

FOKUS: NORGE OG EU: BETYDNINGEN AV MEDLEMSKAP

Østerrikes EU-medlemskap:
institusjonelle og politiske implikasjoner

Johannes Pollak*

*Webster Vienna Private University (WVPU), Austria; Institute for
European Politics (IEP), Germany*

Peter Slominski

Universitetet i Wien

Sammendrag

Østerrikes inntreden i Den europeiske union i 1995 har medført betydelige endringer i landets politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. For å vurdere implikasjonene av EU-medlemskapet, gir denne artikkelen først en kort oversikt over EUs styresett for å undersøke Østerrikes handlingsrom til å forfølge sine interesser. Dette etterfølges av en diskusjon om hvordan Østerrikes medlemskap har påvirket utvalgte politikkområder, inkludert økonomi, landbruk og sikkerhetspolitikk, men også hvordan det har påvirket demokratiet og rollen til nasjonale parlamenter. I denne artikkelen viser vi at Østerrikes medlemskap i det indre marked og eurosonen i stor grad har påvirket landets monetære så vel som finanspolitiske suverenitet. Betydningen av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk for nasjonal politikk har vært mer beskjeden, gitt politikkområdets mellomstatlige karakter. På generelt grunnlag vil behovet for nasjonal tilpasning alltid være avhengig av forholdet mellom EU og nasjonale politiske strukturer (og grad av sammenfall rundt mål, prinsipper, prosedyrer og økonomiske instrumenter). Institusjonelt sett har EU-medlemskapet redusert de østerrikske lovgivende myndigheters rolle i politikktutformingen og samtidig styrket rollen til regjeringen og andre utøvende aktører.

Nøkkelord: Østerrike • EU-medlemskap • indre marked •
sikkerhet og forsvar • landbruk

*Kontaktinformasjon: Johannes Pollak, e-post: Johannes.Pollak@webster.ac.at

©2023 Johannes Pollak & Peter Slominski. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Pollak, J. & Slominski, P. (2023). Østerrikes EU-medlemskap: institusjonelle og politiske implikasjoner. *Internasjonal Politikk*, 81 (4), 562–574. <http://doi.org/10.23865/intpol.v81.5980>

1. Innledning

Østerrikes medlemskap i Den europeiske union har ført til betydelige endringer i landets politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Et stadig økende antall politiske beslutninger blir nå fattet i Brussel av 27 medlemsland, sammen med en lang rekke EU-institusjoner og -organer. På grunn av EUs institusjonelle struktur har unionens politiske beslutninger ikke bare forrang over østerriksk lovgivning; de kan også bli vedtatt mot landets vilje, med unntak av beslutninger som krever enstemmighet. Samtidig er Østerrike fullt integrert i et av verdens største markeder, og i kraft av å være et formelt medlem kan landet også bidra til EUs politikkutforming. Det er likevel viktig å ha i mente at Østerrikes relasjoner med det europeiske integrasjonsprosjektet kan spores tilbake til sent på 1940-tallet og omfattet viktige tilknytningsformer som EFTA (1972) og Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (1994) før fullt medlemskap ble inngått midt på 1990-tallet.

Ved å delta i den amerikanske Marshallplanen tok Østerrike den skjellsettende beslutningen om å orientere seg mot Vesten. Et av kravene for økonomisk bistand gjennom Marshallplanen var at Østerrike måtte liberalisere sin handels- og betalingspolitikk, noe som førte til en gradvis åpning av økonomien mot Vest-Europa. Selv om dette trekket, sammen med deltakelsen i Den europeiske betalingsunion, Det internasjonale pengefondet og Generalavtalen om toll og handel (GATT), var viktig for Østerrikes økonomiske orientering vestover, var landet mer ambivalent når det gjaldt politisk orientering (Gehler, 1998; Luif, 1994). Den allierte okkupasjonen og starten på den kalde krigen gjorde det politisk vanskelig for Østerrike å slutte seg til Det europeiske kull- og stålfellesskap i 1951. Selv undertegnelsen av *Staatsvertrag* (konstitusjonen) i 1955, der Østerrike fikk tilbake sin selvstendighet, og beslutningen om å erklære «permanent nøytralitet», endret ikke Østerrikes tilbakeholdenhet med å delta fullt ut i den europeiske integrasjonsprosessen. I 1960 meldte landet seg i stedet inn i Den europeiske frihandelsorganisasjon (EFTA), som ble ansett som en rent økonomisk sammenslutning uten noen politiske ambisjoner. På 1980-tallet begynte Østerrike å bli mer bekymret for å bli utestengt fra den planlagte innføringen av det indre marked. Østerrikes vilje til å bli fullt medlem av Det europeiske fellesskap ble videre styrket av Berlinmurens fall, slutten på den kalde krigen og oppløsningen av Sovjetunionen. Sammen med Sverige og Finland sluttet Østerrike seg endelig til Den europeiske union 1. januar 1995.

