

Peter Hilpold  
Andreas Raffeiner  
Walter Steinmair  
(Hg.)

# **Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa**

**Festgabe zum 85. Geburtstag  
von Professor Heinrich Neisser,  
einem europäischen Humanisten**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	15
<i>Van der Bellen, Alexander, Bundespräsident</i> Eine persönliche Erinnerung .....	17
<i>Platter, Günther, Landeshauptmann von Tirol</i> Zum Geleit .....	19
<i>Shin, Chae-Hyun, Botschafter der Republik Korea in Wien</i> Congratulatory Message .....	21

## **I. Professor Neisser – ein europäischer Wissenschaftler und Politiker, eine Persönlichkeit mit Zivilcourage und Durchsetzungskraft**

<i>Raffeiner, Andreas</i> Die Faszination des Wandels .....	25
<i>Cap, Josef/Stürzenbecher, Kurt</i> Heinrich Neisser: Europäer und Demokrat .....	39
<i>Haslauer, Wilfried</i> Anmerkungen zu Heinrich Neisser im Gedenken an Josef Klaus .....	47
<i>Kapsch, Georg</i> Ein kritischer Vordenker für Österreich und Europa .....	51
<i>Plaikner, Peter</i> Als Heinrich Neisser ... Ein politisches Leben im Rahmen der Mediengeschichte .....	56
<i>Rauscher, Hans</i> Liberaler Konservative in Zeiten des Rechtspopulismus: Heinrich Neisser als Kritiker der Anpassung an rechte Strömungen .....	69
<i>Sobotka, Wolfgang/Schefbeck, Günther</i> Heinrich Neisser, der Parlamentarier .....	76
<i>Tschirf, Matthias</i> Heinrich Neissers Plädoyer für New Public Management. Das Buch „Die innovative Verwaltung“ wiedergelesen .....	92

<i>Toggenburg, Gabriel N.</i> Die Geburtsstunde der EU-Grundrechtecharta: ein Gespräch mit dem Konventsmitglied Heinrich Neisser .....	98
<i>Welan, Manfred</i> Politiker und ... ..	108
<i>Zögernitz, Werner</i> Dr. Heinrich Neisser als Parlamentarier .....	123

## **II. Europarecht, Europapolitik, Österreich**

### **A. Europa als Idee**

<i>Busek, Erhard</i> Europa – nichtgewonnene Heimat? .....	143
<i>Diem, Peter</i> Die Symbole der Europäischen Union .....	161
<i>Ehs, Tamara</i> Friede durch Rechtsprechung .....	177
<i>Crepaz, Katharina</i> Europäische Zivilgesellschaft und Migrationspolitik: Soziale Medien als Partizipations- und Vernetzungsforen .....	190
<i>Ettmayer, Wendelin</i> Europa in der Welt von morgen .....	199
<i>Habsburg, Karl von</i> Europa, die Freiheit und die Geopolitik .....	218
<i>Leichtfried, Jörg</i> Gibt es den Traum von Europa noch? .....	235
<i>Mahrer, Harald</i> Über Freiheit und Europa .....	242
<i>Zulehner, Paul M.</i> Verliert Europa seine Seele? .....	248

### **B. Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit**

<i>Hilpold, Peter</i> Ringeln um europäische Werte – Österreich in der EU .....	262
--	-----

*Fischer, Klemens H.*

Lost in Implementation – Rechtsstaatlichkeit, Rule of Law und das politische Dilemma der Durchsetzbarkeit ..... 299

*Öhlinger, Theodor*

Ein kleiner Anlauf zu einer Demokratiereform und warum er scheiterte. Erfahrungen und Lehren aus einem Experiment ..... 318

*Pernthaler, Peter*

Partizipation als Menschenrecht und Grundpflicht ..... 329

### **C. Österreich und Europapolitik**

*Aiginger, Karl*

Die nächsten 25 Jahre gestalten: mit Ehrgeiz und globaler Verantwortung ..... 342

*Auel, Katrin/Pollak, Johannes*

Österreichische Europapolitik im Wandel ..... 362

*Perlot, Flooh*

Einstellungen zur EU in Österreich ..... 377

### **D. Europapolitik im Allgemeinen, Parlamentarismus**

*Dialer, Doris/Eppler, Annegret*

Die EU-Gesundheitspolitik während der ersten Welle von COVID-19 ..... 391

*Luif, Paul*

The Consensus Among the EU Member States in the Area of Foreign and Security Policy. An Analysis of the Voting in the United Nations General Assembly ..... 413

*Maurer, Andreas*

Mitregieren im heteroarchischen System der EU: Funktionen und Funktionslogiken der nationalen Parlamente ..... 428

*Meissner, Katharina L.*

Cohesion, (non-)domination, and regional organizations: the case of the EU-SADC EPA negotiations ..... 457

*Kindermann, Paul/Meyer, Sarah*

Demokratisierungsstrategien in der Debatte zur Zukunft der EU: Perspektiven regionaler Parlamentsabgeordneter ..... 479

*Müller, Josef*

Die Schweiz und die Europäische Union. Weshalb die Schweiz der EU (noch) nicht beitreten möchte und mögliche Ursachen dafür ..... 505

<i>Lopatka, Reinhold</i>	
Die Rolle der Parlamente bei der Bekämpfung von Terrorismus.	
Parlamentarische Zusammenarbeit im internationalen Umfeld .....	518
<i>Rausch, Bettina</i>	
Parlamentarismus leben .....	537
<i>Serloth, Barbara</i>	
Repräsentation und Bürgerbeteiligung als Gegenspielerinnen im demokratischen Parlamentarismus – einige Überlegungen auf der Grundlage von Hans Kelsens Ausführungen .....	546
<i>Slominski, Peter</i>	
Die europäische Exekutivarchitektur und ihre Herausforderung für die parlamentarische Demokratie .....	562
<i>Ucakar, Karl</i>	
Der Weg des Wahlrechts von der industriellen Revolution bis zur Postmoderne. Ein erkämpftes und umstrittenes Partizipationsrecht .....	572
<i>Warasin, Markus</i>	
Die Politisierung als neue Triebfeder der europäischen Integrationsdynamik .....	590
<i>Webhofer, Johannes</i>	
Die Bedeutung von Bürgerkommunikation im demokratischen politischen System .....	611
<i>Winerither, David M.</i>	
Europa als Aufgabe politischer Führung .....	626
<i>Wolf, Michael C.</i>	
Über Umwege zum Agenda Setter? Zum normativen Stellenwert der Initiativentschließungen des Europäischen Parlaments .....	637
<b>E. Europas und Österreichs Wirtschaft</b>	
<i>Breuss, Fritz</i>	
Wirtschaftliche Folgen der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs .....	663
<i>Talós, Emmerich</i>	
Sozialpartnerschaft, wohin? .....	675
<i>Stadler, Gerhard</i>	
Die internationale Durchdringung des österreichischen Wirtschafts- verwaltungsrechtes .....	687

### III. Solidarität, Wirtschaft, Finanzen

#### A. Wirtschaft, Finanzen und Solidarität

*Benedikter, Roland*

Re-Globalisierung, Mentalitätsveränderung und Solidarität.  
Drei Kernaspekte der Gegenwartskonstellation – und ihr Zusammenhang ..... 701

*Giegerich, Thomas*

Europäische Solidarität im Lichte des PSPP-Urteils des Bundes-  
verfassungsgerichts ..... 732

*Krzan, Bartłomiej*

Solidarität mit und durch Osteuropa ..... 754

*Müller-Graff, Peter-Christian*

Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht in aktuellen Herausforderungen:  
Pandemie, Klimaschutz, Digitalisierung und Drittstaaten ..... 765

*Nowotny, Ewald*

Unionale Solidarität – Rolle und Wirkungen der Geld- und Finanzpolitik  
im Euroraum ..... 791

*Schachtschneider, Karl Albrecht*

Monetäre Staatsfinanzierung in der Europäischen Union ..... 807

*Steinmair, Walter*

Die EU als Solidargemeinschaft – der Fall Italien ..... 826

*Zotti, Stefan*

Europas “Hamiltonian Moment”? Debt Assumption, Steuerhoheit  
und die Entstehung einer Union ..... 849

#### B. Landwirtschaft

*Dorfmann, Herbert*

Solidarität in der europäischen Landwirtschaftspolitik ..... 866

*Fischler, Franz*

Agrarpolitik in der Europäischen Union und in internationalen  
solidarischen Beziehungen ..... 874

*Miribung, Georg*

Landwirtschaftliche Lebensmittelproduktion und Klimawandel:  
eineige Überlegungen zur neuen GAP ..... 895

## IV. Politik in Österreich

<i>Campdell, David F. J.</i> Demokratiequalität in Österreich: innovative Vorschläge für eine Verbesserung von Demokratie und Demokratiequalität .....	917
<i>Dearing, Elisabeth/Bauer, Helfried</i> Von der Krisenbekämpfung zur Zukunftsfähigkeit – Potenziale staatlicher Steuerung .....	933
<i>Filzmaier, Peter</i> Ein persönliches ABC zu Wahlen und Wahlrecht .....	956
<i>Hämmerle, Walter</i> Ernst Karl Winter und Anton Menger: zwei Ideen von Österreich .....	977
<i>Jankowitsch, Peter</i> Die Außenpolitik Kreiskys anhand einiger Beispiele .....	990
<i>Rathkolb, Oliver</i> Demokratieeinstellungen und autoritäres Potential in Österreich 1978–2020 .....	1002
<i>Stainer-Hämmerle, Kathrin</i> Die Länder machen viel Staat .....	1014
<i>Leidenfrost, Josef</i> (Hochschulische) Ombudsmann-Einrichtungen als zivilgesellschaftliche Phänomene. Demokratiepoltische Annotationen aus mehreren Dezennien ...	1026
<i>Valchars, Gerd</i> Wahlrecht für NichtstaatsbürgerInnen in Österreich: ein Blick zurück und in die Zukunft .....	1062

## V. Minderheitenschutz: international, EU, Österreich

<i>Anderwald, Karl</i> Die ungelöste Frage der Anerkennung der deutschsprachigen Volksgruppe in Slowenien .....	1079
<i>Brix, Emil</i> Über das Potential ethnischer Minderheiten .....	1094
<i>Hafner, Gerhard</i> International regimes on the protection of national minorities and their <i>erga omnes</i> effect .....	1106

<i>Medda-Windischer, Roberta</i> Old and New Minorities: Diversity Governance and Social Cohesion from the Perspective of Minority Rights .....	1124
<i>Perathoner, Christoph</i> Das Minderheitenstrafrecht: der strafrechtliche Schutz von traditionellen und neuen Minderheiten in seiner nationalen, europäischen und völkerrechtlichen Dimension .....	1141
<i>Rautz, Günther</i> Reformwege zu einem Minderheitenschutz als Wertentscheidung der Gesellschaft .....	1171
<i>Tichy, Helmut/Kalb, Nadia</i> Der Minderheitenschutz in Österreich aus der Sicht des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen .....	1185

## VI. Südtirol und Tirol

<i>Olt, Reinhard</i> Vereintes Tirol als „Europaregion“ – eine Schimäre .....	1209
<i>Speckner, Hubert</i> „Anschlag“ auf der Steinalm .....	1217

## VII. Theorie der Politikwissenschaft

<i>Dengler, Veit V.</i> Social Media als Dystopie. Wie schützen wir den öffentlichen Diskurs in Demokratien? .....	1249
<i>Kneucker, Raoul</i> Politische Konflikte: Streit und Streitereien. Kommentare zur politischen Kommunikation in Demokratien .....	1262
<i>Lefenda, Johann</i> Zur Zukunft der Demokratie – Megatrends und ihre Wirkung auf demokratische Strukturen und Prozesse .....	1278
<i>Lendvai, Paul</i> Mythos Macht: die Verführbarkeit der Herrschenden .....	1290
<i>Perchinig, Bernhard</i> Involuntary return and readmission in international relations – a game of suasion? .....	1305



*Pichler, Sophie*  
 Voraussetzungen für Objektivität. Ein Vergleich zwischen  
 Heather Douglas und Robert Nozick ..... 1329

## VIII. Geschichte und Philosophie

### A. Geschichte

*Mittermaier, Hannes*  
 Im Geist fernöstlicher Aufklärungspraxis. Montesquieus selbstrelativierter  
 Europäismus in den *Persischen Briefen* ..... 1339

*Sparer, Norbert*  
 Das tägliche Leben in der Vita Severini. Aspekte der frühmittelalterlichen  
 germanischen und romanischen Kultur im bayerisch-österreichischen  
 Einzugsgebiet ..... 1351

### B. Zeitgeschichte

*Bischof, Günter J.*  
 The Decline of American Hegemony after the End of the Cold War:  
 The End of the “American Century”? ..... 1367

*Brauneder, Wilhelm*  
 „Hitlers zweites Buch“: ein Anmerkungsfragment ..... 1376

*Fischer, Heinz*  
 Anmerkungen zur Gründung der I. und der II. Republik –  
 eine vergleichende Betrachtung ..... 1379

*Gehler, Michael*  
 Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel: die CDU und die  
 europäische Integration 1945–2020 ..... 1390

*Schausberger, Franz*  
 „In den Ländern werden sie froh sein, wenn wir von Wien weg kommen.  
 Und wenn wir eine selbständige Republik bilden.“ Salzburg und die  
 Diskussion um die Bundesverfassung 1920 ..... 1426

*Gornig, Gilbert H.*  
 Kunstraub und Raubkunst ..... 1459

*Pfefferle, Roman*  
 Neue Zeiten, alte Lehrer? Entnazifizierung und Rehabilitierung  
 der Professorenschaft an der Universität Wien nach 1945 am Beispiel  
 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät ..... 1491

<i>Thurner, Erika</i> Roma-Bewegung in Österreich. Die langen Schatten der Vergangenheit .....	1517
<i>Unterberger, Andreas</i> Wie umgehen mit Russland und Belarus, mit der Türkei oder dem Iran? .....	1537
<i>Wohnout, Helmut</i> Weichenstellung im November 1945. Die ersten Nationalratswahlen der Zweiten Republik .....	1552

### **C. Philosophie**

<i>Reinalter, Helmut</i> Politische Philosophie und Ideengeschichte. Problemfelder und Forschungsperspektiven .....	1569
<i>Siegele, Josef</i> Die historische und politische Herrscherlogik und ihre gesellschafts- politischen Ausformungen .....	1585

### **IX. Varia**

<i>Balthasar, Alexander</i> „Salus populi suprema lex esto“ – oder etwa doch nicht? .....	1631
<i>Brünner, Christian/Klemm, Karolina/Mayer, Hannes/Rinner, Anita</i> Weltraummüll (space debris) – eine Gefahr für Sicherheit und nachhaltige Nutzung des Weltraums .....	1645
<i>Egger, Martina</i> P. Nikolaus von Avancini SJ. Ein kosmopolitisch-europäischer Jesuit der Barockzeit .....	1661
<i>Haider-Quercia, Ulrike</i> In der Kürze liegt die Würze: neue Techniken für eine Reform der Verfassung in Italien .....	1676
<i>Hanappi-Egger, Edeltraud</i> Die Universität der Zukunft: national und online? .....	1694
<i>Hauser, Werner</i> Perspektiven und generelle Voraussetzungen von FH-Studienangeboten im Ausland .....	1701
<i>Höll, Otmar</i> Globalisierung und Interdependenz: die zwei Seiten einer Entwicklung .....	1709

<i>Knop, Katharina von</i> Der islamistische Terrorismus und ungenutzte Potentiale des freiheitlichen demokratischen Handelns der Staaten .....	1729
<i>Konrad, Heimo</i> Öffentliche Kulturförderung unter Legitimationsdruck .....	1738
<i>Kunnert, Gerhard</i> Die EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) – Revolution oder Evolution? .....	1753
<i>Lehar, Philipp</i> „Jede Pfadfindergruppe ein Baustein Europas“ – Gedanken zum Beitrag von Jugendarbeit zu einem vereinten Europa .....	1811
<i>Mittermaier, Karl</i> Das Apeiron Anaximanders und die Sünde, zu sein .....	1831
<i>Prodanov, Nikolay</i> Etappen in der Entwicklung der Verfassungsfrage in Bosnien und Herzegowina von 1989–2020 .....	1842
<i>Scott, Alan</i> Das Ungleichgewicht der sozialen Kräfte. Über die erneute Relevanz einer Debatte zwischen Hans Kelsen und Otto Bauer (1924) .....	1860
<i>Skuhra, Anselm</i> Ernst Fraenkel und Salzburg – nur eine kurze Honorarprofessur 1969–1970? .....	1874
<i>Weninger, Thomas</i> “Democracy strikes back” – die Rolle der Städte im 21. Jahrhundert .....	1917
Verzeichnis der Mitwirkenden .....	1935

## B. Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit

### Ringen um europäische Werte – Österreich in der EU<sup>1</sup>

*Peter Hilpold*

#### **English Abstract**

Looking for the establishment of a common European value order has become a primary goal of the European Union. Thereby, the EU intends not only to distinguish itself internationally and to become a beacon of civilizational aspirations but also to stabilize the Union internally and to acquire additional strength for tomorrow's challenges.

In this contribution special attention is dedicated to Austria's position within the European Union. Austria became an EU member state rather late in time. Accession to the EU created a series of adaptation problems that in part are still unresolved. Particular problems – either from Austria's perspective or that of the other Members States – can be identified in the area of Austria's neutrality status, the rules on transit through Tyrol, the Austrian University law (Universitätsgesetz UG) and family allowances for children residing outside Austria.

A separate field of discussion constitutes the question whether and to what extent Austria respects the rule of law. In this context, special attention is devoted to the judicial order and in particular to the need for a more independent prosecution service.

On a whole, Austria has profited enormously from EU membership and it has also contributed much to the Union. Intense efforts have, however, still to be undertaken in this country to become more acquainted with core European values and to fully comply with them. Eventually, Austria herself would be the main beneficiary of such an endeavor.

#### **Deutsche Zusammenfassung**

Das Streben nach einer gemeinsamen Werteordnung ist eine der Hauptaufgaben der Europäischen Union (EU) geworden. Damit möchte sich die EU nicht nur international hervorheben und zu einem Bannerträger zivilisatorischer Errungenschaften werden, sondern zusätzlichen internen Halt und interne Kraft für die Herausforderungen der Zukunft finden.

Dieser Beitrag widmet der österreichischen Position innerhalb der EU besondere Aufmerksamkeit. Österreich ist relativ spät der EU beigetreten, wobei dieser Beitritt Probleme geschaffen hat, die z. T. noch immer ungelöst sind. Probleme dieser Art – entweder aus der Perspektive Österreichs oder jener der übrigen Mitgliedstaaten – betreffen den österreichischen Neutralitätsstatus, den Transit durch Tirol, die österreichische Universitätsgesetzgebung (UG) und die Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder.

