

Potenziale einer österreichisch-deutschen Zusammenarbeit in der intergouvernementalen Europapolitik

Zekije Bajrami, Livia Puglisi, Lea Stallbaum, Michael Stellwag und Julian Plottka*

In an increasingly intergovernmental European Union (EU), minilateral formations can reduce the complexity of EU decision-making. However, block formation can also complicate it. Therefore, bilateral diplomacy has to build bridges between these formations. Against this backdrop, the article examines to what extent an Austro-German cooperation can act as such a bridge between the Franco-German couple and the "frugal four", the "Visegrád Four" and maybe in the future the Western Balkans. To this end, both the orientation of Austrian and German EU policy as well as concrete government positions on the "European Green Deal", the multiannual financial framework, the defence union, the enlargement policy towards the Western Balkans and institutional reforms are examined. Austro-German cooperation offers opportunities for concrete initiatives on shared interests, such as the rule of law mechanism, as well as potentials for compromise in other policy areas, such as the multiannual financial framework.

„Nächte der langen Messer“ bei Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs, wie jüngst beim Europäischen Rat vom 17. bis 21. Juli 2020, sind nichts Neues in der europäischen Integrationsgeschichte. Angesichts national-chauvinistischer Tendenzen rund um den Globus gibt es vielmehr Stimmen, die in der Fähigkeit der Europäischen Union (EU), sich überhaupt noch zu einigen, inzwischen eine rühmliche Ausnahme von der „Krise des Multilateralismus“ sehen.¹ Aber auch innerhalb der EU ist die zunehmende Komplexität zwischenstaatlicher Entscheidungsfindung nicht allein der wachsenden Bedeutung der intergouvernementalen Methode und der Zahl von 27 Mitgliedstaaten geschuldet, sondern ebenso ein Ausdruck des „constraining dissensus“² der Einengung des europapolitischen Handlungsspielraums der Regierungen durch europaskeptische Stimmen in den nationalen Debatten über Europapolitik.

Angesichts einer Tendenz der Intergouvernementalisierung europäischer Politik sind minilaterale Formate ein Lösungsansatz, um die Entscheidungskomplexität im Vorfeld von

* Zekije Bajrami, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

Livia Puglisi, Wissenschaftliche Referentin, Multilateraler Dialog der Konrad-Adenauer-Stiftung in Wien.

Lea Stallbaum, Wissenschaftliche Hilfskraft, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau.

Michael Stellwag, Wissenschaftlicher Referent, Multilateraler Dialog der Konrad-Adenauer-Stiftung in Wien.

Julian Plottka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik, Universität Passau; Senior Researcher, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Der Artikel ist das Ergebnis der Arbeit an zwei Hintergrundpapieren für den ersten „Wiener Dialog zur Zukunft Europas“, der im November 2020 stattfindet. Ziel des vom Multilateralen Dialog der Konrad-Adenauer-Stiftung in Wien und dem Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau gemeinsam veranstalteten Expertenforums ist es, österreichisch-deutsche Kooperationspotenziale in der Europapolitik zu diskutieren. Das Manuskript wurde am 24. Juli 2020 abgeschlossen, jüngere europapolitische Entwicklungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

1 Thomas Greminger, zitiert nach Alexander Sarovic: Chaos bei den Friedenswächtern, in: Der Spiegel, 26. Juli 2020.

2 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 1/2009, S. 1–23.

Ratsentscheidungen zu reduzieren. Gleichzeitig sind sie jedoch auch ein Risiko, da Verhandlungen durch Blockbildung erschwert werden können. Um die Chancen zu nutzen, die von solchen sich in der Europapolitik abstimmenden Gruppen von Mitgliedstaaten ausgehen, und gleichzeitig dem genannten Risiko vorzubeugen, bedarf es eines effektiven „Brückenbauens“ in der bilateralen Diplomatie zwischen EU-Mitgliedstaaten, die unterschiedliche minilaterale Foren verbinden. Ideal dafür geeignet sind Mitgliedstaaten, die sowohl ein grundlegendes Verständnis von Europa als auch in einigen Politikfeldern gemeinsame Interessen teilen, in anderen Bereichen aber konträre Positionen vertreten. Diese Konstellation erlaubt es, basierend auf einer stabilen Partnerschaft, Kompromisse in den Bereichen mit unterschiedlichen Interessen zu verhandeln.

Deshalb prüft der Beitrag, inwieweit eine österreichisch-deutsche Kooperation diese Kriterien erfüllt und geeignet ist, die „Sparsamen Vier“, mit Österreich als Vermittler die Visegrád-Staaten und zukünftig vielleicht die Staaten des Westbalkans an das deutsch-französische Tandem anzubinden. Dazu werden sowohl die grundlegende Ausrichtung der österreichischen und der deutschen Europapolitik als auch die konkreten Positionen zum „European Green Deal“, zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), zur Verteidigungsunion, zur Erweiterungspolitik gegenüber dem Westbalkan und zu institutionellen Reformen untersucht. Es zeigt sich, dass neben konkreten Möglichkeiten zur Kooperation nicht nur in haushaltspolitischen Fragen unterschiedliche Positionen vertreten werden, sodass die österreichisch-deutsche Kooperation die aufgestellten Kriterien für effektives „Brückenbauens“ zu erfüllen scheint.

Ein effektiver Intergouvernementalismus bedarf strategischer Brücken

Angesichts des Bedeutungszuwachses, den die intergouvernementale Methode in der letzten Dekade durch die Reformen des Vertrags von Lissabon und im Management der multiplen Krisen der EU erfahren hat, bieten Gruppen von Mitgliedstaaten, die sich entweder anhand geografischer Merkmale, wie bspw. die Visegrád-Staaten, oder über spezifische Themen definieren, wie die „Sparsamen Vier“, eine Option zur Vorabstimmung europapolitischer Positionen. Im Jahr 2018 identifizierten Lang und von Ondarza 14 geografische und funktionale Gruppen, in denen drei oder mehr nationale Regierungen mit einer gewissen Kontinuität gemeinsame europapolitische Positionen abstimmen oder in konkreten Vorhaben kooperieren.³

Der große Vorteil minilateraler Formate liegt darin, dass die gemeinsame Positionierung der Gruppen die Entscheidungskomplexität reduziert und so die Kompromissfindung zwischen 27 Mitgliedstaaten, deren europapolitischer Handlungsspielraum durch zunehmend politisierte Debatten auf nationaler Ebene begrenzt ist,⁴ vereinfacht wird. Besonders aus Sicht kleinerer und mittlerer Mitgliedstaaten erhöhen minilaterale Formate zudem ihre Sichtbarkeit und stärken ihre Verhandlungsposition auf europäischer Ebene.⁵ Sie bergen jedoch auch die Gefahr der dauerhaften Spaltung, wie sie besonders mit Blick auf die

3 Kai-Olaf Lang/Nicolai von Ondarza: Minilateralismen in der EU. Chancen und Risiken der innereuropäischen Diplomatie, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 7/2018.

4 Joachim Schild: Europapolitik in und durch die Mitgliedstaaten, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 491–514, hier S. 504.

5 Lang/von Ondarza: Minilateralismen in der EU, 2018, S. 5–7.

Gruppe der Euro-Staaten diskutiert wird, von der sich die Euro-Outsider marginalisiert fühlen.⁶ Aber auch wenn minilaterale Gruppen nicht durch eine Form vertraglicher Differenzierung unterlegt sind, besteht die Gefahr der Blockbildung, wie sie bei den Visegrád-Staaten in der europäischen Flüchtlingspolitik zu erkennen ist.⁷ Wenn sich die Positionen in bestimmten Politikfeldern so verfestigen, befördert der Minilateralismus innerhalb der EU vielmehr Entscheidungsblockaden, wie sie im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem zu beobachten sind,⁸ statt Kompromisse zu erleichtern.

Um das Risiko der Blockbildung zu vermeiden und das entscheidungserleichternde Potenzial minilateraler Formate zu nutzen, bedarf es zwischen den Staaten unterschiedlicher Formate einer vertrauensvollen Zusammenarbeit. Die deutsch-österreichische Kooperation ist in dieser Hinsicht aus drei Gründen interessant. Erstens war der deutsch-französische Motor immer nur dann erfolgreich, wenn es sowohl Deutschland als auch Frankreich gelang, andere Staaten mit unterschiedlichen Präferenzen für ihre Projekte zu gewinnen und so eine breite Unterstützung zu organisieren. Wie der Europäische Rat im Juli 2020 gezeigt hat, sind die „Sparsamen Vier“⁹ in haushaltspolitischen Fragen ein entscheidender Faktor. Umgekehrt haben auch Österreich, Dänemark, die Niederlande und Schweden Interesse an einem guten Kontakt zu Deutschland, das ihnen lange in Haushaltsfragen sehr viel näherstand als die französische Regierung. Zweitens zeigt der österreichische Bundeskanzler Kurz Bemühungen, sich als „Brückenbauer“ zwischen Ost und West zu etablieren.¹⁰ Sollte es ihm gelingen, mit diesen Ambitionen von den Visegrád-Staaten akzeptiert zu werden, würde die deutsch-österreichische Kooperation eine zweite Brücke zu einem regionalen Format bilden. Drittens könnte sich eine ähnliche Funktion in Zukunft mit Blick auf die Staaten des Westbalkans ergeben. Eine österreichisch-deutsche Kooperation kann jedoch auch vor dem Beitritt dazu dienen, den Stimmen der Beitrittskandidaten in der EU Gehör zu verschaffen, etwa im Hinblick auf die geplante Konferenz zur Zukunft Europas.

