

## Österreich

PAUL LUIF

In der Nacht vom 1. zum 2. März 1994 wurden die österreichischen EU-Unterhändler, übermüdet nach einer viertägigen Verhandlungsrunde, am Flughafen Wien/Schwechat begeistert begrüßt. Stunden zuvor hatten sie, unter Führung von Außenminister Alois Mock, kurz nach Schweden und Finnland, die Verhandlungen um die EU-Mitgliedschaft politisch zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht. Die triumphale Rückkehr der österreichischen Delegation und ihr Wiederhall in den Medien erhöhte in starkem Ausmaß die Zustimmung der Bevölkerung zu einem EU-Beitritt. Die österreichische Integrationspolitik 1994/95 wurde daraufhin von der Durchführung der EU-Volksabstimmung und von der Implementierung des EU-Beitritts bestimmt.

*Die EU-Volksabstimmung*

Im Gegensatz zu den nordischen Staaten war in Österreich die Volksabstimmung rechtlich geboten, denn hier schreibt die Bundesverfassung für jede Gesamtänderung der Verfassung eine Referendum zwingend vor<sup>1</sup>. Die mit dem EU-Beitritt notwendigen Verfassungsänderungen wurden von praktisch allen Juristen als Totaländerung angesehen. Daher war die Meinung der Bevölkerung über den Beitrittsvertrag auch juristisch von ausschlaggebender Bedeutung. Die (relative) Mehrheit der Bevölkerung war seit 1987 immer für einen EG/EU-Beitritt<sup>2</sup>.

Ende 1993 war jedoch bei praktisch allen Umfragen ein Patt, wenn nicht eine knappe Mehrheit der Beitrittsgegner festzustellen. Die ersten Erfolgsmeldungen von den Verhandlungen im Dezember 1993 (Neutralität von der EU akzeptiert, Aufrechterhaltung der österreichischen Umweltstandards) führten zu einem Anstieg des Anteils der Befürworter, der seinen Höhepunkt nach dem politischen Abschluß der Verhandlungen erreichte. Die EU-Euphorie der Bevölkerung sank aber im April und Mai 1994 wieder, erst in den letzten Wochen vor der Volksabstimmung stieg die Zustimmung zum EU-Beitritt stark an. Am 12. Juni 1994, von der Regierung absichtlich zur Ausnutzung des Verhandlungserfolges und zur selben Zeit wie die Wahlen zum Europäischen Parlament angesetzt, entschied sich bei einer großen Wahlbeteiligung von 82,3% eine überraschend hoher Anteil von 66,6% der Bürger für eine EU-Mitgliedschaft.

Politisch war der Ausgang des Referendums ein Erfolg der beiden Regierungsparteien, der Sozialdemokratischen Partei (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP). Der große Verlierer der Abstimmung war der Obmann der

oppositionellen Freiheitlichen Partei (FPÖ), Jörg Haider, die führende Persönlichkeit der EU-Gegner. Von dieser Seite wurde unter dem Slogan „Österreich zuerst!“ mit ausländerfeindlichen Parolen, mit der Warnung vor der Abschaffung des Schilling, grenzenloser Kriminalität und höherer Arbeitslosigkeit gegen die EU Stimmung gemacht. Daneben sprachen sich auch die überwiegende Mehrheit der Funktionäre der Grünen und die Kommunisten gegen einen EU-Beitritt aus<sup>3</sup>.

Lange Zeit wurden die Diskussionen von den möglichen Vor- und Nachteilen eines Beitritts dominiert, wobei die Themen Wirtschaft und Umwelt im Mittelpunkt standen. In den letzten Wochen der Abstimmungskampagne gelang es der Regierung, neben den wirtschaftlichen Vorteilen eines EU-Beitritts die Fragen der Mitbestimmung in den Gremien der EU und die friedenserhaltende Rolle der EU zu aktualisieren. Neben den Regierungsparteien und dem Liberalen Forum (von der FPÖ abgespaltene kleinste Oppositionspartei) machten eine Vielzahl von Institutionen, die Sozialpartner, die Landesregierungen und die Kommunen Werbung für die EU-Mitgliedschaft. Von Bedeutung dürften auch die Aussagen „moralischer Autoritäten“, wie etwa Kardinal Franz König oder die des Wiener Bürgermeisters Helmut Zilk, gewesen sein, von denen gegen Ende der Kampagne in verstärktem Maße lauter für einen Beitritt geworben wurde<sup>4</sup>.