---

1 Der vorliegende Beitrag baut auf früheren Arbeiten dieses Autors, insbesondere auf „Österreichs Rolle in der Europäischen Union zwischen West und Ost“, in: G. Gornig/P. Hilpold (Hrsg.), Europas Grundwerte und Standards und ihre Umsetzung insbesondere in den Ländern Mittel- und Ostmitteleuropas (= Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht, Bd. 35), Duncker & Humblot, Berlin 2020, auf und erweitert und vertieft diese.

Ein separates Diskussionsfeld stellt die Frage dar, in wie weit europäische Standards der Rechtsstaatlichkeit in Österreich garantiert sind. In diesem Zusammenhang wird besonderes Augenmerk der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und der Notwendigkeit gewidmet, eine unabhängige Staatsanwaltschaft zu garantieren.

Insgesamt hat Österreich sicherlich enorm von der EU-Mitgliedschaft profitiert, gleichzeitig aber viel zur europäischen Integration beigetragen. Weitere Anstrengungen sind aber erforderlich, um eine größere Vertrautheit mit den europäischen Werten und ihre vollumfängliche Einhaltung zu erreichen. Letztlich wäre Österreich selbst der größte Nutznießer solcher Bemühungen.

## 1 Einleitung

Werte spielen eine immer größere Rolle im Sein und Wirken der Europäischen Union. Art. 2 EUV, eine Bestimmung, die erst mit dem Vertrag von Lissabon, also mit dem letzten großen Reformvertrag, eingeführt worden ist, wird immer mehr zum Wertungsmaßstab des europäischen Handelns – sowohl der EU-Institutionen als auch der Mitgliedstaaten. Die Bestimmung selbst ist vergleichsweise knapp formuliert; sie zählt zu den kürzesten der Verträge. Sie bringt aber das Selbstverständnis der Europäischen Union zum Ausdruck; den verfassungsrechtlichen Grundkonsens, den sie sich selbst und ihren Mitgliedstaaten vorgibt und den sie auch von anderen einfordert. Zwar enthielt bereits zuvor Art. 6 EUV eine „Werteliste“, doch ist diese nun erweitert und abgerundet worden:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Die Neupositionierung dieses Katalogs gleich am Beginn des Vertrags über die Europäische Union verdeutlicht zusätzlich den neuen Stellenwert, der dieser ideellen Fundierung der Europäischen Union nunmehr beigemessen werden soll.

Dabei sind diese Werte bei weitem nicht nur ein moralisches Postulat, sondern sie sind in einen präskriptiven Konnex gerückt worden, der daraus Determinanten des unionalen und mitgliedstaatlichen Handelns ableitet und diesem zugleich Grenzen setzt:

- So bezieht sich Art. 7 EUV auf Art. 2, wenn er die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der darin genannten Werte durch einen Mitgliedstaat zur Grundlage für mögliche Sanktionen erhebt.
- Art. 49 S. 1 EUV bindet hingegen den Beitritt eines neuen Mitglieds an die Achtung und Förderung dieser Werte.<sup>2</sup>

---

2 Vgl. dazu M. Pechstein, Kommentar zu Art. 2 EUV, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, C. H. Beck: München 2018, Rz 1.

Der genannte Katalog vereint Vorgaben, die nach gängigen Vorstellungen höchste Ansprüche an einen menschenrechtsbasierten demokratischen Rechtsstaat zum Ausdruck bringen. Die einzelnen darin genannten Werte ergänzen und überschneiden sich auch wechselseitig und formen damit ein stringentes Paket, das in Hinblick auf eine weitere Festigung der rechtsstaatlichen Garantien entwicklungs-offen, aber damit gleichzeitig auch entwicklungsgeleitet ist.

Von dieser Wertediskussion ist nicht nur die EU als Ganze betroffen, sondern jeder einzelne Mitgliedstaat, wobei natürlich die verschiedenen Mitgliedstaaten in diesem Kontext in unterschiedlichem Maße im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen.

In diesem Beitrag soll untersucht werden, in welcher Form Österreich im Besonderen von dieser Wertediskussion betroffen ist, und zwar sowohl als Mitgliedstaat, der diese Werte mitgestaltet als auch als Adressat dieser Werte. Es wird zu zeigen sein, dass Österreich unter beiden Perspektiven in vielerlei Hinsicht hervorragt. Insbesondere wird dabei auf die aktuelle Rechtsstaatlichkeitsdiskussion einzugehen sein.<sup>3</sup>

Vielfach wird gegenwärtig von einer „Polykrise“ der Europäischen Union gesprochen. Dabei wird insbesondere auf die Euro-Krise, die Flüchtlingskrise, den Brexit, die Spaltung der Wertegemeinschaft und mittlerweile auch auf die Folgen der Corona-Krise Bezug genommen.<sup>4</sup> Mögen einzelne dieser Krisenfaktoren, wie die Corona-Pandemie, auch in dem Sinne als exogen anzusehen sein, als sie von außen auf die EU zugekommen sind, so war der Umgang damit dann doch wieder entscheidend für den Nachweis der Krisenbewältigungsfähigkeit dieser Institution und ihrer Mitgliedstaaten. Dabei hat gerade die Corona-Krise gezeigt, welche zentrale Rolle in diesem Prozess den Mitgliedstaaten zukommt. Zwar wurde auch in diesem Kontext versucht, die Verantwortung für Fehlentwicklungen und Fehlentscheidungen auf die EU als Institution abzuwälzen. Überzeugt hat dies hier jedoch weniger denn je.

Ein eigener Forschungsstrang in den Europawissenschaften untersucht „die innerstaatliche Bedingtheit mitgliedstaatlicher Europapolitik“<sup>5</sup>. In einem grund-

---

3 Dabei wird auch der neue Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission v. 30.9.2020, COM(2020) 580 final, als zukunftsweisender, wenngleich gegenwärtig noch in vielem unbefriedigender erster Schritt thematisiert.

4 Zur „Polykrise“ vgl. z. B. M. Ludwigs/S. Schmahl (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung – Wege aus der Polykrise, 2020. Vgl. auch P. Hilpold, Europa am Scheideweg: Brexit, Internationale Handelsbeziehungen, Wirtschafts- und Währungsunion, Flüchtlingskrise – Eine riskante Neupositionierung Europas nach innen und nach außen, in: ders. (Hrsg.), Europa im Umbruch, *Europarecht*, Beiheft 1 (2017) S. 7–28.

5 Vgl. J. Schild, Europapolitik in und durch die Mitgliedstaaten, in: P. Becker/B. Lippert (Hrsg.), Handbuch Europäische Integration, Springer: Wiesbaden, 2020, S. 491–514, hier S. 494.

legenden Artikel aus 1983 hat Simon Bulmer<sup>6</sup> in einer Bottom-up-Perspektive von den Mitgliedstaaten ausgehend den Policy-output auf der zentralen EU-Ebene zu erklären versucht.<sup>7</sup> Dieser Zugang zu europapolitischen Entscheidungen mag für viele – zumindest auf Expertenebene – mittlerweile als selbstverständlich erscheinen. In der tagtäglichen politischen Diskussion ist er es aber nach wie vor nicht ohne weiteres. Die „Polykrise“ hat dennoch gezeigt, dass die aktuellen existentiellen Herausforderungen für die EU nur über ein besseres Verständnis der Vorgänge in den Mitgliedstaaten gelöst werden können. Die durch die neuen Medien immer feinkörniger in die privaten Haushalte übertragene europäische Politarena verdeutlicht zusehends schärfer die mitgliedstaatliche Bedingtheit spontan in Brüssel verorteter Mängel. Dies bedeutet in letzter Konsequenz auch die Notwendigkeit, die mitgliedstaatliche Öffentlichkeit für angebliches Versagen der EU in die Pflicht zu nehmen, soweit letztlich die bestimmenden Faktoren für diese Fehlentwicklungen auf mitgliedstaatlicher Ebene zu finden sind. Dabei wäre es verfehlt, den „Grundwerte-Kampf“ als Auseinandersetzung einer wertetreuen Vier-Fünftel-Mehrheit gegen ein paar „Renegaten der Wertegemeinschaft“<sup>8</sup> zu porträtieren. Die Gewissensforschung ist vielmehr auf der Ebene eines jeden einzelnen Mitgliedstaats zu führen und hier soll ein Staat im Mittelpunkt stehen, der sich in vielfältigen Eigenqualifikationen (bspw. „Brückenbauer“ oder „Nettozahler), so wie viele andere Mitgliedstaaten auch, doch immer wieder als Musterschüler sieht.

## 2 Der Entwicklungsprozess der österreichischen EU-Perspektive – die Zwischenkriegsperiode

Sieht man Österreich als Nachfolgestaat der österreichisch-ungarischen Monarchie (so wie dies gemeinhin der Fall ist)<sup>9</sup> so ist festzuhalten, dass wenige Länder Europas im 20. Jahrhundert einen derartigen Bedeutungsverlust hinnehmen mussten. Die Niederlage im Ersten Weltkrieg war nur der Anfang einer Reihe von Demütigungen. Während das Jahr 1918 international den Ausgangspunkt eines weltweiten Siegeszugs des Selbstbestimmungsrechts der Völker darstellt, galt

---

6 Vgl. S. Bulmer, Domestic policies and European policy-making, in: *JCMS* 21,4 (1983), S. 349–363.

7 So J. Schild (Fn. 5), S. 494. Zu den späteren Fortentwicklungen dieses Ansatzes siehe *ibid.*

8 Zu dieser eindrucksvollen Terminologie vgl. U. Hufeld, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Kernelemente der europäischen Integration* (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Bd. 100), Nomos: Baden-Baden 2020, S. 239–270, hier S. 246.

9 Dies war zumindest die Haltung des überwiegenden Teils der Staatengemeinschaft. Die Republik Österreich hat – ohne großen Erfolg – die gegenteilige Auffassung vertreten.

für „Rest-Österreich“<sup>10</sup> das genaue Gegenteil: Österreich wurde der Anschluss an Deutschland explizit versagt – und damit die Option, die vielfach als einzig sinnvolle und für das Überleben dringend erforderliche angesehen wurde.<sup>11,12</sup>

Österreich überlebte zwar in der Zwischenkriegszeit als selbstständiger Staat zwei Jahrzehnte, doch war dieses Land, abgeschnitten von seinen früheren Wirtschaftspartnern durch neue Staatsgrenzen, wirtschaftlich kontinuierlich in seiner Existenz bedroht. Hinzu kamen mit Waffengewalt ausgetragene ideologische Konflikte, die schließlich in den Bürgerkrieg vom Frühjahr 1934 mündeten, den Engelbert Dollfuß für sich entschied und der in der Folge ein klerikal-autoritäres Regime

10 Nach dem berühmten Ausspruch des französischen Architekten der Friedensordnung nach dem Ersten Weltkrieg, die gerade für die früheren „Mittelmächte“ des Ersten Weltkriegs besonders hart ausfallen sollte, war: *«L'Autriche, c'est ce qui reste.»*

11 Österreich wurde die „Unabhängigkeit“ durch Art. 88 des Staatsvertrags von Saint-Germain vorgegeben: *„Die Unabhängigkeit Österreichs ist unabänderlich, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt. Daher übernimmt Österreich die Verpflichtung, sich, außer mit Zustimmung des gedachten Rates, jeder Handlung zu enthalten, die mittelbar oder unmittelbar oder auf irgendwelchem Wege, namentlich – bis zu seiner Zulassung als Mitglied des Völkerbundes – im Wege der Teilnahme an den Angelegenheiten einer anderen Macht seine Unabhängigkeit gefährden könnte.“* Ein solches (wenn auch nur „bedingtes“) „Anschlussverbot“ würde einem modernen Verständnis von Selbstbestimmung klar widersprechen. Prinzip VI des Anhangs zur UN-Resolution 1541 (XV) vom 15.12.1960 hält fest, dass

Selbstbestimmung zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann:

- zu staatlicher Unabhängigkeit
- zum freien Zusammenschluss mit einem unabhängigen Staat oder
- zur freien Integration in einen unabhängigen Staat“ Vgl. P. Hilpold, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: A. Reinisch (Hrsg.), Handbuch des Völkerrechts, Bd. I: Textteil, Manz: Wien 2013, S. 398–403.

Eine korrespondierende – primär von Frankreich zur Verhinderung eines Wiedererstarkens Deutschland gewollte – Regelung fand sich in Art. 80 des Staatsvertrags von Versailles mit Deutschland:

*„Deutschland erkennt die Unabhängigkeit Österreichs innerhalb der durch Vertrag zwischen diesem Staate und den alliierten und assoziierten Hauptmächten festzusetzenden Grenzen an und verpflichtet sich, sie unbedingt zu achten; es erkennt an, daß diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, daß der Rat des Völkerbunds einer Abänderung zustimmt.“*

Die Gewährung einer Völkerbunganleihe wurde im Jahr 1922 nochmals an die Unabhängigkeitsbedingung geknüpft.

Auf dieser Grundlage hat auch der Internationale Gerichtshof den sog. „Curtius-Schober-Plan“ betreffend den Plan einer Zollunion zwischen Österreich und dem Deutschen Reich in einem Rechtsgutachten vom 5.9.1931 für unzulässig erklärt.

12 Als besonders schmerzhaft und als eklatanter Bruch der Zusagen von US-Präsident Wilson wurde auch die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts für Südtirol empfunden. Vgl. P. Hilpold, Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa, in: *Europa Ethnica* 68,1–2 (2011), S. 32–49 sowie D. Merten, Siegermacht und Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: *ZöR* 75,2 (2020), S. 317–385.



etablierte. Die großen Konflikte Europas fanden damit unmittelbar ihren Niederschlag in Österreich und sie hinterließen nachhaltige politische und gesellschaftliche Prägungen. Dies gilt im Besonderen auch für die fortbestehende Bedeutung der Korporationen<sup>13</sup> und der Standesvertretungen, im Parteien- und Proporzdenken sowie in der rechtlichen Legitimation eines ausgeprägt hierarchischen Denkens.

Der Anschluss Österreichs an Nazi-Deutschland wurde von einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung begrüßt. Das Narrativ, wonach Österreich das „erste Opfer“ Hitler-Deutschlands gewesen sei, war nach dem Zweiten Weltkrieg zwar ein nützliches – nicht nur zum Ausschluss einer Kriegsschuld, sondern auch zur Entwicklung einer neuen, zukunftsorientierten Identität. Es entsprach aber kaum der historischen Realität.

Nach dem Zweiten Weltkrieg bot sich tatsächlich die Gelegenheit für einen Neuanfang – unter extrem schwierigen Bedingungen. Wiederum stellte das territorial eher kleine Österreich einen Brennpunkt für Kontroversen dar, die ganz Europa, ja, einen weit darüber hinausreichenden Raum prägten. In dieser Situation mussten pragmatische Lösungen gefunden werden, aufgehübscht durch Mythen, die schließlich eine ganz eigene Identität schufen. Dabei wurden Begriffe in den Raum gestellt (wie die „Brückenfunktion zwischen Ost und West“), völkerrechtliche Konzepte vereinnahmt und diesen eine neue Bedeutung zugesprochen (dies geschah insbesondere in Bezug auf die „Neutralität“) und politisch auch tatsächlich in vielem ein eigener Weg zwischen Ost und West eingeschlagen. Die daraus resultierenden Eigenheiten waren nicht ohne weiteres mit der 1995 schließlich erreichten EU-Mitgliedschaft vereinbar und sie zeigen nach wie vor politische und rechtliche Konfliktpunkte. Auf gesellschaftlich-kultureller Ebene konnte von einem radikalen Neubeginn nicht gesprochen werden, sondern die Vorprägungen der unmittelbaren Vergangenheit hatten klaren Spuren hinterlassen.<sup>14</sup>

Das heutige Österreich, die „Zweite Republik“ nach dem Anschluss an Hitlerdeutschland 1938 bzw. nach dem Zweiten Weltkrieg, sieht sich in vielem als Gegenentwurf zur „Ersten Republik“ 1919–1934 und zum „Ständestaat“, der illiberalen faschistoiden Republik 1934–1938. Und dennoch hat auch diese Zeit von 1919–1938 insgesamt Spuren in der Rechtswirklichkeit des modernen Österreichs

13 Interessanterweise hat der österreichische Korporatismus im EU-Kontext eine neue Gestalt angenommen und sich an parallele Tendenzen auf EU-weiter Ebene angepasst. Vgl. dazu G. Falkner, Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose?, in: F. Karlsrufer/E. Tálos (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Signum: Wien 1999, S. 215–240.

14 Dies zeigte sich im Besonderen auch im universitären Bereich. Vgl. dazu J. Koll, *Säuberungen an österreichischen Hochschulen 1934–1945: Voraussetzungen, Prozesse, Folgen*, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 2017, mit Beiträgen bspw. von K. Knifacz und H. Posch (ibid., S. 123–152) zur Universität Wien sowie P. Goller (ibid., S. 365–404) zur Universität Innsbruck. Vielfach hatten diese Vorfälle der Zeit von 1934 bis 1945 weder wirksame und nachhaltige Sanktionen noch Wiedergutmachung zur Folge. Das Ergebnis war auch eine schwere Schädigung des Wissenschaftsstandorts Österreich.

hinterlassen. Dabei sind Eigenschaften des Ständestaates angesprochen, die sich in der fortbestehenden Bedeutung der Korporationen und der Standesvertretungen, im Parteien- und Proporzdenken sowie in der rechtlichen Legitimation eines ausgeprägt hierarchischen Denkens und der Bedeutung verbandsmäßiger Zugehörigkeit äußern (Korporatismus).