Formålet med denne artikkelen er å analysere Østerrikes erfaringer med medlemskapet i EU. For å vurdere implikasjonene av et EU-medlemskap må vi først forstå hvordan EUs styringssystem virker og hvilket spillerom Østerrike som medlemsland faktisk har til å forfølge egne interesser. Dette etterfølges av en drøfting av hvordan Østerrikes EU-medlemskap har påvirket utvalgte områder, som økonomi, jordbruk og sikkerhetspolitikk, og også med henblikk på demokrati og nasjonalforsamlingens rolle. Siden de fleste av disse politikkområdene og institusjonelle

strukturene ikke omfattes av EØS-avtalen, viser det østerrikske eksempelet at et potensielt EU-medlemskap vil kunne få ulike implikasjoner for Norge, avhengig av hvilket politikkområde det er snakk om. Mens et medlemskap i eurosonen ville ha betydelige implikasjoner for landets monetære og sågar fiskale suverenitet, ville virkningene av en involvering i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk være mer beskjedne, gitt dette politikkområdets mellomstatlige art. Det er likevel viktig å merke seg at nivået av tilpasningspress ikke bare kan forstås gjennom en analyse av beslutningsregler. Som litteraturen om europeisering har påpekt, avhenger dette også av forholdet mellom EU og nasjonale politiske strukturer (mål, prinsipper, prosedyrer og finansielle instrumenter). Jo flere dimensjoner av disse som er identiske eller svært like, desto mindre sannsynlig er det at medlemsland må forandre sin politiske orientering (Graziano, 2011). Institusjonelt sett vil et potensielt EU-medlemskap sannsynligvis komme til å minske Stortingets rolle i politikktutformingen og styrke rollen til regjeringen og andre utøvende organer.

2. Østerrikes handlingsrom i EUs politiske system

Uten medlemsland ville Den europeiske union, slik vi kjenner den, ikke eksistere. Nasjonale myndigheter har fremforhandlet alle EUs traktater, som deretter har blitt ratifisert av nasjonale parlamenter. På den annen side er medlemslandene betydelig påvirket av sitt medlemskap. Tidligere suverene nasjonalstater har blitt medlemsland, og deres politikktutforming, institusjoner, politiske identiteter og demokratier har blitt «europeisert» (Bulmer & Lequesne, 2020; Börzel, 2022; Laffan & Stubb, 2012).

Etter sin tiltredelse har Østerrike vært aktivt involvert i arbeidet med reform av Amsterdam- (1999), Nice- (2003) og Lisboa-traktatene (2009), noe som betyr at landet har tatt del i den videre utviklingen av EUs institusjonelle ramme. I dette arbeidet unnvek ikke Østerrike å bevare egne interesser. For eksempel med henblikk på sikkerhetspolitikken lyktes Østerrike sammen med andre nøytrale land som Irland, Finland og Sverige i å motsette seg integrering av Den vesteuropeiske union innenfor rammen av EU under forhandlingene om Amsterdam-traktaten på 1990-tallet (Vanhoonacker, 2012, s. 188). Senere, under forhandlingene som førte frem til Nice-traktaten, insisterte Østerrike på enstemmighet og på å beholde sin vetorett med hensyn til visse naturressurser, spesielt vannressurser og kjernekraft, som begge var sterkt politiserte temaer i hjemlig østerriksk politikk (Blanck, 2006).

Selv om det er medlemslandene som har etablert det politiske systemet i EU, og som også er ansvarlige for unionens konstitusjonelle utvikling gjennom reformene av traktatverket, krever den daglige politikktutformingen vanligvis – om enn i varierende grad – en arbeidsdeling mellom medlemslandene og de overnasjonale institusjonene. Mens saker som angår det indre markedet blir besluttet av overnasjonale fellesorganer, blir andre områder, som for eksempel den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, i stor grad utformet gjennom «intensive transgovernmentalism», som sikrer at medlemslandene kontrollerer beslutningsprosessen og beholder sin vetorett

(Buonanno & Nugent, 2013). Som en følge av dette byr EUs polyarkiske styringsstruktur på en rekke muligheter og tilknytningspunkter medlemslandene kan bruke til å forme politikken på alle stadier av politikksyklusen. Østerrike har benyttet sin makt til å bygge koalisjoner med små, likesinnede medlemsland i budsjettspørsmål («The Frugal Four») og brukt sin vetorett både som brekkstang til å legge nye hindringer i veien for Tyrkias ambisjoner om medlemskap og for å hindre Romania og Bulgaria i å bli medlemmer av Schengen (İçener, 2006; Josipovic et al., 2023; Schoeller, 2020). Samtidig har Østerrike vist at EU-medlemskap ikke utelukker opprettholdelse av en aktiv diplomatisk rolle utenfor rammen av traktatverket dersom det anses som nødvendig. I 2000 lanserte Østerrike «Salzburg-forumet», et sentraleuropeisk sikkerhetssamarbeid som omfatter EU-land i Øst-Europa, og som ikke bare tar sikte på operativt samarbeid mellom medlemmene og med tredjeland, men også på å styrke sine lobbyaktiviteter innenfor EU (Müller, 2016). På samme måte har Østerrike spilt en ledende rolle i etableringen av en såkalt «Joint Coordination Platform» med ønske om å tilrettelegge for samarbeid mellom enkelte EU-medlemsland og land på Vest-Balkan for å bekjempe ulovlig migrasjon (Jones et al., 2022).

3. Implikasjoner av Østerrikes EU-medlemskap

3.1. Det indre marked, Den økonomiske og monetære union og fiskal integrasjon

Østerrikes deltakelse i det indre marked har hatt enorme virkninger for landets økonomi på to måter. For det første ble Østerrikes lille og eksportorienterte marked åpnet og integrert i den europeiske økonomien, med betydelige fordeler for Østerrikes bedrifter og BNP. Frihandelsavtalen som ble inngått mellom EFTA og EF i 1973 og deltakelsen i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde i 1994, ga mulighet for en lang periode med tilpasning til de nye reglene. For det andre, og som en følge av den såkalte «Big Bang»-utvidelsen av EU i 2004 mot Sentral-Europa, lå Østerrike ikke lenger i enden av en blindvei, men ble et samlingspunkt for næringsliv rettet mot øst. Eksporten til de fem nye medlemslandene Ungarn, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Polen alene ble femdoblet etter at Østerrike sluttet seg til EU i 1995; den steg fra 4 milliarder euro (1995) til 9,7 milliarder euro (2003) og til 21,8 milliarder euro i 2018. Østerrikes direkteinvesteringer i sentral- og østeuropeiske land økte fra 0,4 milliarder euro i 1990 til 60 milliarder euro i 2018. Generelt sett er det ingen tvil om at Østerrike har hatt økonomisk nytte av sitt EU-medlemskap siden 1995.

