Slowenien ausdehnen. Dieses wird dann allenfalls wieder Rückwirkungen auf die Einstellung der Beamten und Entscheidungsträger haben.

Vielleicht könnten auch Kontakte zwischen Wissenschaftlern sowie von Wissenschaftlern und Praktikern aus den mitteleuropäischen Staaten hier einen Beitrag leisten. Damit würden die Praktiker von Politik und Verwaltung eine informiertere Beurteilung der realen Verhältnisse bekommen und eventuell Anhaltspunkte für eine Verbesserung der Position Österreichs in der EU erhalten. Jedoch ist Politik das „Bohren von harten Brettern“ (Max Weber) und rasche, Erfolg versprechende Veränderungen sind nur selten möglich.

¹³⁷ In einem rezenten Artikel wird diese Einstellung als „grün-braune Narretei“ kritisiert, siehe Anton Pelinka, Narretei ob der Enns. Im Kampf gegen das AKW Temelín offenbaren sich nationalistische Vorurteile, in: Die Zeit, 62. Jg., Nr. 24, 6. Juni 2007, S. 13.

Anhang

Tabelle 5

**Die Entscheidungsstrukturen im Rat der Europäischen Union
bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit
(ab 1. Januar 2007)**

Staaten	Stimmen
Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien	29
Spanien, Polen	27
Rumänien	14
Niederlande	13
Belgien, Griechenland, Portugal, Tschechische Republik, Ungarn	12
Bulgarien, Österreich, Schweden	10
Dänemark, Finnland, Irland, Litauen, Slowakei	7
Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien, Zypern	4
Malta	3
Summe	345

Anmerkung: Die *qualifizierte Mehrheit* benötigt ein Minimum von 255 Stimmen, die zumindest von 14 Staaten abgegeben wurden (die *blockierende Minderheit* beträgt somit 91 Stimmen). Jedoch kann ein Mitgliedstaat beantragen zu überprüfen, ob die qualifizierte Mehrheit zumindest 62 Prozent der Bevölkerung der Mitgliedstaaten umfasst. Für 2007 sind das 305,5 Millionen Personen von insgesamt 492,8 Millionen. Die *Visegrád-Staaten* haben 58 Stimmen, die Staaten der *Regionalen Partnerschaft* 72 Stimmen. Erst gemeinsam mit Rumänien und Bulgarien hätten die mitteleuropäischen Staaten 96 Stimmen, damit eine blockierende Minderheit.

Tabelle 6

Aggregate data on contested votes by Member State in the Council of the EU, 1994–2004 (Definitive acts)

year	Aus		Bel		Ger		Den		Spa		Fra		Fin		Gre		Ita		Irl		Lux		Net		Por		Swe		UK		Total	
	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst	neg	abst												
1994	–	–	2	0	9	6	11	1	2	7	2	3	–	–	4	0	3	3	1	2	4	0	10	5	3	3	–	–	7	14	58	44
1995	2	0	0	1	8	3	5	1	1	2	0	3	1	1	0	1	4	2	2	0	1	0	5	0	5	2	34	1	10	9	78	26
1996	2	1	5	1	14	4	2	0	4	0	3	1	1	0	2	0	6	1	2	0	0	2	2	2	1	2	4	0	7	0	55	14
1997	2	1	0	1	9	2	6	1	2	1	3	3	4	0	4	0	6	1	1	1	1	1	2	0	2	2	7	0	7	3	56	17
1998	3	0	4	3	11	7	7	1	1	7	3	2	0	0	2	2	8	5	2	0	0	2	12	1	2	4	3	0	2	0	60	34
1999	1	0	2	0	2	1	4	0	1	2	3	0	0	0	1	0	8	1	1	0	2	0	4	1	1	1	0	0	0	3	30	9
2000	2	0	1	5	4	0	3	2	0	0	1	0	1	1	3	0	1	2	0	0	0	0	2	1	0	0	2	0	2	1	22	12
2001	1	4	2	1	3	5	3	1	3	2	3	3	1	0	1	0	2	3	1	0	0	2	1	1	0	1	4	0	2	2	27	25
2002	1	0	0	1	2	3	2	4	1	1	0	6	2	2	2	0	2	0	0	0	1	1	5	1	1	3	6	5	1	4	26	31
2003	5	2	0	3	5	1	6	2	5	2	3	1	1	0	2	1	3	2	3	1	3	1	0	1	6	0	5	3	4	5	51	25
2004	4	4	5	5	2	1	2	5	2	0	3	4	1	0	1	0	2	3	0	3	2	0	4	2	2	0	3	2	1	3	34	32
total	23	12	21	21	69	33	51	18	22	24	24	26	12	4	22	4	45	23	13	7	14	9	47	15	23	18	68	11	43	44	497	269