Die Bundesverfassungsnovelle v. 7.12.1929 hat die autoritären Züge der österreichischen Verfassungsordnung weiter akzentuiert, indem insbesondere die Rolle des Bundespräsidenten – die zuvor weitgehend auf repräsentative Aufgaben beschränkt war – gestärkt worden ist.<sup>15</sup> Durch die Umgestaltung des Bundesrates in einen Länder- und Ständerat wurde versucht, das demokratische Element z. T. durch ein berufsständisches zu ersetzen.<sup>16</sup>

Die Auseinandersetzung mit dieser Tradition dauert nach wie vor an – und sie ist in einer wertebasierten Union, die diese Werte nach innen und nach außen vertreten und verteidigen will, unerlässlich.<sup>17</sup>

### 3 Die Zeit nach 1945

Unmittelbar nach 1945 waren die zentralen Herausforderungen aber andere<sup>18</sup> – und Österreich war auf der internationalen Bühne auch kaum wahrnehmbar, wohl noch weniger als nach 1918. Der Grund dafür lag in der nach wie vor äußerst reduzierten internationalen Handlungsfähigkeit. Gemäß den beiden Kontrollabkommen der Alliierten über das Besatzungsrecht in Österreich 1945 und 1946<sup>19</sup> waren die souveränen Rechte der österreichischen Bundesregierung sowie des Nationalrats stark beschränkt: Gemäß dem Ersten Kontrollabkommen bedurfte jedes Gesetz der einstimmigen Genehmigung der vier Siegermächte; gemäß dem zweiten Kontrollabkommen galt dies nur mehr für Verfassungsgesetze, während für einfache Gesetze das Inkrafttreten nur mehr durch eine aktive Beeinspruchung des Alliierten Rates innerhalb von 31 Tagen verhindert werden konnte.<sup>20</sup> Das zweite Kontrollabkom-

15 Vgl. H. Baltl/G. Kocher, *Österreichische Rechtsgeschichte*, Leykam: Graz 2009, S. 262.

16 So W. Brauner, *Österreichische Verfassungsgeschichte*, Manz: Wien 2009, S. 207.

17 Durchaus positive Auswirkungen zeigte der Korporatismus im Bereich der Sozialpartnerschaft, die eine stabilisierende und befriedende Funktion erfüllte.

18 Erhard Busek formuliert in diesem Zusammenhang in einer kürzlich erschienenen, sehr empfehlenswerten Analyse hart, aber prägnant: „Zur Einleitung muss festgestellt werden, dass lange Zeit nach 1945 für uns Europa eigentlich nicht existent war, wohl aber die West-Ost-Teilung“. Siehe E. Busek, *Europa in der politischen Wahrnehmung – Österreich als Bremser*, in: T. Jaeger (Hrsg.), *25 Jahre EU-Volksabstimmung*, Jan Sramek: Wien 2020, S. 77–81, hier S. 77.

19 Das Erste Kontrollabkommen wurde am 4.7.1945, das Zweite am 28.6.1946 geschlossen.

20 <http://www.demokratiezentrum.org/wissen/wissenslexikon/kontrollabkommen-zweites.html> (26.10.2019).

men erlaubte zumindest den genehmigungsfreien Abschluss von Staatsverträgen mit den Alliierten.<sup>21</sup>

Durch die Ereignisse des Zweiten Weltkrieges und die Expansion des sowjetischen Einflusses, der nach 1945 noch weiter ging und mit der sowjetischen Besatzungszone auch Teile Österreichs betraf – und bis 1955 andauern sollte – ist Österreich in eine politisch ambivalente Lage gekommen. Die Sowjetunion war nicht bereit, ohne weiteres ihre Besatzungszone aufzugeben. Von der politisch-wirtschaftlichen Ausrichtung her war Österreich klar westlich orientiert, doch die Besatzungslage zeigte ein anderes Bild. Jede abschließende Regelung konnte nur in einem Kompromiss zwischen diesen konträren Kräften bestehen und der Preis, der dafür zu bezahlen war, war die Neutralität. Der Kompromisscharakter der 1955 gefundenen Friedensregelung, der in Staatsvertrag und Moskauer Memorandum ihren Ausdruck gefunden hat, sollte maßgeblich die außenpolitische Orientierung Österreichs der Folgejahre bestimmen – so lange, wie der Kalte Krieg, der dem erwähnten Kompromiss zugrunde lag, fortbestehen sollte, also bis 1989.

In gewisser Hinsicht stellte Österreich ein Gegenmodell zum deutschen dar. Deutschland ist territorial erheblich verkleinert worden und zudem verlief durch dieses Land die für Europa maßgebliche politische, ideologische und militärische Grenzlinie, während sich dieselben Lager in Österreich um eine Abgrenzung ihrer Einflussgrenzen innerhalb einheitlicher Grenzen bemühten.<sup>22</sup> Auch wurde Öster-

---

21 Siehe Art. 6 des Zweiten Kontrollabkommens:

„Artikel 6.

- a) Alle legislativen Maßnahmen, so wie sie vom Alliierten Rat bestimmt sind, und internationale Abkommen, die die österreichische Regierung abzuschließen wünscht, ausgenommen Abkommen mit einer der Vier Mächte, sollen – bevor sie in Kraft treten oder im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden – von der österreichischen Regierung dem Alliierten Rat vorgelegt werden. Im Falle von Verfassungsgesetzen bedarf es der schriftlichen Zustimmung des Alliierten Rates, bevor ein solches Gesetz veröffentlicht werden und in Kraft treten kann. Im Falle aller anderen legislativen Maßnahmen und internationalen Abkommen darf angenommen werden, daß der Alliierte Rat seine Zustimmung erteilt hat, wenn er binnen einunddreißig Tagen nach Einlangen bei der Alliierten Kommission die österreichische Regierung nicht benachrichtigt, daß er gegen eine legislative Maßnahme oder gegen ein internationales Abkommen Einspruch erhebt. Solche legislative Maßnahmen oder internationale Abkommen können dann veröffentlicht werden und in Kraft treten. Die österreichische Regierung hat den Alliierten Rat über alle internationalen Abkommen in Kenntnis zu setzen, die sie mit einer oder mehreren der Vier Mächte geschlossen hat.
- b) Der Alliierte Rat kann die österreichische Regierung oder die entsprechende österreichische Behörde jederzeit von seinem Einspruch gegen eine legislative oder Verwaltungsmaßnahme der Regierung oder einer solchen Behörde in Kenntnis setzen und verfügen, dass die betreffende Maßnahme rückgängig gemacht oder abgeändert wird.“

Quelle: <https://www.uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/library/eisterer.html> (26.10.2019).

22 Interessanterweise wurden für Deutschland und für Österreich auch die jeweils unterschiedlichen Regelungsmodelle diskutiert, zumindest in der ersten Nachkriegszeit: eine

reich ohne territoriale Einbußen innerhalb der Grenzen aus 1937 wiederhergestellt. Letztlich sollten sich diese unterschiedlichen Konstellationen auch auf das politische Klima<sup>23</sup> sowie auf die außenpolitische Orientierung<sup>24</sup> auswirken.

Österreich war Gründungsmitglied der Organization of European Economic Cooperation (OEEC) im Jahr 1948. Die OEEC war die Vorläuferorganisation der OECD und hatte primär zur Aufgabe, den Wiederaufbau in den beteiligten 16 Staaten in Europa auf der Grundlage der Marshallplan-Hilfe zu koordinieren.<sup>25</sup> Auf wirtschaftlicher Ebene waren damit die Westorientierung Österreichs und die Errichtung eines wirtschaftlichen Systems bereits vorprogrammiert. Die OEEC wird vielfach auch als Wegbereiterin des europäischen Integrationsprozesses gesehen und auch in dieser Hinsicht hätte die nachfolgende Einbindung Österreichs in den Montanunion- bzw. EWG-Integrationsprozess nahegelegen.

Auf politisch-rechtsstaatlicher Ebene sollte hingegen die Mitgliedschaft Österreich im Europarat ab 1956 – und damit erst nach der Wiedererlangung der vollen

---

Neutralisierung Deutschlands und eine Teilung Österreichs. Gegen eine Neutralisierung Deutschlands hat sich Konrad Adenauer vehement gestellt. Siehe <https://www.konrad-adenauer.de/quellen/zitate/neutralisierung-deutschlands>. Zu der von insbesondere von der KPÖ in der unmittelbaren Nachkriegszeit geführten Diskussion über eine Teilung Österreichs siehe W. Mueller, *Die sowjetische Besetzung in Österreich 1945–1955 und ihre politische Mission*, 2005. Vgl. auch A. Hillgruber, *Alliierte Pläne für eine „Neutralisierung“ Deutschlands 1945–1955*, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 1987. Im Jahr 1958 bemühte sich der österreichische Bundeskanzler Julius Raab in Bonn und Moskau (vergeblich) um eine Anwendung der „österreichischen Lösung“ auf Deutschland zur Überwindung der deutschen Teilung. Vgl. M. Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon. Austria's Long Road from Disintegrated to United Europe 1919–2009* (= *Internationale Geschichte/International History*, Bd. 5), Verlag der Akademie der Österreichischen Wissenschaften: Wien 2020, S. 316 ff.

- 23 So mag auch die Anekdote bezeichnend sein, dass die Sowjetunion die Inanspruchnahme der Marshallplan-Hilfe für die von ihr verwaltete Besatzungszone in Österreich akzeptierte, nicht aber für die sowjetische Besatzungszone in Deutschland. Siehe A. Graf, *Wien ist nicht Berlin*, in: *Wiener Zeitung* v. 12.8.2011, [https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wissen/geschichte/388954-Wien-ist-nicht-Berlin.html?em\\_no\\_split=1](https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wissen/geschichte/388954-Wien-ist-nicht-Berlin.html?em_no_split=1).
- 24 So schwieg bspw. das offizielle Österreich zum Mauerbau 1961 in Deutschland. Vgl. A. Graf (Fn. 23).
- 25 Österreich erhielt auf dieser Grundlage von 1948–1953 ERP-(European Recovery Program) bzw. Marshallplanhilfe in Höhe von 1,1 Milliarden US-Dollar, was 10 % des BIP ausmachte. Anders als die meisten übrigen ERP-Hilfe-Empfänger wurden diese Zahlungen an Österreich nicht als Kredite, sondern als Schenkungen getätigt, wodurch Österreich einen großen Kapitalstock erlangte, der zuerst primär zum Aufbau der Elektrizitätswirtschaft verwendet worden ist und nunmehr zur Finanzierung innovativer Dienstleistungsunternehmen. Vgl. M. Kopeinig, *70 Jahre Marshall-Plan: Der „Spezialfall“ Österreich und das Milliardengeschenk aus den USA*, in: *Kurier* v. 22.6.2017, online: <https://kurier.at/politik/inland/70-jahre-marshall-plan-der-spezialfall-oesterreich-unddas-milliardengeschenk-aus-den-usa/271.102.583>. Den „Satellitenstaaten“ der UdSSR ist dagegen eine Teilnahme am Marshall-Hilfe-Plan verweigert worden.

Souveränität – entscheidend werden. Auch die Europaratsmitgliedschaft kann als erster Schritt in Richtung Teilnahme am europäischen Integrationsprozess gesehen werden, ist sie doch notwendige, wenngleich nicht hinreichende Vorbedingung für eine EWG/EU-Mitgliedschaft.

Man muss sich deshalb die Frage stellen, wieso Österreich nicht schon früher EWG/EU-Mitglied geworden ist und nicht erst 1995. Tatsächlich stand Österreich in den Jahren 1950–1989 wiederholt knapp vor einer Mitgliedschaft in den sich herausformenden supranationalen Integrationszonen, doch standen letztlich immer ein oder mehrere entscheidende Hindernisse dem Beitritt entgegen. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf die Neutralität als Beitritts Hindernis verwiesen, doch war dies vielfach nur eine Rechtfertigung *ex post*, die weit weniger hehre Interessenskonflikte überdecken sollte. Wie zu zeigen sein wird, ist nicht einmal klar, was Neutralität bedeutet oder bedeuten sollte. Sie ist aber zur Projektionsfläche von durchaus realen Beitritts Hindernissen geworden, die wieder in vielem ihre Grundlage in den Besonderheiten der Herausbildung der Zweiten Republik in der Nachkriegszeit – und damit letztlich auch im Ost-West-Konflikt fanden.

Im Jahr 1956 stand Österreich sogar kurz vor der Beantragung einer EGKS-Mitgliedschaft – und wäre damit wohl auch Gründungsmitglied der EWG geworden. Letztlich standen diesem Schritt dann aber wirtschaftliche und politische Überlegungen entgegen, wobei es rückblickend kaum möglich erscheint zu beurteilen, welche Elemente schließlich die vorwiegenden waren.<sup>26</sup>

Auf wirtschaftlicher Ebene hätte eine Mitgliedschaft in der Montanunion gerade in der Stahlindustrie zu weitreichenden Umbrüchen geführt: Die Stahlindustrie war weitgehend verstaatlicht worden, um sie dem Zugriff der deutschen Eigentümern einziehenden Sowjets zu entziehen.<sup>27</sup> Einmal den marktwirtschaftlichen Wettbewerbsmechanismen entzogen wurde die Stahlindustrie Instrument einer Vielzahl an Interessen (Beschäftigungspolitik, parteipolitische Einflussnahme, Sozialpartnerschaft mit konzertierten Lohnverhandlungen, partiell isoliert von der Marktentwicklung,<sup>28</sup> aber auch Preisstützungen zur Verbilligung der Vorleistungen für die metallverarbeitende Industrie), die im offenen Wettbewerb mit den weit teureren Stahlprodukten des EGKS-Auslands wieder geopfert hätten werden müssen. Gleichzeitig brach im selben Jahr die Ungarn-Krise aus, die zeigte, dass die UdSSR im Extremfall bereit war, ihre machtpolitischen Interessen auch militärisch zu sichern.

In dieser Hinsicht war der österreichische „Alleingang“ tatsächlich – wie in der Literatur hervorgehoben wurde – ein Instrument zur Wahrung bzw. zum Ausbau

---

26 Vgl. zu dieser Thematik M. Gehler, *Vom Marshall-Plan bis zur EU – Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart*, StudienVerlag: Innsbruck 2006, S. 360 ff.

27 *Ibid.*, S. 357.

28 Zur Bedeutung der Sozialpartnerschaft als Argument der einflussreichen Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ) für die Ablehnung einer EWG-Mitgliedschaft P. Luif, *Neutrale in die EG?, Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten*, Braumüller: Wien 1988, S. 102 f.

der österreichischen Souveränität,<sup>29</sup> hätte ein Beitritt zur EWG doch weitreichende Umgestaltungen auch in der nationalen Wirtschaftspolitik bedingt sowie den außenpolitischen Handlungsspielraum erheblich eingeengt. Das Scheitern dieses ersten, nur partiell entwickelten Integrationsprojekts war damit primär Ergebnis einer souveränen Entscheidung Österreichs, die gerade auch vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Wirkung und Erfolg der europäischen Integrationsbemühungen zum damaligen Zeitpunkt noch keineswegs absehbar waren, als durchaus pragmatisch anzusehen war. Dies sollte sich aber bald ändern, nachdem innerhalb kurzer Zeit deutlich wurde, dass der europäische Integrationsprozess zu einer einzigartigen Erfolgsgeschichte werden sollte, wobei insbesondere das „deutsche Wirtschaftswunder“ das Kräfteverhältnis innerhalb der EWG verschob und ein Beitritt Österreichs Ängste – insbesondere bei Frankreich – hinsichtlich einer weiteren Stärkung Deutschland heraufbeschwor.<sup>30</sup>

In den Folgejahren gingen von der wirtschaftlichen und der politischen Betrachtungsweise verstärkt konträre Signale aus: Dass ein EWG-Beitritt gesamtwirtschaftlich vorteilhaft gewesen wäre, konnte zusehends weniger in Abrede gestellt werden. Auf der politischen Ebene wurden die Widerstände gegen einen solchen Beitritt hingegen immer stärker:

Nachdem Österreich im Jahr 1959 die Südtirol-Frage erstmals vor die Vereinten Nationen gebracht hatte und die UN GV in den Jahren 1960 und 1961 jeweils eine Resolution verabschiedet hatte, in der Italien zu Verhandlungen in der Südtirol-Frage aufgefordert worden ist<sup>31</sup>, nahmen in Italien die Irritationen gegenüber Österreich immer mehr zu. Maßgeblichen Einfluss auf die Zerrüttung des Verhältnisses zwischen Österreich und Italien hatte eine Staatenbeschwerde Österreichs bei der Europäischen Menschenrechtskommission gegen Italien im Jahr 1960 wegen

29 So T. Angerer, Österreichische Souveränitätsvorstellungen und Europäische Integration: Mentalitätsgeschichtliche Grenzen der österreichischen Integrationspolitik, in: R. G. Ardelt/C. Gerbel (Hrsg.), Österreichischer Zeitgeschichtetag 1995: Österreich – 50 Jahre Zweite Republik, StudienVerlag: Innsbruck 1996, S. 124–127.

30 Vgl. M. Gehler (Fn. 26), S. 364 sowie T. Angerer, Integrität vor Integration – Österreich und „Europa“ aus französischer Sicht, in: M. Gehler/R. Steininger (Hrsg.), Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart, Böhlau: Wien 2014, S. 183–208. Wie T. Angerer (S. 207) ausführt, ist Frankreich in seinen Bemühungen, Österreich nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich von Deutschland fern zu halten, gescheitert und hat durch diese Bemühungen letztlich auch sehr viel an politischem Einfluss auf das Geschick Österreichs verloren.

31 Siehe die Resolution 1497/XV v. 31.10.1960, in der Italien und Österreich „nachdrücklich“ aufgefordert worden sind, „wieder Verhandlungen aufzunehmen, um eine Lösung aller Differenzen hinsichtlich der Durchführung des Pariser Vertrages vom 5.9.1946 zu finden. In der Resolution vom Folgejahr (28.11.1961, Res. 1661/XVI) konnte die Generalversammlung auf der einen Seite mit Genugtuung feststellen, dass zwischen den Parteien Verhandlungen im Gange waren. Auf der Grundlage der Tatsache, dass der Streit aber nach wie vor ungelöst war, wurden die Parteien aufgefordert „weitere Anstrengungen“ zu unternehmen, um eine Lösung zu erzielen.



eines grob mangelhaften Gerichtsverfahrens gegen die „Pfundener Buam“. Diese Beschwerde ist 1961 teilweise für zulässig erklärt worden.<sup>32</sup> Der Konflikt zwischen beiden Staaten verschärfte sich weiter als ab 1961 Bombenattentate in Südtirol verübt wurden und die Attentäter Zuflucht und Unterstützung in Österreich fanden, während umgekehrt der italienische Geheimdienst in Österreich tätig wurde. Im Jahr 1967 machte Italien deutlich, dass die italienische Regierung ein Veto gegen einen österreichischen Beitrittsantrag einlegen würde.<sup>33</sup>

Angesichts dieser Entwicklungen wurde ein Kompromiss gesucht, der die gegenläufigen Tendenzen wechselseitig in Einklang bringen sollte.

