

WIE SOUVERÄN IST ÖSTERREICH NACH 30 JAHREN EU-MITGLIEDSCHAFT ?

Die Gründungsväter der europäischen Integration haben 1957 im Vertrag von Rom vorgesehen, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu einer „immer engeren Union“ führen sollte. Aber schon damals gab es gravierende grundsätzliche Auffassungs- unterschiede. Während die einen letztlich ein supranationales Gemeinwesen anstrebten, war für den französischen Staatspräsidenten de Gaulle ein „Europa der Vaterländer“ vom „Atlantik bis zum Ural“ das Ziel. Während also die einen eine europäische Souveränität wollten, blieb für die anderen die Souveränität der eigenen Nation die Grundlage, auch für ein Vereintes Europa.

Durch Jahrhunderte, vor allem seit dem Westfälischen Frieden, war die Souveränität der Nationalstaaten ein bestimmendes Wesensmerkmal der internationalen Beziehungen. Demnach konnte ein Staat innerhalb seiner Grenzen die höchste Autorität ausüben und war nach außen keiner übergeordneten Macht unterworfen. So hatte ein Staat das alleinige legitime Recht, zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und zur Wahrung seiner Interessen nach außen Gewalt einzusetzen. Die Macht des Staates spiegelte die Stellung des Fürsten, der über dem Gesetz stand, wider. Nach verschiedenen Theorien von Souveränität, etwa jener von Jean Bodin, war der „Prinz“ als Ebenbild Gottes nur diesem verantwortlich und konnte, entsprechend dem Eigentumsbegriff des römischen Rechtes, über „sein Territorium frei verfügen und jeden anderen davon ausschließen“.

Nun war die Europäische Union, der Österreich 1995 beitrug, ein Friedensprojekt, in dessen Rahmen insbesondere zwei Ziele verfolgt wurden: Friede in Europa und Wohlstand für seine Bürger. Nach dem Zweiten Weltkrieg war es gelungen, eine Revolution in der europäischen Diplomatie durchzuführen: war Außenpolitik jahrhundertlang Machtpolitik, so war nunmehr deren Ziel nicht mehr die Erweiterung der Macht des Staates, sondern die Förderung der Wohlfahrt aller. Aus Warfare wurde Welfare, aus Konfrontation wurde Kooperation.

Um diese Ziele gemeinsam zu erreichen, war Österreich, so wie andere EU-Mitglieder bereit, nationale Souveränität an die Gemeinschaft zu übertragen. Entsprechend haben wir mit der Einführung des Euro die nationale Währung, den Schilling, aufgegeben; mit dem Schengen- Abkommen die Grenzkontrollen. Beides, eigene Währung und Kontrolle der eigenen Grenzen, sind Wesensmerkmale einer staatlichen Souveränität. Allerdings: Wir haben in diesen Bereichen nationale Souveränität aufgegeben, ohne dass damit eine europäische Souveränität geschaffen worden wäre. Somit gelang zwar eine Währungsunion, eine Wirtschaftsunion kam aber nicht zustande. Und was die offenen Grenzen betrifft, so zeigte sich auch hier, dass eine „geteilte Souveränität“ nicht funktionierte. Es gelang nicht, die steigende Migration nach Europa zu steuern. Immer mehr EU- Mitglieder kehrten zu Grenzkontrollen früherer Zeiten zurück.

Eine weitere Grauzone entstand, als mit dem Vertrag von Maastricht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingerichtet wurde. Der

Außenhandel und die Europäische Nachbarschaftspolitik wurden der Gemeinschaft übertragen, aber Länder wie Frankreich, Deutschland oder Großbritannien (bis zum Brexit) verfolgten durchaus weiter ihre eigenen außenpolitischen Schwerpunkte.

Auch in einer Reihe von anderen Bereichen besteht innerhalb der Europäischen Union eine „geteilte Souveränität“. Das gilt etwa für die *wirtschaftliche Souveränität*. Schon die starke Globalisierung der Weltwirtschaft hat zu einer weltweiten Interdependenz zwischen den einzelnen Volkswirtschaften geführt. Das bedeutete auch eine Beeinträchtigung der nationalen Souveränität im Bereich der Wirtschaft. Angesichts einer amerikanischen Politik, die ausschließlich auf die Durchsetzung der eigenen Interessen ausgerichtet ist und einer chinesischen Strategie, die auf chinesische Vorherrschaft im Bereich der Wirtschaft abzielt, sollten die Europäer trachten, im eigenen Interesse souverän zu handeln. Auch wenn von Brüssel „de-risking“ oder „de-coupling“ vorgegeben wird, kann es für eine österreichische Wirtschaftspolitik nicht darum gehen, anderen, wie China, maximal zu schaden, sondern darum, wie man durch Zusammenarbeit den größten Vorteil erreichen kann. Eine Wirtschaftsstrategie, die diesen Namen verdient, müsste darauf abzielen, gleichzeitig möglichst autonom und offen zu sein. Das ist angesichts einer amerikanischen Politik, Zölle als Strafmaßnahmen einzusetzen, keine leichte Aufgabe. Für uns sollte gelten „make the World safe for Diversity“. Partner kann ein jeder sein, der bereit ist, mit uns friedlich zusammen zu arbeiten.