Entscheidend dabei ist, dass beide Staaten in einigen Politikbereichen deutliche Interessenüberschneidungen haben, ohne dass jedoch die Gefahr einer Blockbildung besteht. Dies erlaubt, die gemeinsamen Interessen für Kompromisse in jenen Bereichen zu nutzen, in denen Differenzen bestehen, und so Kompromisspakete auszuhandeln, die im Idealfall auch für andere Staaten aus den minilateralen Formaten akzeptabel sind.

Grundausrichtung der aktuellen Europapolitik Österreichs und Deutschlands

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Grundausrichtung der Europapolitik übereinstimmt, was im Falle der Großen Koalition in Deutschland und der türkis-grünen Regie-

6 Katharina Gnath: Drin heißt drin: wenig Spielraum für Flexibilität in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *integration* 3/2017, S. 226–230, hier S. 228f.

7 Kai-Olaf Lang: Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik, *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell* 84/2015.

8 Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Der Neustart der europäischen Integration durch eine inklusive Avantgarde?, in: *integration* 2/2018, S. 141–168, hier S. 158–161; Schild: Europapolitik in und durch die Mitgliedstaaten, 2020, S. 507.

9 Zur Frage der Stabilität dieser Gruppe siehe Kurier: Kurz will mit „Sparsamen Vier“ weiter zusammenarbeiten, 24. Juli 2020.

10 Hans-Peter Siebenhaar: Bundeskanzler Kurz sucht den Schulterchluss mit Osteuropa, in: *Handelsblatt*, 16. Januar 2020.

rung in Österreich gegeben ist. Allerdings werden auch unterschiedliche Akzentsetzungen deutlich. Die österreichische Regierung betont besonders das Subsidiaritätsprinzip und ist gegenüber Kompetenzrückverlagerungen an die Mitgliedstaaten offen, während die deutsche Bundesregierung weitgehende europapolitische Ziele beschlossen hat, sodass sie zu einer Avantgarde-Gruppe¹¹ zu zählen ist. Der Pragmatismus deutscher Europapolitik hat jedoch bisher deren Umsetzung verhindert, während in Österreich die Koalitionspartner von vornherein einen arbeitsteiligen Ansatz vereinbart haben, bei dem beide komplementär ihre Prioritäten gesetzt haben.

Arbeitsteilige Koalition in Österreich

Für die seit Januar 2020 regierende türkis-grüne Koalition aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und „Die Grünen – Die Grüne Alternative“ ist das Zusammenwachsen Europas ein zentrales Element ihrer Europa- und Außenpolitik. Im Vergleich zum Programm der vorangegangenen Regierung der ÖVP und der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) ist das Bekenntnis zur EU und zur multilateralen Kooperation wesentlich eindeutiger.¹² Daneben betont die Koalition aber auch das Subsidiaritätsprinzip und die Freiheit der Mitgliedstaaten, bestimmte Politikbereiche eigenverantwortlich zu regeln. Hinsichtlich der fachpolitischen Ausrichtung in den einzelnen Politikfeldern verfolgt die türkis-grüne Koalition auch in der Europapolitik einen arbeitsteiligen Ansatz, bei dem sich die politischen Prioritäten der beiden Koalitionspartner komplementär ergänzen.

Bereits in der Präambel des Regierungsprogramms wird das Bekenntnis der Bundesregierung zu einem starken Europa hervorgehoben. Die europäische Ausrichtung zieht sich durch das ganze Programm. Es widmet mehrere Unterkapitel im Umfang von zwölf Seiten dem Thema „Europa“,¹³ während das Vorgängerprogramm lediglich dreieinhalb Seiten den Themen „Europa und Außenpolitik“ einräumte.¹⁴ In einigen Punkten entspricht das aktuelle Regierungsprogramm den von der Europäischen Kommission definierten politischen Schwerpunkten (u.a. Konferenz zur Zukunft Europas, Klima- und Umweltpolitik, Gesetzesinitiativrecht des Europäischen Parlaments, Digitalisierung).¹⁵ Die EU soll sich einzelnen Leuchtturmprojekten in wichtigen Politikbereichen wie etwa Migration, Digitalisierung, Forschung und Entwicklung sowie sozialer Zusammenhalt widmen. Das türkis-grüne Regierungsprogramm orientiert sich an dem Bewusstsein, die Herausforderungen der Gegenwart sowie der Zukunft nur durch die Zusammenarbeit mit Partnern auf europäischer wie internationaler Ebene lösen zu können.

11 Klein/Plottka/Tittel: Der Neustart der europäischen Integration, 2018.

12 Die aktuelle türkis-grüne Regierungskoalition ist nach dem sogenannten Ibiza-Skandal, der zur Auflösung der Bundesregierung aus ÖVP und FPÖ und einer bis zu den Neuwahlen eingesetzten interimistischen Expertenregierung unter Brigitte Bierlein führte, im Januar 2020 nach vorgezogenen Neuwahlen zustande gekommen.

13 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, abrufbar unter: https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf (letzter Zugriff: 24.7.2020).

14 Österreichische Volkspartei/Freiheitliche Partei Österreichs: Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022, abrufbar unter: https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2017/12/16/171216_1614_regierungsprogramm.pdf (letzter Zugriff: 27.7.2020).

15 Hardy Ostry/Ludger Bruckwilder: Breite Mehrheit im Parlament – Die Kommission um Ursula von der Leyen beginnt die Arbeit mit ehrgeizigen Zielen, Konrad-Adenauer-Stiftung: Länderbericht Europabüro Brüssel, November 2019, S. 3f.

Dieses Bekenntnis steht neben dem klaren Wunsch, das Prinzip der Subsidiarität konsequent umzusetzen. Den EU-Mitgliedstaaten soll die Freiheit gelassen werden, bestimmte Fragen auf nationaler oder regionaler Ebene zu regeln. Die Subsidiarität soll zu einer effizienten Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU führen. Die geplante Konferenz zur Zukunft Europas sieht die zuständige ÖVP-Europaministerin Karoline Edtstadler als Chance, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken. Sie möchte bei einer Vertragsänderung den Mitgliedstaaten mehr von jenen Bereichen überlassen, die eigenständig besser geregelt werden können. Dabei wird ein neuer Vertrag für Europa als eine der prioritären Aufgaben angesehen. Konkrete Änderungsvorschläge hat die Regierung jedoch nicht vorgelegt.

Im Regierungsprogramm ist festgehalten, dass ein aktiver und vorausschauender Informationsaustausch der Koalitionspartner im Hinblick auf zentrale Entscheidungen auf EU-Ebene stattfinden soll. Dadurch soll die EU-Koordinationsfunktion des Bundeskanzleramtes zur Gewährleistung einer einheitlichen Europapolitik gestärkt werden.¹⁶ Aufgrund der erst kurzen Regierungszeit der türkis-grünen Regierung und der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Beschränkung europapolitischer Aktivitäten kann an dieser Stelle noch keine Analyse der praktischen Umsetzung des von den Koalitionspartnern vereinbarten arbeitsteiligen Prinzips erfolgen.

Europapolitische Kohärenz in der Großen Koalition

Die Europapolitik der seit März 2018 amtierenden Bundesregierung aus Christlich Demokratischer Union Deutschlands (CDU), Christlich-Sozialer Union in Bayern (CSU)¹⁷ und Sozialdemokratischer Partei Deutschlands (SPD)¹⁸ ist erstens von einem klaren Bekenntnis zur europäischen Integration, der Anerkennung der Leistungen der europäischen Erfolgsgeschichte und dem Ziel geprägt, die Fortentwicklung der Integration mitzugestalten. Auch wenn der Koalitionsvertrag im Titel einen „neue[n] Aufbruch für Europa“ verspricht,¹⁹ ist die Europapolitik der vierten Großen Koalition wenig programmatisch. Sie ist zweitens vielmehr von einem starken Pragmatismus geprägt und erscheint als die Kunst des Möglichen in einer Union der 27 Mitgliedstaaten. Drittens zeigt sich als weitere Konstante deutscher Europapolitik in der Regierungszeit Angela Merkels das bereits zuvor als „Unionsmethode“²⁰ beschriebene stärker intergouvernementale Verständnis europäischer Politik.