#### *Die Nationalratswahlen*

Die Regierung konnte den Referendumserfolg jedoch nicht in politische Münze umsetzen. Sofort nach dem EU-Referendum kam es zwischen den Regierungsparteien zu Meinungsverschiedenheiten über die Unterschriften zum Beitrittsvertrag. Außerdem stritten Bundeskanzler und Bundespräsident über die Vertretung Österreichs beim Europäischen Rat. Schließlich nahmen am Europäischen Rat in Korfu beide teil. Dort wurde auch am 24. Juni der Beitrittsvertrag unterzeichnet, allerdings nicht von der Europa-Staatssekretärin Brigitte Ederer (SPÖ), sondern von Außenminister Mock (ÖVP), der darauf bedacht war, den Beitritt zur EU als Erfolg seiner Partei zu verbuchen.

Die SPÖ hingegen weigerte sich, die Genehmigung des Beitrittsvertrages durch das Parlament vor den für den 9. Oktober 1994 angesetzten Nationalratswahlen durchzuführen, um Außenminister Mock keine zusätzliche Aufmerksamkeit vor den Wahlen zu gewähren. Die EU-Thematik wurde deshalb auch von der SPÖ weitgehend aus dem Wahlkampf ausgeklammert. Dies erwies sich als großer Fehler. Die SPÖ verlor bei den Wahlen über 7 Prozentpunkte und stellt von bislang 80 nunmehr nur noch 65 Abgeordnete. Einen Verlust von 4 Prozentpunkten und damit eine Reduzierung von 60 auf 52 Mandate mußte die ÖVP hinnehmen. Die FPÖ, der große Verlierer des EU-Referendums wenige Monate zuvor, gewann 6 Prozentpunkte, so daß ihre Mandatszähl von 33 auf 42 anstieg. Die Grünen konnten ihre Mandate von 10 auf 13 steigern und das erstmals kandidierende Liberale Forum erhielt 11 Mandate. Zum erstenmal seit 1945 hatten somit die beiden „Großparteien“ SPÖ und ÖVP – die weiterhin die Regierung

bildeten – zusammen nicht mehr die zur Verabschiedung von Verfassungsgesetzen notwendige Zweidrittelmehrheit im Nationalrat. Die Genehmigung des EU-Beitrittsvertrages war damit jedoch nicht gefährdet, da ohnehin das Liberale Forum und die Grünen nach dem deutlichen Ergebnis des EU-Referendums eine Zustimmung zugesagt hatten.

### *Die Beitrittsgesetze*

Deutliche Auswirkungen zeigte das Wahlergebnis, als die zur innerösterreichischen Durchführung des Beitrittsvertrages erforderlichen Nebengesetze verabschiedet werden mußten. Auf Druck der Oppositionsparteien mußte die Regierung dem Parlament weitreichende Mitwirkungsrechte bei der Integrationspolitik einräumen, insbesondere im Hinblick auf die Haltung der österreichischen Vertreter im Rat der Europäischen Union. Der neue Art. 23e der österreichischen Bundesverfassung lautet (Auszug):

(2) Liegt dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung eine Stellungnahme des Nationalrates zu einem Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union vor, das durch Bundesgesetz umzusetzen ist oder das auf die Erlassung eines unmittelbar anwendbaren Rechtsaktes gerichtet ist, der Angelegenheiten betrifft, die bundesgesetzlich zu regeln wären, so ist es bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union an diese Stellungnahme gebunden. Es darf davon nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen.

(3) Wenn das zuständige Mitglied der Bundesregierung von einer Stellungnahme des Nationalrates gemäß Abs. 2 abweichen will, so hat es den Nationalrat neuerlich zu befassen. Soweit der in Vorbereitung befindliche Rechtsakt der Europäischen Union eine Änderung des geltenden Bundesverfassungsrechts bedeuten würde, ist eine Abweichung jedenfalls nur zulässig, wenn ihr der Nationalrat innerhalb angemessener Frist nicht widerspricht<sup>5</sup>.

Ein ähnliches Mitspracherecht existiert für Vorhaben der EU, die in der Gesetzgebung Landessache sind. Der Bund ist an einheitliche Stellungnahmen der Bundesländer gebunden und darf ebenfalls nur aus „zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen“ davon abweichen. Diese Regelungen werden von Journalisten, aber auch von Verfassungsjuristen als zumindest dem Geist der österreichischen Verfassung (Aufhebung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive) zuwiderlaufend angesehen. Sie entspricht auch nicht dem Sinn der EU-Verträge, denn bei einer gleichlautenden Regelung in allen EU-Staaten könnte der Rat entscheidungsunfähig werden<sup>6</sup>.

