

UK FSV



PAVEL DVOŘÁK

**Evropský valčík pod rakouskou taktovkou?
Analýza rakouského předsednictví v Radě EU
v letech 1998 a 2006**

DOKOŘÁN

TERITORIA – svazek 11

Pavel Dvořák

**Evropský valčík
pod rakouskou taktovkou?
Analýza rakouského předsednictví
v Radě EU v letech 1998 a 2006**

Teritoria – svazek 11

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd

Dokořán

Tato práce vznikla v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu Univerzity Karlovy 2011–263503.

Recenzovali: PhDr. Michal Kořan, Ph.D.
a PhDr. Dipl.-Pol. Martin Jeřábek, Ph.D.

Copyright © Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2012

Všechna práva vyhrazena.

Žádná část této publikace nesmí být rozmnožována a rozšiřována jakýmkoli způsobem bez předchozího písemného svolení nakladatele.

Teritoria – svazek 11

Pavel Dvořák
Evropský valčík pod rakouskou taktovkou?
Analýza rakouského předsednictví v Radě EU
v letech 1998 a 2006

Druhé vydání v českém jazyce (první elektronické)
Redakce Michaela Pohlreichová
Typografie a převod do elektronické podoby David Greguš
Ve spolupráci s Fakultou sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,
Smetanovo nábř. 6, Praha 1,
vydalo v roce 2012 nakladatelství
Dokořán s. r. o., Holečkova 9, Praha 5,
dokoran@dokoran.cz, <http://www.dokoran.cz>
(499. publikace, 43. elektronická)

ISBN 978-80-7363-438-4 (Dokořán)
ISBN 978-80-87404-29-4 (UK FSV)

Poděkování

Ačkoliv na tomto místě nelze poděkovat zdaleka všem, kdo měli jistý vliv na vytváření této publikace, přesto bych rád uvedl alespoň některá jména. V první řadě bych rád za důvěru a podporu poděkoval mým rodičům, zejména mé matce, bez jejíž podpory by tato kniha nevznikla. Za odborné rady, inspiřující a povzbuzující přístup patří dík zejména PhDr. Miroslavu Kunštátovi, Ph.D. Dále bych rád poděkoval Markétě Macháčkové za veškerá doporučení ohledně stylistické a jazykové stránky knihy a současně Nině Lohmannové za řadu návrhů týkajících se formální stránky práce.

Zapomenout na tomto místě nelze také na příspěvní rakouské vládní nadace Aktion Österreich – Česká republika, která mi v roce 2007 umožnila dvouměsíční výzkumný pobyt na univerzitě ve Vídni. V neposlední řadě bych rád vyzdvihl katedru Německých a rakouských studií, součást Institutu mezinárodních studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy, osudový to bod mého studia a vědeckého rozvoje. Díky její podpoře je kniha na světě.

Těm všem a dalším nejmenovaným patří velký dík.

Pavel Dvořák

1. Úvod

Rakousko se prvním dnem roku 1995 stalo společně s Finskem a Švédskem novým členem Evropské unie, která se tak rozšířila na formaci patnácti evropských států. Rakousko, menší a neutrální, avšak hospodářsky důležitý a v zahraniční politice ambiciózní středoevropský stát, se po dlouholetém přibližování aktivně zapojil do evropského integračního projektu. Mezi největší pravomoci každého členského státu patří půlroční vedení vrcholného orgánu Evropské unie, Rady ministrů, pro které se obecně užívá názvu „předsednictví“. Rakousko jako nový stát předsedalo Radě poprvé již v roce 1998, tedy tři a půl roku po svém vstupu. Podruhé se tak stalo o osm let později, v roce 2006. Předsedání Evropské unii představuje pro každý členský stát nejen velkou výzvu, ale současně prověřuje jeho politické, organizační, diplomatické a jiné kvality. V této souvislosti nelze opomenout skutečnost, že Rakousko se zařadilo mezi poslední státy, které mohly naplno využít výsadního institucionálního postavení předsednictví v rámci hierarchie Evropské unie. Ratifikace Lisabonské smlouvy v roce 2009 totiž znamenala určité institucionální oslabení tohoto úřadu.

Předložená publikace si klade za cíl zhodnotit míru úspěšnosti dvou rakouských předsednictví v Radě Evropské unie v letech 1998 a 2006 a kvalitativně je navzájem porovnat. Kromě toho je jejím záměrem také posouzení otázky, zda je Rakousko jako relativně malý stát dostatečně kompetentní k realizaci úspěšného půlroku v čele Evropy a jestli projevuje dostatek obratnosti při uplatňování národních zájmů během předsednictví.

Pro výše uvedené cíle je ovšem nutné nejprve zmapovat vývoj rakouské evropské politiky od konce druhé světové války po současnost, provést bilanci dosaďadního členství Rakouska v EU a upozornit také na některá rakouská specifika, která jsou relevantní pro jeho rozhodování na evropské úrovni. Zajímavé bude také sledovat jejich vliv na výkon úřadu předsednictví. Mezi ně patří především velmi nízká podpora členství v EU ze strany veřejnosti a její skeptický až negativní postoj k dalšímu rozšiřování. Nutno dodat, že téma přijetí nových členských států do Unie hrálo velkou roli během obou rakouských předsednictví. Dalším aspektem, který musí být brán v potaz, je také zkušenost s uvalením sankcí čtrnácti států Evropské unie na Rakousko v souvislosti se vznikem kritizované vlády lidovců a svobodných v roce 2000. Pro postavení Vídně v evropském rámci je zásadní také role „věčné neutrality“, která byla dlouho hlavní překážkou pro zapojení Rakouska do evropských integračních uskupení. V neposlední řadě hraje v tomto rámci roli také historický odkaz císařského Rakouska, který se odráží v touze Rakušanů po dřívějším významu země.

Při hodnocení úspěšnosti předsednictví je také nutná znalost institucionálního postavení tohoto úřadu v rámci evropských integračních struktur. Z tohoto důvodu se předložená publikace v obecné rovině zabývá také institutem předsednictví, hodnotí jeho význam a vyjasňuje jeho základní pravomoci a funkce. Vedle problematiky hodnocení půlročního vedení Unie je zde upřena pozornost i na různé faktory ovlivňující předsednickou roli. Patří mezi ně omezující limity, role národních zájmů, výhody a nevýhody týkající se malých států a v neposlední řadě určité předpoklady nutné pro úspěšné zvládnutí předsednictví vyplývající z historie evropské integrace.

Zásadní otázkou celé práce se ukázal být výběr metodologického postupu při evaluaci předsednictví. V odborné literatuře jich lze nalézt hned několik, přičemž platí, že preference jistého posuzovacího kritéria může mít za následek poněkud odlišný výsledek hodnocení než při jiném metodologickém zaměření. Zvolené parametry hodnocení předsednictví v Radě EU musí rovněž vzít v potaz veškeré problematické body, které s výkonem funkce souvisí. Kromě toho je nutné zohlednit také výběr jednotlivých cílů hodnocení. Nejčastěji se mezi nimi vyskytuje docílení hlavních záměrů předsednictví, míra naplnění jeho základních funkcí, ale také zaměření se pouze na jednu oblast evropské agendy (např. rozšíření). Detailněji problematiku hodnocení předsednictví rozvádí subkapitola 3.2.2.