Auch wenn in den letzten 30 Jahren ein langsames Abrücken von föderalistischen Leitbildern zu beobachten ist,²¹ steht die Bundesregierung in der langen Tradition der deut-

16 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 180.

17 Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern: Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Gemeinsames Europawahlprogramm von CDU und CSU, 2019.

18 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Kommt zusammen und macht Europa stark! Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019.

19 Die Bundesregierung: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin, 12. März 2018.

20 Die Bundesregierung: Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs, 2. November 2010.

21 Daniel Göler/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 45–60.

schen Mitwirkung am Aufbau Europas. Zeigte sich die Abkehr von einer föderalistischen Agenda während der akuten Phase der Krise in der Eurozone noch deutlich, ist die Bundesregierung zunehmend um eine ausgewogene Orientierung an den Modellen einer „Fiskalunion“ und einer „Stabilitätsunion“ bemüht. Dies ist der Einsicht geschuldet, dass ein zu starker Fokus auf Austeritätspolitik den Handlungsspielraum innerhalb der EU zunehmend einengt. Spätestens seit der Rezession infolge der COVID-19-Pandemie läuft eine strikte Sparpolitik aber auch deutschen Interessen zuwider.

Das eigentlich Erstaunliche an dem unumwundenen Europabekenntnis der Bundesregierung ist, dass die europapolitische Renaissance zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem sich europaskeptische Populistinnen und Populisten fest im deutschen Parteiensystem etabliert haben.²² Auf den Aufstieg der Alternative für Deutschland (AfD) mit einer Abkehr von europakritischen Positionen zu reagieren, die es seit Ende der 1990er Jahre auch bei allen etablierten Parteien gegeben hat, dürfte der akuten Angst vor dem Scheitern Europas und dessen desaströsen Folgen für Deutschland geschuldet sein. Ebenso förderlich für das stark proeuropäische Regierungsprogramm ist der Umstand, dass die traditionelle Europapartei Konrad Adenauers und die von einem überzeugten Europäer, Martin Schulz, in den Bundestagswahlkampf geführten Sozialdemokraten koalieren. Auch die CSU vollzog nach den negativen Erfahrungen eines mit europaskeptischen Positionen und Personen spielenden Europawahlkampfes 2014 ein Umdenken.

Der Ansatz, sich primär auf die europapolitische Tagespolitik und weniger auf die Umsetzung der weitreichenden Ziele des Koalitionsvertrages zu konzentrieren, ist dabei zu einem Gutteil den europapolitischen Krisen der letzten Jahre geschuldet. Europapolitisch bleibt Merkel damit auch zum Ende ihrer Kanzlerschaft ihrer „Politik der kleinen Schritte“ treu.²³ Ihr Bild als Europapolitikerin wird zu einem großen Teil das der Krisenmanagerin bleiben, von der Rettung des Vertrags von Lissabon während der deutschen Ratspräsidentschaft 2007²⁴ bis zur „Corona-Ratspräsidentschaft“ 2020.²⁵

Vergleich der österreichischen und deutschen Europapolitik in fünf Politikbereichen

Die folgende Analyse der deutschen und der österreichischen Regierungspositionen in fünf Politikfeldern stützt sich primär auf das Regierungsprogramm in Österreich sowie den Koalitionsvertrag der deutschen Großen Koalition und das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft 2020. Ergänzend wurden öffentlich zugängliche Positionspapiere, Non-Papers, Medienberichte sowie Reden, Kommentare und Interviews von Regierungsmitgliedern herangezogen. Sofern die Regierungspartner innerhalb der Koalition unterschiedliche Positionen vertreten, wurden auch Quellen zu den Positionen der Parteien ausgewertet. Weiter wurden Gespräche mit Personen aus verschiedenen Institutionen, Politik und Think-Tanks geführt. Für die deutsche Bundesregierung wurde zudem die praktische Poli-

22 Johannes Kohls/Funda Tekin: Transformationsprozesse in den europäischen Parteiensystemen und ihre Folgen für die Zukunft der Europäischen Union, in: *integration* 1/2020, S. 19–32.

23 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 4. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 30. November 2005, S. 76C–91D, hier S. 91C.

24 Wolfgang Wessels/Anne Faber: Vom Verfassungskonvent zurück zur ‚Methode Monnet‘? Die Entstehung der ‚Road map‘ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft, in: *integration* 4/2007, S. 370–381.

25 Katrin Böttger/Funda Tekin: Germany’s EU Council Presidency 2020. Achieving more than managing expectations in challenging times, Institut für Europäische Politik: #BerlinPerspectives 1/2020.

tik zur Umsetzung der europapolitischen Ziele mit in die Analyse einbezogen. Für Österreich war dies aufgrund der kurzen Regierungszeit der türkis-grünen Regierung nur punktuell möglich.

Kriterium für die Themenauswahl war deren kurz- bis mittelfristige Relevanz. Die Realisierung von Kooperationspotenzialen bedarf auch der Möglichkeit, thematisch-inhaltliche Übereinstimmungen in konkrete Entscheidungen umzusetzen. Für die Themen des „European Green Deal“, des MFR sowie der Verteidigungsunion ist dies evident. Die Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten des Westbalkans steht derzeit nicht weit oben auf der europapolitischen Agenda, aber sowohl die deutsche als auch die österreichische Regierung sähen sie gerne prominenter platziert. Angesichts des Versprechens der Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, an das Europäische Parlament, eine Konferenz zur Zukunft Europas einzuberufen, wird sich die Europapolitik in den nächsten Jahren auch wieder Fragen institutioneller Reformen und der Stärkung der demokratischen Legitimation der EU widmen.

European Green Deal

Die türkis-grüne Koalition in Österreich unterstützt genauso wie die Große Koalition in Deutschland den „European Green Deal“.²⁶ Beide Regierungen setzen vermehrt auf europäische und internationale Lösungen in der Klimapolitik und bei der Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens. Sie sehen die EU gleichermaßen in der Rolle eines Vorreiters in der globalen Klimapolitik. Beide Regierungen betonen aber auch die Bedeutung nationaler Regelungen für einen effektiven Umweltschutz.

Die ÖVP steht dem „European Green Deal“ positiv gegenüber, fürchtet jedoch eine hohe Belastung für die Landwirtschaft. Die Grünen freuen sich, dass mit dem Übergangsfonds (Just Transition Fund, JTF) bereits konkrete Schritte für eine gerechte Transformation erfolgen. Der Fonds soll zunächst mit 7,5 Milliarden Euro dotiert werden und Regionen fördern, für die der Übergang zur klimaneutralen Wirtschaft schwerwiegende sozioökonomische Herausforderungen mit sich bringt. Im aktuellen Vorschlag des JTF wird Atomkraft nicht gefördert, was ganz im Sinne der österreichischen Koalitionspartner ist.²⁷ Im Straßenverkehr setzt sich die österreichische Bundesregierung konsequent für die von der Europäischen Kommission angestrebte Neuverhandlung der Flotten-Emissionsvorgaben ein, um ab 2025 eine emissionsärmere Mobilität sicherzustellen. Weitere Parallelen zwischen dem Vorschlag der Kommission und dem Regierungsprogramm sind die Förderung von Holz als Brennstoff und die Lebensmittelsicherheit.²⁸

Der deutsche Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Peter Altmaier, bezeichnete den „European Green Deal“ als „Wachstumsstrategie für unsere Wirtschaft“²⁹ und die

26 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

27 Österreichischer Nationalrat: Nationalrat: Einhelligkeit gegen Atomkraft und Atommüll-Endlager an Österreichs Grenzen, Parlamentskorrespondenz Nr. 435 vom 25.04.2019.

28 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 88f., 102ff.

29 Peter Altmaier, in: Die Bundesregierung: Kohleausstieg und Strukturstärkung. Von der Kohle hin zur Zukunft, 3. Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/kohleregionen-foerderung-1664496> (letzter Zugriff: 11.8.2020).

deutsche Bundeskanzlerin Merkel lobte ihn als eine anspruchsvolle Vision mit Fokus auf Innovation und Wachstum.³⁰ Die deutschen Regierungsparteien streben geschlossen die Vertiefung der EU-Umweltpolitik im Einklang mit den international formulierten Zielen an.³¹ Die SPD betont darüber hinaus die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit für die EU-Umweltpolitik.³² Im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft bilden „eine ambitionierte Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsschutzpolitik, die Ausrichtung an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen und eine nachhaltige Landwirtschaft“ die Schwerpunkte unter dem Ziel eines „nachhaltigen Europas“.³³

Die Anhebung des europäischen Klimaziels für 2030 sieht die Bundesregierung als Chance für die EU, ihre Vorreiterrolle im Klimaschutz auszufüllen. Merkel sprach sich mehrfach für die Ausweitung des EU-Emissionshandels auf die Bereiche Verkehr und Gebäude aus. Bezüglich einer umweltgerechten Landwirtschaft bezeichnete die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Svenja Schulze, den „European Green Deal“ dagegen als Enttäuschung.³⁴ Sie zeigte sich jedoch aufgeschlossen gegenüber weiteren Vorschlägen der Kommission in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, die zu Ernährungssicherheit sowie gesunder, umweltfreundlicher und nachhaltiger Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -konsum beitragen soll.³⁵

Die Corona-Krise hat aktuell die Klimaproblematik als drängendstes Thema abgelöst: Anfang Mai 2020 präsentierte die österreichische Bundesregierung ihre Pläne für das „Wiederhochfahren“³⁶ von Wirtschaft und Gesellschaft. Die ÖVP setzt vordergründig auf Wirtschaft und Arbeit, während für die Grünen der Klimaschutz den Schwerpunkt ausmacht. Die grüne Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, Leonore Gewessler, gehörte zu den ersten von zehn EU-Umwelt- und Klimaschutzministerinnen und -ministern, die einen grünen Wiederaufbau Europas fordern.³⁷ Auch die deutsche Bundesumweltministerin Schulze hat sich unter dem Schlagwort „Green Recovery“ für einen nachhaltigen Neustart der Wirtschaft ausgesprochen.³⁸ So sollten Konjunkturprogramme das Ziel der Klimaneutralität berücksichtigen und sich an den Inhalten des „European Green Deal“ orientieren.