Etter tilslutningen til EU i 1995 har Østerrike deltatt i alle faser av den stadig dypere integrasjonen. Landet var en av grunnleggerne av Den økonomiske og monetære union (ØMU) og innførte euro som betalingsmiddel i 2002. Østerrike ble medlem i Schengen-avtalen i 1995 og avskaffet grensekontrollen i 1998. Dette er ganske påfallende, fordi Østerrike (og østerrikerne) i løpet av de siste to tiårene har blitt mye mer skeptiske til EU-medlemskapet. Det ser imidlertid ut til at denne skepsisen for det meste er til innenlandsk bruk.

I dag foregår rundt 70 prosent av Østerrikes utenrikshandel innenfor det indre marked, og eksporten til de 27 andre medlemslandene har blitt tredoblet fra 33 milliarder euro i 1995 til 105 milliarder euro i 2018 (Mandl, 2019). Deltakelsen i Den økonomiske og monetære union tvang også Østerrike til å konsolidere sitt budsjett og redusere statsgjelden. Finanskrisen i 2008/2009, covid-19-krisen og krigen i Ukraina avbrøt imidlertid denne konsolideringsbanen. På toppen av finanskrisen ble Østerrike ansett som like sårbart som Hellas, på grunn av landets store lån til Sentral- og Øst-Europa (spesielt Romania og Ungarn). EUs støtte til betalingsbalansen i landene i denne regionen avhjalp denne prekære situasjonen betydelig. Det er tvilsomt om Østerrike ville ha kunnet manøvrere relativt vellykket gjennom disse krisene uten EUs ulike støtteprogrammer.

I en nylig utgitt evaluering av Østerrikes EU-medlemskap kommer Fritz Breuss (2020a, 2020b) til forskjellige konklusjoner innenfor ulike kategorier:

- I de siste 25 årene har EU-medlemskapet medført en reduksjon av ikke-tollbaserte handelshindringer med 20 prosent tollekvivalenter.
- Medlemskapet har ført til en reduksjon av prispåslag i den generelle økonomien på rundt 15 prosent.
- Som EU-medlem kan Østerrike delta fullt ut i alle EUs forskningsprogrammer. Dette har ført til at Østerrike raskere kunne oppnå en høy FoU-andel av BNP på linje med Finland og Sverige.
- Breuss' modell angir en kumulativ økning i BNP på 17,8 prosent.

Selv om disse dataene beskriver en økonomisk suksesshistorie, skriver Breuss (2020b, s. 17) også at «EU-medlemskapets beste år ligger allerede bak oss». Dette tilskrives (a) sammenbruddet i den økonomiske dynamikken i Øst-Europa; (b) at selv en utvidelse av eurosone vil ikke gi betydelige vekstimpulser til Østerrike; (c) at kostnadene ved brexit vil kunne legge en demper på den økonomiske utviklingen i de 27 gjenværende medlemslandene; (d) resesjonen som fulgte covid-19-krisen. Etter 24. februar 2022 må vi selvsagt også legge til virkningene av krigen i Ukraina.

3.2. Jordbrukspolitik

I den til tider opphetede debatten for og imot Østerrikes tiltredelse til EU spilte landbruket en fremtredende rolle. Grunnen var at Østerrike med rette er stolt av sine høye kvalitets- og trykkelighetsstandarder for matvarer, og også den rollen landbruket spiller for andre innenlandske næringer, spesielt reiselivet (Statistics Austria, 2021, s. 48). Videre husket politikere sent på 1980-tallet fortsatt hungersnøden og matmangelen i årene etter andre verdenskrig. Konteksten sent i 1980-årene var påvirket av tre eksterne faktorer (se Sinabell, 2020): (1) Uruguay-runden under GATT hadde gjort det klart at Østerrike ikke lenger ensidig kunne fastsett tollavgifter, importkvoter og eksportstøtteordninger; (2) opprettelsen av Det europeiske økonomiske samarbeidsområde på alle deler av den østerrikske økonomien nye regler – uten at Østerrike hadde noen påvirkning på utformingen av disse reglene. Representanter

for Østerrikes industri støttet derfor en tilslutning til EU, mens tjenestemenn i landbrukssektoren forble skeptiske; (3) McSharry-reformen av den felles landbrukspolitikken i 1992 la opp til en reduksjon i prisene med direkte utbetaling av kompensasjon. Samtidig ble den økonomiske støtten til utvikling av landdistriktene trappet massivt opp. Hovedtemaene i de intensive forhandlingene om medlemskap dreide seg om prissetting i overgangsperioden (umiddelbar eller gradvis liberalisering), direkte ytelser (basert på kvoter, referanseareal, gjennomsnittlig avkastning) og utvikling av landdistriktene. Østerrikes forhåpninger var rettet mot en positiv løsning for alle disse temaene på et møte i Rådet for den europeiske union (Rådet) i februar 1994. Møtet brakte dessverre enkelte overraskelser for de østerrikske representantene: EU avsto kategorisk trinnvise pristilpasninger for landbruksvarer, og tilbød i stedet 950 millioner ECU i avtagende overgangsstøtte. Utviklingen av landbrukssektoren i Østerrike fulgte samme mønster som ellers i Europa. På grunn av den enorme økningen i produktivitet hadde antall ansatte i sektoren falt kraftig, og disse strukturendringene ble påskyndet av tiltredelsen. Østerrike var nødt til å innføre det lavere prisnivået fra første dag etter tiltredelsen 1. januar 1995. EU innførte en rekke utjevningstiltak, blant annet direkte ytelser, avtagende overgangsstøtte og et program for landbruk og miljø (Sinabell, 2004), noe som førte til at inntektsnivået i landbrukssektoren ble mer avhengig av offentlige støtteordninger. Samlet sett har Østerrikes landbrukssektor holdt seg bemerkelsesverdig stabil innenfor et svært dynamisk europeisk indre marked (Quendler & Morkūnas, 2020). Forsøket på å markedsføre Østerrike som «Europas delikatessebutikk» var også vellykket. Forbrukerne opplevde at prisene falt, og at utvalget av tilgjengelige varer økte dramatisk (Sinabell, 2020).