Vzhledem k vysokému počtu zasažených věcných témat se ukázal být nerealizovatelný záměr detailně hodnotit výsledky rakouského předsednictví v jednotlivých evropských politikách. Nejvíce průkazným se jevil postup kombinující prvky kvalitativního charakteru, které jsou uplatněny ve čtvrté a páté kapitole. Jejich hlavním záměrem je posoudit úspěšnost daného rakouského předsednictví v Radě EU. Po analýze jeho výchozího rámce, přípravné fáze, pracovního programu a hlavních událostí během půlročního vedení Rady EU následuje hodnotící část. Základními elementy hodnocení přitom je v první řadě deduktivní ověření oprávněnosti vybraných kritických bodů, které jsou v největší míře spojovány s rakouským předsednictvím, a v řadě druhé míra naplnění základních funkcí předsednictví vyplývajících z institucionálního rámce EU. Veškeré tyto poznatky jsou poté zahrnuty do celkového hodnocení rakouského předsednictví ve stanoveném roce. Na tomto místě je nutné upozornit na jediný zásadní rozdíl mezi oběma rakouskými vystoupeními v čele EU. Pro druhou polovinu roku 1998 je charakteristická absence závažných nečekaných událostí. O osm let později je tomu jinak. Doplňkem obou hodnotících kapitol je také posouzení vlivu předsednické role na Rakousko. Na čtvrtou a pátou kapitolu je tak možno pohlížet v optice srovnávací analýzy, kdy lze porovnat jednotlivé položky hodnocení. Právě tento postup je obsahem závěru celé práce.

V zahraniční a české odborné literatuře se vyskytuje dvojí přístup k výzkumu předsednictví: a) hodnocení,¹ b) teoretické bádání.² První skupina politologů evaluuje jednotlivá předsednictví podle určitých kritérií, která se někdy liší. Zatímco ta druhá se intenzivně zabývá teoretickým výzkumem institutu předsednictví, jeho reálné moci a významu. Pro posouzení teoretické role předsednictví se jeví jako zásadní především práce politologů Geoffreyho Edwardse ve spolupráci s Helen Wallaceovou,³ Olgy Niemi⁴ a Jonase Tallberga.⁵ Znamenitě je doplňují zejména odborné studie autorů Adriaana Schouta,⁶ Martina Westlakea⁷ a Rüdigeru Wurzela.⁸

1 Helmut Lang, *Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft 1998: Die Präsidentschaft als Instrument der Integration* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 2002); Johannes Pollak, „Zwischen Management und Vision: Die österreichische Ratspräsidentschaft“, *Politix. Zeitschrift des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Wien*, č. 21 (2006): 8–10; Johannes Pollak a Sonja Puntischer-Riekmann, „The Austrian Presidency: Pragmatic Management“, *Journal of Common Market Studies*, č. 45 (2007): 7–16; Paul Luif, „The Austrian EU Presidency: A Midterm Report“, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2006, <http://www.sieps.se/sites/default/files/82-200610p.pdf> (staženo 20. října 2007); Michal Kofan, „Mezi předsednictvím EU a volbami: letní rakouské přemítání“, *Mezinárodní politika* 30, č. 9 (2006): 21–23; Simon Gruber, Kai-Olaf Lang a Andreas Maurer, „Aufräumarbeiten und neue Impulse für Europa. Die Ratspräsidentschaft Österreichs“, *SWP Aktuell*, č. 2 (Januar 2006), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2711 (staženo 13. listopadu 2007).

2 Martin Westlake, „Why Presidencies Still Matter?“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 157–165; Adriaan Schout, „The Presidency as Juggler. Managing Conflicting Expectations“, *EIPASCOPE*, č. 2 (1998), http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop98_2_1.pdf (staženo 13. listopadu 2007); Geoffrey Edwards a Helen Wallace, *Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess von EG und EPZ* (Bonn: Europa Union Verlag, 1978); Olga I. Niemi, *Perspektiven der Ratspräsidentschaft in einer erweiterten Europäischen Union* (Wien: Peter Lang, 2005); Andreas Maurer, „Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 139–156; Petr Kaniok, „Předsednictví Rady Evropské unie. Billboard pro evropskou integraci?“, *Mezinárodní vztahy* 43, č. 2 (2008): 25–38; Jonas Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006); Rüdiger K. W. Wurzel, „The EU Presidency: Honest broker or driving seat? An Anglo-German comparison in the environmental policy field“, London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, October 2004, http://www.agf.org.uk/cms/upload/pdfs/R/2004_R1258_eu_presidency.pdf (staženo 12. listopadu 2007); Daniela Kietz et al., eds., „Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitizes im ersten Halbjahr 2007“, *SWP Studie*, č. 9 (2007), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4315 (staženo 14. října 2007).

3 Edwards a Wallace, *Die Präsidentschaft*.

4 Niemi, *Perspektiven*.

5 Tallberg, *Leadership*.

6 Schout, „The Presidency“.

7 Westlake, „Why Presidencies“.

8 Wurzel, „The EU Presidency“.

Analýzou institucí Evropské unie se kromě zahraničních zabývají ve velké míře také čeští experti na evropské právo jako např. Veronika Outlá, Petr Pajas, Markéta Pitrová, Petr Kaniok, Naděžda Šišková a Václav Stehlík.⁹ Při posuzování postavení Rakouska v evropském rámci nelze vynechat hlavně díla rakouských politologů Michaela Gehlera, Güntera Bischofa, Antona Pelinky, Otmara Hölla, Helmuta Kramera a Paula Luifa.¹⁰ Ucelený, obsáhlý a velmi kvalitní pohled na vývoj rakouské zahraniční politiky podává innsbrucký historik Michael Gehler.¹¹

Co se týká odborného zhodnocení prvního rakouského předsednictví v roce 1998, je nutné vyzdvihnout zejména knihy Helmuta Langa¹² a rakouského diplomata Alexandra Schallenberg.¹³ Obě publikace detailně analyzují veškeré úrovně předsednictví. Zsvěčené svědectví o prvním rakouském předsednictví podal na základě působení v Bruselu, kde pobýval jako zpravodaj od roku 1995, Rakušan Michael Jungwirth.¹⁴ Kvalitní evaluační studie k roku 1998 napsali zejména politologové Margaretha Kopeinigová, Claus Giering, Sonja Puntscherová-Riekmannová, Michael Huelshoff, Harald Christian Scheu a Eva Danová.¹⁵

9 Veronika Outlá et al., eds., *Právo Evropské unie* (Plzeň: Aleš Čeněk, 2008); Petr Pajas a Tony Rossiter, *O Evropské unii* (Praha: Phare, 2000); Markéta Pitrová a Petr Kaniok, „Institut předsednictví Evropské unie – principy, problémy a reforma“, *Mezinárodní vztahy* 40, č. 3 (2005): 5–23; Naděžda Šišková a Václav Stehlík, *Evropské právo 1. Ústavní základy Evropské unie* (Praha: Linde Praha, 2007).