In ihren grundlegenden Positionen zur europäischen Klima- und Umweltpolitik verfolgen beide Regierungen dieselben weitreichenden Ziele. Dies gilt ebenso für die europäische

30 Die Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss des Europäischen Rates am 13. Dezember 2019, 13. Dezember 2019.

31 Die Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 8.

32 Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019, S. 50.

33 Auswärtiges Amt: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. 1. Juli bis 31. Dezember 2020, S. 15, abrufbar unter: <https://www.eu2020.de/blob/2360246/d0e7b758973f0b1f56e74730bfdaf99d/pdf-programm-de-data.pdf> (letzter Zugriff: 22.7.2020).

34 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Rede von Svenja Schulze beim Agrarkongress 2020, 14. Januar 2020, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/rede/rede-von-svenja-schulze-beim-agrarkongress-2020/> (letzter Zugriff: 20.6.2020).

35 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM(2020) 381 final.

36 Bundeskanzleramt: Bundeskanzler Sebastian Kurz: Hochfahren, aber nie unverantwortlich, 22. April 2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/bundeskanzler-sebastian-kurz-hochfahren-aber-nie-unverantwortlich.html> (letzter Zugriff: 20.6.2020).

37 Salzburger Nachrichten: Zehn EU-Länder fordern Grünen Wiederaufbau, 10. April 2020.

38 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Rede von Svenja Schulze beim Agrarkongress 2020, 2020.

Kernenergiepolitik. Es ist jedoch zu erwarten, dass bei der Umsetzung der Ziele die deutsche Bundesregierung auf die deutsche Industrie sowie die österreichische Regierung auf die Agrarindustrie Rücksicht nehmen werden.

Mehrjähriger Finanzrahmen

Bereits im Koalitionsvertrag signalisierte die deutsche Bundesregierung, „zu höheren Beiträgen Deutschlands zum EU-Haushalt bereit“ zu sein.³⁹ Allerdings bezog sich diese Aussage nicht auf eine Erhöhung des EU-Haushalts, sondern war als Antwort auf die durch den Austritt des Vereinigten Königreiches entstehende Finanzierungslücke zu verstehen. Angesichts der wachsenden Herausforderungen, denen sich die EU gegenüber sieht, sollte der EU-Haushalt nicht schrumpfen, denn dies würde auch eine Kürzung der Struktur- und Kohäsionsmittel bedeuten, die nach Deutschland zurückfließen. Diese Position der deutschen Bundesregierung hat sich durch die COVID-19-Pandemie grundlegend geändert. Im Vorfeld des Europäischen Rates vom Juli 2020 war sie bereit, „im Geiste der Solidarität über einen begrenzten Zeitraum hinweg ganz andere, das heißt deutlich höhere Beiträge zum europäischen Haushalt zu leisten“.⁴⁰

Österreich hatte sich dagegen an der Spitze der Gruppe der „Sparsamen Vier“⁴¹ positioniert, die auf einer Begrenzung des EU-Haushalts auf 1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU beharren.⁴² Bundeskanzler Kurz drohte Anfang Februar 2020 mit einem Veto, sollte der Vorschlag in Höhe von 1,11 Prozent des BIP nicht überdacht werden.⁴³ Der grüne Koalitionspartner teilt diese Ansicht nicht und warf dem Bundeskanzler Anti-EU-Populismus vor. Kurz hat vor dem Hintergrund der Kritik seines Koalitionspartners angedeutet, offener in die Debatte zu gehen.⁴⁴ Auf den Vorschlag von der Leyens vom April 2020, den Haushalt im Interesse des wirtschaftlichen Wiederaufbaus nach der Pandemie sogar auf 2 Prozent des BIP zu erhöhen,⁴⁵ reagierte die Regierung mit Kompromissbereitschaft.

Der Europäische Rat hat sich am 21. Juli 2020 auf einen Gesamthaushalt in Höhe von 1.824,3 Milliarden Euro geeinigt, der sich aus dem MFR in Höhe von 1.074,3 Milliarden Euro und dem Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ in Höhe von 750 Milliarden Euro zusammensetzt.⁴⁶ Damit hat der Gesamthaushalt zwar ein nie zuvor erreichtes Volumen für die Jahre 2021 bis 2027, die Einigung des Europäischen Rates bezüglich des MFR ohne den Wiederaufbaufonds ist aber deutlich hinter dem Vorschlag der Kommission von 2018 und sogar hinter den Verhandlungsboxen der finnischen Ratspräsidentschaft vom Dezember 2019 und des Präsidenten des Europäischen Rates vom Februar 2020 zurückge-

39 Die Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 9.

40 Angela Merkel, in: Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht. 156. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 23. April 2020, S. 19296A–19300C, hier S. 19300A.

41 Später wurden diese auch von Finnland unterstützt. Vgl. Lili Bayer: New factions emerge in EU recovery fund fight, in: Politico, 16. Juni 2020.

42 Alexandra Brzozowski/Gerardo Fortuna/Jorge Valero: „Die Differenzen waren einfach zu groß“: EU-Sondergipfel zum MFR scheitert, in: Euractiv.de, 21. Februar 2020.

43 Kleine Zeitung: Verhärtete Fronten. Kurz droht mit Veto gegen EU-Finanzrahmen, 1. Februar 2020.

44 Stefan Brocza: EU-Budget: Kurz' Ein-Prozent-Steckenpferd, in: Der Standard, 18. Februar 2020.

45 Die Presse: EU-Kommission will nach Corona-Gipfel EU-Budget massiv anheben, 23. April 2020.

46 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, EUCO 10/20, S. 3, 11.

blieben.⁴⁷ Das Europäische Parlament hat bereits ein Veto angedroht, sollten die Mitgliedstaaten den Forderungen des Parlaments nicht entgegenkommen.⁴⁸ Dementsprechend sind noch harte Verhandlungen zu erwarten.

Kristallisationspunkt für die Kontroverse zwischen den „Sparsamen Vier“ einerseits und Deutschland und anderen Mitgliedstaaten andererseits wurde der von der deutschen und französischen Regierung gemeinsam vorgeschlagene Wiederaufbaufonds.⁴⁹ Seine haushaltspolitischen Innovationen bestehen darin, dass er neben Krediten auch Zuschüsse vergeben soll, die nicht zurückgezahlt werden müssen, und dass die Kommission erstmals in signifikantem Umfang ermächtigt wird, Kredite am Kapitalmarkt aufzunehmen.⁵⁰ Bei der Rückzahlung der von der Kommission aufgenommenen Kredite haftet jeder Mitgliedstaat für einen spezifischen Anteil, eine gesamtschuldnerische Haftung lehnt die Bundesregierung weiterhin ab.

Die „Sparsamen Vier“ forderten dagegen die Vergabe der Gelder aus einem auf zwei Jahre befristeten Wiederaufbaufonds in Form von Krediten für die durch die Pandemie am stärksten betroffenen Sektoren unter der Bedingung von Reformen und der Einhaltung rechtsstaatlicher Standards sowie der Grundrechte.⁵¹ Die Vergabe von Geldern in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und eine Vergemeinschaftung von Schulden, die nicht Teil des deutsch-französischen Vorschlags war, lehnen sie dagegen ab.⁵²

Entsprechend dem Kompromiss des Europäischen Rates wird mit dem auf vier Jahre befristeten Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ europapolitisches Neuland betreten, indem die Europäische Kommission ermächtigt wird, Kredite in Höhe von 750 Milliarden Euro aufzunehmen.⁵³ In der Frage „Kredite oder Zuschüsse“ legt der Kompromiss eine Vergabe von Darlehen in Höhe von 360 Milliarden Euro und von Förderung in Höhe von 390 Milliarden Euro fest.⁵⁴ Die „Sparsamen Vier“ konnten sich zudem hinsichtlich der Konditionalität der Auszahlung durchsetzen. So wird die zweite Hälfte der Gelder nur ausbezahlt, wenn bestimmte Ziele mit der ersten Tranche erreicht wurden.⁵⁵ Die Gelder – wie von den „Sparsamen Vier“ gefordert – möglichst zielgerichtet einzusetzen, ist eine Herausforderung, die nun von den Mitgliedstaaten in den Ausgabenprogrammen sowie von der Kommission bei deren Begutachtung gemeistert werden muss.⁵⁶

47 Peter Becker: Der Haushalt der EU als Chance in der Krise. Der Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Finanzrahmen und einen Aufbaufonds, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 56/2020, S. 7.