Im Jahr 1960 gründete Österreich gemeinsam mit Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, der Schweiz und Großbritannien die Europäische Freihandelszone, die – eben als Freihandelszone – den Mitgliedstaaten volle Autonomie in der Gestaltung der Außenzölle beließ, im Gegensatz zur EWG keine supranationalen Elemente enthielt und auch Landwirtschaft und Fischerei nicht mitumfasste. Damit war also weniger ein Konkurrenzsystem zur EWG geschaffen worden als eine Kompromisslösung für europäische Staaten, die ihre wirtschaftliche und politische Autonomie weitgehend erhalten, gleichzeitig aber die Vorteile verstärkter wirtschaftlicher Integration nutzen wollten. Zumindest von einigen EFTA-Mitgliedstaaten wurde diese Institution als Forum für ein geplantes und koordiniertes Überwechseln in die EWG verstanden, in einem Zeitrahmen, der mit den Bedürfnissen des jeweiligen Landes bestmöglich in Einklang stehen sollte. Regelmäßig wurde vom „großen Brückenschlag“ gesprochen. Tatsächlich schaffte sukzessive eine Reihe von EFTA-Mitgliedstaaten den Absprung zur EWG: Dänemark und Großbritannien 1973, Portugal 1986, Österreich und Schweden hingegen erst 1995.

Dabei wurde schon spätestens zu Beginn der 1970er-Jahre klar, dass eine verstärkte Integration mit der EWG wirtschaftlich die superiore Lösung sein musste, die aber unmittelbar über die EFTA nicht zu erzielen war.

Im Jahr 1972 konnten – mit Wirkung ab 1977 – zumindest die Zölle zwischen Österreich und der EWG bzw. der EGKS abgebaut werden, und zwar über die Schaffung einer Freihandelszone zwischen der EWG und der EGKS einerseits und den – nach dem Überwechseln von Dänemark und Großbritannien zur EWG – noch verbleibenden sechs EFTA-Staaten Österreich, Schweden, Schweiz, Finnland, Island und Portugal andererseits. Der Freihandel galt aber – ähnlich wie in der EFTA selbst – überwiegend allein für Industrieerzeugnisse und es waren auch Schutzmechanismen vorgesehen. In Anbetracht der zum damaligen Zeitpunkt gegebenen – noch eher bescheidenen – Tiefe der europäischen Integration außerhalb

32 Report of 31 March 1963, Pfunders (Austria v. Italy), Yearbook VI (1963), S. 740. Insbesondere wurde kritisiert, dass Entlastungszeugen von den italienischen Gerichten nicht zugelassen worden waren.

33 Wie M. Gehler treffend schreibt, sei es auch auffallend, dass die Streitbeilegung unmittelbar im Vorfeld des EU-Beitritts Österreichs erfolgt. Vgl. ders., Österreichs Außenpolitik, StudienVerlag: Innsbruck 2005, S. 322. Vgl. auch A. von Egen, Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen, P. Lang: Frankfurt am Main 1997, S. 74.

des Warenfreihandels war diese Integrationsstufe für Österreich ein hinnehmbarer Kompromiss. Damit wurde eine hinreichende Teilhabe an den Vorteilen der europäischen wirtschaftlichen Integration ermöglicht, ohne dass die Gestaltungsspielräume nach innen (insbesondere was die Sozialpartnerschaft, den „politischen Proporz“ bei der Vergabe zentraler Positionen und Ressourcen und generell den „Korporatismus“ im österreichischen Gesellschaftssystem<sup>34</sup> anbelangte – beides Instrumente zur Wahrung der Dominanz der beiden Großparteien SPO und ÖVP) – und nach außen (zu nennen ist hierbei insbesondere das Bestreben von Bruno Kreisky eine blockunabhängige internationale Friedensdiplomatie zu betreiben) allzu sehr beeinträchtigt worden wären.<sup>35</sup>

Diese Balance geriet in den 1980er-Jahren jedoch zusehends stärker ins Wanken als die außenpolitischen Handlungsspielräume Österreichs in einem veränderten weltpolitischen Umfeld geringer wurden – die Koordinaten Ost-West und Nord-Süd, an denen sich die außenpolitischen Aktionen Österreichs zuvor so maßgeblich orientiert hatten, wurden zusehends bedeutungsleerer – und gleichzeitig die europäische Integrationsdynamik wieder an Fahrt aufnahm, während die österreichische Wirtschaft in eine Stagnationsphase fiel – das dirigistische, staatsbetriebsorientierte Wirtschaftsmodell hatte sich überlebt. Der entscheidende Anstoß ging sicherlich von der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 aus, mit der der EWG-Vertrag erstmals abgeändert und eine Vertiefung der Integration und ihre Erweiterung um eine politische Komponente angestrebt wurde. Nun drohte Österreich – allein über (noch dazu nur beschränkt wirkende) Freihandelsabkommen an die EWG gebunden – ins Abseits zu geraten.

Interessanterweise wurde auch diese radikale Umorientierung wiederum zentral mit dem Argument gerechtfertigt, diese Entscheidung ergehe zum Schutz und zur Festigung der österreichischen Souveränität, nachdem – wie gezeigt – in den Jahren davor das genaue Gegenteil mit diesem Ziel gerechtfertigt worden ist. Dies klingt auf den ersten Blick paradox, doch lässt sich dieser scheinbare Widerspruch bei näherer Betrachtung durchaus auflösen: Die EWG war mittlerweile so stark geworden und die Anbindung an diese – in all ihrer aufgezeigten Beschränkung und fehlenden Mitentscheidungsmöglichkeit – so schwach, dass die österreichi-

34 Vgl. dazu G. Falkner, *How Pervasive are Euro-Politics?*, in: *Journal of Common Market Studies* 38,2 (2000), S. 223–250 sowie dies., *Korporatismus auf österreichischer und europäischer Ebene: Verflechtung ohne Osmose?*, in: F. Karlsrufer/E. Tálos, *Sozialpartnerschaft: Wandel und Reformfähigkeit*, Signum: Wien 1999, S. 215–240 sowie F. Karlsrufer, *Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36,4 (2007), S. 389–403.

35 Der gerade für Österreich typische „Korporatismus“ wird nicht nur politisch, sondern auch ökonomisch kritisch gesehen. Vgl. dazu B. Frey/G. Kirchgässner, *Demokratische Wirtschaftspolitik*, Vahlen: München 2002, S. 200: „Es besteht die Gefahr, dass durch das Gewicht, welches starke Interessensgruppen hier auf politische Entscheidungen erhalten, die Verkrustungen einer Wirtschaft noch gefördert wird.“ Letztlich kann ein korporatistisches Wirtschafts- und Politikmodell auch der Korruption Vorschub leisten.



sche Souveränität innerhalb der EWG – aufgrund der damit verbundenen Möglichkeit zur effektiven Gestaltung von Entscheidungen, die sich auch auf die österreichische Souveränität auswirken musste – besser geschützt war als im Falle eines Abseitsstehens. Hier kommt ein Prinzip zum Ausdruck, das der StIGH schon 1923 im Fall Wimbledon betont hat: Das Eingehen vertraglicher Verpflichtungen stellt keine Einschränkung der staatlichen Souveränität dar, sondern ist im Gegenteil Ausdruck staatlicher Souveränität und stärkt diese.<sup>36</sup>

Die österreichische Politik orientierte sich nun klar in Richtung Beitritt um<sup>37</sup> – an voller Teilnahme am Binnenmarkt und an der supranationalen Europäischen Union.<sup>38</sup> Das Zusammentreffen von Pro-EWG-Aktionen auf unterschiedlichsten Ebenen (führende Politiker sprachen sich klar für eine EU-Beitritt aus, ebenso große Teile der Wirtschaft, die Vereinigung Österreichischer Industrieller – VÖI und auch die in der Meinungsbildung führenden Medien wie die *Krone*)<sup>39</sup> sollten 1989 die Einbringung des Beitrittsgesuchs ermöglichen und schließlich – auch nachdem just in jenem Jahr die Berliner Mauer fiel – dieses Bemühen zum 1.1.1995 auch von Erfolg gekrönt sein lassen.

Die Zeitspanne von 1989 bis 1995, über welche sich dieser Beitrittsprozess hinzog, war ein relativ langer und dies war einmal dem Umstand geschuldet, dass sich die Begeisterung auf der Ebene der EU – und dabei insbesondere bei Kommissionspräsident Jacques Delors, der bestrebt war, eher den Vertiefungs- als den Erweiterungsprozess voranzutreiben, in Grenzen hielt.<sup>40</sup> Tatsächlich musste zuerst der Vertrag von Maastricht unter Dach und Fach gebracht werden: Dieser Vertrag, der am 7.2.1992 unterzeichnet wurde und am 1.2.1993 in Kraft trat, bedeutete eine revolutionäre Umgestaltung des Gemeinschaftsrechts, das erheblich erweitert und vertieft wurde. Und für das letzte Jahr vor dem Beitritt gelang noch der jahrzehntelang ersehnte „große Brückenschlag“ zwischen der EFTA (mit Ausnahme der Schweiz) und der Europäischen Union, der aber unter der Beitrittsperspektive weitgehend an Relevanz verloren hatte.

36 *“The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty.”*

Vgl. [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.08.17\\_wimbledon.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.08.17_wimbledon.htm).

37 Vgl. den Ministerratsbeschluss auf Einsetzung einer „Arbeitsgruppe für Europäische Integration“ v. 3.2.1987.

38 Vgl. M. Gehler, Vom Friedensvertrag von Saint-Germain bis zum EU-Vertrag von Lissabon, in: ders./R. Steininger (Hrsg.), Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 2014, S. 531–579, hier S. 556.

39 Vgl. M. Gehler (Fn. 26), S. 370.

40 Vgl. P. Luif, Austria and the European Union, in: Oxford Research Encyclopedia of Politics, University Press: Oxford 2016, S. 6 f.

Die vier Jahrzehnte zwischen 1955 und 1995 waren also von einer wiederholten Annäherung Österreichs an die Europäische Gemeinschaft – mit nachfolgender Abwendung oder (expliziter oder impliziter) Zurückweisung – geprägt. Bei näherer Betrachtung waren für das fehlende Zusammenkommen vielfach durchaus pragmatische, regelmäßig insbesondere wirtschaftlich begründete Überlegungen entscheidend. Nach außen – und damit in der öffentlichen Wahrnehmung – war dagegen oft das Neutralitätsargument maßgeblich, dem aber, wie bereits angedeutet, nicht mehr als eine Platzhalterfunktion zukam. Es war ein hochentwickeltes Sensorium, das mit seiner Dimension in der öffentlichen Diskussion jeweils die Nähe oder Ferne zur Beitrittsschwelle anzeigte. So spielte das Neutralitätsargument in der zweiten Hälfte der 1950er-Jahre kaum eine Rolle, in den späten 1960er-Jahren, als die politischen Perspektiven für einen Beitritt in die weite Ferne gerückt waren, wurde der Neutralitätsaspekt wieder übermächtig, während er in den späteren 1980er- und den frühen 1990er-Jahren praktisch bedeutungslos wurde.<sup>41</sup>

## 4 Österreich als EU-Mitglied

### 4.1 Voraussetzungen

Der Beitritt Österreichs zur EU bedeutete in vielem einen Übergang in ein neues Rechtssystem, das in der Literatur mit den Rezeptionen fremder Rechtssysteme in früheren Jahrhunderten verglichen worden ist.<sup>42</sup> Er ging auch mit einer Gesamt-

41 Zu dieser Diskussion vgl. P. Hilpold, *Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon*, Facultas: Wien [u. a.] 2010; ders., *Österreichs Neutralität nach Lissabon*, in: *ÖJZ* 65,13 (2010), S. 590–598; ders., *Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus*, in: *Journal für Rechtspolitik* 24,4 (2016), S. 282–286; *Die österreichische Neutralität und die GASP – Stationen einer dynamischen Entwicklung*, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 164,3 (2015), S. 41–51 sowie ders., *How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case*, in: *ChJIntL* 18,2 (2019), S. 247–279.

Siehe auch die zahlreichen, sehr versierten Beiträge von G. Jandl zu dieser Thematik, z. B. *Anforderungen an das zukünftige österreichische Profil in der europäischen Sicherheitspolitik*, in: J. Frank/W. Matyas (Hrsg.), *Strategie und Sicherheit 2014*, Böhlau: Wien/Köln/Weimar 2014, S. 763–774; *Die Neuerungen des Vertrages von Lissabon für die GSVP*, in: G. Hafner/F. Matscher/K. Schmalenbach (Hg.), *Völkerrecht und die Dynamik der Menschenrechte. Liber Amicorum Wolfram Karl*, Facultas: Wien 2012, S. 485–504; *20 Years of Austrian Partnership with NATO*, in: *Politibus* 61,1 (2016), S. 75–80; *Der Warschauer NATO-Gipfel und seine Bedeutung für Österreich*, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 168,3 (2016), S. 1–21, sowie *Neutralität und österreichische Sicherheitspolitik*, in: G. Schöpfer (Hrsg.), *Die österreichische Neutralität – Chimäre oder Wirklichkeit*, Leykam: Graz 2015, S. 193–206.

42 So treffend J. Azizi, *Innerstaatliche Maßnahmen zur Vorbereitung des Beitritts und des Beitritts-BVG*, in: T. Jaeger (Hrsg.), *25 Jahre EU-Volksabstimmung*, Jan Sramek: Wien 2020, S. 3–25, hier S. 24. Vgl. dazu auch H. Neisser, *Der österreichische EU-Beitritt als*

änderung der österreichischen Bundesverfassung einher und bedingte damit laut Bundesverfassung eine Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG:<sup>43</sup> Die Zustimmung dazu war mit 66,6 % überwältigend und belegte eine – weder davor noch danach – erreichte geradezu euphorische „Pro-EU-Stimmung“. Diese war im Wesentlichen auf eine entschlossene, überzeugte Werbepolitik von Seiten der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP sowie auf eine intensive Unterstützung maßgeblicher Medien (so insbesondere, wie bereits eingangs erwähnt, der in Österreich sehr einflussreichen *Krone*) zurückzuführen. Vieles von dem, was die Politik damals der Bevölkerung versprach (Stichwort „Ederer-Tausender“)<sup>44</sup>, ist nachfolgend gefühlt nicht in dieser Form eingetreten und hat zu erheblichen Enttäuschungen geführt. Auch sind nachfolgend klare Mängel bzw. Nachlässigkeiten in der Verhandlungsführung im Beitrittsprozess zutage getreten, die zuvor nicht publik geworden sind.

## 4.2 Reibungsflächen

### 4.2.1 Neutralität

In diesem Zusammenhang wäre einmal die Neutralitätsthematik zu erwähnen: Die österreichische Bundesregierung ging in die Beitrittsverhandlungen mit der Zusage gegenüber der Bevölkerung, die österreichische Neutralität zu verteidigen.<sup>45</sup> Herausgekommen ist die Bundesregierung ohne jegliches Zugeständnis von Seiten der EU. Allein Irland gelang es im Zuge der Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht die sog. „Irische Klausel“ auszubedingen, nach welcher – angesichts der neu eingeführten Beistandsverpflichtung in Art. 42 Abs. 7 EUV im Falle eines bewaffneten Angriffs – den Neutralen ein Entschlagsrecht eingeräumt worden ist. Auf diese Klausel kann sich grundsätzlich auch Österreich berufen, doch bleibt es dennoch fraglich, ob hiermit tatsächlich eine nichtreziproke Verteidigungsverpflichtung geschaffen worden ist, nach welcher von den Neutralen keinerlei Solidarität eingefordert werden kann.<sup>46</sup> Allein das Verblässen der Substanz der Neutralitätsverpflichtungen auf internationaler Ebene hat dazu geführt, dass diese Problematik auf außenpolitischer Ebene an Relevanz verloren hat. Innenpolitisch wurde letzthin verstärkt auf das Neutralitätsargument Bezug genommen,

---

Herausforderung an das politische System, in: Demokratie und Geschichte, Jahrbuch des Karl von Vogelsang Instituts zur Erforschung der Geschichte der Christlichen Demokratie in Österreich, Bd. 3, 1999, Böhlau [u. a.]: Wien [u. a.] 1999, S. 157–182.

43 Vgl. J. Azizi (Fn. 42).

44 Angeblich wurde der österreichischen Bevölkerung ein Ersparnis von 1.000 Schilling pro Jahr für eine Durchschnittsfamilie versprochen.

45 Im Beitrittsansuchen vom 14.7.1989 ist der Neutralitätsvorbehalt zweimal hervorgestrichen worden. Vgl. M. Gehler (Fn. 26), S. 556. Dabei hat die österreichische Neutralität – so wie sie in Österreich verstanden wird – kaum mehr eine nachweisbare internationalrechtliche Substanz. Vgl. dazu P. Hilpold (Fn. 1).

46 Vgl. dazu ausführlich P. Hilpold (Fn. 41), S. 593 f.

um kostspielige militärische Nachrüstungsmaßnahmen zu rechtfertigen, insbesondere im Bereich der Luftverteidigung. Angesichts der Tatsache, dass das Neutralitätskonzept mittlerweile aus völkerrechtlicher Perspektive kaum mehr Substanz aufweist, geht diese Argumentation jedoch ins Leere. Das österreichische Regierungsprogramm für die laufende Legislaturperiode<sup>47</sup> enthält auf S. 181 ein „klares Bekenntnis zur Neutralität“, bleibt jedoch jede Antwort darauf schuldig, was dies im internationalen und im europäischen Kontext bedeuten sollte.

#### 4.2.2 Die Transitproblematik

Von sehr großer Relevanz ist hingegen die Transitproblematik, die von der österreichischen Bevölkerung auch als große Belastung empfunden wird und die maßgeblich dazu beigetragen hat, die Stimmung gegenüber der EU umschlagen zu lassen. Zwar gelang im Jahr 1992 der Abschluss eines Transitabkommens mit der EWG<sup>48</sup> in Bezug auf die Inntalstrecke und die Brennerautobahn, doch war dieses Abkommen auf 11 Jahre befristet und konnte dieses weder die kontinuierliche Zunahme des Lkw-Verkehrs noch die ständige Schadstoffbelastung der Umwelt und der auf der Transitstrecke zwischen Deutschland und Italien lebenden Bevölkerung verhindern. Die Zahl der Tirol durchquerenden Lkws liegt schon länger über 2 Millionen pro Jahr, mit ständig steigender Tendenz. Der ungehinderte Verkehr auf der Nord-Süd-Achse durch Tirol ist insbesondere für die Wirtschaft Deutschlands und Italiens zu wichtig, um Einschränkungen in größerem Maße auf dieser Strecke zuzulassen.

Abhilfe könnte hier allenfalls der Brennerbasistunnel zwischen Tulfes (bei Innsbruck) und Franzensfeste (in Südtirol) schaffen, an dem seit 1989 geplant und seit 2008 gebaut wird und für den eine Bauzeit von ca. 20 Jahren eingeplant ist. Sollte dieses 9,3 Milliarden teure Großprojekt 2027 oder 2028 fertig gestellt werden, so ist aber eine tatsächlich Entlastung für die Inntalstrecke dennoch nicht garantiert, da nicht sicher ist, in wie weit dieses Angebot – auch mangels geeigneter Zulaufstrecken – tatsächlich in Anspruch genommen wird.<sup>49</sup> Ein wirksamer Schutz der

---

47 ÖVP/Grüne, „Aus Verantwortung für Österreich“, Regierungsprogramm 2020–2024.