10 Günter Bischof et al., eds., *Austrian Foreign Policy in Historical Kontext* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2006); Otmar Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, in *Europäisierung der österreichischen Politik. Die Konsequenz der EU-Mitgliedschaft*, ed. Heinrich Neisser a Sonja Puntscher-Riekmann (Wien: WUV-Univ.-Verl., 2002), 369–395; Helmut Kramer, „Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005)“, in *Politik in Österreich: Das Handbuch*, ed. Herbert Dachs et al. (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2006), 807–837; Paul Luif et al., eds., *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union* (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2007).

11 Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besetzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Band 2 (Wien: Studien Verlag, 2005).

12 Lang, *Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft*.

13 Alexander Schallenberg, *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998* (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1999).

14 Michael Jungwirth, *Im Chefsessel Europas. Österreich als Ratspräsidentschaft der EU* (Graz, Wien, Köln: Verlag Studia, 1998).

15 Margaretha Kopeinig, „Erste österreichische EU-Präsidentschaft: ‚Zeit des Übergangs‘“, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1998* (Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts- Verlagsbuchhandlung GmbH, 1998), 62–79; Claus Giering, „Zwischenschritte für Europas Zukunft – die Bilanz der ersten EU-Ratspräsidentschaft“, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1998* (Wien: Wilhelm Braumüller Universitäts- Verlagsbuchhandlung

Při analýze druhého rakouského předsednictví v roce 2006 nelze opomenout práci rakouského diplomata Gregora Woschnagga a dalších autorů,¹⁶ která vzhledem k aktivnímu nasazení autora během předsedání Unii poskytuje vedle odborného popisu různých témat evropské agendy také pohled do zákulisních jednání Rady. Kromě toho kniha obsahuje také řadu interview s předními evropskými politiky. Cenným zdrojem pro zhodnocení rakouské role v čele EU v roce 2006 jsou také hodnotící politologické studie Johannese Pollaka, Othmara Karase, Sonji Puntsherové-Riekmannové spolu s Isabellou Eiseltovou a Monikou Mokreovou, Elizabeth Fissbergerové-Tiché, Almuta Metz s Kristinou Notzovou a Simona Gruber a spolu s Andrease Maurerem a Kaiem Olafem Langem.¹⁷

Ačkoliv nebylo téma rakouského předsednictví v české literatuře doposud komplexněji zpracováno, lze v souvislosti s ním poukázat na přílohy českých odborných periodik *Mezinárodní vztahy* a *Mezinárodní politika*, kde se objevily závěrečné zprávy a pracovní, respektive operační programy jednotlivých předsednictví. Bez těchto a dalších primárních zdrojů se při psaní publikace takového charakteru nelze obejít, přičemž tyto dokumenty zpravidla představují jedinečný pramen detailních informací o změnách v evropských politikách dosažených během půlroku předsednictví. Uveďme zde jako příklad také zahraničněpolitické dokumenty rakouského Ministerstva zahraničních věcí (např. *Außenpolitischer Bericht*), vydávané každoročně. V této souvislosti je ovšem důležité upozornit na opatrnost při zohledňování těchto zdrojů. Jelikož uvedené

GmbH, 1998), 1–24; Sonja Puntsher-Riekmann, „Management gegen Vision?“, *Die Union. Vierteljahrszeitschrift*, č. 2 (1998): 31–42; Michael G. Huelshoff, „Austria as European Council President: A Comparative Analysis“, in *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, ed. Michael Gehler et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2003), 67–83; Harald Ch. Scheu a Eva Danová, „Rakouské předsednictví v Radě EU“, *Mezinárodní politika* 23, č. 3 (1999): 17–18.

¹⁶ Gregor Woschnagg, Werner Mück a Alfred Payrleitner, *Hinter den Kulissen der EU. Österreichs EU-Vorsitz und die Zukunft Europas* (Wien: Styria Verlag, 2007).

¹⁷ Pollak, „Zwischen Management“; Othmar Karas, „Die österreichische Ratspräsidentschaft der EU 2006. Von der Reflexion zur Aktion“, in *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2006* (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 2007), 515–532; Sonja Puntsher-Riekmann, Isabella Eiselt a Monika Mokre, „Ein ehrlicher Makler in schwierigen Zeiten. Die österreichische Präsidentschaft der Europäischen Union“, *Notre Europe*, č. 44 (2005), <http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud46-de.pdf> (staženo 12. prosince 2007); Elisabeth Tichy- Fissberger, „Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft im Überblick“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, č. 2 (2007): 167–184; Almut Metz a Kristina Notz, „So klingt Europa. Eine Bilanz des österreichischen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 2006“, *CAP Analyse*, č. 3 (August 2006), <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/Metz%202006.pdf> (staženo 5. 12. 2007); Gruber, Lang a Maurer, „Aufräumarbeiten“.

primární dokumenty vydávají přímí aktéři předsednictví, nelze jim odepřít jistou dávku zájmu o pozitivní náhled na úřadování Rakouska v čele EU. To platí také o pracích diplomatů z Ministerstva zahraničních věcí Alexandra Schallenbergera a Gregora Woschnagga.

Kvalitativní výzkum publikace obohacuje forma expertního interview, které se zaměřuje na přímé účastníky předsednictví: tzv. insidery, tedy na státní zaměstnance ministerstev, kteří disponují interními informacemi. Doplnují tak svým osobním pohledem odborné hodnocení úspěšnosti a slabých stránek předsednictví. V případě této práce se jednalo výhradně o diplomaty z rakouského Ministerstva zahraničních věcí. Interview bylo provedeno s rakouským velvyslancem Rakouska při EU v období 1997–2001 Michaelem Schwarzingerem a s evropským korespondentem Andreasem Rieckenem. Dotazník shodného formátu, jako tomu bylo u uvedených interview, vyplnili elektronicky Karl Prummer z referátu pro Evropskou bezpečnostní politiku, další rakouský diplomat, který si nepřál být jmenován, a skupina expertů z oddělení pro evropské záležitosti. Tento a Prummerův dotazník je součástí publikace.¹⁸

Kromě uvedeného je nutné vysvětlit dva pravděpodobně zavádějící termíny. Rada EU, pro jejíž označení se používá také jednoslovný výraz „Rada“ nebo „Rada ministrů“, je centrálním hybatelem předsednické role. Vedle ní se v souvislosti s řízením Unie užívá také termínu Evropská rada, tzn. vrcholné zasedání hlav států a předsedů vlád. Dalším podobným odborným výrazem, který je potřeba důrazně oddělit, je Rada Evropy. Tato instituce nesouvisí s projektem EU. Poněkud nejasné může být také označení „předsedající země“, „předsednická úloha“ apod. Proto je nutné uvést, že pro účely této práce se tento termín vztahuje pouze na předsednictví v Radě Evropské unie.

18 Je nutné zdůraznit, že v případě realizovaných interview a vyplněných dotazníků se jedná o soukromé vyjádření přímých účastníků rakouského předsednictví v Radě EU, nikoliv o oficiální stanovisko Ministerstva zahraničních věcí Rakouské republiky.