Die österreichische Souveränität ist dort eingeschränkt, wo die Europäische Union das alleinige Gestaltungsrecht hat, wie beim *Außenhandel oder den Konkurrenzregeln*. Im Bereich der Industriepolitik übt die Europäische Kommission einen indirekten Einfluss aus. Bei den Sanktionen, die die Europäische Union gegen Russland verhängt hat, wurden keinerlei Berechnungen vorgelegt, wie sich etwa höhere Energiepreise auf die österreichische Wirtschaft und Industrie auswirken. Jedenfalls sind verschiedene Länder dazu übergegangen, die eigene Wirtschaft durch Spezialprogramme zu fördern. In Frankreich etwa wird die Forderung, „französisch zu produzieren“ und „französisch zu kaufen“ von unterschiedlichen politischen Strömungen vertreten.

Auch in den Bereichen wie *Klima und Energie* gibt es sowohl eine nationale, als auch eine europäische Politik. Diese ist vor allem darauf ausgerichtet, Maßnahmen zu harmonisieren oder zu unterstützen, wie etwa die Entwicklung erneuerbarer Energien. Eine mögliche europäische Souveränität sollte auf die Kontrolle der vorhandenen Ressourcen abzielen, insbesondere auf die Entwicklung der notwendigen Technologien. Was eine gemeinsame europäische Agrarpolitik betrifft, so wurde diese bereits in den Gründungsverträgen der EWG 1957 verankert. Dennoch heißt das französische Landwirtschaftsministerium heute offiziell „Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire“. Die Frage ist daher auch hier, wie sich europäische und nationale Souveränität in Einklang bringen lassen.

Was die Einwanderungspolitik in die Europäische Union betrifft, so sind die rechtlichen Grundlagen dafür in den Artikeln 79 und 80 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ verankert. Diese Artikel geben der EU die Befugnis, Bedingungen für die Einreise und den rechtmäßigen Aufenthalt von Angehörigen aus Drittstaaten festzulegen. In der Praxis hat aber die europäische Einwanderungspolitik versagt. Die im „Dubliner Abkommen“ vorgesehenen Regeln, wonach jenes Land für die Behandlung von Asylansuchen zuständig ist, in dem ein

Asylwerber zuerst ankommt, war auf Dauer nicht haltbar. Viele Länder sind wieder zu nationalstaatlichen Regeln übergegangen, Grenzkontrollen wurden wieder eingeführt.

Eine neue Situation ist durch den Krieg in der Ukraine entstanden. Das europäische Friedensprojekt wurde auf den Kopf gestellt. Nach dem Zweiten Weltkrieg einigten sich zunächst die Westeuropäer, alte Erbfeindschaften zu beenden. Polen und Balten wollten aber nach ihrem EU-Beitritt die neu gewonnene Stärke dazu benutzen, sich für in der Vergangenheit durch Rußland erlittenes Unrecht zu revanchieren. Der Krieg in der Ukraine wurde dahingehend instrumentalisiert, dass in Europa eine Kriegshysterie ausgebrochen ist.

Im Wahlprogramm von Donald Trump kam aber ganz deutlich zum Ausdruck, dass der Stellvertreter- Krieg in der Ukraine beendet werden muss. Präsident Selenskyi sah ein, dass er sich dieser neuen Politik beugen muss. Dessen ungeachtet machen die Europäer Anstrengungen, den Krieg fortsetzen wollen „as long as it takes“. Dabei zeigte sich, dass die Präsidentin der Europäischen Kommission, aber auch der französische Präsident sehr wohl ihre eigenen persönlichen Ziele verfolgten. Die neue Außenbeauftragte Kaja Kallas hat überhaupt erklärt, durch den Krieg in der Ukraine muss Russland besiegt werden, so, als wäre Russland- Hass eine Grundlage für eine europäische Außenpolitik.

Während Landesverteidigung bisher in der ausschließlichen Kompetenz der nationalen Souveränität lag, soll Europa nunmehr unter Führung von Brüssel aufgerüstet werden. Der Krieg in der Ukraine sollte dabei dazu dienen, die EU zu zentralisieren und die Souveränität der Führung in Brüssel zu festigen. Unter Leitung der Kommissionspräsidentin soll ein „Sondervermögen“ von immerhin € 800 Milliarden geschaffen werden, um die Aufrüstung Europas zu finanzieren. Dass dieses „Sondervermögen“ in Wirklichkeit aus Sonder-Schulden besteht, wird geflissentlich nicht erwähnt. Man kämpft also für die Souveränität der Ukraine, die Souveränität der EU- Mitglieder wird dabei in einem wesentlichen Bereich eingeschränkt. Francois Mitterand hat seinerzeit in seiner Publikation „Le Coup d’Etat permanent“ Präsident de Gaulle vorgeworfen, durch faktische Handlungen ständig seine Macht weiter auszuweiten, was letztlich einem täglichen Staatsstreich gleichkommt. Die Vorgangsweise von Ursula von der Leyen erinnert daran.