48 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020 zu den Schlussfolgerungen der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 17.–21. Juli 2020 (2020/2732(RSP)), P9_TA-PROV(2020)0206, Ziff. 9.

49 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Deutsch-französische Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise, Pressemitteilung 173, 18. Mai 2020.

50 Ebenda.

51 Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery, abrufbar unter: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/05/Frugal-Four-Non-Paper.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

52 Peter Sawicki: „Die volle Vergemeinschaftung von Schulden verhindern“, Gespräch mit Sebastian Kurz, in: Deutschlandfunk, 23. Mai 2020.

53 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, S. 3.

54 Ebenda.

55 Tagesschau.de: „Pandoras Büchse ist jetzt offen“, Interview mit Peter Becker, 21. Juli 2020.

56 Peter Becker: Nach dem EU-Gipfel: Historische Integrationsschritte unter Zeitdruck, Stiftung Wissenschaft und Politik: Kurz gesagt, 23. Juli 2020.

Die Forderungen des türkis-grünen Regierungsprogramms hinsichtlich der Ausgaben-schwerpunkte beziehen sich auf die Sicherung der Mittel für die Landwirtschaft und eine konsequente Anti-Atomkraft-Linie.⁵⁷ So soll keine EU-Förderung für Atomkraft, insbesondere in Form von öffentlichen Beihilfen für den Bau und Betrieb von Atomkraftwerken ausgeschüttet werden. Die Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik sollen mindestens auf dem bisherigen Niveau sichergestellt werden.

Die deutsche Bundesregierung sah den Brexit auf der Ausgabenseite als Chance für eine Modernisierung des EU-Haushalts.⁵⁸ Mindestens 25 Prozent der Ausgaben des MFR sollen einen Beitrag zur Erreichung der EU-Klimaziele leisten und die Gemeinsame Agrarpolitik soll stärker an klima- und umweltpolitischen Zielen orientiert sein.⁵⁹ Darüber hinaus unterstützte die Bundesregierung die Erhöhung der Ausgaben für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Migrations- und Grenzschutzpolitik. Um diese neuen Ausgabenprioritäten gegenzufinanzieren, ist die Bundesregierung zu Kürzungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik bereit.⁶⁰

Waren die von der deutschen Bundesregierung geforderten neuen Prioritätensetzungen im ursprünglichen Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2018 enthalten, so zählen die Bereiche Verteidigungspolitik⁶¹ (Kürzung um mehr als 35 Prozent), Migrationspolitik (Kürzung um mehr als 25 Prozent), Innovation (Kürzung um mehr als 10 Prozent) und Außenpolitik (Kürzung um knapp 10 Prozent) zu den „Verlierern“ des Europäischen Rates. Die Gemeinsame Agrarpolitik (Erhöhung um mehr als 10 Prozent) und die Kohäsionspolitik (Erhöhung um mehr als 5 Prozent) zählen hingegen zu den „Gewinnern“ der Marathonsitzung.⁶² Ein Vergleich der Ergebnisse des Europäischen Rates mit dem MFR 2014-2020 zeigt, dass weiterhin eine Kürzung im Posten „Natürliche Ressourcen und Umwelt“, die Neueinrichtung des Postens „Migration und Grenzmanagement“ und Erhöhungen der Posten „Sicherheit und Verteidigung“ sowie „Nachbarschaft und die Welt“ vorgesehen sind.⁶³ Sollte das Europäische Parlament nun nicht durchsetzen können, dass einige der vom Europäischen Rat gegenüber dem Vorschlag der Europäischen Kommission vorgenommenen Prioritätenverlagerungen wieder zurückgenommen werden, wird die Modernisierung des EU-Budgets nicht so grundlegend ausfallen, wie von der deutschen Bundesregierung erhofft.

57 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 115.

58 Die Bundesregierung: Positionen der Bundesregierung zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) post-2020, 25. Januar 2018, abrufbar unter: <https://www.bundestkanzlerin.de/resource/blob/656734/317304/803e6efc4233cca62a460bb8ec97336a/2018-02-22-mehrjaehriger-eu-finanzrahmen-data.pdf> (letzter Zugriff: 6.7.2020).

59 Deutscher Bundestag: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 13. April 2020 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 17. April 2020, Drucksache 19/18555, S. 86.

60 Thomas A. Friedrich: Bundesregierung trägt EU-Agrarkürzungen ab 2021 mit, in: topagrarONLINE, 17. Februar 2020.

61 Nicole Koenig/Eulalia Rubio: What the European Council's MFF/Recovery deal tells us about the EU's global ambition, Hertie School, Jacques Delors Centre: Policy Brief, Juli 2020.

62 Vergleich des Vorschlags der Kommission von 2018 mit dem Verhandlungsergebnis des Europäischen Rates für das Gesamtbudget aus MFR und Wiederaufbaufonds. Vgl. Hertie School, Jacques Delors Centre: While @EuroParl_EN debates the outcome of the #EU CO, take a look at our #Chartoftheweek by @lucasgutenberg, Tweet vom 23. Juli 2020, abrufbar unter: <https://twitter.com/DelorsBerlin/status/1286221172468854786?s=20> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

63 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, S. 67; Europäische Kommission: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020 und EU-Haushalt 2014. Übersicht in Zahlen, Luxemburg 2014, S. 7.

Beide Bundesregierungen messen der Kopplung von Zahlungen an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards durch die Mitgliedstaaten eine große Bedeutung bei. Sowohl im Programm für die Ratspräsidentschaft als auch in ihrer Position zu den MFR-Verhandlungen hat die deutsche Regierung dies unterstrichen und dabei den Sachzusammenhang zwischen einem funktionierenden Rechtsstaat und einem „gesunden Investitionsumfeld“ hervorgehoben.⁶⁴

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sehen vor, dass „eine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts und von ‚Next Generation EU‘ eingeführt“ werden soll.⁶⁵ Verstöße sollen auf Vorschlag der Kommission und per Mehrheitsbeschluss im Rat geahndet werden. Der Präsident des Europäischen Rates nennt es historisch, dass erstmals Rechtsstaatlichkeit als Prinzip der Verteilung von Haushaltsmitteln festgelegt wurde.⁶⁶ Das Europäische Parlament hingegen „bedauert zutiefst, dass der Europäische Rat die Bemühungen der Kommission und des Parlaments, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der Grundrechte und der Demokratie im Rahmen des MFR und des Aufbauinstruments der Europäischen Union (Next Generation EU) zu garantieren, nicht hinreichend unterstützt hat“.⁶⁷

Die Hoffnungen ruhen nun auf dem Vorschlag der Europäischen Kommission zum „Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip“.⁶⁸ Dieser Rechtsstaatsmechanismus kann vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.⁶⁹ Hier gilt es nun für die deutsche Ratspräsidentschaft, eine Mehrheit im Rat der EU zu organisieren. Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung⁷⁰ bereits 2019 festgelegt und am 21. Juli 2020 den Rat aufgefordert, das Gesetzgebungsverfahren zu vollenden, sodass einem schnellen Abschluss des Trilogs nur noch die Mitgliedstaaten im Wege stehen.

Verteidigungsunion

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland ist die Beteiligung an der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion vor dem Hintergrund der jeweiligen strategischen Kulturen zu sehen.⁷¹ Für Österreich ist hier der verfassungsgemäße Grundsatz der Neutralität maßgeblich. Aus dem Neutralitätsgedanken folgt die Verpflichtung, grundsätzlich nicht in

64 Die Bundesregierung: Positionen der Bundesregierung zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR), 2018.

65 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juli 2020, S. 16.

66 Charles Michel, zitiert nach Tagesschau.de: Mitgliedstaaten einigen sich auf größtes Haushalts- und Finanzpaket der EU-Geschichte, 21. Juli 2020, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-732935.html> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

67 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juli 2020, Ziff. 9.

68 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final.

69 Markus Becker/Peter Müller/Maximilian Popp/Severin Weiland: Wie die EU die Autokraten doch noch zügeln könnte, in: Der Spiegel, 25. Juli 2020.

70 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD)), P8_TA-PROV(2019)0349.