2. Postavení Rakouska v Evropě

Rakousko patří mezi menší státy středoevropského regionu, ale pokud vezmeme v úvahu poválečný vývoj druhé rakouské republiky, lze ho v evropském rámci vedle značné hospodářské vyspělosti označit také za významného zahraničněpolitického aktéra. Ačkoliv vstoupil tento malý stát do Evropské unie až v polovině 90. let 20. století, nelze ho striktně oddělit od projektu poválečného evropského sjednocování. Jak ukáže následující rozbor rakouské zahraniční politiky po druhé světové válce, Rakousko se i přes jistá mezinárodněpolitická omezení postupně, můžeme říci až nevyhnutelně, stále více přibližovalo k evropskému integračnímu uskupení. Toto úsilí bylo dovršeno 1. ledna 1995. S ohledem na druhé rakouské předsednictví v Radě EU v roce 2006 je součástí této kapitoly i bilance dosavadního rakouského členství v Evropské unii. Kromě toho je nutné upozornit rovněž na určitá rakouská specifika, která mohou ovlivňovat rozhodování státu v rámci integračních struktur. Na základě analýzy výše uvedených bodů lze poté vhodným způsobem vymezit postavení Rakouska v evropském rámci.

2.1 Vývoj zahraniční politiky po druhé světové válce

Pro kvalitnější vymezení postavení Rakouska v Evropě je nutné v základních bodech ozřejmit vývoj zahraniční politiky druhé rakouské republiky, neboť celá řada přelomových událostí nalézá své opodstatnění i dnes. Nejvhodnějším způsobem pro přehledný rozbor tohoto vývoje se jeví rozdělení poválečného období na šest časových etap: 1. Vstříc Státní smlouvě 1945–55. 2. Emancipace a integrace 1955–68. 3. Globalizace 1968–84. 4. Orientace na Evropské společenství 1983–89. 5. Cesta do Bruselu 1989–95. 6. Členem EU od 1995.

2.1.1 Vstříc Státní smlouvě 1945–55

Po skončení druhé světové války se zahraniční politika rakouského státu utvářela dosti obtížně, což bylo dáno okupací Rakouska spojeneckými silami Spojených států amerických, Velké Británie, Francie a Sovětského svazu. Vítězné mocnosti vojensky kontrolovaly rakouské území a řídily jeho politiku dle svých zájmů. Úsilí o oslabení této závislosti se tak stalo prvním velkým úkolem Vídně, přičemž zčásti se to podařilo již přijetím Kontrolních dohod.¹ Životní prioritou rodící se rakouské diplomacie a vůbec celého státu bylo překonání mezinárodní izolace a vybudování nezávislého a suverénního státu.² Vůči vý-

¹ Kramer, „Strukturenentwicklung“, 810–811.

² Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 998.

chodním evropským zemím se Rakousko jako první oběť fašistické agrese vymezilo účastí na Marshallově plánu³ (European recovery program), a zároveň tak dalo jasně najevo záměr orientovat svou ekonomiku směrem na západ.⁴ I přes nedostatek administrativních a personálních zdrojů se Rakousko snažilo ještě před dosažením plné suverenity vstoupit do mezinárodních organizací a obnovit síť diplomatického zastoupení ve světě.⁵

Flexibilní, konstantní a obratná politika, podpořená vnitropolitickou shodou o základním směřování vídeňské zahraniční politiky, významnou měrou přispěla k dosažení plné suverenity deset let od konce druhé světové války. S podpisem *Státní smlouvy* 15. května 1955 a vyhlášením „trvalé“ neutrality 26. října 1955 opustil Rakousko poslední cizí voják.⁶ Na tomto úspěchu rakouské diplomacie se značným způsobem podepsala prozíratelnost politických představitelů této země, kteří využili politických změn ve světě a sporů mezi okupačními mocnostmi v rámci studené války.⁷ Poměrně složitou otázkou, která výrazně formovala rakouskou zahraniční politiku již od 50. let 20. století, se stalo zapojení do rodícího se procesu evropské integrace. Realita okupačního režimu a závislosti na spojencích ovšem takový záměr znemožnily.⁸ Rakousko se prozatím smířilo se zřízením Stálé mise při Vysokém úřadu Evropského společenství uhlí a oceli ESUO v roce 1953.⁹ Už v této době se však objevily hlasy, že absence členství v evropských integračních strukturách hospodářsky diskriminuje slabé Rakousko a zamezuje mu podílet se na rozhodnutích, které jsou z jeho pohledu zásadní.¹⁰

2.1.2 Emancipace a integrace 1955–68

Pětapadesátým rokem počínaje se začala psát nová kapitola samostatné rakouské republiky. „Věčně“ zavázání se k neutralitě, od počátku koncipované podle švýcarského vzoru, usnadnilo přijetí Rakouska do Organizace spojených

3 Rakousko, jako jediná země zčásti okupovaná Sovětským svazem, obdrželo největší objem subvencí v přepočtu na jednoho obyvatele.

4 Paul Luif, „Der lange Weg nach Brüssel“, in *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, ed. Paul Luif et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2007), 61.

5 Kramer, „Strukturentwicklung“, 810–811.

6 Paul Luif, „Austria: The Burdens of History“, in *Small states in world politics. Explaining Foreign Policy Behavior*, ed. Jeanne A. K. Hey et al. (Boulder, London: Lynne Rienner Publisher, 2003), 96.

7 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 997.

8 Thomas Angerer, „Regionalization and Globalization in Austrian Foreign Policy since 1918“, in *Austria in the European Union*, ed. Günter Bischof et al. (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2002), 35.

9 Luif, „Der lange Weg“, 62.

10 Angerer, „Regionalization“, 35.

národů v roce 1955 a o rok později do Rady Evropy.¹¹ Vídeň se tak jasně přihlásila k demokratickému Západu.¹² Nebojácné vystupování během maďarské krize v roce 1956 zvýšilo mezinárodní image mladého rakouského státu a prokazovalo růst zahraničněpolitického sebevědomí. Vídeň se nebála riskovat ani zhoršení vztahů se Sovětským svazem a Spojenými státy. Rakousko však i nadále důsledně pracovalo na zlepšení své mezinárodní pověsti, což se mu dařilo jak pořádáním četných mezinárodních konferencí a usidlováním mezinárodních organizací na rakouském území, tak i účastí na mírových misích OSN v 60. letech (Kongo, Kypr). Významným rokem zahraničněpolitického vývoje druhé rakouské republiky a zároveň dalším potvrzením znovunabytého sebevědomí se stalo osamostatnění Ministerstva zahraničních věcí v roce 1959.¹³ Do té doby řešila otázky zahraniční politiky k tomuto účelu určená sekce Úřadu kancléře (*Bundeskanzleramt*).