48 Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich über den Güterverkehr auf der Straße und auf der Schiene vom 2.5.1992, ABl. 1992 L 373, 6 ff.

49 Vgl. *Die Presse* v. 13.11.2018, online: <https://www.diepresse.com/5529149/ein-mammutprojekt-als-hoffnung-fur-tirols-transitproblem> (28.10.2019). Sog. „Blockabfertigungen“ und „sektorale Fahrverbote“ für Lkws über 7,5 t Gesamtgewicht, die Müll, Stahl, Steine, Marmor u. ä. transportieren, konnten nur beschränkt für Abhilfe sorgen, haben aber zu massiven Protesten der Nachbarländer geführt. Eine Hauptursache für diese Problematik liegt darin, dass Österreichs Nachbarländer südlich und nördlich von Tirol diesbezüglich völlig verschiedene Interessen verfolgen. So wollen Italien und Bayern (Deutschland) den Transport auf der Straße zum Zwecke der Ankurbelung der Wirtschaft weiter fördern, während Österreich (Tirol) aus den genannten umwelt- und gesundheitspolitischen Erwägungen heraus das genau gegenteilige Ziel verfolgt. Tirol

Tiroler Bevölkerung auf der Transitstrecke hätte in diesem Zusammenhang wohl eine andere Verhandlungspolitik erfordert.

Versucht wurde dagegen, im Nachhinein, ohne geeignete Rechtsgrundlagen, Restriktionen für den Transitverkehr durch Tirol einzuführen. Dabei wurde insbesondere auf das Instrument des sektoralen Fahrverbots Rückgriff genommen, das die Verpflichtung beinhaltet, bestimmte Produkte im Transit durch Tirol auf die Bahn zu verlagern, soweit diese als „bahnaffin“ anzusehen sind, d. h. sich für eine solche Verlagerung besonders eignen. Ausgenommen sind Transporte, die ihren Ursprung oder ihr Ziel in Tirol haben (sog. „Quell- oder Zielverkehr“) sowie Transporte mit besonders umweltfreundlichen Lkws. An und für sich stellen solche Beschränkungen „Maßnahmen gleicher Wirkung“ (wie mengenmäßige Beschränkungen) dar, doch können diese auch gerechtfertigt werden, soweit „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ vorliegen. Ob die von Österreich eingeführten Beschränkungen in diesem Sinne gerechtfertigt werden können, darüber ist in den letzten beiden Jahrzehnten wiederholt Streit zwischen der Europäischen Union und Österreich entstanden und auch gegenwärtig spitzt sich die diesbezügliche Konfliktualität wieder zu.

Ein erster diesbezüglicher Versuch, ein sektorales Fahrverbot einzuführen, wurde schon im Jahr 2003 unternommen, als ein solches Fahrverbot für Tirol<sup>50</sup> erlassen wurde, das aber nie in Kraft getreten ist, nachdem es aufgrund eines EuGH-Beschlusses ausgesetzt und nachfolgend aufgehoben worden ist. Der EuGH hat dieses Fahrverbot mit Urteil in der Rs. C-320/03 Kommission/Österreich als mit der Warenverkehrsfreiheit unvereinbar erklärt.<sup>51</sup> Ein zweiter Anlauf wurde im Jahr 2007 mit der Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol vom 17.12.2007 unternommen.<sup>52</sup> Dieses Verbot wurde vom EuGH mit Urteil vom 21.12.2011 in der Rs. C-28/09 Kommission/Österreich aufgehoben.<sup>53</sup>

Dabei konnte dem EuGH nicht vorgeworfen werden, das österreichische Umweltschutzanliegen nicht ernst zu nehmen: Im Verfahren in der Rs. C-28/09 hat der EuGH diesem Anliegen sehr großes Gewicht beigemessen, gleichzeitig aber auch versucht sicherzustellen, dass die im EU-Recht angelegten Ausnahmeregeln nicht überstrapaziert bzw. missbraucht werden. Im Ergebnis hat er im Urteil vom 21.12.2011 das damals geltende sektorale Fahrverbot als EU-rechtswidrig aufgehoben, da weniger einschränkende Maßnahmen zur Disposition standen.

---

könnte bspw. erheblich entlastet werden, wenn Italien auf der Strecke zwischen Verona und Brenner die Maut von 16 Cent auf 80 Cent (den Tiroler Tarif) erhöhen würde. Diesbezügliche Wünsche Österreichs stießen in Italien aber auf klare Ablehnung. Vgl. Die Korridormaut scheitert in Südtirol, in: *TT Kompakt* v. 16.1.2019, S. 2.

50 Vgl. dazu die Stellungnahme der EU-Kommission v. 11.3.2016, C(2016) 1405 final.

51 ECLI:EUC:2005:684.

52 Verordnung des LH v. 17.12.2007, mit der auf der A12 Inntal-Autobahn der Transport bestimmter Güter im Warenverkehr verboten wird (Sektorales Fahrverbot-Verordnung), LGBl. Nr. 92/2007 v. 20.12.2007.

53 ECLI:EU:C:2011:854.

Damit sind schon wesentliche Punkte umrissen, die den „EU-rechtlichen Blick“ auf das sektorale Fahrverbot kennzeichnen:

- Grundsätzlich handelt es sich dabei um eine EU-rechtlich verbotene Maßnahme, die mit dem freien Warenverkehr unvereinbar ist, da es sich um eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ handelt.
- Potentiell sind Maßnahmen dieser Art rechtfertigbar, wenn sie „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ verwirklichen.
- Diese Ausnahme ist aber an strenge Bedingungen geknüpft.
- Diese Ausnahmen sah der EuGH im vorliegenden Fall im Jahr 2011 nicht vollumfänglich erfüllt.
- Jedes weitere sektorale Fahrverbot, das in der Folge eingeführt werden sollte, muss sich an diesen Vorgaben messen lassen. Dies gilt auch für das im dritten Anlauf 2016 eingeführte und zum 1.1.2020 nochmals verschärfte sektorale Fahrverbot.

Das sektorale Fahrverbot aus 2016 ist Ergebnis eines 2015 eingeleiteten Konsultationsverfahrens mit der breiteren Öffentlichkeit sowie mit der EU-Kommission. Im Frühjahr 2016 äußerte sich die Europäische Kommission noch skeptisch zu diesen geplanten Maßnahmen.<sup>54</sup> In der Folge kam es aber zu weiteren Verhandlungen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Kommission und schließlich zu einer entsprechenden Einigung.

Das sektorale Fahrverbot aus 2016 erfüllt insbesondere in seiner ab 1.1.2020 geltenden Fassung<sup>55</sup> in mehrfacher Hinsicht die vom EuGH gesetzten Bedingungen nicht und deshalb wird insbesondere von Frächtern der Nachbarregionen der Vorwurf erhoben, dass es sich hierbei um EU-rechtswidrige Maßnahmen gleicher Wirkung handelt. Kritisiert wurde insbesondere die Erweiterung der Liste „bahnaffiner Güter“, die nunmehr im Transit auf die Bahn verlagert werden müssen.<sup>56</sup> Für die Lkws im Quell- oder Zielverkehr gelten erheblich niedrigere Umweltanforderungen im Vergleich zu den Lkws im Transitverkehr.<sup>57</sup> Zudem wurden Vorwürfe in Bezug auf einen Missbrauch der Quell- oder Zielverkehrsregelung laut,

54 Siehe Europäische Kommission, Stellungnahme der Kommission v. 11.3.2016 gerichtet an die Regierung der Republik Österreich betreffend einen Verordnungsentwurf zur Verhängung eines sektoralen Fahrverbots auf einem Abschnitt der A12 Inntal-Autobahn, C(2016) 1405 final.

55 Gegenwärtig in Kraft befindet sich die „Sektorale Fahrverbot-Verordnung“ v. 18.5.2016, erlassen auf der Grundlage der §§ 10 und 16 Abs. 1 Z 4 und Abs. 2 des Immissionsschutzgesetzes-Luft (IG-L), i. d. F. der Verordnung des LH v. 8.7.2019, LGBl. Nr. 115/2016, 81/2019. Die Neuerungen des Jahres 2019 regeln die Fortentwicklung des „Sektoralen Fahrverbots“ ab dem 1.1.2020.

56 Dabei wurde bspw. „Getreide“ aufgenommen und damit ein klarer Wettbewerbsvorteil für Tiroler getreideverarbeitende Betriebe im Vergleich zu Südtiroler Unternehmen geschaffen.

57 So können ab dem 1.1.2020 im Quell- oder Zielverkehr Lkws der Euro-Klassen 5 und 6 zum Einkommen, während im Transitverkehr nicht einmal mehr die Euro-Klasse 6

wonach derart ausgewiesene Transportleistungen in Wirklichkeit Transittransporte darstellen würden. Damit würde es auch an der seitens der EU geforderten strikten Kontrolle von Umgehungsgeschäften fehlen.

Diese aktuelle Kontroverse ist noch im Laufen. Sie verdeutlicht einen schwierigen Balanceakt in einer heiklen Problematik: Österreich hatte es versäumt, im Zuge des Beitrittsverfahrens in einer gerade für Tirol extrem wichtigen Angelegenheit eine dauerhafte Ausnahmeregelung zu erkämpfen. Die EU hat in der Folge dennoch Bereitschaft gezeigt, den berechtigten Anliegen der betroffenen Bevölkerung entlang der Inntalautobahn Rechnung zu tragen. Dies setzt aber strenge Kontrolle und eine faire Handhabung der Ausnahmemöglichkeiten voraus, damit dieses Entgegenkommen nicht zum Zwecke der Erzielung wirtschaftlicher Vorteile gegenüber Marktteilnehmern der Nachbarstaaten missbraucht wird.

### 4.2.3 Hochschulen

#### 4.2.3.1 Hochschulzugang

Ebenfalls mit den Folgen unzureichender Beitrittsverhandlungen hatte und hat Österreich im Bereich des Hochschulwesens zu kämpfen. Allzu leichtfertig wurde nämlich die sich durch den EU-Beitritt stellende Problematik rund um den Hochschulzugang übersehen.<sup>58</sup> Die Wurzel dieser Problematik lag im Umstand, dass das relativ kleine Land Österreich mit seinen deutschsprachigen Hochschulen und freiem, kostenlosem Hochschulzugang zu einem beliebten Zufluchtsort für Studierende aus Deutschland wurde, die aufgrund des dort geltenden „*numerus clausus*“-Systems – einem Studienplatzbewirtschaftungssystem, das notwendig wurde, weil die Investitionen der Bundesrepublik Deutschland in das Hochschulwesen nicht Schritt halten konnten mit der wachsenden Nachfrage nach Studienplätzen – in ihrem Heimatland nicht zum Zuge gekommen sind, nach Österreich überwechselten und die deutsche Studienplatzknappheit damit in Österreich schlagend wurde.

Bis zum EU-Beitritt sah sich Österreich in dieser Frage durch eine Regelung abgesichert, die tatsächlich die „*numerus-clausus*“-Flüchtlinge von den österreichischen Hochschulen wirksam fernhielt: Wer über kein in Österreich ausgestelltes Reifezeugnis verfügte, musste den Nachweis über eine Studienberechtigung im Ausland erbringen, um nach Österreich überzuwechseln. Dagegen initiierte die

---

reicht, sondern es muss sich um Euro-6-Lkws handeln, die nach dem 31.8.2018 erstmalig zugelassen worden sind.

58 Vgl. zum Nachfolgenden P. Hilpold, Nichtdiskriminierung und Unionsbürger, in: M. Niedobitek (Hrsg.), *Europarecht*, De Gruyter: Berlin, Boston 2020 sowie ders., Unionsbürgerschaft und Hochschulbildung in der EU – Perspektiven einer dynamischen Beziehung, in: K. Odendahl (Hrsg.), *Europäische (Bildungs-)Union? (= Schriftenreihe „Recht der Jugend und des Bildungswesens – Bücher“*, Bd. 2), BWV: Berlin 2011, S. 147–182.



Europäische Kommission im Jahr 2003 ein Vertragsverletzungsverfahren, dem der EuGH in seinem Urteil v. 7.7.2005 voll und ganz stattgab.<sup>59</sup>

Der EuGH interpretierte die Freizügigkeit der Unionsbürger hier extrem weit und ging ohne überzeugenden Nachweis einer ausreichenden Rechtsgrundlage von einem weitreichenden Recht auf Freizügigkeit der Studierenden innerhalb der EU aus, und zwar ohne Rücksichtnahme auf die damit für einzelne Mitgliedstaaten verbundenen Kosten. Hinzu kam eine bedenklich unzureichende Verteidigung durch Österreich, die sich auf eine schwer verständliche „Homogenität des österreichischen Bildungssystems“ stützte – ein Begriff, der GA Jacobs zur süffisanten Bemerkung verleitete, er verstehe nicht, was damit gemeint sei; im Gesamtkontext sei diese Wendung aber wohl nur als „privilegierter Hochschulzugang für Österreicher“ zu deuten.

Erst durch einen partiellen Erfolg eines anderen Mitgliedstaats, Belgien – ein Staat, der mit vergleichbaren Problemen in Bezug auf den Studierendenzustrom aus Frankreich konfrontiert war – zeichnete sich schließlich ein Ansatz zumindest für eine Teillösung ab: In der Rs. C-73/08 – Bressol zeigte der EuGH Bereitschaft, von seiner rigiden Haltung abzuweichen, wenn ein Mitgliedstaat den Nachweis erbringen kann, dass der Zustrom ausländischer Studierender auf seine Medizinfakultäten (Studierende, die häufig nach Beendigung des Studiums wieder in ihr Heimatland zurückkehren) die hinreichende Versorgung Belgiens mit Ärzten gefährdet.

Diesen Nachweis hat Österreich in Bezug auf die Humanmedizin inzwischen erbracht, wodurch die Europäische Kommission eine 75%-Quote für Inländer genehmigte. In allen anderen Bereichen besteht das aufgezeigte Problem fort – mit z. T. akuten Zuspitzungen in einzelnen Fächern (bspw. Psychologie oder Zahnmedizin).

Auch dieses Versäumnis im Rahmen der Beitrittsverhandlungen hatte und hat somit gravierende Auswirkungen auf Österreich.

#### 4.2.3.2 Universitätsgesetz 2002 (UG)

Gleichzeitig sind in Österreich aber auch erhebliche Resistenzen bei der Umsetzung und Beachtung von EU-Recht festzustellen. Weil gerade eben das Universitätsrecht angesprochen worden ist, hier folgende Problematik, die nicht nur in Österreich, sondern auch in Deutschland für Schlagzeilen gesorgt hat:

Österreich hat im Jahr 2002 ein neues Universitätsrecht (UG) eingeführt, das von ganz neuen – europaweit wohl herausragenden – universitären Hierarchien geprägt ist und den Individualrechtsschutz erheblich geschwächt bzw. gänzlich ausgeschaltet hat.<sup>60</sup> In Österreich wurde diese Reform unter dem Slogan „Welt-

---

59 Vgl. dazu P. Hilpold, Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft – Das Urteil des EuGH vom 7.7.2005 in der Rechtssache C-147/03, Kommission gegen Österreich, in: *EuZW* 16,21 (2005), S. 647–652.

60 Interessanterweise war die österreichische Hochschulgesetzgebung der Vergangenheit weit liberaler als die aktuelle und sie hat zu einer sehr fruchtbringenden Diskussi-



klasse Universität“ angekündigt – eine Wendung, die aber alsbald kleinlaut wieder in der Schublade verschwand. Das UG aber blieb – und damit bspw. das völlige Fehlen eines Rechtsschutzes von Kandidaten bei Berufungsverfahren. Ein Bewerber um eine Professur an einer österreichischen Universität hat damit – selbst bei schwersten Verfahrensverstößen, wie einer hochbefangenen Kommission oder bei systematischer Nichteinhaltung der Verfahrensregeln – in Österreich keine Möglichkeit, sich gerichtlich gegen solche Missstände zur Wehr zu setzen.<sup>61</sup> Dieses Manko wurde vielfach gerügt, aber die österreichische Gerichtsbarkeit war nicht imstande, hier Abhilfe zu schaffen. Selbst wenn ein solches Rechtsschutzdefizit tatsächlich mit der österreichischen Verfassung vereinbar sein sollte – woran in einem Rechtsstaat wohl Zweifel bestehen müssen – so bleibt doch die Tatsache bestehen, dass zumindest Unionsbürger gemäß Art. 47 der Grundrechte-Charta Anspruch auf einen effektiven Gerichtszugang haben müssen. Bislang haben die österreichischen Gerichte auch auf dieser Grundlage einen effektiven Gerichtszugang verweigert, die betreffenden Rechtssachen – trotz wiederholtem Ersuchen – nicht dem EuGH vorgelegt und diese Ablehnung wurde z. T. manifest falsch oder überhaupt nicht begründet – was wiederum einen Verstoß gegen den Anspruch auf den gesetzlichen Richter darstellt. Selbst bei schwerwiegenden Mängeln bleibt somit der Unionsbürger in einem Bewerbungsverfahren bei österreichischen Universitäten ohne Zugang zu einem effektiven Rechtsschutz.<sup>62</sup>

---

onskultur beigetragen. Vgl. H. Neisser, Konsens und Dissens in der Hochschulpolitik, in: P. Kellermann (Hrsg.), *Universität und Hochschulpolitik*, Böhlau: Wien 1986, S. 428–434.

- 61 Zwar regelt § 45 UG ein Aufsichtsrecht und eine Aufsichtspflicht des Wissenschaftsministers bei Rechtsverstößen, doch hat der Kandidat kein subjektives Recht auf Aktivierung – und noch weniger auf konsequente Durchführung – dieses Verfahrens.
- 62 Eine noch sonderbarere Entwicklung hat das österreichische Universitätsrecht in Bezug auf die sog. § 99-Professuren genommen. Eigentlich dazu gedacht, die bestqualifizierten internen Universitätsdozenten auf eine Professorenstelle zu heben, wurde es de facto an bestimmten Universitäten zu einem Instrument der Universitätsleitung umqualifiziert, nach Belieben Mitarbeiter „ad-personam“ zu befördern, wobei keine effektive Leistungskontrolle und noch weniger ein Leistungsvergleich vorgenommen wurde und wird. Eine solche Vorgangsweise wirft – abgesehen davon, dass sie jedem traditionellen universitären Grundsatz der Förderung der Bestqualifizierten diametral widerspricht – interessante EU-rechtliche Fragestellungen auf, müssen doch ad-personam-Berufungen an öffentlichen Universitäten nicht nur einen Verstoß gegen die Freizügigkeitsregeln darstellen, sondern automatisch auch eine geschlechtliche Diskriminierung (das jeweils andere Geschlecht hat mit der Vorabbestimmung des „Siegere“ der (Pro-forma-)Ausschreibung keine Chance). Dass dann auch noch eine „Ausschreibung“ erfolgt (die auf den vorabbestimmten Sieger zugeschnitten ist) und zuweilen sogar „Hearings“ (für den Kandidaten/die Kandidatin, die schon vorab als Sieger/Siegerin feststehen) erfolgen, macht das Ganze dann zu einem weltweit einzigartigen „Austriacum“.

