

Österreich

PAUL LUIF

Der mit dem 1.1.1995 erfolgte Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hatte keine drastischen Änderungen der österreichischen Innen- oder Außenpolitik zur Folge. Die österreichische Politik im Jahre 1995 war sehr bald geprägt durch die Debatte um das Haushaltsdefizit und damit zusammenhängend die Erfüllung der „Maastricht-Kriterien“ durch Österreich. War doch der EU-Beitritt vom Willen der Regierung begleitet, daß Österreich im „Kern-Europa“ mitwirke. Das ausufernde Budgetdefizit drohte diese Absicht zu gefährden.

Vorbereitung für die Regierungskonferenz

Schon Ende Mai 1995 einigte sich die Regierung aus SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) und ÖVP (Österreichische Volkspartei, christlich-sozial/konservativ) auf „Leitlinien“ für die voraussichtlichen Themen der EU-Regierungskonferenz 1996 in Turin¹. Diese Leitlinien zeichneten sich durch eine stark auf „Vertiefung“ ausgerichtete Tendenz aus. So trat die Regierung für eine verstärkte Durchsetzung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen im Rat ein und zeigte sich gegenüber einer stufenweisen Ausweitung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments aufgeschlossen. Außerdem stellte die österreichische Regierung fest, daß „der *schrittweise Übergang zu einem gemeinschaftlichen Herangehen an außenpolitische Fragen* der Logik des Integrationsprozesses entsprechen würde“². Auch bei der dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) zielte sie auf eine verstärkte Einbeziehung gemeinschaftlicher Elemente. Da aber eine Beseitigung der Säulenstruktur in der Regierungskonferenz nicht konsensfähig wäre, akzeptierte die Regierung eine schrittweise Vorgehensweise auf diesen Gebieten.

In zwei Bereichen sah die österreichische Regierung in ihren Leitlinien keinen Spielraum: Die gegebenen Möglichkeiten der Mitgestaltung der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten seien für Österreich ein unverzichtbares Charakteristikum der europäischen Integration. Am Recht jedes Mitgliedstaats, ein Mitglied der Kommission zu nominieren, sei festzuhalten.

In den Leitlinien kam es nicht zu einer Festschreibung der Neutralität; auf Drängen der ÖVP wurde sie nicht erwähnt. Als Kompromiß mit der SPÖ wurde jedoch auf den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten – auch Österreichs – hingewiesen.

Die Kosten des Beitritts

War die Einigung über diese Leitlinien ohne größere Debatten möglich, so kam es sehr bald zu Konflikten zwischen den Regierungsparteien wegen des ausufernden Budgetdefizits. Schon Mitte 1995 wurde angedeutet, daß die Beiträge Österreichs an die EU die Konsolidierung des Budgets hemmten³. Die Kosten des EU-Beitritts im Jahre 1995 wurden auf etwa 52 Mrd. ÖS veranlagt. Davon sollte das Bundesbudget etwa 37 Mrd. ÖS tragen, die Haushalte der Bundesländer ca. 15 Mrd. ÖS. Diese Ausgaben wurden einerseits durch die Umstellung der Einfuhrumsatzsteuer, durch die Kapitaleinlage bei der Europäischen Investitionsbank und durch Zahlungen an die österreichischen Bauern verursacht. Andererseits sollten etwa 22,5 Mrd. ÖS an das EU-Budget überwiesen werden, von dort aber nur 14 Mrd. ÖS zurückfließen. Als Nettobeitrag Österreichs an das EU-Budget wurden für 1995 daher 11,5 Mrd. ÖS veranschlagt. Zumindest anfänglich schien es, daß die Österreicher beim „Anzapfen der Brüsseler Geldtöpfe langsamer vorankommen als geplant“⁴. Die hohen (Anfangs-)Kosten des EU-Beitritts werden sich in den nächsten Jahren erheblich verringern. Trotzdem wurden die Kosten von der Opposition, insbesondere vom Obmann der Freiheitlichen (FPÖ), Jörg Haider, scharf kritisiert.

Diese hohen Ausgaben trugen dazu bei, daß die Erfüllung der Maastricht-Kriterien zur Teilnahme an der Dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion für Österreich in Frage gestellt schien. So wurde für 1995 das Budgetdefizit der öffentlichen Haushalte auf über 5% geschätzt, die Gesamtverschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden auf etwa 68%⁵, beides Zahlen, die nur durch drastische Einsparungsmaßnahmen verringert werden konnten.