Ein Sonderproblem bestand für Österreich bezüglich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). In der Schlußakte des Beitrittsvertrages befindet sich die Gemeinsame Erklärung zur GASP mit der Verpflichtung, daß „die rechtlichen Rahmenbedingungen in den beitretenden Ländern am Tag ihres Beitritts mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in Einklang stehen werden“. Nun sind Verordnungen oder Richtlinien im gemeinschaftlichen Bereich der

Union unproblematisch, da diese sowohl österreichischem Verfassungsrecht als auch dem Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität vorgehen. Beschlüsse im Rahmen der GASP haben aber keine supranationale Wirkung. Aus diesem Grund wurde ein Art. 23 f in die österreichische Bundesverfassung eingefügt (Auszug):

(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit. Dies schließt die Mitwirkung an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden<sup>7</sup>.

Österreich kann somit zumindest an wirtschaftlichen Sanktionen im Rahmen der GASP teilnehmen. Die Möglichkeit der Teilnahme an weitergehenden (auch militärischen) Maßnahmen ist umstritten. In der Regierungsvorlage wird davon gesprochen, daß der Beitritt zur EU Österreich „weder zu der Teilnahme an Kriegen verpflichtet, noch muß es Militärbündnissen beitreten oder der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet zustimmen“, daher bleibt „dieser Kernbestand der Neutralität Österreichs unberührt“<sup>8</sup>.

Auf dem Europäischen Rat in Essen legte die österreichische Bundesregierung ein „Weißbuch“ vor, in welchem sie die künftige Politik Österreichs innerhalb der EU darlegte<sup>9</sup>. Die Regierung spricht sich darin für eine Verbesserung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der EU-Institutionen aus. Weiterhin tritt sie gegen eine Verringerung des Einflusses der kleineren Mitgliedstaaten im Rat und für die Beibehaltung des Grundsatzes, daß jedes Land ein Mitglied der Kommission nominiert, ein<sup>10</sup>.

#### *Die ersten Monate als EU-Mitglied*

Da auf den meisten Gebieten, insbesondere in der Landwirtschaft, keine Übergangsfristen vereinbart wurden, übernahm Österreich ab dem 1. Januar 1995 den gesamten „acquis communautaire“. Abgemildert wurde dieser abrupte Übergang durch die seit 1. Januar 1994 bestehende EWR-Mitgliedschaft, durch welche die Übernahme vieler EU-Regelungen bereits erfolgt war. Die ersten offensichtlichen Auswirkungen des Beitritts waren die teilweise drastischen Preissenkungen auf dem Lebensmittelmarkt.

Mit dem Beitritt zur EU wurde Österreich, ebenso wie Schweden und Finnland, der Beobachterstatus bei der WEU eingeräumt. Am 9. Januar 1995 schloß sich Österreich – im Gegensatz zu Finnland und Schweden – dem Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) an. Die Bandbreite der Wechselkursschwankungen wurde mit  $\pm 15\%$  festgelegt<sup>11</sup>. Ebenfalls im Unterschied zu den beiden anderen neuen Mitgliedern unterzeichnete der österreichische Innenminister am 28. April 1995 das Schengener Abkommen. Seine Umsetzung wird aber erst in etwa zwei Jahren erfolgen<sup>12</sup>. Österreich hat damit deutlich

signalisiert, daß es bestrebt ist, im „harten Kern“ der EU-Staaten vertreten zu sein.

Die Besetzung der Österreich zustehende Positionen in den Institutionen der EU ging ohne größere Probleme vonstatten. Die Besetzung des Agrarkommissariats mit Franz Fischler, vormals österreichischer Landwirtschaftsminister, fand ein positives Echo auf EU-Ebene. In der Bundesregierung gab es aber weiterhin Diskussionen im Zusammenhang mit der EU-Mitgliedschaft. So gelang es nur unter großen Anstrengungen, ein „Sparpaket“ zur Reduzierung des Budgetdefizits zu schnüren. Österreich erfüllt nämlich seit 1994 nicht mehr die in Maastricht aufgestellten Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion. Das Defizit der öffentlichen Haushalte betrug 1994 etwa 4% und die Gesamtschulden lagen bei 64,4% des Bruttoinlandsprodukts<sup>13</sup>.

Ein zusätzlicher Konfliktpunkt bildete Anfang 1995 wiederholt das Thema Neutralität. Die Vertreter der SPÖ unterstrichen ihre Bedeutung auch innerhalb der EU, während ein Teil der ÖVP die Annäherung an die WEU (über den Beobachterstatus hinaus) und an die NATO forcierte. Schließlich wurde aber eine Einigung über die Teilnahme an der NATO-Partnerschaft für den Frieden erzielt<sup>14</sup>.