Der französische Präsident wiederum hat Putin zum Feind des eigenen Landes, ja der ganzen Welt, erklärt. Nachdem Emmanuel Macron im letzten Jahr die Europawahlen und die Parlamentswahlen entscheidend verloren hat, befindet sich das Land in einer äußerst labilen politischen Situation. Auch die wirtschaftliche Lage mit einer äußerst hohen Staatsverschuldung ist katastrophal. Was die Außenpolitik betrifft, so musste Frankreich seine letzten Stützpunkte in Afrika aufgeben. Verträge mit Algerien können nicht durchgesetzt werden, weil man Unruhen der algerischen Gemeinde in Frankreich selbst befürchtet. In dieser Situation kommt es sehr gelegen, dass Napoleon Macron den Führungsanspruch im Kampf gegen Russland erheben kann.

Was kann, was soll Österreich in dieser Situation tun? Wie viel Spielraum bleibt einem Land, das seit 30 Jahren Mitglied der Europäischen Union ist, das aber nach wie vor auch eine eigene Souveränität hat. Experten des Völkerrechts und des Europarechts stellen den Sachverhalt oft so dar, als wären die Kompetenzen zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten klar geregelt. Demnach haben die Mitglieder ihre Souveränität in den Bereichen, die als supranational gelten, an die

Gemeinschaft übertragen. Tatsächlich ist das in einigen Bereichen der Fall, aber andere, wie die GASP, sind intergouvernemental konstruiert. D.h., jeder Staat hat hier ein entscheidendes Mitspracherecht. Aber, wie man sieht, gibt sich die Chefin der EU- Kommission auch in jenen Bereichen, die nicht in ihrer Kompetenz liegen, oft sehr bestimmend. In der Praxis hat sich der Begriff der Souveränität in Bezug auf die Staaten entwickelt und nicht in Bezug auf internationale Organisationen (Franz Cede). Die Europäische Union ist diesbezüglich ein Gebilde eigener Art, was Spielraum in verschiedene Richtungen zulässt. Somit kann die Souveränität eines Landes, gerade auch innerhalb der Europäischen Union, nicht nur nach rechtlichen Kriterien, sondern sehr wohl auch politisch interpretiert werden. Das Wesen der Souveränität ist somit vor allem politischer Natur.

Wenn man bedenkt, in welcher trauriger Situation sich die EU hinsichtlich der Beilegung des Ukraine- Krieges befindet, sollte Österreich seinen im Rahmen der staatlichen Souveränität immer noch gegebenen Handlungsspielraum dazu benutzen, Anstrengungen zu unternehmen, um Europa aus der selbstverschuldeten Isolation wieder herauszuführen. Friedensverhandlungen werden jetzt in Saudi-Arabien geführt. Über die Köpfe der Europäer hinweg haben Amerikaner und Russen Gespräche aufgenommen und bestimmen das Geschehen. Europa läuft Gefahr, den Anschluss an die Geschichte zu verlieren. Ein neutrales Land wie Österreich sollte daher durchaus in der Lage sein, eine Mittlerfunktion einzunehmen. Jedenfalls müsste es möglich sein, sich stärker für eine friedliche Lösung einzusetzen, der Diplomatie eine Chance zu geben.

Nicht eine bedenkenlose Aufrüstung, sondern die Erhaltung des Wohlfahrtsstaates und unserer Lebensqualität muss weiterhin das Ziel der europäischen Regierungen, gerade auch der österreichischen, bleiben. Es geht in Zukunft um den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur, in die auch Russland eingebunden ist. Darüber soll eine Konferenz nach dem seinerzeitigen Muster der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) entscheiden. Daran hat Österreich in der Vergangenheit in entscheidender Weise mitgewirkt und sollte es auch in Zukunft tun.

Angesichts der Tatsache, dass die Kompetenzen innerhalb der EU sehr unterschiedlich interpretiert werden können, ist und bleibt die Frage einer nationalen Souveränität mehr politischer als rechtlicher Natur. Es hängt also von der jeweiligen Regierung ab, welchen Weg sie einschlagen und wie weit sie den politischen Gegebenheiten tatsächlich Rechnung tragen will.

Dr. Wendelin Etmayer; ehemaliger österreichischer Botschafter & Abgeordneter zum Nationalrat; Autor; www.wendelinettmayer.at

() Dr. Wendelin Etmayer, ehemaliger österreichischer Botschafter in Finnland/Estland; Kanada/Jamaika; beim Europarat; Abgeordneter zum Nationalrat; Autor; www.wendelinettmayer.at*