3.3. Sikkerhet og nøytralitet

I tråd med *Staatsvertrag* (konstitusjonen) fra 1955 har Østerrike erklært seg permanent nøytralt ved å nedfelle dette i sin forfatningsrett, og har dermed oppfylt et av de viktigste kravene som ble stilt av de allierte, spesielt Sovjetunionen. Det spesifikke innholdet i og omfanget av denne nøytraliteten har helt siden begynnelsen vært kontroversielt og skiftende over tid. Mens det østerrikske sosialdemokratiske partiet (SPÖ) har valgt en bred forståelse av nøytralitet som omfatter både militære og økonomiske forhold, har det konservative partiet (ÖVP) foretrukket en mer restriktiv tolkning og betraktet nøytraliteten i rent militær forstand.

Disse posisjonene holdt seg stabile til midt på 1980-tallet, da SPÖ under sin nye formann og kansler Franz Vranitzky gikk over til en mer europavennlig linje og besluttet at Østerrike skulle intensivere sine forbindelser til EF. I 1989 besluttet den østerrikske regjeringen å søke om fullt medlemskap, men forventet at EF ville akseptere landets status som nøytralt. I begynnelsen var enkelte medlemsland svært skeptiske til om nøytralitet var forenlig med de forpliktelsene som fulgte med fullt medlemskap, men Østerrike overbeviste dem ved å erklære at landets nøytralitet ikke var til hinder for full oppslutning om målsettingene for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (Luif, 1995).

Østerrikes beslutning om å gå med i EU i 1995 har imidlertid ført med seg en betydelig endring i politikk når det gjelder landets nøytralitet.¹ Selv om Østerrike ikke er del av noen militær allianse, krever EU-medlemskapet at landet deltar i beslutningsprosesser knyttet til den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken og den felles sikkerhets- og forsvarspolitikken. Denne deltakelsen har ført med seg et delansvar for utformingen av EUs utenrikspolitikk og har også påvirket Østerrikes tradisjonelle autonomi i utenrikssaker. Dette kan observeres i Østerrikes deltakelse i ulike forsvarstiltak og -initiativer i EU, blant annet EUs innsatsstyrker og det permanente strukturerte samarbeidet (PESCO), noe som har forskjøvet grensene for landets militære nøytralitet. Samtidig har ikke Østerrikes nøytralitet blitt helt underminert. I tråd med sitt ønske om nøytralitet lyktes Østerrike å få inn en akseptabel formulering i EUs klausul om gjensidig bistand (artikkel 42 nr. 7) under forhandlingene om Lisboa-traktaten, som sier at i tilfelle et angrep kan et medlemsland også gi støtte med sivile midler.

I tillegg har Østerrike også deltatt i EUs sanksjonsordninger mot en rekke regjeringer i tredjeland,² noe som har virkninger utover de rent økonomiske relasjonene med disse landene. For å forene sine aktiviteter på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området med nøytraliteten har Østerrike innført en ny artikkel i sin føderale konstitusjon, som tillater at Østerrike kan delta i EU-tiltak som suspenderer, begrenser eller sågar bryter økonomiske og finansielle relasjoner til tredjeland (artikkel 23j B-VG).³ Denne bestemmelsen er spesielt viktig med henblikk på Østerrikes deltakelse i EUs omfattende og eksepsjonelle sanksjoner mot Russland som følge av angrepet på Ukraina.⁴ I tillegg har Østerrike også manøvrert oppfinnsomt gjennom utfordringene forbundet med å være nøytral og samtidig levere ammunisjon til Ukraina. Selv om Østerrike ikke vil delta aktivt i leveransene, har landet besluttet å utøve konstruktiv avståelse, noe som lar EU finansiere leveranser av ammunisjon til Ukraina, og man er også rede til å gi større bidrag til sårt tiltrengt beskyttelsesutstyr til Ukraina (Federal Ministry for European and International Affairs, 2023; Janik, 2022).⁵ Til tross for disse aktivitetene har Østerrike lagt stor vekt på å ikke fremstå som altfor anti-russisk. Landet har derfor fått rykte på seg for å være en bremsekloss for en videre utvidelse av sanksjonsregimet mot Russland, og har opprettholdt sine

¹ Det må også bemerkes at Østerrike har deltatt aktivt i FN's fredsbevarende operasjoner helt siden 1960-årene og har også vært involvert i internasjonal innsats for å stabilisere statene på Vest-Balkan etter den voldsherjede oppløsningen av Jugoslavia siden slutten på 1990-årene. Gitt sin politiske og økonomiske betydning for Vest-Balkan har Østerrike også deltatt i den Nato-ledede KFOR-styrken i Kosovo ut fra mandatet gitt av FN's sikkerhetsråd (Resolusjon 1244).