Anmerkung: Dies ist eine überarbeitete Version der Tabelle 3 aus Fiona Hayes-Renshaw/Wim van Aken/Helen Wallace, When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, in: Journal of Common Market Studies, 44. Jg., 1/2006, S. 161–194, hier S. 168.

Quelle: <http://www.councildata.cergu.se/Council%20Data/Wallace/Wallace%20Aggregate%20MS%20votes,%20definitive%20acts,%201994-2004.xls>

Tabelle 7

Die Formationen des Nordischen Ministerrates

Ministers for [Nordic] Co-operation
Nordic Council of Ministers for Labour Market and Working Environment Policy
Nordic Council of Ministers for Business, Energy and Regional Affairs
Nordic Council of Ministers for Fishery, Agriculture, Forestry and Food Affairs
Nordic Council of Ministers on Gender Equality
Nordic Council of Ministers for Economic Questions
Nordic Council of Ministers for Nordic Cultural Co-operation
Nordic Council of Ministers for Legislative Issues
Nordic Council of Ministers for Environmental Affairs
Nordic Council of Ministers on Health and Social Affairs
Nordic Council of Ministers for Educational and Research Issues

Quelle: <http://www.norden.org/web/3-1-raad/3-1-5-nmr/uk/ministerrad.asp?lang=6>,
Zugriff 1.6.2007.

Tabelle 8

Wichtige Treffen der Minister aus den Visegrád-Staaten 2005
(ohne Treffen der Ministerpräsidenten und der Außenminister)

<i>Date and place</i>	<i>Participants</i>	<i>Adopted documents and most important subjects of discussion</i>
16–18 March, Straszyn near Gdańsk	Ministers of transport and infrastructure	Declaration on joint activity in rail and combined transport
14–15 April, Warsaw	Ministers of regional development	Declaration on formulation of common regional policy by the countries of the Visegrad Group
28–29 April, Banska Bistrica	Ministers of culture	Declaration on cooperation in Central European film-making
6 May, Prague	Ministers of finance	Adoption of stance concerning negotiations on the NFP for 2007–2013
6–7 June, Białowieża	Ministers of environmental protection	Assessment of cooperation at the EU forum and the implementation of the Carpathian convention
9 September, Manchester	Ministers of finance	Discussion on the status of negotiations on the NFP for 2007–2013
12–13 September, Keszthely	Chairmen of Patent Offices	Discussion of cooperation at the forum of the EU, WIPO and OHIM and between the Visegrad Group and Benelux
28 September–1 October, Marienbad	Ministers of justice	Discussion of cooperation within the EU framework
2 December, Sliač (Slovakia)	Ministers of regional development	Discussion of priorities in cooperation in the context of the NFP for 2007–2013 and structural and cohesion funds
8–9 December, Karlsbad	Ministers of culture	Discussion of the “Culture 2007” and “Media 2007” programmes of the European Commission, and ways of using EU structural funds in the area of culture

Quelle: Jacek Gajewski, Poland's Regional Policy, in: Yearbook of Polish Foreign Policy 2006, S. 169–187, hier S. 177.