Kritik aus Brüssel

Diese hohe Verschuldung wurde auch im Rat der Finanzminister kritisiert. Nur vier EU-Staaten würden 1995 ein höheres laufendes Defizit aufweisen. Österreich sei kein „fiskalischer Musterschüler“⁶. Aber das war nicht die einzige Kritik von Brüsseler Seite. So beklagten Vertreter der Kommission die massiven parteipolitischen Interventionen bei der Besetzung von Posten im EU-Bereich⁷. Es schien, als ob SPÖ und ÖVP das österreichische System des „Parteiproporz“ auch in Brüssel anwenden wollten.

Von seiten der Kommission wurde die Neutralität Österreichs als „Schwarzfahren“ kritisiert. Die Neutralität sei eine unhaltbare Position von EU-Mitgliedern, ein voller Schutz durch die Union sei nur durch volle Beteiligung an der Gemeinsamen Sicherheitspolitik vertretbar. Von manchen EU-Sicherheitsexperten wurde die Aufnahme Österreichs in die EU vor einer Aufgabe dessen Neutralität als „Fehler“ bezeichnet. Sie erwarteten bis zum Jahr 2000 Österreichs Vollbeitritt zur WEU⁸.

Eine weiterer Streitpunkt zwischen Österreich und der Kommission war die Forderung nach Abschaffung der anonymen Sparbücher, da diese insbesondere Geldwäsche ermöglichten. Als der in Brüssel angesehene Agrar-Kommissar Franz Fischler, vorher österreichischer Landwirtschaftsminister, den Standpunkt der

Kommission verteidigte, wurde er von österreichischen Politikern vehement kritisiert. Die österreichische Regierung will dem Drängen der Kommission nicht nachgeben. Wahrscheinlich wird der Streit vor dem Europäischen Gerichtshof entschieden werden⁹.

Weitere Kritik gab es Anfang 1996, als die österreichische Regierung zur Sanierung des Budgets die Erhöhung der Maut auf der Brennerstrecke und die Einführung einer allgemeinen Maut-Vignette für die Benutzung der österreichischen Autobahnen vorsah. Vor allem in Deutschland wurde diese Vorgehensweise als nicht EU-konform angesehen. In Brüssel traf die Einführung einer allgemeinen Maut-Vignette, nicht jedoch die drastische Erhöhung der Brenner-Maut, auf Verständnis¹⁰.

Neuwahlen und Budgetkonsolidierung

Die beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP konnten sich im Herbst 1995 nicht auf die Höhe der Einsparungen im Budget für 1996 einigen. Die ÖVP forderte deshalb Neuwahlen, weil ihr neuer Parteiohmann, Wolfgang Schüssel, einen Stimmenzuwachs für seine Partei erwartete. Im Wahlkampf spielten die Wirtschaftspolitik und insbesondere die Budget-Einsparungen eine große Rolle. Die von Jörg Haider thematisierten Kosten der EU-Mitgliedschaft fanden hingegen nur ein geringes Echo unter der Wählerschaft¹¹. Die Nationalratswahlen vom 17.12.1995 brachten, verglichen mit den Wahlen von vor einem Jahr, ein überraschendes Resultat (siehe Tabelle). Die SPÖ konnte höher als erwartet Stimmen gewinnen, der Zuwachs der ÖVP blieb bescheiden. Die Oppositionsparteien verloren Stimmen.

Ergebnisse der Nationalratswahlen 1994 und 1995

| | Nationalratswahlen 9.10.1994 | | Nationalratswahlen 17.12.1995 | |
|-----------------|---------------------------------|---------|----------------------------------|---------|
| | Stimmen- anteil in % | Mandate | Stimmen- anteil in % | Mandate |
| SPÖ | 34,9 | 65 | 38,1 | 71 |
| ÖVP | 27,7 | 52 | 28,3 | 53 |
| FPÖ | 22,5 | 42 | 21,9 | 40 |
| Liberales Forum | 6,0 | 11 | 5,5 | 10 |
| Grüne | 7,3 | 13 | 4,8 | 9 |

SPÖ und ÖVP beschlossen, erneut eine Regierung zu bilden. Beide Parteien verfügen im Nationalrat wieder über eine Zweidrittelmehrheit, die zur Verabschiedung von Verfassungsgesetzen notwendig ist. Am 11.3.1996 wurde schließlich das Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP unterzeichnet. Die Parteien einigten sich auf ein Konsolidierungsprogramm, welches das Budgetdefizit des Bundes bis