Mittlerweile liegen auch wissenschaftliche Arbeiten – bezeichnenderweise aus dem Ausland und nicht aus Österreich<sup>63</sup> – vor, die diese Missstände genau analysieren und massiv kritisieren.<sup>64</sup>

Zum Universitätswesen in Österreich erhebt der frühere Wissenschaftsminister Erhard Busek in einem jüngst erschienen Beitrag zum Universitätswesen in Österreich in folgender Form seine Stimme:

„Die Universitäten dürfen daran erinnert werden, dass sie eigentlich von ihrem Ursprung her eine europäische Gründung in einem gemeinsamen Rahmen gewesen sind [...]“<sup>65</sup>

Es wäre wohl tatsächlich in höchstem Maße bedenklich, wenn gerade an den Universitäten, dem Ausgangspunkt der europäischen Moderne, zentrale unionsrechtliche Prinzipien wie die Freizügigkeit weiter in derart eklatanter Form verletzt werden können.<sup>66</sup>

63 Österreich verfügt an und für sich über eine intensiv arbeitende Hochschulrechtswissenschaft, die allerdings – wie es scheint – primär auf eine Betrachtung des nationalen Rechts (unter weitgehender Ausblendung des EU-Rechts) ausgerichtet ist. Tatsächlich lassen sich aber beide Sphären nicht mehr trennen. Eine Hochschulrechtswissenschaft in einem EU-Mitgliedstaat, die das EU-Recht ignoriert, kann ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden. Hier passt wieder ganz hervorragend das schon zitierte, schöne Bild von J. Azizi (Fn. 42), wonach der EU-Beitritt den Übergang in ein neues Rechtssystem bedeutet hat, der in vielem, in seinen Auswirkungen, der Rezeption fremder Rechtssysteme der Vergangenheit ähnelt. Der Beitritt zur EU mit nachfolgender „Rückkehr zur Tagesordnung ohne EU“ bleibt aber ein Grundproblem in der österreichischen Rechtsrealität.

64 Vgl. G. Gornig/P. Piva, Freizügigkeit der Hochschullehrer in der EU – der Problemfall Österreich, in: *EuZW* 31,11 (2020), S. 469–476 sowie dies., Universitäre Berufungsverfahren – eine rechtliche Kritik, in: *Wiener Zeitung* v. 28.5.2020, S. 13. Siehe kritisch auch W. Radau, Berufungspraxis in Österreich, in: *Forschung & Lehre* 26,10 (2019), S. 932 f.; C. Schweighofer, Zum Feststellungsinteresse übergangener Bewerberinnen und Bewerber im universitären Berufungsverfahren – Zugleich eine Replik zu Schweighofer, in: *N@HZ* 2 (2020), S. 48–54. Zur – teilweise vergleichbaren – Problematik der Richterbestellungen in Österreich vgl. E. Lovrek, Rechtsstaatlichkeit aus Sicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit, in: *Anwaltsblatt* 5 (2019), S. 302–305. Die Autorin weist darauf, dass das österreichische System nicht mit den Vorgaben der Venedigkommission (vgl. dazu Rule of Law Checklist der Venedig Kommission des Europarats v 11./12.3.2016, CDL-AD(2016)007, Rz. 81f ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e))) in Einklang steht, „wonach ein unabhängiger Richterrat entscheidenden Einfluss auf die Ernennung der Richter haben soll (ibid., S. 304). Vgl. auch dies., Die Richter sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig, in: P. Hilpold/W. Hämmerle/M. Matzka (Hrsg.), 100 Jahre Verfassung, Facultas: Wien 2020, S. 107–109. Zur Notwendigkeit eines gerichtlichen Rechtsbehelfs für die Durchsetzung eines rechtskonformen Bestellverfahrens für Richter siehe letzthin die Schlussanträge von GA Tachev in der Rs. C-824/18.

65 Vgl. E. Busek, Europa in der politischen Wahrnehmung – Österreich als Bremser, in: T. Jaeger (Hrsg.), 25 Jahre EU-Volksabstimmung, Jan Sramek: Wien 2020, S. 77–81, hier S. 80.

66 Siehe in diesem Sinne auch G. Gornig/P. Piva, Europäische Union, Verfassung und Universitäten – eine rechtsvergleichende Betrachtung, in: P. Hilpold/W. Hämmerle/M. Matzka (Hrsg.) (Fn. 64), S. 171–173.

### 4.2.3 Familiengeld

Eine geradezu frontale Herausforderung der EU und ihrer Mitgliedstaaten stellt die kürzlich erfolgte – und zum 1.1.2019 in Kraft getretene – Neuregelung der Familienbeihilfe und der Kinderabsetzbeträge dar.<sup>67</sup> In Bezug auf diese Regelung muss man sich auch zusätzlich die Frage stellen, welches Ziel hiermit verfolgt wird, da die erklärten, angeblich damit verbundenen Einsparungsmöglichkeiten nach Meinung von Experten dadurch mit Sicherheit nicht erzielt werden können. Mit dieser Reform wurden Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag an die Lebenshaltungskosten am Wohnort der Kinder angepasst. Diese Maßnahme widerspricht dem Wortlaut der VO Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Gemäß Art. 67 hat eine Person „auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaates [...], als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden“.

Wie in der Literatur überzeugend herausgearbeitet worden ist, wird in Österreich die Familienbeihilfe als Pauschalleistung gewährt, die – auch bei rein innerstaatlichen Sachverhalten – nur altersbezogene Differenzierungen vorsieht, aber keine Anpassung der Leistungen an die individuellen Verhältnisse des Kindes oder der Elternteile.<sup>68</sup> Da auch innerstaatlich die Lebenshaltungskosten je nach Wohnort erheblichen divergieren können, bei der Gewährung des Pauschalbetrages darauf aber nicht Bezug genommen wird, dürfe dies auch nicht in Bezug auf Kinder geschehen, die im Ausland leben.<sup>69</sup> Zwar ist Großbritannien im Zuge der Verhandlungen zur Vermeidung eines Brexit im Jahr 2016 eine solche Differenzierungsmöglichkeit in Aussicht gestellt worden<sup>70</sup>, doch hätte die Umsetzung dieser Zusage einer Abänderung der VO Nr. 883/04 bedurft, die möglicherweise vor dem EuGH – da nicht primärrechtskonform – nicht Bestand gehalten hätte.<sup>71</sup> Tatsache ist auf jeden Fall, dass die VO Nr. 883/04 nicht abgeändert worden ist.

Familienleistungen für im Ausland verbliebene Kinder sind generell ein Streitpunkt in der EU;<sup>72</sup> die Einschnitte, die Österreich in diesem Zusammenhang vor-

67 Siehe Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden, BGBl. I 2018, S. 83 sowie Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung, BGBl. II 2018, S. 318.

68 Vgl. F. Marhold, Indexierung der Familienbeihilfe in Österreich – Verstoß gegen Primärrecht und Koordinierungsrecht, in: *ZESAR* 4 (2019), S. 160–163, hier S. 162.

69 *Ibid.*, S. 163. Gemäß EuGH, Rs. 41/84, Urteil v. 15.1.1986, befinden sich Arbeitnehmer mit Kindern im Ausland und Arbeitnehmer mit Kindern im Inland in einer vergleichbaren Lage. Vgl. F. Marhold, Dürfen die Behörden die Indexierung der Familienleistungen anwenden?, in: *ASoK* 6 (2018), S. 282 ff.

70 Siehe den Beschluss des Rates vom 18./19.2.2016, EUCO 1/16 v. 19.2.2016, S. 22, online: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

71 Vgl. F. Marhold (Fn. 68), S. 162.

72 G. Strban, Equal treatment of workers or of children?, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 27,4 (2020), S. 522–528.

genommen hat, sind wohl die weitreichendsten EU-weit.<sup>73</sup> Mittlerweile hat ein nationales Gericht den EuGH damit befasst<sup>74</sup> und die Europäische Kommission hat im Jahr 2019 in dieser Frage ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet und im Mai 2020 Österreich vor dem EuGH geklagt.<sup>75</sup>

Da – wie erwähnt – die Ersparnisse durch die Indexierung weit geringer sein dürften als angegeben (nicht nur sind dadurch auch höhere Leistungen für Kinder in Ländern mit hohen Lebenshaltungskosten wie bspw. Dänemark geschuldet, sondern auch die Kosten der Administrierung des neuen Systems dürften erheblich ins Gewicht fallen) und eine Niederlage weit wahrscheinlicher ist als ein Obsiegen, stellt sich die Frage nach dem Warum dieses Alleingangs. Der Eindruck muss entstehen, dass diese „Härte gegenüber Brüssel“ primär binnengerichtet ist. Dabei wird aber übersehen, dass gerade Sozialleistungen – unabhängig von ihrer Bestandssicherungsfunktion für die Wahrnehmung der Freizügigkeit – eine ungemein wichtige europa- und grundrechtspolitische Dimension erfüllen, die nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollte.<sup>76</sup>

### 4.3 Ökonomische Aspekte

Auf wirtschaftlicher Ebene war der EU-Beitritt – gesamtwirtschaftlich betrachtet – eine einzigartige Erfolgsgeschichte. Die österreichischen Exporte haben sich seit 1995 verdreifacht und es sind jährlich ca. 18.500 neue Arbeitsplätze geschaffen worden.<sup>77</sup> Ökonometrische Berechnungen zeigen, dass (je nach getroffenen Annahmen) Österreichs Beitritt zur EU im Jahr 1995 jährliche Zuwächse beim Wirtschaftswachstum zwischen 0,6 % bis 0,8 % geschaffen hat, die Beschäftigungszahlen stiegen im selben Zeitraum kumuliert um 6,1 % bis 7,9%, die Arbeitslosenquote verringerte sich allein durch den EU-Effekt um 1,4%.<sup>78</sup> Ökonometrische Untersu-

73 G. Strban (Fn. 73), S. 523.

74 Vgl. Rs. C-163/20, Finanzamt Hollabrunn, Korneuburg und Tulln.

75 <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2060603-EU-Kommission-setzte-naechsten-Schritt-in-Sachen-Familienbeihilfe.html>.

76 Den Zusammenhang von Grundrechten und Sozialpolitik hat Heinrich Neisser im Jahr 2004 eindrucksvoll herausgearbeitet. Siehe H. Neisser, Die sozialpolitische Dimension der europäischen Grundrechtsdiskussion, in: S. Hammer/A. Somek/M. Stelzer/B. Weichselbaum (Hrsg.), Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa. Festschrift für Theo Öhlinger, WUV: Wien 2004, S. 529–540.

77 Vgl. „Österreich in der EU“, online: <https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/europapolitik/oesterreich-in-der-eu/> (28.10.2019).

78 So ÖNB, Mehr Wachstum und mehr Beschäftigung, Fakten zur EU, online: <https://www.oenb.at/Publikationen/fakten-zur-eu/mehr-wachstum-mehr-beschaeftigung.html> (28.10.2019). F. Breuss geht von einem zusätzlichen jährlichen Anstieg des realen BIP von 0,8 % sowie von der Schaffung von zusätzlichen 420.000 Arbeitsplätzen aus. Siehe ders., Wirtschaftliche Folgen der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs, in diesem Band, S. 4 des Manuskripts.

chungen haben auch gezeigt, dass Österreich der größte gesamtwirtschaftliche Profiteur des Euro ist.<sup>79</sup> Die Wohlfahrt verbesserte sich in Österreich um 7.100 Euro pro Kopf (zu Preisen von 2010).<sup>80</sup> Das heißt allerdings nicht, dass dieser Prozess nicht auch Verlierer kannte und diese Verluste sind trotz weit höherer Wirtschaftsleistung der Nation nicht immer kompensiert worden.<sup>81</sup> Verlierer sind insbesondere niedriger qualifizierte Arbeitnehmer, die unter Substitutionsdruck durch günstigere Arbeitskraft aus dem EU-Ausland geraten sind.<sup>82</sup>

Der Beitrag der EU zum Wirtschaftswachstum ist für den Durchschnittsbürger allerdings oft nicht unmittelbar erkennbar und durch selektive Wahrnehmung kann in der Öffentlichkeit rasch das Bild entstehen, dass die europäische Integration wenige Gewinner, aber viele Verlierer hat. Ähnliches gilt für die Europäische Währungs- und Geldpolitik. Die Geldschöpfungs- und Niedrigzinspolitik der EZB hat zweifelsohne eine katastrophale Wirtschaftskrise verhindert und einen beispiellosen Wirtschaftsaufschwung nach der Finanzkrise des Jahres 2008 ermöglicht.<sup>83</sup> In den Medien wird diese Politik aber überwiegend als „Raub am Kleinsparer“, der nunmehr auf Bankzinsen verzichten muss, dargestellt.<sup>84</sup>

Ähnliches gilt schließlich für die Kosten der EU-Mitgliedschaft. Obwohl ein beachtlicher Teil der EU-Beitragszahlungen Österreichs von 2,429 Mrd. Euro wieder nach Österreich zurückfließt (nämlich 1,742 Mrd. Euro, insbesondere für die Bereiche Landwirtschaft sowie Forschung und Entwicklung) bleibt Österreich auf

- 79 Vgl. F. Breuss, Die Europäische Union als Prosperitätsgemeinschaft, in: P. Müller-Graff (Hrsg.), Kernelemente der europäischen Integration (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 100), Nomos: Baden-Baden, 2020, S. 301–336, hier S. 319 unter Verweis auf *McKinsey Germany, The Future of the Euro: An economic perspective on the eurozone crisis*, McKinsey & Company, Frankfurt, 2012. Laut H. Oberhofer wuchs die österreichische Wirtschaft in den den 20 Jahren nach dem Beitritt (1995–2014) real um insgesamt 15,6 % stärker als dies ohne den durch den EU-Beitritt verursachten Handelsaufschwung möglich gewesen wäre. Vgl. H. Oberhofer, Die Handelseffekte von Österreichs EU-Mitgliedschaft und des Europäischen Binnenmarktes, in: *WIFO-Monatsberichte* 92,12 (2019), S. 883–890, hier S. 889.
- 80 Vgl. F. Breuss (Fn. 79), S. 4 des Manuskripts.
- 81 Vgl. dazu ÖNB, Österreich und die europäische Integration, Jänner 2017, <https://www.oenb.at/Publikationen/Oesterreichische-Nationalbank/oesterreich-und-die-europaeische-integration.html> (28.10.2019). Die fehlende Kompensation dieser Nachteile kann erhebliche demokratiepolitische Probleme aufwerfen. Siehe dazu die abschließenden Bemerkungen und insbesondere die in Fn. 121 erwähnte neue Publikation von M. Sandel.
- 82 Ibid., S. 104.
- 83 Vgl. dazu P. Hilpold/W. Steinmair (Hrsg.), Neue Europäische Finanzarchitektur, Springer: Heidelberg/Berlin 2013.
- 84 Diese mediale Fehlinterpretation komplexer ökonomischer Zusammenhänge, vorgetragen auf breiter Ebene, ist wohl mitverantwortlich für die Eskalation des Konflikts zwischen dem deutschen Bundesverfassungsgericht und den europäischen Institutionen im sog. PSPP-Streit. Vgl. dazu P. Hilpold, So long “Solange”? The PSPP judgment by the German Constitutional Court and the conflict between the German and the European “popular spirit” (im Erscheinen).

den ersten Blick mit 0,687 Mrd. Euro Nettozahler.<sup>85</sup> Allerdings hat die Wirtschaftsforschung längst aufgezeigt, dass die Zahlungen in das EU-Budget zahlreiche Umwegrentabilitäten schaffen (Erhöhung der Kaufkraft für ärmere Mitgliedstaaten, Erhöhung der Investitionen in den Empfängerländern, von denen wiederum wettbewerbsfähige österreichische Investoren profitieren, Multiplikatoreffekte)<sup>86</sup> sodass Österreich, ökonomisch betrachtet, zum „Nettoempfänger“ wird, der Nettozahlungen als „Eintrittspreis in einen Club“ entrichtet, von dem er erheblich profitiert.<sup>87</sup>

All diese Zusammenhänge werden von breiten Bevölkerungsschichten aber oft nicht wahrgenommen. Ein gezieltes „EU-bashing“ einzelner politischer Strömungen hat das Ihre dazu beigetragen, dass das Stimmungsbild in Bezug auf die EU in Österreich in den letzten Jahren regelmäßig schlechter war als im EU-Durchschnitt. Im Zuge der Brexit-Diskussionen, durch welche potentiell dramatische Auswirkungen eines EU-Austritts breiten Bevölkerungsschichten vor Augen geführt wurde, hat sich das Meinungsbild in Bezug auf die EU europaweit verbessert und Österreich liegt nun, was das Vertrauen in die EU anbelangt, nach einer im August 2019 veröffentlichten Umfrage, mit 52 % im Mittelfeld.<sup>88</sup> Erneut gilt aber: Angesichts des Nutzens, den dieses Land aus der EU-Mitgliedschaft zieht, wären auch weit höhere Zustimmungswerte gerechtfertigt gewesen.

Für die weitere Zukunft kann diese Entwicklung nicht unbedingt positiv stimmen: Wenn schon angesichts derartiger überdurchschnittlicher Wohlfahrtsgewinne nur verhaltene Zustimmungswerte für die Vergangenheit festzustellen waren, wie wird sich das Stimmungsbild in der Zukunft, wenn die Wachstumsraten voraussichtlich wesentlich geringer ausfallen (man denke nur an die Überalterung der europäischen Bevölkerung, die Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem ostasiatischen Raum, aber auch an die Folgen von Brexit und Corona)<sup>89</sup> darstellen? Umso wichtiger scheint es somit, die bestehenden Binnenmarktregeln wirksam umzusetzen, da hier noch ungenutzte Handels- und Wohlfahrtspotentiale liegen.<sup>90</sup> Der vielfach unter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip geforderte Rückbau der Europäischen Union könnte sich in diesem Zusammenhang als sehr gefährlich erweisen, da damit das bestehende Potential noch weiter eingeschränkt wird. Was in der Theorie bzw. im politischen Boulevard gut klingt („Wir wollen

85 Zahlen bezogen auf 2017; online: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetatagance/default\\_de.html#austria](http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetatagance/default_de.html#austria) (28.10.2019).