² For en oversikt over gjeldende status, se EUs sanksjonskart: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ En engelsk oversettelse av artikkel 23j B-VG finnes på https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ERV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf (s. 38).

⁴ En oversikt over EUs sanksjoner mot Russland finnes på <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>.

⁵ Se https://www.eeas.europa.eu/eumam-ukraine/about-eu-military-assistance-mission-support-ukraine-eumam-ukraine_en?s=410260.

langvarige positive relasjoner med Russland så langt det har latt seg gjøre under de nye omstendighetene (The Economist, 2022). Den pro-russiske orienteringen hos mange østerrikske politikere fra både sentrum-venstre, sentrum-høyre og mest tydelig fra det høyreekstreme Frihetspartiet (FPÖ) har kommet til syne ved flere tilfeller, blant annet ved den russiske presidenten Putins statsbesøk til Østerrike etter annekteringen av Krym, involveringen av de tidligere østerrikske kanslerne Schüssel (ÖVP), Gusenbauer (SPÖ) og Kern (SPÖ) i russiske tankesmier og bedrifter (Karnitschnig, 2023), og at parlamentarikere fra det høyreekstreme Frihetspartiet forlot salen og at mange sosialdemokratiske representanter var påfallende fraværende under en nettoverført tale av Ukrainas president Zelensky til den østerrikske nasjonalforsamlingen (Kurmayer, 2023). Frihetspartiet i særdeleshet har spesielt nære relasjoner til Putins regime og ga også støtte til pro-russiske holdninger i den tiden det var representert i regjeringen mens Kurz var kansler (Shekhovtsov, 2022). Det gode forholdet mellom Østerrike og Russland gjenspeiles også på politisk plan. For eksempel har Østerrike, til forskjell fra andre medlemsland (som Tyskland) som også var sterkt avhengige av import av russisk naturgass, bare gjort beskjedne anstrengelser for å redusere importen fra Russland (Jack, 2023).⁶ Et annet eksempel er de pågående forretningsaktivitetene til den østerrikske banken Raiffeisen Bank International og dens rolle i den russiske økonomien, som for tiden er under etterforskning av det amerikanske finansdepartementet og Den europeiske sentralbank (O'Donnell et al., 2023; O'Donnell & Schwarz-Goerlich, 2023).

Østerrikes nøytralitet eller «isolasjonistiske holdning» (Gressel, 2021, s. 11) støttes fortsatt i høy grad av landets borgere. I en meningsmåling utført etter at Russland startet sin invasjon av Ukraina i 2022 anså mer enn 90 prosent av respondentene Østerrikes nøytralitet som nokså eller svært viktig (Schwarz, 2022). Denne oppfatningen gjenspeiles også hos fremstående østerrikske politiske beslutningstakere, som betrakter nøytraliteten som «ikke gjenstand for diskusjon» eller «ikke noe det kan forhandles om» (Cafiero, 2022). Som følge av dette utgjør Østerrike sammen med Irland, Malta og Kypros enkelte ganger en marginal gruppe i EUs drøftinger av sikkerhetsspørsmål. For eksempel fremhevet kansler Nehammer nylig at på grunn av sin status som nøytral, er Østerrike ikke i stand til å gi noen sikkerhetsgaranti til Ukraina. Samtidig understreket han at Østerrike er villig til «å diskutere dette, og vi vil finne formuleringer som vil være akseptable også for oss» (Downing, 2023). Denne pragmatiske tilnærmingen gjenspeiles også i Østerrikes nylige beslutning om å gå med i det tysk-initierte, felleseuropeiske Sky Shield Initiative, et luftvernsystem som også skal beskytte mot ballistiske missiler (Simonet, 2023).

⁶I 2022 og 2023 besto importandelene av naturgass fra ikke-russiske kilder av gass fra Norge, flytende naturgass (hovedsakelig via Tyskland og Italia) og en liten andel gass fra Nord-Afrika og Sentral-Asia, se <https://energie.gv.at/hintergrund/unabhaengigkeit-von-russischem-gas#gas-aus-russland>.

3.4 Demokrati og politiske strukturer

EU-medlemskapet har påvirket Østerrikes politiske og juridiske strukturer på grunnleggende måter. Allerede før medlemskapet var det uomstridt blant forskere og politiske beslutningstakere at en tiltredelse til EU ville ha betydelige virkninger for en rekke prinsipper i landets føderale forfatning, blant annet prinsippene om demokrati, rettsstat, maktfordeling og føderalisme. Hva demokratiske prinsipper angår var det åpenbart at EU-medlemskapet betydde at visse lovgivende fullmakter ble overført til EU-planet, noe som dermed begrenset de tilsvarende fullmaktene til den østerrikske nasjonalforsamlingen. På samme måte har denne maktoverføringen også endret Østerrikes føderale struktur ved å begrense den lovgivende makten til delstatene, de såkalte *Bundesländer*. Når det gjelder rettsstatsprinsippet har EU etablert Den europeiske unions domstol som sin øverste juridiske institusjon, som dømmer ikke bare i saker som angår gyldigheten av EUs lover, men også i saker der det er konflikt mellom EU-lover og nasjonal lovgivning (Griller et al., 2011, s. 143). Selv om disse endringene i Østerrikes føderale forfatning til sammen utgjorde en «total revisjon» som ikke bare krevde godkjenning av nasjonalforsamlingen, men også tilslutning i en folkeavstemning, traff Østerrike noen tiltak for å kompensere de nasjonale institusjonene for deres tap av makt.

