
Zur EU-Beitrittsdebatte

Rezension von: Franz Heschl, Drinnen
oder draußen? Die öffentliche
österreichische EU-Beitrittsdebatte
vor der Volksabstimmung 1994,
Böhlau, Wien 2002, 388 Seiten, € 39.

Zu Beginn der Einleitung zitiert der Autor, Referent für Fragen der Europäischen Integration in der Arbeiterkammer Steiermark, keinen Geringeren als Norbert Elias und stellt damit klar, wohin die Reise seiner Untersuchung geht: „Es gehört zu den Eigentümlichkeiten vieler sozialer Integrationsprozesse, dass damit Machtverlagerungen von einer Ebene auf die andere verbunden sind. Etwas ganz Analoges spielt sich heute im Zusammenhang mit der Verlagerung von Machtchancen von der Staatsebene auf die kontinentale und die globale Ebene ab. Wir befinden uns derzeit in einer frühen Phase dieses Integrationsschubes. Aber schon auf dieser Stufe wird ganz deutlich, dass die einzelnen Staatsbürger, die sich in den parlamentarisch regierten Ländern mühsam das Recht erkämpft haben, die Kontrolleure ihres Schicksals in begrenztem Maße durch Wahlen im Rahmen des Staates nun auch ihrerseits ein wenig zu kontrollieren, so gut wie gar keine Chance haben, das Geschehen auf der globalen Integrationsebene zu beeinflussen.“

Die vorliegende Untersuchung bietet eine empirische Arbeit der öffentlichen EU-Beitrittsdebatte in Österreich vor dem Referendum des Jahres 1994. Die charakteristischen Eigenschaften von Integrationsprozessen, nämlich deren immanente Risiken, identitätsverän-

dernde Wirkung und spezifische Komplexität, verhinderten eine einigermaßen rationale öffentliche Diskussion der Beitrittsfrage. Einige grundlegende Bedingungen des politischen und medialen Systems erhöhten die Komplexität der Debatte noch zusätzlich. Damit stieg für alle beteiligten Akteure der Bedarf nach Komplexitätsreduktion, die vor allem durch Mythenbildung, politische Werbung und bedingungslosen Aktivismus der Protagonisten erreicht wurde. Zusammenfassende Überlegungen hinsichtlich der ambivalenten Rolle von Referenden als Entscheidungsmechanismen in komplexen (gesellschafts-)politischen Sachfragen bilden den Abschluss der Untersuchung.

Im Kapitel „Integrationsprozesse“ werden verschiedene Formen von Integrationstheorien beschrieben. Der Autor kommt zum Schluss, dass die innerösterreichische öffentliche Debatte um den Beitritt zur EU zunächst vor dem Hintergrund bzw. als spezifischer Teil global beobachtbarer Integrationsprozesse zu sehen ist. Die unterschiedlichen Erklärungsansätze können daher folgendermaßen zusammengefasst werden: Integrationsprozesse erhalten ihre Dynamik aus vom technischen Fortschritt induzierten ökonomischen Internationalisierungs- bzw. Globalisierungsstrategien, welche wiederum trans- und übernationale Problemlösungsstrategien im politischen Bereich begünstigen. Politische und ökonomische Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen verstärken diese Tendenzen und bestimmen die Richtung von Integrationsprozessen, intendierte Handlungen der beteiligten Akteure und nichtintendierte Folgen dieser Handlungen bestimmen konkrete Ausformungen von Integrationsprozessen.

Im Zusammenhang mit dem Problem der österreichischen Identität hält der

Autor fest, dass diese in vielen west-europäischen Staaten bzw. Mitgliedsstaaten der EU beobachtbare Entwicklung der wenig identitätsbildenden Wirkung der europäischen Integration im Rahmen der österreichischen Debatte um einen möglichen EU-Beitritt noch zusätzliche Brisanz gewonnen hat. Die Ausbildung einer spezifisch österreichischen nationalen Identität gelang auf Grund spezifischer historischer Entwicklungen im Vergleich mit anderen europäischen Ländern relativ spät, österreichische nationale Identität ist und war aus diesem Grunde stets eine etwas brüchige und unsichere Angelegenheit. Gerade dieses relativ junge und dementsprechend brüchige österreichische Nationalgefühl wurde, so der Autor weiter, nun aber im Zuge des Integrationsprozesses in Westeuropa starken Erschütterungen ausgesetzt, kaum dass die Österreicher gelernt haben, Österreicher zu sein, sollen sie das schon wieder vergessen und Europäer werden.

In einem eigenen Kapitel befasst sich der Autor mit der Überforderung der Parteien: So war die SPÖ immer gegen einen EU-Beitritt – letztlich jedoch dafür; umgekehrt die Situation der FPÖ: Immer für einen Beitritt – letztlich dagegen. Im Unterschied zu diesen beiden Parteien war die ÖVP in dieser Frage schon immer stark gespalten. Daraus zieht der Autor folgenden Schluss: Hinsichtlich der Volksabstimmung über einen österreichischen EU-Beitritt standen die Abstimmungsberechtigten angesichts des unübersichtlichen Kurses der Parteien vor einer äußerst komplizierten Entscheidungssituation. Die Komplexität dieser Situation verhinderte nahezu vollständig, dass sich die Abstimmungsberechtigten ein einigermaßen überschaubares Bild bezüglich der zwei

Abstimmungsalternativen, zwischen welchen sie zu wählen hatten, machen konnten. Darüber hinaus haben auch die innerparteilichen Auseinandersetzungen zur Erhöhung der Komplexität der Beitrittsdebatte beigetragen. Die Ursachen für diese Auseinandersetzungen mögen neben vielen anderen Gründen auch in Konkurrenzprozessen um bestimmte Positionen in Parteien oder damit zusammenhängenden innerparteilichen Profilierungsversuchen liegen. So verweist Heschl auf die FPÖ, wo es in den Auseinandersetzungen auch immer wieder zu Konflikten zwischen älteren und jüngeren Parteifunktionären gekommen ist.