86 Ibid., S. 110.

87 Ibid.

88 *Kleine Zeitung* v. 5.8.2019, online: [https://www.kleinezeitung.at/politik/eu/5669790/Eurobarometer\\_Die-EU-ist-beliebt-wie-lange-nicht](https://www.kleinezeitung.at/politik/eu/5669790/Eurobarometer_Die-EU-ist-beliebt-wie-lange-nicht) (28.10.2019).

89 Vgl. F. Breuss, Vgl. F. Breuss (Fn. 79), S. 4 des Manuskripts, S. 4 des Manuskripts.

90 Vgl. Y. Wolfmayr, Ungenutzte Handels- und Wohlfahrtspotentiale des Europäischen Binnenmarktes für Waren, in: *WIFO-Monatsberichte* 92,12 (2019), S. 891–906.



in großen Dingen groß und in kleinen Dingen klein sein“),<sup>91</sup> erweist sich in der Praxis als Trugschluss, denn was die „kleinen Dinge“ sind, das entzieht sich jeder schlüssigen Definition. Allzu leicht kann dieses Motto missbraucht werden, zentrale integrationsrechtliche Errungenschaften (wie bspw. im Bereich der Diskriminierungsverbote oder der Freizügigkeitsregeln) wieder abzubauen und damit die zentralen Triebfedern des Wachstums in der Union zu schwächen.<sup>92</sup>

## 5 Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit

### 5.1 Grundsätzliches

Wie bereits einleitend gezeigt, versteht sich die Europäische Union immer mehr als Werteunion. Der Wertekatalog in Art. 2 EUV ist äußerst ambitioniert, aber gerade damit hebt sich die Europäische Union von anderen Wirtschafts- und Integrationsregionen hervor und diese hohen Ambitionen prägen ihr Selbstverständnis. Österreich hat diese Werte seit jeher mitgeprägt: Vor dem Beitritt im besonderen Maße im Europarat und im System der EMRK, nach dem Beitritt aktiv und passiv in dem Sinne, dass Österreich einerseits diese Werte mitverhandelt hat andererseits aber auch akzeptieren musste, dass diese Regeln auf Österreich angewandt wurden und damit eine weitere Formung in der Praxis erfuhren. Gegenwärtig steht EU-weit eine Präzisierung der Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeitsbestimmungen auf der Tagesordnung. Dabei kann einmal an Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Rechtsstaatlichkeitsbestimmungen gedacht werden – und hierbei hat Österreich leidvolle Erfahrungen gemacht, gleichzeitig aber mit dazu beigetragen, die betreffenden Regeln zu konkretisieren. Die bisherige Praxis mit dem Art. 7-Verfahren hat aber auch gezeigt, dass dieser Mechanismus äußerst schwerfällig ist (so wurde auch von einem „Sisyphus-Verfahren“ gesprochen)<sup>93</sup> und mitunter ist dieser selbst bei gravierenden Rechtsstaatlichkeitsproblemen – angesichts der starken Politisierung des Verfahrens – nur beschränkt wirksam. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, verfügt das Art. 7-Verfahren über einen präventiven Mechanismus und einen Sanktionsmechanismus. Bereits die Aktivierung des präventiven Mechanismus erweist sich regelmäßig als komplex und aufwändig. Der Sanktionsmechanismus wird überwiegend als grundsätzlich nicht anwendbar erachtet.<sup>94</sup> Es bedarf somit ergän-

---

91 Dieses Motto wurde bekanntlich vom früheren Kommissionspräsidenten bei seinem Amtsantritt ausgegeben. Vgl. F. Leidenmühler, In kleinen Dingen klein? Zur Forderung vom Rückbau des Acquis, in: T. Jaeger (Hrsg.), 25 Jahre EU-Volksabstimmung, Jan Sramek: Wien 2020, S. 103–117, hier S. 105.

92 Ibid., S. 117.

93 Vgl. L. Pech, Article 7 TEU: From “Nuclear Option” to “Sisyphian Procedure”?, in: U. Belavusau/A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), Constitutionalism under Stress, OUP: Oxford 2020, S. 157–174.

94 Ibid.

zender Verfahren, die weniger auf das Brandmarken Einzelner abstellen, sondern auf eine EU-weite Beobachtung der Rechtsstaatlichkeitsentwicklung. Sanktionen sollten gegebenenfalls auf der Grundlage eines so weit wie möglich entpolitierten Verfahrens zur Anwendung kommen. An Regelungen dieser Art wird gegenwärtig – insbesondere zur Etablierung einer Finanzkonditionalität<sup>95</sup> – gearbeitet.

## 5.2 Sanktionsverfahren<sup>96</sup>

Die gewärtig in Kraft befindlichen Sanktionsmechanismus beruhen – wie erwähnt – wesentlich auf dem aktiven und den passiven Beitrag Österreichs. Österreich hat bei der Einführung, der konkreten Anwendung und der weiteren Ausgestaltung des Sanktionsverfahrens gemäß Art. 7 EUV eine maßgebliche Rolle gespielt. Bekanntlich dient dieses Verfahren der Sicherung der Grundwerte der Europäischen Union, so wie sie in Art. 2 EUV festgeschrieben sind. Zum einen geht die Einführung dieser Norm in ihrer Ursprungsfassung im Vertrag von Amsterdam auf eine Initiative Österreichs zurück, wobei die intendierte Stoßrichtung dieser Initiative die war, den beitrittswerbenden Staaten Mittel- und Osteuropas die Verbindlichkeit der EU-Werteordnung deutlich zu machen.<sup>97</sup> Nur etwas mehr als ein halbes Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags vom Amsterdam am 1.5.1999 wurden diese Sanktionen aber gerade gegen Österreich angewandt, aufgrund einer befürchteten Abkehr von der europäischen Werteordnung, nachdem die Bildung einer rechtskonservativen Regierung von ÖVP-FPÖ geplant worden war.<sup>98</sup> Diese Sanktionen sind aber nicht regelkonform verhängt worden. Tatsächlich handelte es sich somit um Sanktionen der EU-14 (und nicht der EU selbst) gegen Österreich. Sie spielten sich auf der „informellen“ Ebene ab (primär Kontakt- und Informationsverweigerung),

95 Die Idee der Finanzkonditionalität ist jung, wurde aber noch vor der Corona-Epidemie in die Diskussion eingeführt (siehe insbes. KOM(2018), 324 endg.). Die durch die Corona-Epidemie notwendig gewordenen Hilfspakete haben aber nicht nur die Ansatzpunkte für eine solche Finanzkonditionalität erheblich erweitert, sondern auch ihre Dringlichkeit nochmals deutlich vor Augen geführt, zumal eine allseits geforderte sparsame und effiziente Mittelverwendung ohne funktionierende rechtsstaatliche Strukturen kaum zu verwirklichen ist.

96 Vgl. dazu P. Pernthaler/P. Hilpold, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in: *Integration* 23,2 (2000), S. 105–119 sowie F. Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich, Springer: Berlin/Heidelberg 2001 und H. Neisser, Anlassfall Österreich – Die europäische Perspektive, in: F. Karlsrufer/J. Melchior/H. Sickinger (Hrsg.), *Anlassfall Österreich. Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft*, Nomos: Baden-Baden 2001, S. 141–148.

97 So W. Sadurski, Adding Bite to a Bark: The Story of Article 7, E.U. Enlargement, And Jörg Haider, in: *Columbia Journal of European Law* 16,3 (2010), S. 385–426, hier S. 398.

98 Diese Sanktionen wurden von der portugiesischen EU-Präsidentschaft am 31.1.2000 „im Namen von 14 EU-Mitgliedstaaten“ angekündigt.



waren aber deshalb nicht weniger einschneidend und wirksam. Die Ergebnisse dieser Sanktionen sind rückblickend als ambivalent zu bezeichnen: Auf der einen Seite haben sie in Österreich zu verschiedenen Maßnahmen geführt, die als sehr progressiv und vor allem auch als minderheitenfreundlich qualifiziert werden können. Auf der anderen Seite haben sie, ausgehend von dem Empfinden, im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten ungerecht behandelt worden zu sein, Ressentiments gegen die EU genährt<sup>99</sup> und damit das rechtskonservative Lager weiter gestärkt.

In der Folge ist dieser Mechanismus – gerade aufgrund der Erfahrungen im „österreichischen“ Fall – mehrfach modifiziert worden. Im österreichischen Fall hat die Einsetzung eines „Weisenrates“ – eines unabhängigen Expertengremiums – eine für alle Seiten – und insbesondere für die EU-14 – gesichtsschonende Lösung ermöglicht.<sup>100</sup> Mit dem Vertrag von Nizza wurde der „Weisenrat“ auch Teil des positiven Rechtsinstrumentariums – nur um mit dem Vertrag von Lissabon wieder gestrichen zu werden.<sup>101</sup> Zu groß schien die damit geschaffene Eingriffsmöglichkeit eines politisch nicht weiter kontrollierbaren Expertengremiums in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten. Beibehalten wurde dagegen der mit dem Vertrag von Nizza geschaffene „Frühwarnmechanismus“ für den Fall einer „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 [EUV] genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“. Diese Feststellung wird mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der Ratsmitglieder getroffen und kann „Empfehlungen“ (also keine Sanktionen im eigentlichen Sinne) zur Folge haben.<sup>102</sup> Sanktionen im eigentlichen Sinne (und dabei erwähnt der EUV insbesondere die Aussetzung von Stimmrechten) werden hingegen mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat getroffen und setzen eine durch den Europäischen Rat einstimmig getroffene Feststellung einer „schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Art. 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat“ voraus.<sup>103</sup> Die Anwendung des eigentlichen Sanktionsmechanismus ist somit – wie auch die aktuellen Erfahrungen mit Polen und Ungarn zeigen – schon aufgrund der geforderten Einstimmigkeit im Europäischen Raum kaum realistisch, wohl aber die Einleitung des präventiven Verfahrens, für welches – wie gezeigt – eine Vierfünftel-Mehrheit im Rat ausreicht und das – anders als der eigentliche Sanktionsmechanismus – auch über eine Initiative des Europäischen Parlaments in Gang gesetzt werden kann. Die Erfahrungen mit Österreich haben somit

99 Vgl. dazu auch M. Gehler, Präventivschlag als Fehlschlag: Motive, Intentionen und Konsequenzen der EU 14-Sanktionsmaßnahmen gegen Österreich im Jahre 2000, in: W. Loth (Hrsg.), *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Leske & Budrich: Opladen 2001, S. 325–382, hier S. 378.

100 Wobei Österreich bereits seinerseits begonnen hatte, die Arbeiten der EU-Organe zu blockieren. Wie in der Literatur festgehalten wurde, verfügt ein Mitgliedstaat, solange dieser nicht wirksam von der Mitarbeit in den EU-Organen ausgeschlossen wird, über erhebliches Druckpotential. Vgl. W. Sadurski (Fn. 97), S. 404.

101 Vgl. M. Pechstein, Kommentar zu Art. 7 EUV, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, C. H. Beck: München 2018, Rz. 3.

102 Vgl. Art. 7 Abs. 1 EUV.

103 Vgl. Art. 7 Abs. 2 und 3 EUV.

die Ausgestaltung dieses für die Sicherung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit essentiellen Mechanismus (der weniger durch seine konkrete Anwendung denn als extremes Drohszenarium seine eigentliche Wirksamkeit entfaltet) nachhaltig beeinflussen.

### 5.3 Erweiterte Mechanismen zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit

So wertvoll die Etablierung der in Art. 7 EUV vorgesehenen Verfahren war, so unzureichend waren sie für eine umfängliche Abstützung des Rechtsstaatlichkeitsanfordernisses. Insbesondere die Einleitung eines Sanktionsverfahrens gegen ein Mitgliedsland wurde als „nukleare Option“ qualifiziert<sup>104</sup>. Es setzt – wie gezeigt – eine einstimmige Feststellung im Europäischen Rat voraus, wonach eine schwere und anhaltende Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte vorliegt und ist realpolitisch damit kaum umsetzbar. Zwar kann allein schon in der Existenz eines solchen Verfahrens eine wichtige Anerkennung des Stellenwerts der in Art. 2 EUV verankerten Werte gesehen werden, doch kann ein solches Ergebnis noch nicht vollumfänglich befriedigen. Es bedarf vielmehr ergänzender Verfahren und Mechanismen, die kapillar und möglichst im Vorfeld die in Art. 2 genannten Werte im Allgemeinen und die Rechtsstaatlichkeit im Besonderen schützen. So wurden schon seit geraumer Zeit Vorfeldmaßnahmen entwickelt, über die im Falle einer Gefährdung dieser Werte ein „strukturierter Dialog“ in die Wege geleitet werden kann, in dessen Rahmen die Europäische Kommission mit dem betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsame Lösungen ausarbeitet.<sup>105</sup> Äußerst vielversprechend erweist sich auch die Etablierung eines „umfassenden Rechtsstaatsmechanismus“, in dessen Mittelpunkt ein jährlicher Rechtsstaatlichkeitsbericht steht, der alle Mitgliedstaaten miteinbezieht. Dieses neuartige Monitoring-Verfahren ist dem 2006 eingeführten<sup>106</sup> „Universal Periodic Review“ nachempfunden, auf dessen Grundlage die Einhaltung menschenrechtlicher Normen aller 193 UN-Mitgliedstaaten auch unabhängig vom Vorliegen spezifischer Verpflichtungen periodisch überprüft und im UN-Menschenrechtsrat diskutiert wird.

Der erste Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit wurde am 30.9.2020 veröffentlicht<sup>107</sup>, gemeinsam mit jeweils einem speziellen Bericht zu jedem Mitgliedstaat.<sup>108</sup> Obwohl diese Berichte – und insbesondere jener zu Österreich –

---

104 So die vielzitierte Äußerung des früheren Kommissionspräsidenten Manuel Barroso in seiner Rede zur Lage der Union 2013. Vgl. Europäisches Parlament, Rede zur Lage der Union 2013, Rede/3684, 11.9.2013.

105 Vgl. F. Hoffmeister, Die Werteunion: Anspruch und Wirklichkeit, in: M. Ludwigs/S. Schmahl (Hrsg.), Die EU zwischen Niedergang und Neugründung, Nomos: Baden-Baden 2020, S. 21–53, hier S. 29.

106 UN Res. A/RES/60/251 v. 15.3.2006.

107 COM(2020) 580 final.

108 Zu Österreich vgl. SWD(2020) 319 final.

breiten Raum für Kritik lassen<sup>109</sup>, kann in diesem Unterfangen doch eine erste Bemühung gesehen werden, das Konzept der Rechtsstaatlichkeit weiter zu konkretisieren. Die Ausarbeitung dieser Berichte stellt somit einen ersten Schritt in einem Prozess dar, dem offenkundig eine immer größere Bedeutung zugesprochen wird.

Was konkret die Situation in Österreich anbelangt, wäre im Justizbereich vielfältiger Reformbedarf gegeben.<sup>110</sup> Auffallend sind in Österreich bspw. die hohen Verfahrenskosten, wobei nicht nur die Gerichtsgebühren, sondern auch die Anwaltstarife in einem internationalen Vergleich Spitzenwerte erreichen.<sup>111</sup>

Besonders weitreichenden Reformbedarf gibt es sicherlich im Strafrecht. Die aktuelle EU-weite Rechtsstaatlichkeitsdiskussion hat insbesondere in Bezug auf mittel- und osteuropäische Länder verdeutlicht, dass eine konsequente Strafverfolgung im Speziellen auch dann gewährleistet sein muss, wenn hohe Funktionsträger betroffen sind. Dies setzt eine völlig unabhängige, vor allem aber auch von jedem politischen Einfluss abgeschirmte Strafverfolgungsbehörde voraus. In dieser Hinsicht ist die Anbindung der Staatsanwaltschaften an das Justizministerium stets problematisch.

In diesem Sinne ist die in Österreich gegebene Weisungsbefugnis des Justizministeriums völlig antiquiert und mit einem gewaltenteilenden Prinzip der Verfassung schwer in Einklang zu bringen.<sup>112</sup> Die Einrichtung eines „Weisungsrats“ war ein vielleicht gut gemeinter Erstbehelf, aber keine Problemlösung. Die engen Kriterien seiner Befassung (erstaunen muss dabei bspw. das Erfordernis der „wiederholten und überregionalen medialen Berichterstattung“ – der Justizskandal, der gar nicht oder nur von der Lokalpresse aufgegriffen wird, schafft es leider nicht in

109 So wurde zwar die Problematik des Weisungsrechts hervorgehoben, aber es muss der Eindruck entstehen, dass diese in ihrer rechtstatsächlichen Ausprägung nicht richtig erfasst wurde. Das zentrale Problem liegt nämlich wohl in der fehlenden Selbstverwaltung der Justiz bei gleichzeitiger Anbindung an das Justizministerium. Der Bericht zitiert des Weiteren pauschale Feststellungen anderer diplomatischer Gremien, ohne die darin getroffenen Äußerungen weiter zu vertiefen. Siehe nur – für ein ganz emblematisches Beispiel – Fn. 28 des Berichts zu Österreich.

An anderer Stelle hebt der Bericht lobend das Ombudsmann-System in Österreich hervor, wobei sich die Analyse weitgehend auf die Beschreibung der Funktion dieser Einrichtungen beschränkt; S. 13 f.

110 Vgl. dazu die Ausführungen von P. Hilpold und I. Griss in: P. Hilpold, 100 Jahre B-VG, 2020 sowie P. Hilpold, Für einen Justiz-Konvent, in: *Wiener Zeitung* v. 30.8.2019, S. 10 sowie ders., Die Reform von Verfassungsgerichtshof und Justiz – die Diskussion ist eröffnet, in: *Wiener Zeitung* v. 21.2.2020, S. 13. Vgl. auch H. Neisser/T. Ehs, Österreich: VfGH – Richterbestellung als Politikum, in: S. Baer/O. Lepsius/C. Schönberger/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* (= Neue Folge, Bd. 63), Mohr Siebeck: Tübingen 2015, S. 455–483.