Et godt eksempel i så måte er styrkingen av den østerrikske nasjonalforsamlingens lovgivende og kontrollerende makt (Pollak & Slominski, 2003, 2009). Spesielt viktig er den østerrikske nasjonalforsamlingens forfatningsmessig nedfelte makt til å vedta en uttalelse som binder Østerrikes representant i ministerrådet til å forhandle og stemme i tråd med denne uttalelsen. Empiriske undersøkelser viser imidlertid at disse sterke juridiske rettighetene ikke har blitt omsatt i politisk praksis. Selv om nasjonalforsamlingen vedtok atten bindende uttalelser (for eksempel vedrørende EU-direktivet om vern av dyr under transport) i løpet av det første året av Østerrikes EU-medlemskap, falt antallet drastisk i de etterfølgende årene. For tiden vedtar Østerrikes nasjonalforsamling bare en håndfull bindende uttalelser, og når det gjøres, er de alt annet enn politisk relevante. Hva er grunnen til denne inaktiviteten?

De politisk dominerende regjeringspartiene har i økende grad avstått fra å fastsette eller begrense forhandlingsrommet og avstemningen til sine «egne» regjeringskolleger i rådet. Det kan også påpekes at opposisjonen tydeligvis har bøyd seg for den parlamentariske maktbalansen og lagt frem stadig færre forslag til vedtak av bindende uttalelser. Videre, selv i de sjeldne tilfellene der en bindende uttalelse ble vedtatt, har forpliktelsene vært nokså svake i lys av de ofte ganske vage formuleringene (Pollak & Slominski, 2009).

I tillegg til retten til å vedta lovgivning har Østerrikes nasjonalforsamling også omfattende informasjonsrettigheter vedrørende regjeringens rolle på europeisk plan. I praksis har imidlertid forsamlingen hatt betydelige problemer med å håndtere alle de EU-dokumentene den mottar. I de første årene ble det truffet tiltak for å sikre en bedre forvaltning og behandling av informasjon fra EU. En tolkning av kvantitative og kvalitative data har vist at det var hovedsakelig opposisjonspartiene som nøt godt

av denne informasjonsretten og brukte den til å kontrollere den utøvende makten. Litteraturen konkluderte likevel med at en slik forfatningsmessig forankret myndighet for nasjonalforsamlingen ikke nødvendigvis fører til noen omfattende bruk av denne myndigheten. Institusjonaliseringen av nasjonalforsamlingens rett til deltakelse representerer imidlertid en viktig mulighet, spesielt for opposisjonspartiene, til å skaffe seg EU-relevant informasjon, konfrontere regjeringen med argumenter, og utøve kontroll gjennom parlamentariske interpellasjoner og offentlig debatt.

4. Avslutning

I løpet av de nesten tretti årene Østerrike har vært medlem av EU har landet endret seg betraktelig. Gitt innføringen av det indre marked og den stadig bredere og dypere integrasjonen på andre sektorer som tilhører *statsmaktens kjerneområder* (Genschel & Jachtenfuchs, 2018), har Østerrike blitt vesentlig påvirket av EU. Meningsmålinger gjennomført i 2022 og 2023 viser at mer enn 60 prosent av østerrikerne støtter EU-medlemskapet, noe som er en betydelig endring fra tidligere år. Dette kan delvis forklares av de utfordringene Storbritannia sto overfor i brexit-forhandlingene og Russlands krig mot Ukraina (Eurobarometer, 2022; ÖGfE, 2023).

Fra en økonomisk synsvinkel har EU-medlemskapet blitt ansett som en suksesshistorie, selv om noen observatører hevder at de ulike krisene i løpet av de siste femten årene har ført til et skifte (Breuss, 2020b). Det er vanskeligere å vurdere hvorvidt andre politikkområder, slik som utenriks- og sikkerhetspolitikken, har vært like vellykket, da dette ofte avhenger av politisk ståsted (McConnell, 2010).

Det virker imidlertid rimelig å si at for et sentraleuropeisk land som Østerrike, som er så integrert i den europeiske økonomien og så tett politisk, sosialt og kulturelt sammenknyttet med sine naboland, gir alt annet enn EU-medlemskap liten mening. Dette er basert på den innsikten at det er i en stats interesse å delta i beslutningsprosessene rundt de reglene som påvirker det meste av dets eget regelverk. Fra en slik synsvinkel kan medlemskap i Det europeiske økonomiske samarbeidsområde ikke betraktes som et fullverdig alternativ til fullt EU-medlemskap. Det samme kan sies om den sveitsiske modellen med sine ulike bilaterale avtaler med EU, i tillegg til en politikk med «autonom tilpasning» (Oesch & Brugger, 2023). Tilsvarende, gitt sin gjensidige avhengighet med EU, følger Storbritannia selv etter brexit mange av EUs regulatoriske standarder (Jancic, 2022). Tatt i betraktning medlemslandenes handlingsrom må vi også erkjenne at medlemslandene ofte har en formell, eller i det minste en de facto, vetorett på mange politikkområder, spesielt på statsmaktens kjerneområder, slik som den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Medlemslandene har også et betraktelig handlingsrom i implementeringen av EUs felles politikk. Sist, men ikke minst, må enhver vurdering av fordelene og ulempene med EU-medlemskap ikke se bort fra at de fleste krisene over de siste femten årene har oppstått utenfor EU og påvirket både EU-medlemsland og ikke-medlemsland i likt monn.