71 Zum Begriff der strategischen Kultur: Daniel Göler: Die strategische Kultur der Bundesrepublik – Eine Bestandsaufnahme normativer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel, in: Angelika Dörfler-Dierken/Gerd Portugall (Hrsg.): Friedensethik und Sicherheitspolitik. Weißbuch 2006 und EKD-Friedensdenkschrift 2007 in der Diskussion, Wiesbaden 2010, S. 185–199, hier S. 185ff.

kriegerische Situationen einzugreifen sowie sich nicht an militärischer Bündnispolitik zu beteiligen. Laut Regierungsprogramm wird Österreich mit „aktiver Neutralitätspolitik“ einen eigenständigen Beitrag zu Frieden und Sicherheit im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik leisten.⁷² Dabei knüpft die Regierungslinie auch an die Verwurzelung des grünen Koalitionspartners in der Friedensbewegung an. Die Bundesregierung kann sich dabei der Unterstützung der österreichischen Bevölkerung gewiss sein: Mehr als zwei Drittel befürworten die Neutralität.⁷³

In Deutschland zeigt sich „auf der einen Seite ein klares Bekenntnis zu größerer Verantwortungsübernahme und zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation in der EU [...] dies [wird aber] auf der anderen Seite [...] primär auf zivile Instrumente und den eher niederschweligen Bereich militärischer Kooperation bezogen [...]. Damit kann die traditionelle deutsche Kultur der Zurückhaltung, die in der Vergangenheit immer wieder zu Spannungen mit weitergehenden Zielvorstellungen auf EU-Ebene geführt hat, nach wie vor als prägend angesehen werden.“⁷⁴

Die österreichische Bundesregierung bekennt sich im Regierungsprogramm eindeutig zu einer internationalen Zusammenarbeit und einer engen Kooperation mit den Partnern in Europa und der Welt. Dazu zählt auch eine „verstärkte Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung auf europäischer Ebene“.⁷⁵ Hierfür engagiert sich Österreich im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO). Es nimmt trotz eines der weltweit geringsten Verteidigungsbudgets⁷⁶ an sechs PESCO-Projekten teil. Über die Idee der Schaffung einer EU-Armee wird in Österreich derzeit nicht debattiert. Die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Beteiligung bietet jedoch Art. 23j der österreichischen Verfassung. Dieser wurde als Reaktion auf den Vertrag von Lissabon eingefügt, sodass Österreich an der Außen- und Verteidigungspolitik der EU mitwirken kann.

Die deutsche Bundesregierung unterstützt hingegen den Ausbau der Europäischen Verteidigungsunion bis zu einer „Armee der Europäer“. Sie versteht den Begriff sinnbildlich für eine fortschreitende europäische Integration der Verteidigungspolitik.⁷⁷ Eckpfeiler einer Verteidigungsunion sind aus Sicht der Bundesregierung dabei eine Schlüsselrolle für das deutsch-französische Tandem, die Einbettung europäischer Initiativen in die NATO⁷⁸

72 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 177.

73 Gunther Hauser: The European Security and Defence Architecture – Challenges and Austrian Security Policy Priorities, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, Band 12, Wien 2019, S. 218.

74 Für eine Darstellung der unterschiedlichen Positionen in der Debatte siehe: Daniel Göler: Die aktuelle Reformdebatte der GSVP aus Sicht der strategischen Kultur Deutschlands: zwischen Kultur der Zurückhaltung und europäischem Gestaltungsanspruch, in: *integration* 1/2019, S. 21–36, hier S. 35.

75 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 177.

76 Vgl. Statista: Militärausgaben in Österreich von 2009 bis 2019, April 2020, abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/300299/umfrage/militaerausgaben-in-oesterreich/> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

77 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerold Otten, Rüdiger Lucassen, Jan Ralf Nolte, Berengar Elsner von Gronow und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/6231 – Vision „Europa-Armee“/„Armee der Europäer“, 9. Januar 2019, Drucksache 19/6922, S. 3.

78 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/6803 – Erfolgreicher Weg zu einer europäischen Armee, 1. März 2019, Drucksache 19/8090, S. 3.

sowie die Unumstößlichkeit des Parlamentsvorbehalts des Deutschen Bundestages.⁷⁹ Die CDU schließt auch die zusätzliche Schaffung gemeinsamer Streitkräfte nicht aus, die in nationaler Verantwortung stehen. Die SPD fordert überdies eine parlamentarisch kontrollierte europäische Armee und die Schaffung eines Verteidigungsausschusses im Europäischen Parlament.⁸⁰

Die Bundesregierung verfolgt insgesamt das Ziel, die EU handlungsfähiger und effizienter zu machen. Dazu nimmt Deutschland derzeit an neun Projekten der PESCO teil und koordiniert sieben weitere. Bundeskanzlerin Merkel griff bereits 2018 den Vorschlag auf, einen europäischen Sicherheitsrat einzurichten. Weiterhin bekräftigte der Bundesminister des Auswärtigen, Heiko Maas, in Einklang mit dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, dass im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft Fortschritte auf dem Weg zu einem EU-Hauptquartier für sämtliche Einsätze der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erzielt werden sollen.⁸¹

Parallel zu den EU-Strukturen ist die deutsche Beteiligung an der europäischen Verteidigungspolitik auch durch bi- und multilaterale Formate geprägt. 2019 wurde im Vertrag von Aachen eine Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit in diesem Bereich beschlossen, z.B. in Bezug auf die Entwicklung militärischer Fähigkeiten.⁸² Auch mit den Niederlanden wurde 2019 eine Intensivierung der bilateralen Kooperation verabredet und es wird eine weitere Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich angestrebt. Die Bundesministerin der Verteidigung, Annegret Kramp-Karrenbauer, sprach sich in diesem Zusammenhang für eine Verstärkung des „E3-Formats“ (Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich) aus.⁸³ Auf multilateraler Ebene hat sich Deutschland zudem der Europäischen Interventionsinitiative (EI2)⁸⁴ angeschlossen, die außerhalb der GSVP die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur fördert, aber nach dem Willen der deutschen Bundesregierung mittelfristig in den institutionellen Rahmen der GSVP überführt werden soll.⁸⁵

Auch wenn die deutsche Bundesregierung aufgrund der Vielzahl von Initiativen, an denen sie sich beteiligt, bei der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion proaktiver

79 Es sollen aber Mechanismen geschaffen werden, um die parlamentarischen Verfahren bei internationalen Missionen zu beschleunigen und die Zusammenarbeit der nationalen Streitkräfte zu verbessern. Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, 7. November 2019, abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670> (letzter Zugriff: 28.2.2020).

80 Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern: Gemeinsames Europawahlprogramm, 2019, S. 17; Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019, S. 64.

81 Auswärtiges Amt: Für ein Europa das stark ist, souverän und sozial. Außenminister Heiko Maas zu den Zielen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020, 15. November 2019, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-deutsche-eu-ratspraesidentschaft-2020/2270374> (letzter Zugriff: 3.3.2020).

82 Stefan Seidendorf: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, in: *integration* 3/2019, S. 187–204, hier S. 189ff.

83 Bundesministerium der Verteidigung: Rede der Ministerin an der Universität der Bundeswehr München, 2019.

84 Dick Zandee/Kimberley Kruijver: The European Intervention Initiative: Developing a shared strategic culture for European defence, Netherlands Institute for International Relations ‘Clingendael’: Clingendael Report, September 2019.

85 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Heike Hänsel, Matthias Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/3969 – Beitritt zur Europäischen Interventionsinitiative, 1. Oktober 2018, Drucksache 19/4619, S. 2–3.

als Österreich wirkt, teilen beide Staaten ähnliche Normen und Werte, die den Entscheidungen über den Einsatz militärischer Mittel zugrunde gelegt werden. In beiden Ländern liegt der Fokus auf zivilen Missionen, während die strategische Kultur in den letzten Jahren neu verhandelt wurde. Dies bietet eine gute Grundlage für eine deutsch-österreichische Kooperation für eine ähnlich ausgerichtete Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wobei die deutsche Bundesregierung gerade bereit ist, europapolitisch schneller voranzuschreiten als die österreichische Regierung.

Erweiterungspolitik

Sowohl die türkis-grüne Regierung als auch die Große Koalition⁸⁶ unterstützen die Staaten des Westbalkans bei der Annäherung an die EU und sind Fürsprecher einer Fortführung der Beitrittsverhandlungen. Dabei begründet sich sowohl in Österreich als auch in Deutschland das Engagement für den Westbalkan in den historischen Beziehungen zu dieser Region, auf deren Basis auch Anfang der 1990er Jahre eine schnelle Anerkennung der neu entstandenen Staaten erfolgte.