111 Diesen Punkt übersieht der Rechtsstaatlichkeitsbericht zu Österreich v. 30.9.2020 bspw. völlig.

112 Auch im allgemeinen Rechtsstaatlichkeitsbericht COM(2020) 580 v. 30.9.2020 ist die Europäische Kommission kritisch in diesem Punkt, wobei Fn. 39 dieses Berichts die Frage aufwirft, wie intensiv sich die Urheber dieses Berichts tatsächlich mit der angesprochenen Problematik auseinandergesetzt haben.

den Weisungsrat) können nur verwundern. Die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden ist ein zentrales rechtsstaatliches Element (siehe letzthin EGMR, Urteil v. 5.5.2020, Kövesi gegen Rumänien, Beschwerde Nr. 3594/19, § 208).

Diskussionen ruft immer wieder die Berufung auf § 35c StAG hervor, auf dessen Grundlage bei Fehlen eines Anfangsverdachts Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft unterbleiben können. Diese Bestimmung darf aber nicht so ausgelegt werden, dass sie die Vornahme von Ermittlungen in das Belieben der Staatsanwaltschaft stellt, da eine solche Regelung wohl nicht nur gegen Verfassungsrecht, sondern auch gegen internationales Recht verstoßen würde.

Abhilfe schaffen kann hier nur die Einführung eines Bundesstaatsanwalts einerseits und eines Selbstverwaltungskörpers der Justiz (so wie er im Ausland gang und gäbe ist) zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit andererseits. Selbst ein Bundesstaatsanwalt mit ausgeprägter Parteinähe wird sich angesichts der öffentlichen Exposition einer solchen Funktion schwertun, seinen persönlichen Vorlieben zu viel Gewicht zu verleihen.

Ein weiteres Problem stellt die österreichische Regelung zum Amtsmissbrauch dar. Gerade in Zeiten, in denen die Toleranz gegenüber Korruption immer geringer wird und darin immer mehr und zu Recht ein Grundübel für das Funktionieren eines modernen Gemeinwesens gesehen wird, ist die wirksame Verfolgung von Amtsmissbrauch ein entscheidendes Instrument zur Korruptionsbekämpfung. In Österreich ist allerdings auffallend, dass der Straftatbestand des Amtsmissbrauchs gemäß § 302 StGB im Zuge der Privatisierungstendenzen in der öffentlichen Verwaltung auf immer weniger Sachbereiche zur Anwendung kommt, was letztlich den Schutz von Staat und Bürger vor einem besonders zersetzenden Fehlverhalten von Funktionsträgern stark reduziert. Die in Österreich besonders restriktiven Anwendungsvoraussetzungen für diesen Straftatbestand tun ihr übriges, um das diesbezügliche Vertrauen der Bürger in eine wirksame Strafverfolgung zu unterminieren.

Dringend reformbedürftig wäre die Stellung des Rechnungshofs, der wertvolle Arbeit bei der Korruptionsbekämpfung leistet, dessen Kontrollrechte aber z. T. in nicht nachvollziehbarer Weise eingeschränkt sind (siehe insbesondere das Thema der Parteienfinanzierung) bzw. dessen Feststellungen auch einfach ignoriert werden können, ohne dass Folgen für die Verantwortlichen resultieren würden. Die Ansiedlung einer eigenen Staatsanwaltschaft beim Rechnungshof, so wie dies in anderen Ländern der Fall ist, kann hier Grundlegendes ändern und Korruption wirksam bekämpfen.

Diese gesamte Problematik wird weiter akzentuiert durch die Schwächen des internationalen Grundrechtsschutzes. Das System des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist mit einer Zulässigkeitsrate von unter 5 % nicht mehr wirklich aktiv. Die Abweisung von Beschwerden, die detailliert begründet waren, mit einem Einzeiler, der behauptet, es sei kein Recht aus der EMRK verletzt worden, ist Ursache wachsender Verärgerung über dieses System.<sup>113</sup>

113 Siehe P. Hilpold, Europas Menschenrechte werden 70 – und werfen Licht und Schatten, in: *Wiener Zeitung* v. 21.8.2020, S. 11; L. Weh, Ein Geniestreich mit immer schwäche-

Die zunehmende Bedeutung der Grundrechte-Charta, verbunden mit dem Vorabentscheidungsverfahren, könnte über das EU-Recht den Grundrechtsschutz in Österreich nachhaltig stärken. Doch was tun, wenn die nationalen Gerichte einfach nicht vorlegen?<sup>114</sup>

Ein entscheidender Lösungsansatz könnte hier in einer Grundrechtsklage gefunden werden (für die sich Österreich auf EU-Ebene einsetzen könnte). Längst überfällig wäre auch die Einführung einer Urteilsbeschwerde. Selbst bei evidenter Verfassungswidrigkeit einer Entscheidung österreichischer Gerichte ist eine Urteilsbeschwerde nicht möglich. Dies gilt ebenfalls im Falle einer EMRK-Widrigkeit einer Beschwerde. Angesichts der aufgezeigten Mängel des EMRK-Systems bleiben auf dieser Grundlage selbst offene Verstöße gegen die europäische Grundrechteordnung ohne Rechtsbehelf.

## 6 Schlussbemerkungen

Der Weg Österreichs in die EU war ein äußerst mühsamer und gewundener. Dass ein Beitritt erst so spät erfolgen konnte, war sicherlich primär auf innenpolitische Besonderheiten dieses Landes zurückzuführen, das seine Autonomie und seine eigenen Souveränitätsvorstellungen so lange wie möglich verteidigen wollte. Das Ergebnis war ein stark vom Proporzdenken geprägtes Land, in dem die Partei- und Verbandszugehörigkeit mitunter größere Relevanz haben konnte als die Qualifikation. Die zunehmende Dynamik der europäischen Integration ließ diese Situation aber als nicht mehr haltbar erscheinen und somit war eine EU-Mitgliedschaft unumgänglich, um einen massiven Wohlfahrtsabfall gegenüber dem benachbarten EU-Ausland zu vermeiden. Es wurde erkannt, dass langfristig substantielle Souveränität besser im EU-Verbund zu verteidigen war als außerhalb. Dies hatte auch tiefgreifenden internen Reformbedarf zur Folge – bspw. die Privatisierung der verstaatlichten Industrie, die enormen privaten Reichtum bei jenen schuf, die diese Chance (zuweilen auch in Verbindung mit guten politischen Kontakten) zu nutzen wussten. Was die EU-Konformität der europäischen Rechtsordnung und im Besonderen auch die Vertrautheit mit dem EU-Recht anbelangt, gibt es aber noch Nachholbedarf. Vielfach wäre diesbezüglich wohl eine Mentalitätsänderung – auch auf hochrangigen Positionen – erforderlich.<sup>115</sup>

rer Rechtsdurchsetzung, in: *Wiener Zeitung* v. 4.9.2020, S. 11 und A. Hollaender, Gute Ziele – mangelhafte Durchsetzung, in: *Wiener Zeitung* v. 11.9.2020, S. 13.

114 Dafür ist freilich auch die Unklarheit des diesbezüglichen EU-Rechts/der diesbezüglichen EU-Rechtsprechung (die sog. CILFIT-Rechtsprechung) mitverantwortlich. Schön herausgearbeitet wurde diese Problematik von M. Köhler, Von Vorlagefreude zu Vorlagemuffel? Die Rolle der österreichischen Gerichte, in: T. Jaeger (Hrsg.), 25 Jahre EU-Volksabstimmung, Jan Sramek: Wien 2020, S. 165–198.

115 Dabei ist gleichzeitig hervorzuheben, dass vom Kultur- und Geistesleben Österreichs (oder Österreich-Ungarns) schon in der weiter zurückliegenden Vergangenheit (man

In der Frühphase der österreichischen EU-Mitgliedschaft wurde von hochqualifizierter Seite die Befürchtung geäußert, dass die Einbindung der österreichischen Rechtsordnung in die europäische zu Gerichtsentscheidungen führen könnte, die nicht antizipierbar wären, jede tradierte Rechtsregel oder -praxis würde in Frage gestellt werden und im Ergebnis käme es zu einer „Amerikanisierung“ des österreichischen Rechts.<sup>116</sup> Diese Befürchtungen haben sich zwischenzeitlich nicht bewahrheitet, sondern es ist im Gegenteil erst durch die Gegenüberstellung von österreichischem und EU-Recht deutlich geworden, welche rechtsstaatlichen Defizite – gemessen an einem fortschrittlichen EU-Wertekanon – die österreichische Rechtsordnung aufgewiesen hat und z. T. nach wie vor aufweist. Ähnliches gilt natürlich auch für die übrigen Staaten im EU-Werteverbund, doch ist der Aufholbedarf durch den relativ späten Beitritt besonders abrupt in Österreich deutlich geworden und das zuvor bestehende, oben beschriebene „insulare Denken“ hat vielfach zur falschen Vorstellung geführt, in Österreich sei diesbezüglich kein Anpassungsbedarf gegeben bzw. dieses Land sei sogar im Grundrechtebereich EU-weit führend.<sup>117</sup>

Dass das eigentlich für die neu beitretenden mittel- und osteuropäischen Staaten geschaffene Sanktionsinstrumentarium zum ersten Mal auf Österreich – den Initiator dieser Regelung – Anwendung finden würde, hat in Österreich Verunsicherung geschaffen: Einerseits hat dieses Verfahren einen Diskussionsprozess in Gang gesetzt, durch welchen zumindest einige der bestehenden Grundrechtsmängel offen diskutiert werden konnten, andererseits ist aber auch das ungleiche Maß deutlich geworden, mit dem dieses hochpolitische Instrumentarium zur Anwendung gebracht worden ist, was letztlich auch Zweifel an der Substanz der Rechtsstaatlichkeitsgarantie durch die EU aufgeworfen hat.

Die „Neutralität“ war über diese Zeit hin ein dankbarer Lückenbüßer, ein Schutzschild vor Veränderung, die aus anderen Gründen nicht gewünscht war, auch wenn das Konzept der Neutralität völlig inhaltsleer geworden ist. Da aber der Neutralitätsbegriff mittlerweile so immanent mit der österreichischen Identität verbunden

---

denke nur an die Beiträge von Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi, der im Jahr 1924 die Paneuropa-Union gründete, die auf die Schaffung einer von Polen bis Portugal reichenden Friedensunion hinarbeiten versuchte) grundlegende Impulse für die Entwicklung der Europa-Idee ausgingen, ja, ein Europa, wie es heute geschätzt wird, ohne österreichische Beiträge gar nicht denkbar wäre.

116 Vgl. T. Öhlinger, Die Europäisierung der österreichischen Verfassung, in: H. Neisser/S. Puntischer Riekmann (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik, WUV: Wien 2002, S. 81–99, hier S. 87 f.

117 Wie Heinrich Neisser treffend bemerkt hat, macht die Europäisierung der österreichischen Politik die Grenzen zwischen Europapolitik und Innenpolitik (verstanden im weiteren Sinne) fließend. Vgl. H. Neisser, Die Funktionen des Parlaments im Wandel, in: H. Neisser/S. Puntischer Riekmann (Hrsg.), Europäisierung der österreichischen Politik, WUV: Wien 2002, S. 133–152, hier S. 143. Dieser Umstand ist aber vielfach noch nicht in die Köpfe der Entscheidungsträger in der Politik und auch im Recht gedrungen.



ist, wird man diesen Mythos mit neuem Leben erfüllen müssen – wie andernorts gezeigt<sup>118</sup>, ist dies innerhalb bestimmter Grenzen auch möglich.

Gezeigt wurde auch, dass die Entwicklung Österreichs nicht allein durch seine Pufferlage zwischen Ost und West, sondern zumindest ebenso als Scharnier zwischen Nord und Süd bestimmt wurde. Die sich daraus ergebenden Konflikte haben in zumindest ebensolcher Weise auf die Einbindung in den europäischen Integrationsprozess – lange Zeit eher behindernd – Einfluss genommen.

Österreich gehört zweifelsohne zu den großen Gewinnern des europäischen Integrationsprozesses, da dieser alte Erbfeindschaften zwischen Ost und West und zwischen Nord und Süd zu überwinden geholfen hat, und in diesen Regionen ist mittlerweile ein äußerst flexibles österreichisches Unternehmertum tätig, das die neuen Chancen schon frühzeitig genutzt hat.<sup>119</sup> In diesem Sinne kann nur gehofft werden, dass die Einsicht in die Vorteile der europäischen Integration weiterhin wächst und gedeiht.

Österreich ist ein relativ kleiner Staat in Rand- bzw. Grenzlage – mit all den Vor- und Nachteilen, die daraus resultieren, gerade auch aufgrund der europäischen Integration. Letzthin ist in Österreich eine verstärkte Tendenz zur Abschottung festzustellen, gerade auch als Reaktion auf die Flüchtlings- und Zuwanderungskrise des Jahres 2015.<sup>120</sup> Das pauschal zu kritisieren wäre verfehlt, da die Bevölkerung angesichts solcher Herausforderungen eine klare Haltung ihrer Regierung verlangt – und dieses Verlangen ist in einer Demokratie zu akzeptieren. Österreich wurde dafür vielfach kritisiert, z. T. aber auch bewundert. Ein Land aber, das seine Funktion als „Brückenbauer“ und Schlichter hervorhebt, muss angesichts der Migrations- und Flüchtlingskrise auch international Akzente setzen, um diese Problematik wirksam zu überwinden und gleichzeitig den Ruf der Europäischen Union als Wertegemeinschaft zu verteidigen. Die Komplexität der Herausforderungen wird durch das Ende des Ost-West-Konflikts damit nicht geringer. Sie verlagert sich nur auf andere Ebenen. Auch die innerstaatliche Solidaritätsdiskussion muss ernsthafter geführt werden, gerade auch um eine Radikalisierung nach außen zu verhindern.<sup>121</sup>

118 Siehe P. Hilpold, Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus, in: *Journal für Rechtspolitik* 24,4 (2016), S. 282–286, Fn. 41.

119 Österreich ist damit zweifelsohne einer der größten Nutznießer der Ost-Integration.

120 Vgl. dazu P. Hilpold, Quotas as an Instrument of Burden-Sharing in International Refugee Law – The Many Facets of an Instrument Still in the Making, in: *International Journal of Constitutional Law* 15,4 (2017), S. 1188–1205 sowie ders., Unilateralism in Refugee law – Austria’s Quota Approach Under Scrutiny, in: *Human Rights Review* 18,3 (2017), S. 305–319.

121 Diese Problematik hat jüngst M. Sandel in seinem Buch „Vom Ende des Gemeinwohls“, S. Fischer: Frankfurt am Main 2020, bezogen auf die USA, aber in vielem auch übertragbar auf Europa, auf den Punkt gebracht. Wenn sich breite Bevölkerungsgruppen von den Eliten nicht mehr verstanden und auf politischer Ebene nicht mehr vertreten fühlen, muss dies zu einer Radikalisierung der Gesellschaft führen und zu einer Abkehr gerade von jenen Parteien und politischen Vertretern, die traditionell für Solidarwerte stehen.

Erhard Busek, ein profunder Kenner und auch aktiver Gestalter des europäischen Integrationsprozesses, schreibt in seiner jüngsten, sehr scharfsinnigen Analyse mit dem Titel „Europa in der politischen Wahrnehmung – Österreich als Bremser“ Folgendes: „Wir haben bislang die Chancen, die unsere EU-Mitgliedschaft uns einräumt, noch nicht genutzt.“<sup>122</sup> Diese Feststellung ist zu differenzieren. In wirtschaftlicher Hinsicht hat Österreich sicherlich ein Maximum aus der EU-Mitgliedschaft herausgeholt, wie die zitierten ökonomischen Untersuchungen belegen. Großer Nachholbedarf besteht allerdings in der Vermittlung dieses Nutzens gegenüber der Bevölkerung. Auf mittlere Frist ist eine Identifikation der Bevölkerung mit der EU unabdingbar, wenn auch nur diese ökonomischen Erfolge abgesichert werden sollen. Die eigentliche offene Flanke ist aber die Rechtsstaatlichkeitsdimension. Hier ist der Nachholbedarf, wie gezeigt, noch sehr groß. Auch wenn gegenwärtig das Hauptinteresse auf EU-Ebene einigen mittel- und osteuropäischen Staaten gilt und somit im Grunde immer noch die Erweiterungsrunden 2004 und 2007 aufgearbeitet werden, so zeichnet sich bereits ab, dass die Rechtsstaatlichkeitsprüfung verallgemeinert wird und dabei alle Mitgliedstaaten – in wohl weit detaillierterem Maße als dies in den ersten Berichten vom 30.9.2020 geschehen ist – einer genauen Prüfung unterzogen werden. Diese weiteren Entwicklungen sollten nicht erst abgewartet werden, sondern Österreich täte gut daran, die auf der Hand liegenden Rechtsstaatlichkeitsprobleme proaktiv anzugehen. Wenn sich die Rechtsstaatlichkeitsdiskussion in der Europäischen Union primär in einer Anprangerung einzelner „Renegaten der Wertegemeinschaft“<sup>123</sup> erschöpfen sollte, während die Wertediskussion auf allgemeiner Ebene z. T. lustlos und pro forma in einer „Copy-and-Paste“-Übung aus anderen internationalen Dokumenten geführt wird, dann wird die Rechtsstaatlichkeitsdiskussion in der EU wenig ergiebig sein.<sup>124</sup> Diese Diskussion muss vielmehr ehrlich, konsequent und kompetent in Bezug auf alle Mitgliedstaaten geführt werden, was selbstverständlich auch einen noch weit höheren Aufwand mit sich bringen wird. Jene Mitgliedstaaten, die in dieser Diskussion eine Wortführerschaft reklamieren, werden sich insbesondere auch an den eigenen Maßstäben messen lassen müssen. Was Österreich anbelangt, würde dieses Land mit einer solchen Diskussion nicht nur die erzielten wirtschaftlichen Vorteile langfristig absichern, sondern tatsächlich die selbst gewählte – und sich geographisch und historisch auch anbietende – Rolle als „Brückenbauer“ für eine stabile, zukunftsorientierte Europäische Union wahrnehmen.<sup>125</sup>

122 E. Busek (Fn. 65), S. 77.

123 Siehe oben Fn. 8.

124 Vgl. P. Hilpold, Lustlose Formübung, in: *Wiener Zeitung* v. 9.10.2020, S. 14.

125 Heinrich Neisser hat diesen erforderlichen Perspektivenwechsel schon sehr früh auf den Punkt gebracht: Die Europäische Union darf nicht nur als politisches System gesehen werden, sondern als politische Kultur. Siehe H. Neisser, Die Europäische Union – Vom politischen System zur politischen Kultur, in: C. Brünner/W. Mantl/A. Noll/W. Pleschberger (Hrsg.), *Kultur der Demokratie, Festschrift für Manfred Welan zum 65. Geburtstag (= Studien zu Politik und Verwaltung, Bd. 80)*, Böhlau: Wien/Köln/Graz 2002, S. 167–180.