Om forfatterne

Johannes Pollak er rektor og professor i statsvitenskap i avdelingen for internasjonale relasjoner ved Webster Vienna Private University (WVPU). Han er også styreleder for the Institute for European Politics (IEP) i Berlin. Før WVPU var han leder for statsvitenskapelig avdeling på the Institute for Advanced Studies i Wien, hvor han fremdeles er *permanent resident non-fellow*. Tidligere var han seniorforsker ved Institute for European Integration Research ved Østerrikes vitenskapelige akademi, Jean Monnet Fellow ved Schuman Centre for Advanced Studies ved EUI i Florence, Leverhulme Fellow ved University of Reading (Storbrutannia) og *senior visiting fellow* ved London School of Economics and Political Science (LSE). Etter å ha studert statsvitenskap og filosofi ved Universitetet i Wien, tok han videreutdanning ved Institute for Advanced Studies og LSE. Hans aktuelle forskning fokuserer hovedsakelig på to temaer: politisk representasjon i liberale demokratier med fokus på parlamentarisme i Den europeiske union, og europeisk energipolitikk.

Peter Slominski er assisterende professor ved statsvitenskapelig avdeling, Senteret for forskning på europeisk integrasjon (EIF) ved Universitetet i Wien. Peter studerte kommunikasjonsvitenskap/statsvitenskap (MA), juss (MA) og sosiologi (PhD) ved Universitetet i Wien, Universitetet i Amsterdam og the Institute of Advanced Studies in Vienna ved Statsvitenskapelig avdeling. Hans aktuelle forskningsinteresser tar hovedsakelig for seg spørsmål rundt EUs grense/flyktning/migrasjonspolitikk, og juss og politikk i konteksten av EU. Tidligere har han forsket på demokrati i EU, rollen til nasjonale parlamenter, samt klimaendringer og energipolitikk. Han har undervist en rekke kurs om EU-relevante temaer ved Universitetene i Salzburg, i Innsbruck, og ved Webster Private University (Vienna Campus). Slominski har koordinert og deltatt i en rekke nasjonale og internasjonale forskningsprosjekter som INOGOV, RECON, CONNEX, NATAC, Node og har publisert bredt i en rekke internasjonale tidsskrifter som *Journal of European Public Policy*, *Journal of Common Market Studies*, *West European Politics*, *Journal of European Integration*, *International Migration*, *Global Environmental Politics*, *European Foreign Affairs Review*, *European Law Journal* og *Telecommunications Policy*, samt etablerte internasjonale akademiske publikasjoner inkludert *Oxford University Press*, *Routledge*, *Palgrave Macmillan* og *ECPR Press*.

Referanser

- Blanck, K. (2006). Austria: Between size and sanctions. I F. Laursen (Red.), *The Treaty of Nice: Actor preferences, bargaining and institutional choice* (s. 21–39). Nijhoff.
- Börzel, T. A. (2002). Pace-setting, foot-dragging, and fence-sitting: Member state responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.
- Breuss, F. (2020a). Makroökonomische Effekte der 25-jährigen EU-Mitgliedschaft Österreichs. *Monetary Policy & the Economy*, Q1+Q2/2020, 1–21.
- Breuss, F. (2020b). 25 years of Austria's EU membership. *Quantifying the economic benefits with an SGE model*. (Working paper 603/2020). WIFO.

- Bulmer, S. & Lequesne, C. (2020). The European Union and its member states: An overview. I S. Bulmer & C. Lequesne (Red.), *The member states of the European Union* (3. utg., s. 1–24). Oxford University Press.
- Cafiero, G. (2022, 15. august). Austria commits to neutrality, even as Russia destroys Ukraine. Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/15/austrian-neutrality-in-light-of-the-ukraine-war>
- Downing, J. (2023, 30. juni). Irish neutrality is 'respected despite EU guarantee on Ukraine's future defence'. *Irish Independent*. <https://www.independent.ie/irish-news/irish-neutrality-is-respected-despite-eu-guarantee-on-ukraines-future-defence/a1996083191.html>
- Economist, The. (2022, 7. mai). Austria is rethinking its cosy ties with Russia. *The Economist*. <https://www.economist.com/europe/2022/05/07/austria-is-rethinking-its-cosy-ties-with-russia>
- Eurobarometer. (2022). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2792>
- Federal Ministry for European and International Affairs. (2023, 20 mars). EU member states send a "clear signal to Ukrainian partners" during Foreign Affairs Council [Pressemelding]. <https://www.bmeia.gv.at/en/the-ministry/press/news/2023/03/eu-member-states-send-a-clear-signal-to-ukrainian-partners-during-foreign-affairs-council>
- Genschel, P. & Jachtenfuchs, M. (Red.). (2013). *Beyond regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford University Press.
- Grande, E. & Hutter, S. (2016). Beyond authority transfer: Explaining the politicisation of Europe. *West European Politics*, 39(1), 23–43.
- Graziano, P. R. (2011). Europeanization and domestic employment policy change: Conceptual and methodological background. *Governance*, 24(3), 583–605.
- Gressel, G. (2021). Free-rider for life: Austria's inability to fulfil its defence commitments. I C. S. Cramer & U. Franke (Red.), *Ambiguous alliance: Neutrality, optouts, and European defence* (s. 7–14). European Council on Foreign Relations (ECFR).
- İçener, E. & Phinnemore, D. (2006). Enlargement and the European Union's absorption capacity: 'Oft-forgotten' condition or additional obstacle to membership? *Insight Turkey*, 8(3), 37–43.
- Jack, V. (2023, 13. april). Austria's go-slow effort to kick its Russian energy addiction. Politico. <https://www.politico.eu/article/austria-slow-effort-end-russia-energy-addiction/>
- Jancic, D. (2022). Regulatory strings that bind and the UK Parliament after Brexit. *Comparative European Politics*, 20, 566–584.
- Janik, R. (2022). *Neutralität und der österreichische Beitrag zur EU-Sicherheitspolitik* (Policy brief 14/2022). ÖGfE <https://www.oegfe.at/policy-briefs/neutralitaet-und-der-oesterreichische-beitrag-zur-eu-sicherheitspolitik/>
- Jones, C., Lanneau, R. & Maccanico, Y. (2022). *Access denied: Secrecy and the externalisation of EU migration control*. Heinrich-Böll-Stiftung European Union.
- Josipovic, I., Rosenberger, S. & Segarra, H. (2023). Policy entrepreneurs of European disintegration? The case of Austrian asylum governance after 2015. *Politics and Governance*, 11(3), 79–90.
- Karnitschnig, M. (2023). *How Austria became Putin's fortress*. Politico. <https://www.politico.eu/article/austria-russia-vladimir-putin-alpine-fortress-ukraine/>
- Kurmayer, N. (2023). *Austrian far-right MPs walk out of Zelenskyy speech*. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/politics/news/austrian-far-right-mps-walk-out-of-zelenskyy-speech/>
- Laffan, B. & Stubb, A. (2012). Member states. I E. Bomberg, J. Peterson & R. Corbett (Red.), *The European Union. How does it work?* (s. 74–95). Oxford University Press.
- Luif, P. (1995). *On the road to Brussels. The political dimension of Austria's, Finland's and Sweden's accession to the European Union*. Braumüller.
- Mandl, C. (2019, 17. desember). *25 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs – eine Bilanz aus wirtschaftlicher Perspektive* (Policy brief). Österreichische Gesellschaft für Europapolitik.
- Müller, P. (2016). Europeanization and regional cooperation initiatives: Austria's participation in the Salzburg Forum and in Central European Defence Cooperation. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 45(2), 23–34.
- Oesch, M. & Brugger, M. (2023). The policy of autonomous adaptation of Swiss law to EU law. I M. Maresceau & C. Tobler (Red.), *Switzerland and the EU* (s. 35–67). Martinus Nijhoff.
- Ögfe. (2023, 2. mai). *ÖGfE survey: EU membership, security and partners on the global stage* <https://www.oegfe.at/survey/oegfe-survey-eu-membership-security-and-partners-on-the-global-stage/?lang=en>
- O'Donnell, J., Canepa, F. & Schwarz-Goerlich, A. (2023, 20. februar). *Exclusive: U.S. sanctions authority probes Raiffeisen on Russia*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/us-sanctions-authority-asks-raiffeisen-about-business-related-russia-2023-02-17/>