Krokem z izolace a prozatímní náhradou za členství v Evropském společenství, které bylo v rozporu s rakouskou neutralitou, se stalo založení Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) v roce 1959, mezi jehož zakládající členy Rakousko také patřilo.¹⁴ Tím se na nějakou dobu vyřešilo dilemma ohledně otázky, jak skloubit evropskou ekonomickou integraci s rakouskou neutralitou. A nejen to: podle pozdějšího prohlášení z června 1961 zamýšlelo ESVO koordinovat jednání s Evropským hospodářským společenstvím (EHS) za účelem získání co nejlepších přístupových podmínek pro své členy.¹⁵ Takový postoj přirozeně odpovídal i rakouským zájmům. Zde je ovšem namístě připomenout, že rakouské členství v ESVO nakonec nenaplnilo roli pouhé „předsíně“ k EHS, nýbrž se stalo řešením na dlouhá léta.¹⁶

Vedle zamítavého stanoviska Sovětského svazu lze uvést také další důvody (protekcionalismus, zdrženlivost SPÖ, podpora maďarského povstání roku 1956),¹⁷ které vedly k tomu, že Rakousko po důkladném zvážení přihlášku k členství v Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO) v roce 1956 nepodal.¹⁸ Nicméně rakouské vládě se v květnu 1956 podařilo uzavřít s ESUO dohodu o celních tarifech.¹⁹ Jednání o uzavření asociační dohody s EHS, kte-

11 Kramer, „Strukturentwicklung“, 811.

12 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 998.

13 Kramer, „Strukturentwicklung“, 812–813.

14 Angerer, „Regionalization“, 37.

15 Michael Gehler, *Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart* (Innsbruck, Wien: Studien Verlag, 2006), 100.

16 Luiß, „Der lange Weg“, 62.

17 SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs – Sociálnědemokratická strana Rakouska.

18 Angerer, „Regionalization“, 36.

19 Luiß, „Der lange Weg“, 62.

rá započala v prosinci 1961, ztroskotala opět na odmítavém postoji Sovětského svazu, který tento krok interpretoval jako odklon od rakouské neutrality, a s konečnou platností i v roce 1967 na italském vetu kvůli jihotyrolskému problému.²⁰ Určitou roli sehrála v této záležitosti i francouzská politika beroucí ohled na Sovětský svaz.²¹ Vyřešení jihotyrolské otázky se tak stalo nutným předpokladem rakouského vstupu do evropských integračních uskupení.²²

2.1.3 Globalizace 1968–84

Období let 1968–84 se neslo ve znamení „globálně zaměřené zahraniční a neutrální politiky“ rakouského ministra zahraničí Bruna Kreiského, který navázal na svého profesního kolegu Kurta Waldheima. Pod taktovkou sociálního demokrata Kreiského zesílilo rakouské Ministerstvo zahraničních věcí četnost bilaterálních styků a „diplomacií návštěv“ upevnilo postavení Vídně ve světě.²³ Aktivní neutrální politika nového rakouského ministra zahraničí znamenala však do jisté míry také odklon od neutrality podle „švýcarského modelu“.²⁴

Jak ukázal další vývoj, činnost rakouské diplomacie měla za následek významné pokroky v evropském postavení Rakouska. V roce 1969 Rakousko společně s Itálií vyřešilo jihotyrolský problém, vedle vztahu k EHS nejzávažnější zahraničněpolitickou nesnáz této etapy.²⁵ Normalizace rakousko-italských vztahů se následně projevila také v uzavření *Dohody o volném obchodu* mezi Rakouskem a Evropským hospodářským společenstvím v roce 1972.²⁶ Lze doplnit, že uzavření této smlouvy výrazně napomohla jak rakouská obava vyplývající z postavení malého státu uvnitř rozdělené Evropy, tak i ekonomické, sociální a politické důvody.²⁷ Zásadním přínosem *Dohody o volném obchodu* byla skutečnost, že rakouský export měl od této chvíle volný přístup na trh Evropského hospodářského společenství, a to i bez vstupu do evropských integračních struktur.²⁸ Kromě toho Rakousko svým aktivním přístupem spolu

20 Kramer, „Strukturentwicklung“, 815.

21 Luiß, „Der lange Weg“, 65.

22 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 1000.

23 Kramer, „Strukturentwicklung“, 814–816.

24 Waldemar Hummer, „Österreich zwischen Neutralität und Integration. Völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Implikationen einer Mitwirkung Österreichs in Systemen sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Integration“, in *Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner*, ed. Matthias Pape et al. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000), 242.

25 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 1000.

26 Kramer, „Strukturentwicklung“, 817.

27 Angerer, „Regionalization“, 45.

28 Anton Pelinka a Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends* (Wien: Facultas Verlags- und Buchhandels AG, 2003), 240.

s dalšími evropskými neutrálními státy významným způsobem přispělo k přijetí *Závěrečného aktu* Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě v létě roku 1975.²⁹

Celkově lze považovat 70. léta 20. století za nejúspěšnější éru rakouské zahraniční politiky, neboť Rakousko se stalo „miláčkem všech“ a plnilo funkci „mostu mezi Východem a Západem“.³⁰ Během tohoto období zaznamenalo Rakousko také výrazný úspěch na půdě Organizace spojených národů (OSN), když byl Kurt Waldheim jmenován generálním tajemníkem, celkem na dvě funkční období. Ministr zahraničí Kreisky pokračoval v aktivní neutrální politice, navrhoval nové iniciativy a těžil z neutrální pozice Rakouska při urovnávání mezinárodních konfliktů, především mezi Izraelem a Palestinou. Později se ovšem situace změnila. Výrazná podpora práva na sebeurčení palestinského lidu ze strany Rakouska, která se neshodovala s představami Washingtonu na řešení konfliktu, způsobila opětovnou krizi se Spojenými státy. Ačkoliv se rakouskému kancléři později podařilo zlepšit rakousko-americké vztahy, jeho aktivní neutrální politiku začal omezovat odmítavý postoj vnitropolitické opozice. Prohrané parlamentní volby na jaře 1983 poté ukončily tzv. Kreiského éru.³¹ Podle některých autorů neodpovídala zahraniční politika tohoto období reálnému postavení a politickému významu Rakouska v Evropě a ve světě.³² Nicméně upřít Kreiskému velkou zásluhu na pozitivním hodnocení globální neutrální politiky a zvýšení image rakouského státu ve světě nelze.³³

2.1.4 Orientace na Evropské společenství 1983–89

Charakteristickým rysem rakouské zahraniční politiky v 80. letech byla výrazná změna orientace a priorit směrem k Evropskému společenství.³⁴ Kromě toho se rakouská diplomacie více zaměřila také na vztahy se státy střední a východní Evropy.³⁵ Zásadní zahraničněpolitický předěl ovšem nastal především v postupném odklonu od Kreiského aktivní politiky k „realistické zahraniční a neutrální politice“. Zřetelně se to projevilo hlavně v ústupu a oslabení politického profilu Rakouska v oblastech, na které se rakouský ministr zahraničí zamě-

29 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 817.

30 Günter Bischof a Michael Gehler, „Austrian Foreign Policy after World War II“, in *Austrian Foreign Policy in Historical Kontext*, ed. Günter Bischof et al. (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2006), 6.

31 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 817–821.

32 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 1002.

33 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 817–821.

34 *Ibid.*, 820.

35 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 379.