Die Inflationsrate ging in den ersten Monaten von 1995 leicht zurück, jedoch nicht in dem Maße, wie es die Bevölkerung nach den ersten spektakulären Preissenkungen erwartet hatte<sup>15</sup>. Es scheint, daß viele Händler die niedrigeren Preise nicht, oder zumindest nicht sofort, weitergegeben haben. Daher kam es zu einem Anwachsen des Einkaufstourismus in das benachbarte EU-Ausland (Deutschland und Italien). Insgesamt ist in der Bevölkerung eine Ernüchterung und ein Anstieg der skeptischen bis negativen Stimmen zur EU festzustellen. Bei einer Umfrage, durchgeführt Anfang Mai 1995, sagten 47% der Österreicher, daß sie nun bei einer EU-Abstimmung gegen den Beitritt votieren würden, nur 39% hingegen für einen Beitritt<sup>16</sup>. Hier ist jetzt die Regierung gefordert, der Ungeduld und Skepsis der Bevölkerung in ihrer Politik Rechnung zu tragen.

## Anmerkungen

- 1 Art. 44 (3) der österreichischen Bundesverfassung. Nach der Regierungsvorlage betreffend das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union (1546 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XVIII. Gesetzgebungsperiode) werden durch den EU-Beitritt das demokratische Prinzip, das rechtsstaatliche Prinzip, die Gewaltenteilung und das bundesstaatliche Prinzip abgeändert.
- 2 Zum Abschluß der Verhandlungen und zum

Referendum s. Luif, Paul: Die EFTA-Staaten und der Europäische Wirtschaftsraum, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, Bonn 1994, S. 379-388, hier S. 385/386.

- 3 Zum Verlauf der Diskussionen vor dem Referendum s. Schaller, Christian: „Ja“ oder „Nein“ zu „Europa“?, in: Pelinka, Anton (Hrsg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien 1994, S.

- 49–85, hier S. 80/81.
- 4 Ogris, Günther: Die EU-Volksabstimmung, in: Rauchenberger, Josef (Hrsg.): Entscheidung für Europa. Österreichs parlamentarischer Weg in die EU, Wien 1995, S. 36–46, hier S. 44/45.
  - 5 Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Nr. 1013/1994.
  - 6 Die in der Praxis ähnliche Vorgehensweise in Dänemark beruht auf informellen Abmachungen. S. Grillner, Stefan: Der EU-Rat an der Kandare der nationalen Parlamente, in: Neue Zürcher Zeitung v. 3. 5. 1995, S. 27.
  - 7 Bundesgesetzblatt, Anmerkung 6.
  - 8 Aus 27 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIX. Gesetzgebungsperiode, S. 8.
  - 9 Weißbuch der Bundesregierung, Wien 1994; wegen Uneinigkeit zwischen den Regierungsparteien wurde das Sozialkapitel später eingefügt.
  - 10 Weißbuch, Anmerkung 11, S. 141–143.
  - 11 Norman, Peter: EU states welcome Austria into the ERM, in: Financial Times v. 9. 1. 1995, S. 1, und Schilling nicht auf Spuren des Holland-Guldens, in: Die Presse v. 10. 1. 1995, S. 11.
  - 12 Schmid, Regula: Wien unterzeichnete Schengener Abkommen, in: Die Presse v. 29. 4. 1995, S. 4.
  - 13 Mitteilungen von Finanzminister Andreas Staribacher bei einer Round-Table-Diskussion am 28. 4. 1995 in Wien.
  - 14 Mayer, Thomas: Offiziere aus Wien ins Zentrum der Atlantiker. PfP-Schwerpunkte bei Peace-Keeping und Katastrophenhilfe, in: Der Standard v. 11./12. 2. 1995, S. 2.
  - 15 Näheres s. Pollan, Wolfgang: Zur Entwicklung der Verbraucherpreise seit dem EU-Beitritt, in: WIFO-Monatsberichte 5 (1995), S. 329–331.
  - 16 S. die Meinungsumfrage von Gallup, n = 500, nach News v. 18. 5. 1995, S. 105.

### Weiterführende Literatur

- Gerlich, Peter/Neisser, Heinrich (Hrsg.): Europa als Herausforderung. Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs, Wien 1994.
- Hummer, Waldemar (Hrsg.): Die Europäische Union und Österreich. Europarechtliche, völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Perspektiven, Wien 1994.
- Neuhold, Hanspeter: Perspectives of Austria's Membership in the European Union, in: German Yearbook of International Law – Jahrbuch für Internationales Recht 37 (1994), S. 9–39.
- Ott, Hans-Peter (Hrsg.): Österreich in der Europäischen Union. Vom Antrag zur Mitgliedschaft, Lahr/Schwarzwald 1995.
- Pelinka, Anton (Hrsg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Wien 1994.
- Rauchenberger, Josef (Hrsg.): Entscheidung für Europa. Österreichs parlamentarischer Weg in die EU, Wien 1995.
- Zemanek, Karl: Österreichs Neutralität und die GASP. Vortrag vor dem Europa-Institut des Saarlandes, Saarbrücken, den 17. Januar 1995.