- O'Donnell, J. & Schwarz-Goerlich, A. (2023, 6. juli). *Exclusive: Raiffeisen delays quitting Russia as Austria defends ties*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/finance/raiffeisen-delays-quitting-russia-austria-defends-ties-sources-2023-07-06/>
- Pollak, J. & Slominski, P. (2003). Influencing EU politics? The case of the Austrian parliament. *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 707–729.
- Pollak, J. & Slominski, P. (2009). Zwischen De- und Reparlamentarisierung – Der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 38(2), 193–212.
- Quendler, E. & Morkūnas, M. (2020). The economic resilience of the Austrian agriculture since the EU accession. *Journal of Risk and Financial Management*, 13(10), 1–20.
- Schoeller, M. (2020). *New Hansa and frugal four: The role of small creditor states in the economic and monetary union* (Policy brief 18/2020). ÖGfE.
- Schwarz, K.-P. (2022, 30. august). *Austrian neutrality after the invasion of Ukraine*. <https://www.gisreportsonline.com/r/austria-neutrality/>
- Shekhovtsov, A. (2022). *Ending the Schwarzer tango with Moscow: The Freedom Party of Austria and the embrace of neutralism*. <https://scees.se/publikationer/ending-the-schwarzer-tango-with-moscow-the-freedom-party-of-austria-and-the-embrace-of-neutralism/>
- Sinabell, F. (2004). Entwicklungstendenzen der österreichischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt. *Ländlicher Raum*, (6). https://info.bml.gv.at/dam/jcr:c973bf96-3541-42c0-bdac-c12f996de416/Sinabell_end_end_pdf.pdf, 1–20.
- Sinabell, F. (2020). *25 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs – der Agrarsektor und ie Lebensmittelwirtschaft im Gemeinsamen Markt* (ÖGfE policy Brief 08/2020). ÖGfE. <https://www.oegfe.at/policy-briefs/25-jahre-eu-agrarsektor/>
- Statistics Austria. (2021). *Austria: Data, figures, facts*. Statistics Austria.
- Vanhoonacker, S. (1012). The Amsterdam Treaty: Modest reforms. I F. Laursen (Red.), *Designing the European Union. From Paris to Lisbon* (s. 180–195). Palgrave.

Abstract in English

Institutional and Policy Implications of Austria's EU Membership

Austria's 1995 accession to the European Union has brought significant changes to the country's political, economic, social and cultural fabric. To assess the implications of an EU membership, this article first provides a brief overview of the EU's governance system to assess Austria's leeway to pursue its interests. This is followed by a discussion of how Austria's EU membership has impacted selected areas including economic, agriculture and security policies but also with regard to democracy and the role of national parliaments. We show that Austria's membership in the Single Market and the Eurozone has significant implications for the country's monetary and even fiscal sovereignty, the involvement in EU foreign affairs and security policy have been more modest given the intergovernmental character of this policy domain. However, the level of adaptational pressure also depends on the relationship between the EU and national policy structures (objectives, principles, procedures, and financial instruments). In institutional terms, EU membership has also decreased the role of the Austrian legislature in the policy-making and strengthened the role of the government and other executive actors.

Keywords: Austria • EU membership • single market • security and defence • agriculture