řoval.³⁶ Změna v zahraničně-politickém směřování k Evropě souvisela zvláště se vznikem nové koalice lidovců a sociálních demokratů v roce 1986, kdy post ministra zahraničí převzala proevropská Rakouská strana lidová (ÖVP).³⁷ Již na počátku vlády tak velká koalice označila přibližování k Evropskému společenství (ES) za „centrální zájem rakouské zahraniční a zahraničně-hospodářské politiky“. Nicméně pro takový záměr bylo nutné získat širokou podporu na domácí půdě. Jako první se na stranu zastánců vstupu do ES postavil Svaz rakouského průmyslu v květnu 1987, který po právní analýze dokumentů nenalezl zásadní rozpor mezi členstvím v evropských integračních uskupeních a rakouskou neutralitou. Dále se připojila rakouská Spolková hospodářská komora. V lednu 1988 se pro plné členství v EU vyslovalo rovněž spolkové vedení strany ÖVP. Když se k této otázce později kladně vyjádřily i rakouské odbory a prezidium SPÖ, tak v dubnu 1989 již nic nestálo v cestě podání přihlášky o členství v Evropském společenství. Nutno dodat, že ani z Moskvy se tentokrát neozvaly mimořádně odmítavé reakce.³⁸

Po prudkých vnitropolitických debatách podal 17. června 1989 rakouský ministr zahraničí Alois Mock přihlášku ke vstupu do ES. Lze konstatovat, že novému koncipování evropského směřování země napomohly zejména externí a interní rámcové podmínky v 80. letech. V této souvislosti je třeba si uvědomit, že Rakousko podání přihlášky ke vstupu nekonzultovalo s ostatními evropskými neutrálními státy (Švýcarskem, Finskem a Švédskem), se kterými obvykle koordinovalo politiku přibližování se k nebo spolupráce s Evropským společenstvím. Vídeň se v tomto případě rozhodla pro samostatnou „sólovou“ akci, pro kterou se vžil termín „Alleingang nach Brüssel“. Pravděpodobně hlavní příčinou tohoto kroku byla především hospodářská strukturální krize, která Rakousko zasáhla na přelomu let 1983 a 1984.³⁹ Dále si vedle modernizace hospodářství od přijetí do ES slibovali rakouští politici také strukturální reformu společenského a politického systému.⁴⁰ Mezi další důvody, které poháněly rakouskou integrační politiku, lze zařadit i krizi rakouské identity.⁴¹ Tu způsobily jak četné skandály na domácí politické scéně, tak především „Waldheimova aféra“, která vyvolala mezinárodní debatu o válečné minulosti rakouského uchazeče

36 Kramer, „Strukturentwicklung“, 821.

37 Heinz Gärtner, Otmár Höll a Paul Luif, „Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik“, *Österreichische Sicherheitspolitik- und Verteidigungspolitik*, č. 1 (Jänner 2005): 10, http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/15_0105_akteur_03.pdf (staženo 13. 1. 2008).

38 Luif, „Der lange Weg“, 78–82.

39 Kramer, „Strukturentwicklung“, 822.

40 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 1006–1007.

41 Kramer, „Strukturentwicklung“, 822.

o prezidentský post a „vážně poškodila a omezila“ rakouskou zahraniční politiku.⁴² Značným motivačním faktorem pro vstup do ES byla dle názoru četných expertů také touha Rakouska skutečně patřit do rodiny demokratických států, a dostat se tak ze zahraničněpolitické izolace a zmírnit důsledky mediální kampaně týkající se válečné minulosti rakouského prezidenta.⁴³ V tomto výčtu nelze vynechat ani angažovanost představitelů rakouských západních spolkových zemí, které měly vzhledem ke své ekonomické orientaci zásadní zájem na ekonomické integraci Rakouska do Evropského hospodářského prostoru.⁴⁴

2.1.5 Cesta do Bruselu 1989–95

Není sporu o tom, že konec studené války rozšířil manévrovací prostor zahraniční politiky rakouského státu a měl za následek také postupnou změnu interpretace jeho neutrality.⁴⁵ Současně se rakouská diplomacie ocitla před novými výzvami danými změnou mezinárodněpolitického uspořádání světa. Vzhledem k těmto skutečnostem Rakousko nově upravilo koncepci své zahraniční a bezpečnostní politiky.⁴⁶ Přístupová jednání o rakouském vstupu do Evropské unie začala 1. listopadu 1993 a již v únoru 1995 se je podařilo dotáhnout do konce přijetím posledních citlivých vyjednávacích kapitol. Mezi ně patřila zejména otázka slučitelnosti rakouské neutrality se zásadami Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), tranzitní otázka a pravidla upravující postavení rakouských zemědělců.⁴⁷ Složitá jednání o zemědělském sektoru vyústila v kompromis o vyrovnávacích platbách na čtyřleté období a v rámci pravidel vnitřního trhu dostalo Rakousko výjimku v podobě sedmileté ochranné lhůty pro volný pohyb osob. Nicméně v tranzitní otázce, která se dotýkala především spolkové země Tyrolska, rakouští vyjednávači neuspěli: prodloužení smlouvy o dopravě mezi Rakouskem a EU z roku 1993⁴⁸ nebylo zahrnuto do přístupové

42 Během předvolební kampaně v roce 1986 zveřejnil rakouský magazín *Profil* článek pojednávající o tom, že kandidát na úřad spolkového prezidenta Kurt Waldheim, světoznámý diplomat a bývalý generální tajemník OSN, ve svém životopise zamlčel členství v SA a NSDAP. Ačkoliv Waldheim vše popíral a celá záležitost vyvolala ostrou mezinárodní kritiku, byl nakonec zvolen rakouským prezidentem. Kromě následné diplomatické izolace Rakouska ze strany mezinárodního společenství spustila tato aféra také diskusi o rakouské nacistické minulosti.

43 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 823.

44 Luif, „Der lange Weg“, 79.

45 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 810.

46 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 369.

47 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 82.

48 Bilaterální dohoda Rakouska a Evropského společenství o regulaci tranzitní dopravy přes rakouské území (60 % redukce emisí při uplatnění „systému ekologických bodů“).

smlouvy.⁴⁹ Spornou otázku účasti na SZBP vyřešila za Rakousko Evropská komise, když rakouský vstup do EU podmínila jeho souhlasem s budoucím vývojem této politiky. Výsledkem tohoto tlaku bylo rakouské vládní prohlášení, že „se Rakousko bude v rámci EU aktivně a solidárně podílet na budování a fungování nového evropského bezpečnostního pořádku“.⁵⁰ Dále s ohledem na sociální partnerství uzavřely rakouské vládní strany v roce 1994 tzv. *Evropskou dohodu*, která zajišťovala participaci sociálních partnerů na rozhodovacím procesu EU.⁵¹