Ende 1997 um rund 100 Mrd. ÖS verringern soll (wobei zwei Drittel durch Einsparungen hereingebracht werden sollen). So würde eine Senkung des Budgetdefizits auf 2,7% des Bruttoinlandsprodukts erreicht werden. Das Defizit der anderen Gebietskörperschaften (insbesondere der Länder und Gemeinden) soll im gleichen Zeitraum auf 0,3% des Bruttoinlandsprodukts reduziert werden. Damit könnte Österreich Anfang 1998 das Maastricht-Kriterium in diesem Bereich (öffentliches Defizit maximal 3% des Bruttoinlandsprodukts) erfüllen¹².

Im Koalitionsübereinkommen wird auch ausführlich auf die EU-Mitgliedschaft Österreichs eingegangen. Die im Verlaufe der Regierungsverhandlungen umstrittene Teilnahme an der verteidigungspolitischen Dimension der EU wird im Koalitionsübereinkommen ausführlich behandelt. So akzeptieren beide Parteien, daß die WEU für die sog. „Petersberger Aufgaben“ ausdrücklichen Richtlinien oder Instruktionen der Union unterstellt werden kann. „Im Lichte des Verlaufs der EU-Regierungskonferenz und der Entwicklungen in der europäischen Sicherheitspolitik wird die Bundesregierung alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU einer umfassenden Überprüfung unterziehen und dem Parlament hierüber auf einvernehmlichen Antrag des Bundeskanzlers, des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesministers für Landesverteidigung noch vor der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich, spätestens jedoch im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1998, berichten. Nach Maßgabe der Schlußfolgerungen dieses Berichts wird die Bundesregierung dem Parlament Vorschläge für die erforderlichen Maßnahmen unterbreiten“¹³.

Die Parteien kamen auch überein, ein Bundesverfassungsgesetz über die Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten in das Ausland zu beschließen. Die SPÖ setzte sich hier insofern durch, als dieses Gesetz den neutralen Status Österreichs nicht berührt. Teile der ÖVP wollten weitergehen und zumindest eine indirekte Beendigung der Neutralität herbeiführen.

In der Regierung gibt es zwar kein eigenes Staatssekretariat für Europafragen, jedoch beschäftigt sich im Koalitionsübereinkommen ein eigener Abschnitt mit der Verbesserung der Strukturen und der Koordination in EU-Angelegenheiten.

Am 26.3.1996 beschloß der österreichische Ministerrat die Grundsatzpositionen zur EU-Regierungskonferenz 1996. Die Positionen entsprechen weitgehend den zuvor beschriebenen Leitlinien vom Mai 1995. Manche Punkte werden jedoch etwas vorsichtiger formuliert. Beispielsweise solle die Balance zwischen den Institutionen „im wesentlichen aufrecht [erhalten] bleiben“¹⁴. Betont werden die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die ökologische Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt Österreich einen graduellen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen. Der Bereich der militärischen Sicherheit müsse aber auch in Zukunft der Einstimmigkeit unterworfen bleiben¹⁵.

Die Einstellung der Bevölkerung

Die positive Einstellung der österreichischen Bevölkerung zur EU-Integration, wie sie sich im massiven „Ja“ der Volksabstimmung über den EU-Beitritt manifestierte, wich sehr bald einer skeptischen Haltung. Die europäische Integration wird von einem Großteil der Bevölkerung jedoch weiterhin als positiv betrachtet. So fanden im Februar 1995 43% der Österreicher, die Mitgliedschaft in der EU sei eine gute Sache, 25% waren gegenteiliger Meinung. Im Dezember lauteten die Prozentwerte 40 und 29; sie zeigten also eine geringe negative Verschiebung der Einstellungen auf¹⁶.

Der Nutzen aus dem Beitritt wurde im Jahre 1995 ebenfalls immer ungünstiger beurteilt. So erwarteten im Februar 1995 46% der Österreicher Vorteile von der EU-Mitgliedschaft, 33% Nachteile. Im Dezember 1995 hatte sich die Einstellung drastisch geändert. Nur 33% der Österreicher glaubten, ihr Land habe von der Mitgliedschaft profitiert, hingegen meinten 52%, es habe nicht profitiert. Es scheint, daß die positiven Folgen eines EU-Beitritts vor der Volksabstimmung überzeichnet worden waren¹⁷.