In Österreich – mehr noch als in Deutschland – gibt es heute intensive kulturelle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Verflechtungen mit der Region. Im Regierungsprogramm setzt sich die österreichische Regierung für eine klare, ehrliche und verzögerungsfreie Beitrittsperspektive ein. Betont wird stets das Argument einer strategischen Verantwortung und der geopolitischen Lage der Region. Denn die EU habe kein Interesse an einem politischen Vakuum in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Stabilität und Demokratie auf dem Westbalkan liegen in beider Staaten originärem Interesse. Österreich unterstützt ebenso wie Deutschland die Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien.⁸⁷ Der Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, Michael Roth, kritisierte die Verschiebung des Beginns der Beitrittsverhandlungen als „historischen Fehler“, da damit ein Verlust an Glaubwürdigkeit der EU einhergehe.⁸⁸

Beide Regierungen betonen die Notwendigkeit der Einhaltung der Beitrittskriterien. Die eingeschlagenen Reformwege müssen konsequent fortgesetzt werden, da eine politische und wirtschaftliche Stabilisierung der Region unabdingbare Voraussetzung ihrer Integration ist. Die Enttäuschung über ausgebliebene Reformfortschritte in der Region führte aber zu einer Zurückhaltung der Großen Koalition in den letzten Jahren. In Deutschland kam hinzu, dass die Region aufgrund des Konflikts in der Ukraine weniger außenpolitische Aufmerksamkeit erfuhr als in den Jahren zuvor.

Die österreichische Regierung lehnt Überlegungen des französischen Präsidenten Emmanuel Macron zu neuen Verfahren ab, die die Beitrittsprozesse behindern können.⁸⁹ Die deutsche Bundesregierung positioniert sich diplomatisch gegen den Vorschlag. Zwar wird die französische Kritik geteilt, dass das Beitrittsverfahren verbessert werden muss, allerdings sieht die deutsche Bundeskanzlerin keinen Widerspruch zwischen einer internen Reform der Verfahren und der Fortführung der Beitrittsgespräche.

⁸⁶ Auswärtiges Amt: Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, S. 22.

⁸⁷ Der Standard: EU will Beitrittsgespräche mit Albanien und Nordmazedonien beginnen, 23. März 2020.

⁸⁸ Michael Roth: Albanien und Nordmazedonien gehören in die EU, in: Die Welt, 4. November 2019.

⁸⁹ Daniel Steinorth: Der neue Plan für die EU-Erweiterung – ein Angebot, das Macron nicht ablehnen kann?, in: Neue Zürcher Zeitung, 5. Februar 2020.

Beide Regierungen setzen sich nachdrücklich aktiv für den Belgrad-Priština-Dialog zwischen Serbien und Kosovo und für die Lösung anderer bilateraler Konflikte ein. Der ungelöste Konflikt zwischen beiden Ländern bleibe ein destabilisierender Faktor für die gesamte Region, dessen Lösung auch von sicherheitspolitischer Bedeutung sei.⁹⁰ Die erfolgreiche EU-Annäherung Kosovos und Serbiens sei nur durch einen dauerhaften Ausgleich zwischen beiden Ländern möglich. Die österreichische Regierung setzt sich konkret für eine Visa-Liberalisierung für den Kosovo ein.⁹¹

Die Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten des Westbalkans ist von den hier untersuchten Politikbereichen jener mit der deutlichsten Interessenkongruenz zwischen Österreich und Deutschland. Hier bietet sich nicht nur konkretes Kooperationspotenzial, sondern die beiden Regierungen können eine Zusammenarbeit nutzen, um auf EU-Ebene für die gemeinsamen Positionen zu werben.

Institutionelle Reformen

Bei der Frage nach einer Reform des europäischen Vertragswerks liegen die Positionen der beiden Regierungen am weitesten auseinander. In Österreich wird ein neuer Vertrag für Europa als eine der prioritären Aufgaben angesehen.⁹² In Deutschland hat sich zwar Bundeskanzlerin Merkel in Verbindung mit der geplanten Konferenz zur Zukunft Europas offen für die Möglichkeit einer Vertragsreform gezeigt,⁹³ das Auswärtige Amt und ein deutsch-französisches Non-Paper zur Zukunftskonferenz⁹⁴ zeigen sich hier jedoch deutlich zögerlicher.

Gemeinsame Initiativen Österreichs und Deutschlands sind deshalb eher nicht zu erwarten. Einerseits würden nur wenige andere Mitgliedstaaten eine Vertragsreform unterstützen,⁹⁵ andererseits gehen die Vorstellungen der österreichischen und deutschen Regierung über die Richtung der Vertragsreform weit auseinander. Die österreichische Europaministerin Edtstadler möchte den Mitgliedstaaten mehr von jenen Politikbereichen überlassen, die eigenständig besser geregelt werden können.⁹⁶ Diese starke Betonung eines konsequenten Einsatzes auf europäischer Ebene für das Grundprinzip der Subsidiarität findet in Deutschland auf Länderebene Unterstützung.⁹⁷ Nach Ansicht der österreichischen Bundesregierung, die dem Ansatz „Weniger, aber effizienteres Handeln“ folgt, soll die EU – unter Berücksichtigung der nationalstaatlich besser wahrzunehmenden Kompetenzen – in den zentralen Fragen der Zukunftsgestaltung vom Klimaschutz bis zur Beschäftigung

90 Herbert Vytiska: Hahn über Westbalkan – Stabilität exportieren statt Instabilität importieren, in: Euractiv.de, 27. Juli 2018.

91 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 179.

92 Ebenda, S. 174, 180.

93 Thomas Gutschker: Die lange Antwort auf die Krise, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Mai 2020.

94 Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

95 Klein/Plottka/Tittel: Der Neustart der europäischen Integration, 2018, S. 156f., jeweils Zeile 15.

96 Bundeskanzleramt: Europaministerin Edtstadler beim Rat Allgemeine Angelegenheiten in Brüssel. Beratungen über Zukunft der EU und mehrjährigen Finanzrahmen, 28. Januar 2020, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/europaministerin-edtstadler-beim-rat-allgemeine-angelegenheiten-in-bruessel.html> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

97 Europaministerkonferenz: Sitzung der 61. Europaministerkonferenz am 25./26. September 2019 in Trier. Deutsche EU-Ratspräsidentschaft, Beschluss.

handlungsfähig sein. Europa soll auch die Kompetenzen für Außengrenzschutz, Asyl-, Sicherheits-, Migrationspolitik und den Binnenmarkt behalten. Welche Kompetenzen jedoch auf die nationale Ebene zurückverlagert werden sollen, hat die Regierung noch nicht definiert. Öffentlich wird infolge der COVID-19-Pandemie zudem darüber diskutiert, mit einem neuen Vertrag Einfluss darauf zu nehmen, wie auf europäischer Ebene zukünftige Krisen besser bewältigt werden können. In Deutschland dagegen wird der Sinn einer Vertragsreform in der Erledigung der anstehenden Reformaufgaben gesehen.⁹⁸

Stärkere Übereinstimmung gibt es beim Thema „better regulation“. Die Regierungen betonen hier den Beitrag zur globalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft⁹⁹ und das Ziel, die Entscheidungen in der EU möglichst effizient und bürgernah zu treffen. Gefordert werden u.a. die Einführung eines Ablaufdatums für EU-Rechtsakte („Sunset Clause“), eine effektive Umsetzung der „One in, one out“-Regelung, ein Ausbau der evidenzbasierten Gesetzgebung sowie die Gesetzesfolgenabschätzung.¹⁰⁰ Die österreichische Regierung will zudem die eigene Umsetzung europäischen Rechts verbessern und die Übererfüllung europäischer Vorgaben im nationalen Recht („gold plating“) reduzieren.¹⁰¹

Auch in Hinblick auf die europäische Demokratie ist die Politik in beiden Ländern gleich ausgerichtet. Die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und europäischen Werten auf der nationalen Ebene¹⁰² ist ebenso ein geteiltes Ziel wie die Stärkung der Demokratie auf EU-Ebene. Die österreichische Regierung setzt sich hier besonders für eine Verkleinerung der Europäischen Kommission und die Ermöglichung von mehr qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU ein.¹⁰³

Die deutsche Bundesregierung will zwar dem Spitzenkandidatenprozess zukünftig mehr Geltung verleihen, ihre Positionierung ist aber nicht eindeutig. So hatte sich das Bundeskanzleramt bereits nach der Europawahl 2014 gegen das Spitzenkandidatenprinzip positioniert, obwohl der damalige Kanzleramtschef Altmaier die fraktionsübergreifende Unterstützung des Europäischen Parlaments für Jean-Claude Juncker als „the beginning of a democratic (r)evolution“ bezeichnete.¹⁰⁴ Ähnlich ambivalent ist die Haltung der deutschen Bundesregierung zur Einführung transnationaler Listen ab der Europawahl 2024. Diese Forderung findet sich in der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg.¹⁰⁵ 2018 hatten aber CDU- und CSU-Abgeordnete im Europäischen Parlament gegen die Einführung

98 Zur Notwendigkeit einer Vertragsreform siehe: Julian Plottka: Die Konferenz zur Zukunft Europas zwischen „Konvent 2.0“ und „Intergouvernementalismus 3.0“: Warum Europa diese Chance zur Reform nutzen muss, in diesem Heft, S. 231–244.