Vstup do Evropské unie měl značný dopad na rakouské právo, což se promítlo i do přijetí novely ústavního zákona. Avšak nabytí její platnosti bylo podmíněno pozitivním výsledkem rakouského referenda.⁵² Jádrem nové zákonné normy byl nový oddíl pod názvem *Evropská unie*, který obsahuje celkem šest článků. První z nich (23a) upravuje volby do Evropského parlamentu, zatímco další dva (23b a 23c) předepisují pravidla pro veřejné zaměstnance a nominování rakouských zástupců v rámci evropských integračních struktur. Články 23d a 23e začleňují do rozhodování v rámci EU zástupce zemí, obcí a obou komor parlamentu. Poslední článek (23f) poté povoluje Rakousku účast na SZBP a Petersbergských úkolech.⁵³

Z uvedených článků novely rakouské ústavy lze vyzdvihnout především oddíl 23e, který vládě při jednání a hlasování v EU ukládá povinnost⁵⁴ řídit se stanoviskem Národní rady. V praxi se ovšem toto ujednání příliš neosvědčilo, neboť fixní vyjednávací pozice oslabovala postavení rakouských představitelů na unijní úrovni. Jisté úpravy bylo nutné provést také v institucionální rovině rakouského parlamentu. Na základě nedostatečného zpracovávání stále více narůstajícího objemu evropských politik byl v listopadu 1999 při Hlavním výboru Národní rady zřízen „Podvýbor pro EU“. Později vznikl při stejné instituci také komitét, který měl na základě ministerských zpráv za úkol informovat členy parlamentu o důležitých unijních zasedáních a Evropských radách.⁵⁵

49 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 778–780.

50 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 825.

51 Gerda Falkner, „The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies“, *European Integrating online papers*, č. 2 (December 2001): 7, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-013.pdf> (staženo 18. ledna 2008).

52 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 789.

53 Theo Öhlinger, „Die Europäisierung des österreichischen Rechts“, in *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, ed. Paul Luif et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2007), 117.

54 Pouze při naléhavém případě v oblasti zahraniční a integrační politiky takové pravidlo neplatí.

55 Paul Luif, „Von Beitrittskandidaten zu vollwertigen EU-Mitgliedern“, in *Österreich, Schweden, Finnland. Zehn Jahre Mitgliedschaft in der Europäischen Union*, ed. Paul Luif et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2007), 105.

Referendum o vstupu do Evropské unie, které se konalo 12. června 1994, mělo posvětit veškeré tyto změny, a završit tak přístupový proces Rakouska do evropského integračního uskupení. Lidové hlasování skončilo i přes odmítavý postoj Svobodomyšlné strany Rakouska (FPÖ),⁵⁶ většiny členů strany Zelených a části médií příznivým výsledkem.⁵⁷ Vedle rakouského a Evropského parlamentu tak členství Rakouska v Evropské unii schválilo 66,6 % Rakušanů.⁵⁸ Za tímto výsledkem stojí podle Gehlera pozitivní obraz EU u veřejnosti, jednota vládní koalice, podpora nejdůležitějších rakouských médií, nejednotný postoj oponentů vstupu, vytlačení problematických otázek z diskuse o vstupu, tradice víry ve vrchnost a autoritu, důvěra Rakušanů v názor politických stran a snaha překonat následky Waldheimovy aféry.⁵⁹

2.1.6 Členem EU od 1995

Lze konstatovat, že vstupem do Evropské unie se zahraniční politika alpského státu transformovala v „evropskou vnitřní politiku“.⁶⁰ Dle expertů na evropskou politiku Rakouska ukončilo členství v evropských integračních uskupeních rovněž nezávislost rakouské zahraniční politiky. Na druhou stranu je ovšem třeba říci, že jako člen Unie mělo Rakousko větší zahraničněpolitické možnosti, především ve třetím světě.⁶¹ V prvních letech členství se Vídeň koncentrovala především na adaptaci na rozhodovací mechanismy a pravidla daná systémem evropských smluv.⁶² Mezi problematické otázky se v tomto směru řadila hlavně témata jako energetická a dopravní politika, sociální a zaměstnanecká politika, zdravotnictví a ochrana spotřebitelů.⁶³ Navzdory těmto potížím však lze ocenit pokroky Rakouska dosažené v rámci Schengenského systému. V této oblasti bylo dokonce vydáváno za vzorového žáka EU.⁶⁴ V otázce stávajícího rozdělení moci v Evropské unii měla Vídeň zásadní zájem na udržení postavení malých států a současně na posílení role unijních institucí.⁶⁵

V podstatě ihned po kladném výsledku referenda o vstupu do EU, ovšem ke škodě Rakouska, vystoupily na povrch značné kompetenční spory týkající se

56 FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs – Svobodomyšlná strana Rakouska.

57 Anton Pelinka, „Europa und die österreichische Identität“, in *Österreich – von der Monarchie zum EU-Partner*, ed. Matthias Pape et al. (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000), 78.

58 Kramer, „Strukturentwicklung“, 826.

59 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 791–792.

60 Kramer, „Strukturentwicklung“, 829.

61 Gärtner, Höll a Luif, „Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik“, 10–11.

62 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 914.

63 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 375.

64 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 914.

65 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 375.

utváření evropské politiky. Předmětem dlouhodobých disputací byla také nová role neutrality a budoucí směřování bezpečnostní politiky Rakouska.⁶⁶ Vnitropolitické rozepře o koncipování evropské politiky předznamenal již „Korfský incident“ v létě 1994,⁶⁷ kdy rakouský prezident Thomas Klestil neuspěl při své snaze mít větší vliv na rozhodování o zahraniční politice Rakouska.⁶⁸ Otázka primární odpovědnosti za její evropský rozměr byla také jádrem sporu mezi vládními stranami. Lidovci, kteří spravovali Ministerstvo zahraničních věcí, prosazovali vedoucí úlohu tohoto úřadu. Jejich koaliční partner, sociální demokraté, oproti tomu Úřad spolkového kancléře. Na základě koaliční dohody z roku 1994 měl Rakousko v Radě všeobecných záležitostí zastupovat ministr zahraničí, přičemž o zásadních otázkách evropské politiky měla rozhodovat spolková vláda na návrh kancléře a ministra zahraničí.⁶⁹ Jak se ale ukázalo, ani takto sjednaná dohoda nezabránila stranické rivalitě při formulování evropské politiky. Nutno dodat, že absence vnitropolitické shody v tomto rámci omezovala aspirace Vídně na úspěšnou integrační politiku.⁷⁰ Změna nastala až se vznikem nové koalice ÖVP a FPÖ v roce 2000, kdy jak Ministerstvo zahraničních věcí, tak i Úřad kancléře kontrolovali lidovci. Lze konstatovat, že obsazení obou institucí jednou politickou stranou zvýšilo akceschopnost rakouské zahraniční politiky.⁷¹ Kromě toho *Zákon o spolkových ministerstvech* v roce 2000 a jeho novela o tři roky později vyjasnila resortní kompetence i pro další volební období.⁷²

Stranou pozornosti nemůže v otázce vstupu Rakouska do Evropské unie zůstat ani postavení spolkových zemí. Ztrátu části pravomocí, o které přišly následkem začlenění do evropského integračního prostoru, měla nahradit reforma rakouského federalismu. Ačkoliv se kvůli rozdílným názorům na její podobě neuskutečnila, mají spolkové země v evropském rámci právo přímé účasti na jednáních o legislativě dotýkající se jejich zájmů. Jinak je tomu u rakouského parlamentu. Ten je i přes výše uvedené koordinační změny považován s ohle-

66 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 830.