Eingehende Beurteilungen (mit realen Zahlen) über die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft Österreichs können u.a. aus statistischen Gründen noch nicht gemacht werden. Durch die Umstellung der österreichischen Statistiken im Zuge des EU-Beitritts kann auch in den ersten Monaten des Jahres 1996 nur mit Schätzungen und Hochrechnungen (für 1995) gearbeitet werden¹⁸.

Anmerkungen

- 1 Österreichische Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, Wien, im Mai 1995, in: Österreichische außenpolitische Dokumentation. Texte und Dokumente, 4 (1995), S. 7–50.
- 2 Österreichische Leitlinien, a.a.O., S. 31, Hervorhebung im Original.
- 3 EU hemmt Konsolidierung, in: Die Presse v. 7.6.1995, S. 14.
- 4 Weixler, Helmut: Wie teuer ist die EU?, in: Profil 45 (1995), S. 42–44, Zitat S. 43; etwas andere Zahlen finden sich bei Lehner, Gerhard: Steuerreform und EU-Beitritt prägen den Bundeshaushalt 1994 und 1995, in: WIFO-Monatsberichte 4 (1995), S. 275–288.
- 5 Simonitsch, Wolfgang: „Österreich schafft Maastricht-Kriterien nicht“, in: Die Presse v. 17.11.1995, S. 13.
- 6 EU kritisiert Österreich, in: Die Presse v. 19.9.1995, S. 15.
- 7 Interventionen Wiens ärgern EU-Kommission, in: Der Standard v. 11./12.11.1995, S. 5.
- 8 Stackl, Erhard: EU-Experte: Neutralität ist Schwarzfahren, in: Der Standard v. 22.11.1995, S. 1.
- 9 Palme, L., H. Weixler: Zum Abschied leise servus. Die EU-Kommission bringt mit ihrer Forderung nach Abschaffung der anonymen Sparbücher die Regierung in Wien gewaltig unter Zugzwang, in: Profil 8 (1996), S. 28–30.
- 10 Fischler, Franz: Maut-Vignette ist EU-konform, in: Die Presse v. 18.3.1996, S. 12; als Rechtfertigung der österreichischen EU-Politik siehe Wolte, Wolfgang: Bewährungsprobe bestanden. Österreich als Mitglied der Europäischen Union: Rückschau und Ausblick, in: Der Standard v. 19.1.1996, S. 31.
- 11 Siehe Votzi, Josef, Andreas Weber: Wen Wählen?, in: Profil 50 (1995), S. 20–22.
- 12 Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei. Wien, am 11. 3.1996, Manuskript, S. 12.
- 13 Ebd., S. 18, Hervorhebung Paul Luif.
- 14 Siehe Österreichische Grundsatzpositionen. Regierungskonferenz 1996, vom 26.3.1996, Manuskript, S. 2.

15 Ebd., S. 17.

16 Alle angeführten Umfragedaten sind von Europinion, beruhend jeweils auf 500 Telefoninterviews.

17 „Positive Beitrittsfolgen vor der EU-Abstimmung

überzeichnet“, in: Der Standard v. 21.6.1995, S. 15.

18 Siehe Hoorn, Erich: Im Blindflug, in: Die Presse v. 30.3.1996, S. 21.

Weiterführende Literatur:

Falkner, Gerda, Michael Nentwich: European Union: Democratic Perspectives after 1996, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen Bd. 13, Wien 1995.

Griller, Stefan: Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU, in: Journal für Rechtspolitik 1995, S. 164–179.

Leicht, Anton (Hrsg.): Regierungskonferenz 1996 — Wohin steuert die EU?, Wien 1996.

Luif, Paul: On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and

Sweden's Accession to the European Union, Laxenburg Paper Nr. 11, Wien 1995.

Neisser, Heinrich: Verfassungsreform im Lichte des EU-Beitrittes, in: Stefan Griller, Karl Korinek, Michael Potacs (Hrsg.): Grundfragen und aktuelle Probleme des öffentlichen Rechts. Festschrift für Heinz Peter Rill zum 60. Geburtstag, Wien 1995, S. 335–358.

Rothacher A., M. Zemanek, W. Hargassner (Hrsg.): Österreichs europäische Zukunft - Analysen und Perspektiven, Wien 1996.