99 Auswärtiges Amt: Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, S. 9.

100 Ebenda; Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 180.

101 Wirtschaftskammer Österreich: Regierungsprogramm 2020-2024. Aus Verantwortung für Österreich. Ersteinschätzung der WKÖ, 7. Januar 2020, abrufbar unter: <https://www.wko.at/branchen/ooe/handel/aussenhandel/2019-01-07-WKOe-Ersteinschätzung-Regierungsprogramm-2020-20.pdf> (letzter Zugriff: 24.7.2020).

102 Bundeskanzleramt: Europaministerin Edtstadler beim Rat, 2020; Auswärtiges Amt: Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, S. 18.

103 Österreichische Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, S. 175, 178.

104 Peter Altmaier: The vote of the presidents of almost all EP-groups in favour of @JunckerEU is the beginning of a democratic (r)evolution: History in making!, Tweet vom 27. Mai 2014, abrufbar unter: <https://twitter.com/peteraltmaier/status/471369896925081600> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

105 Die Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, Pressemitteilung 214, 19. Juni 2018.

gestimmt und die Erklärung kritisiert,¹⁰⁶ während sich deren Einführung im SPD-Europawahlprogramm von 2019 findet. Hinsichtlich der Stärkung der demokratischen Legitimation der Governance in der Eurozone sieht der Koalitionsvertrag vor, den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) „zu einem parlamentarisch kontrollierten Europäischen Währungsfonds weiter[zu]entwickeln“.¹⁰⁷ Jedoch sieht die Bundesregierung dieses Ziel angesichts der Legitimation vermittelt durch die nationalen Parlamente als gewährleistet an und verweist auf die im ESM-Vertrag festgelegten Informationsrechte des Europäischen Parlaments.¹⁰⁸

Die Ziele des deutschen Koalitionsvertrags sind mithin supranationaler als die Reformvorstellungen der österreichischen Regierung. Da die deutsche Bundesregierung bisher jedoch wenig getan hat, diese weitgehenden Ziele zu realisieren, besteht für eine praktische Zusammenarbeit in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und „better regulation“ sowie in einigen Fragen institutioneller Reformen Kooperationspotenzial.

Europapolitische Potenziale einer österreichisch-deutschen Zusammenarbeit

Nicht zuletzt die heftigen Konflikte während des letzten Gipfels des Europäischen Rates im Juli 2020 haben gezeigt, dass die Anforderungen an innereuropäische Diplomatie beständig zunehmen. Solange der Bedeutungszuwachs der intergouvernementalen Methode in der vergangenen Dekade nicht durch eine Reform der EU korrigiert wird, ist eine effizientere und bessere Abstimmung zwischen den nationalen Regierungen unerlässlich. Wenn diese nicht auf verlässlicher Basis gelingt, ist der europäische Mehrwert in Gefahr.

Die Verantwortung, eine effiziente Koordinierung der nationalen europapolitischen Positionen zu realisieren, liegt derzeit bei den nationalen Regierungen. In einer EU der 27 Mitgliedstaaten können minilaterale Gruppen die Verhandlungskomplexität reduzieren und damit Kompromisse erleichtern. Jedoch besteht – wie gezeigt – gleichermaßen die Gefahr, dass verfestigte Blöcke Verhandlungen in eine Sackgasse manövrieren. Um das Risiko einer Blockbildung zu vermeiden und das entscheidungserleichternde Potenzial minilateraler Formate zu nutzen, bedarf es strategischer Brücken, die auf Basis geteilter Interessen vertrauensvoll zusammenarbeiten, sich aber nicht so nah sind, dass sie einen Block bilden. Eine österreichisch-deutsche Kooperation hat in diesem Sinne das Potenzial, eine Verbindung zwischen dem deutsch-französischen Motor und den „Sparsamen Vier“, vielleicht den Visegrád-Staaten und langfristig den Staaten des Westbalkans zu bilden.

106 Steffen Stierle: Doch keine transnationalen Wahllisten, in: Euractiv.de, 8. Februar 2018.

107 Die Bundesregierung: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2018, S. 9.

108 Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Manuel Sarrazin, Claudia Müller, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/12539 – Stand der Umsetzung des Europakapitels im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD der 19. Legislaturperiode, 20. September 2019, Drucksache 19/13368, S. 12f.

Tabelle 1: Übersicht der Unterstützung der Bundesregierungen für Reforminitiativen

	Deutschland	Österreich
<i>Umweltpolitik</i>		
European Green Deal	▲	▲
Anhebung des Klimaziels für 2030	▲	-
Ausweitung des EU-Emissionshandels	▲	-
Neuverhandlung der Flotten-Emissionsvorgaben	-	▲
Umweltgerechte Landwirtschaft	▲	■
Green Recovery	▲	▲
Grüne Ausrichtung des MFR	▲	-
<i>Finanzpolitik</i>		
Vergrößerung des EU-Haushalts	▲	▼
Instrument „Next Generation EU“	▲	-
Einführung der Finanztransaktionssteuer	▲	-
Kopplung von Mitteln an den Rechtsstaatsmechanismus	▲	▲
Erhöhung der Ausgaben für Außen- und Sicherheits-, Migrations- und Grenzschutzpolitik	▲	-
Kürzung der Ausgaben in der Agrarpolitik	▲	▼
<i>Verteidigungspolitik</i>		
Verstärkte Zusammenarbeit bzw. Ausweitung der Europäischen Verteidigungsunion	▲	▲
Gemeinsame Streitkräfte in nationaler Verantwortung	▲	■
Gründung eines Europäischen Sicherheitsrats	▲	■
EU-Hauptquartier für sämtliche Einsätze der GSVP	▲	-
<i>Erweiterungspolitik</i>		
Fortführung der Beitrittsverhandlungen	▲	▲
Unterstützung von Reformprogrammen im Westbalkan	▲	▲
Strikte Konditionalität	▲	▲
Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien	▲	▲
EU-Annäherung Kosovos und Serbiens	▲	▲
Reform des Beitrittsprozesses	■	▼

	Deutschland	Österreich
<i>Institutionelle Reformen</i>		
Initiativrecht des Europäischen Parlaments	▲	▲
Spitzenkandidatenprinzip	▲	-
Transnationale Listen	▲	-
Weiterentwicklung des ESM zu einem Europäischen Währungsfonds	▲	-
Verkleinerung der Europäischen Kommission	▲	▲
Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat	-	▲
„Better regulation“	▲	▲
Vertragsreformen	■	▲
▲ = Unterstützung; ▼ = Ablehnung; ■ = neutrale Haltung; - = keine Positionierung		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 zeigt deutlich, dass in der Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten des Westbalkans die Interessenkongruenz zwischen Österreich und Deutschland am stärksten ist und die beiden Regierungen eine gemeinsame Politik auf EU-Ebene verfolgen können. Bei der Schaffung der Verteidigungsunion wirkt die deutsche Bundesregierung zwar aktiver, jedoch teilen die beiden Regierungen sowohl europapolitische Zielsetzungen als auch eine ähnliche strategische Kultur, was ihnen eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ermöglicht. Ebenso verfolgen beide Regierungen in der europäischen Klima- und Umweltpolitik sowie der Kernenergiepolitik dieselben weitreichenden Ziele. Da bei den Verhandlungen über die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele jedoch zu erwarten ist, dass die deutsche Bundesregierung die Industrie sowie die österreichische Regierung die Agrarindustrie werden schützen wollen, können die beiden Regierungen in diesem Politikfeld zugleich ihre Fähigkeit zum Kompromiss unter Beweis stellen.

Die Verhandlungen über den neuen MFR haben gezeigt, dass die deutsche und die österreichische Regierung hier einige Interessen teilen, wie die Schaffung des Rechtsstaatsmechanismus und die Modernisierung des EU-Haushalts, während sie in anderen Fragen, wie der des Budgetvolumens und einigen Modernisierungsprioritäten, unterschiedliche Ziele verfolgen. Nach der Einigung im Europäischen Rat bietet diese Mischung von geteilten und konträren Interessen eine gute Grundlage, sich bei den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament gemeinsam für die geteilten Interessen einzusetzen, die auch im Parlament Unterstützung finden. Der Bereich der institutionellen Reformen zeigt trotz der Differenzen in einigen Fragen ähnliches Potenzial für eine praktische österreichisch-deutsche Zusammenarbeit u.a. in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und „better regulation“. Somit ist die Europapolitik der derzeit in Österreich und Deutschland regierenden Koalitionen sowohl durch eine ausreichend große Schnittmenge für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Basis konkreter Initiativen als auch durch erhebliche Widersprüche gekennzeichnet, die es für eine effektive Politik auf europäischer Ebene auszugleichen gilt – nicht nur im Interesse der beiden Staaten, sondern der gesamten EU.