67 Kompetenční spor o to, kdo na ostrově Korfu při summitu EU dne 24. července 1994 podepíše přístupovou smlouvu Rakouska k EU. Hlavními aktéry byli ministr zahraničí Alois Mock, kancléř Franz Vranitzky a prezident Thomas Klestil.

68 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 794–795.

69 Luif, „Von Beitrittskandidaten“, 101.

70 Kramer, „Strukturenentwicklung“, 830.

71 Martin Lugmayr, „Österreichische Innenpolitik und die Osterweiterung. Eine Reise durch Mitteleuropa-Nostalgie, Ost-Phobie und strukturelle Handlungszwänge eines Kleinstaats“, in *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, ed. Michael Gehler et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2003), 250–251.

72 Luif, „Von Beitrittskandidaten“, 101.

dem na začlenění Rakouska do evropského integračního procesu za „institucionálně poraženého“.⁷³

2.2 Bilance členství v Evropské unii

Dekáda rakouského členství v Evropské unii (1995–2005) představuje vhodný časový rámec pro bilanci evropské politiky Rakouska a posouzení jeho role v Evropě. V tomto rámci se lze zaměřit na obtíže, které tento alpský stát doprovázely během zapojování se do integračního procesu. Posoudit tuto otázku je důležité také vzhledem k názoru některých expertů, kteří tvrdí, že Rakušané i po deseti letech stále ještě hledají své místo v Unii.⁷⁴ Co se týká ekonomické roviny, členství v EU výrazným způsobem pomohlo rakouskému hospodářství. Tuto skutečnost dokládá zrychlený růst hrubého domácího produktu (HDP) oproti předešlému období i další ekonomické ukazatele.⁷⁵ Pod tlakem Unie Rakousko liberalizovalo státní monopoly a jeho hospodářství se stalo více konkurenceschopným. Dále zapojení rakouské ekonomiky do ujednání vnitřního trhu zvýšilo obchodní výměnu s ostatními partnery EU, zejména v oblasti exportu. V této souvislosti je vhodné připomenout, že se Rakousko vzhledem ke své hospodářské vyspělosti v Evropské unii zařadilo mezi čisté plátce.⁷⁶

Lze souhlasit s tím, že se rakouská diplomacie i přes několik výjimek zdárně adaptovala na nové mezinárodněpolitické podmínky vzniklé koncem studené války. I nadále se nesla ve znamení tradice a kultury a vykazovala schopnost přizpůsobit se novým poměrům.⁷⁷ Navzdory této skutečnosti ovšem desetileté členství v EU odhalilo v rakouské diplomacii jisté nedostatky. Do jisté míry rozpačité počínání Rakouska v tomto směru vystihl v roce 2003 Rakušan Franz Fischler, tehdejší komisař EU pro zemědělství, rozvoj venkova a rybolov: „Nastoupili jsme do vlaku do Bruselu, ale někteří z nás tam ještě nedorazili“. Jako problematický se pro Rakousko ukázal především přechod z národní úrovně na koncipování politik v rámci politické struktury a rozhodovacích mechanismů EU. Dále se to projevovalo také v neefektivním prosazování rakouských ná-

73 Falkner, „The Europeanisation“, 6–8.

74 Břetislav Dančák a Vít Hloušek, „The concept of leadership in central Europe: Discussing the Austrian and Polish cases“, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 35, č. 2 (2006): 132.

75 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 914.

76 Michael Pfaffermayer, „Austria's Performance within an Integrating European Economy“, in *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, ed. Michael Gehler et al. (Wien, Köln, Weimar: Böhlau Verlag, 2003), 216.

77 Eva Nowotny, „Diplomats: Symbol of Sovereignty became Manager of Interdependence: The Transformation of the Austrian Diplomatic Service“, in *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, ed. Günter Bischof et al. (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2006), 35–36.

rodních zájmů.⁷⁸ Dle unijních představitelů se Rakousku nepodařilo plně se v unijních strukturách usadit a profilovat se jako standardní členský stát. Dalším omezujícím faktorem evropské politiky Rakouska byly kompetenční spory rakouské vlády. Vídeň v tomto ohledu budila dojem „nespolehlivého a neseriózního partnera“.⁷⁹ Obecně byla rakouská zahraniční politika hodnocena jako značně ambivalentní, diskontinuální a bezzásadová.⁸⁰

Takové negativní zahraničněpolitické akcenty ovšem nenalézají příliš pochopení u ostatních partnerů a z dlouhodobého hlediska škodí rakouským zájmům.⁸¹ Rakousko se poté snadno ocitlo v izolaci, což jasně doložila tranzitní otázka⁸² a zčásti také uvalení sankcí na Rakousko ze strany EU v roce 2000.⁸³ Kromě toho jednání o „východním rozšíření“ posílilo mezi ostatními členskými státy vnímání Rakouska jako „tvrdohlavého a někdy až otravného“ partnera.⁸⁴ Nadto trpěla vídeňská diplomacie snahou některých členů vlády vsadit jí vlastní „personální akcenty“ a rovněž dalšími aktivitami, které se v evropském rámci neshledaly s přílišným porozuměním (např. Strategické partnerství). V roce 2002 došel rakouský politolog Höll k závěru, že Rakousko postrádá jasný zahraničněpolitický profil a na základě stranických sporů není schopno předložit vhodný koncept pro budoucí podobu své zahraniční politiky. Zmíněné nedostatky spatřuje v nedostatečné organizaci, komunikační a institucionální koordinaci rakouské administrativy a v kompetenčních konfliktech mezi politickými stranami, resorty, hlavními aktéry zahraniční politiky a veřejností.⁸⁵ Rakouská diplomacie a politika v evropských záležitostech stále trochu zaostává, což vedle uvedených faktorů způsobuje také nízká podpora členství v EU v Rakousku a „východního rozšíření“.⁸⁶

2.3 Rakousko jako „Sonderfall“

Ačkoliv se Rakousko svým poválečným vývojem příliš neliší od ostatních evropských států, je nutné věnovat jistou pozornost také některým rakouským specifikům, která mohou do jisté míry ovlivňovat jeho vyjednávací pozici při rozhodování v rámci evropských integračních struktur. S ohledem na tuto skutečnost je nutné alespoň v základu rozvést otázku rakouské neutrality, nízké

78 Kramer, „Strukturentwicklung“, 830.

79 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 386.

80 Gärtner, Höll a Luif, „Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik“, 12–13.

81 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 380.

82 Rakouská diplomacie v roce 2003 neuspěla při pokusu o prodloužení *Smlouvy o tranzitu*, a Vídeň tak byla nucena akceptovat unijní pravidla pro volný pohyb osob, služeb a zboží.

83 Gärtner, Höll a Luif, „Österreichische Außen- und Sicherheitspolitik“, 14.

84 Gehler, *Österreichs Außenpolitik*, 975.

85 Höll, „Außen- und Sicherheitspolitik“, 379–381.

86 Falkner, „The Europeanisation“, 16.