Neben den Wählern waren auch die PolitikerInnen überfordert. Heschl verweist in diesem Zusammenhang auf Niklas Luhmann, der darauf hingewiesen hat, dass gerade Internationalisierungstendenzen, Integrationsprozesse und Globalisierungssphänomene zu jenen Entwicklungen gehören, die von PolitikerInnen in ihrer Komplexität weder adäquat verstanden noch den Wählerinnen und Wählern entsprechend vermittelt werden können. Die Parteien versagen vor dem Problem, die Gesellschaft, in der wir leben, den Menschen, die politisch aktiv sein wollen, den Wählern, verständlich zu machen. Das rationale politische Argument gehört also keinesfalls mehr zum unabdingbaren Handwerkszeug der Politik – jedenfalls nicht in der öffentlichen österreichischen Integrationsdebatte. Ersetzt wurde das rationale politische Argument durch den Aufbau entsprechender Images, durch die politische Show, durch eine öffentlich zur Schau gestellte sentimentale Betroffenheit und vieles mehr.

Es waren jedoch nicht nur die PolitikerInnen, sondern – zumindest im selben Ausmaß – auch die Journalisten heillos überfordert. So zitiert Heschl zu

Beginn dieses Kapitels Bergsdorf (1989), der dazu Folgendes ausführt: „Der enorme, unersättliche Bedarf der Medien an Neuigkeiten kontrastiert mit jenem Mindestmaß an Kontinuität und Konzentration auf das Wesentliche als Erfolgsvoraussetzung der Politik.“ Einer der wesentlichen Bestimmungsfaktoren journalistischer Arbeit, so Heschl, und damit auch der Vermittlung von Politik über Massenmedien, ist die Suche nach dem „Neuen“. Die ständige Suche nach Neuigkeiten, der ständige Aktualitätsdruck erzeugt wiederum permanenten Zeitmangel bei den Journalistinnen und Journalisten. Die Konsequenzen dieser Rahmenbedingungen liegen auf der Hand: Gerade bei inhaltlich umfangreichen, komplexen Fragestellungen wird – im günstigen Fall – vereinfacht oder weggelassen, im weniger günstigen dominieren unzutreffende Vermutungen, Falschmeldungen, Verwechslungen und andere Irrtümer. Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte bot auch in dieser Hinsicht ein anschauliches Beispiel. Der Autor setzt sich daher in einem eigenen Kapitel mit den Weglassungen und vor allem den Vereinfachungen und ihrer letztlich komplexitätsreduzierenden Wirkung auseinander.

Zu den Ablaufbedingungen der österreichischen Integrationsdebatte zählen, so Heschl weiter, spezifische strukturelle Gegebenheiten der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen, damit eng verflochtene „strukturelle Zwänge“ im modernen Journalismus sowie bei beiden Systemen in engem Zusammenwirken produzierte Problem- bzw. Realitätsdefinitionen und politische Machbarkeitsvorstellungen. Diese Bedingungen und der Einfluss von Gruppeninteressen verstärkten einerseits wiederum die Komplexität der öffentlichen Diskussion, damit andererseits

natürlich auch ihre Undurchschaubarkeit für das abstimmungsberechtigte Individuum. Der im internationalen Vergleich sehr hohe Boulevardisierungsgrad der österreichischen Tagespresse unterstützte und verstärkte noch diese Entwicklung.

In einer derartigen Situation sind auch die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Informationen abseits von Interessen denkbar ungünstig bzw. überhaupt nicht gegeben. Heschl betont in diesem Zusammenhang, dass die Eigengesetzlichkeiten des politischen und des medialen Systems sogar weitgehend eine adäquate Information abstimmungsberechtigter Bürgerinnen und Bürger verhindert. Die beteiligten Akteure erzeugten auf gesamtgesellschaftlicher Ebene durch ihre interessengeleiteten oder auch durchaus strukturell bedingten Diskussionsinputs überaus labile Stimmungslagen bezüglich eines österreichischen EU-Beitritts. Auf der Basis dieser Stimmungslagen, welche sich immer wieder gegenüber den ursprünglichen Intentionen ihrer „Schöpfer“ verselbstständigenden konnten, wurde, so Heschl, aber letztlich die laut Verfassung durchzuführende Volksabstimmung entschieden.

Einige wesentliche Aspekte der österreichischen Integrationsdebatte sind damit dingfest gemacht: Unter der Voraussetzung der durch Globalisierungs- und Integrationsprozesse geschaffenen Zunahme an Komplexität, Undurchschaubarkeit und Unsicherheit und der darin eingebetteten Zwänge moderner Parteiendemokratien und Medienstrukturen verkommt die Debatte zu letztlich untauglichen, weil in ihren kollektiven Konsequenzen kaum abschätzbaren Versuchen, auf der Basis von Gruppeninteressen diese labilen Stimmungsbilder zu beeinflussen.

Im Abschnitt acht der vorliegenden Arbeit wird gezeigt, wie sehr in der Beitrittsdebatte „taktische“ Überlegungen von Bedeutung waren. Fragen nach dem „geeigneten“ Termin für die Volksabstimmung oder nach dem adäquaten Abstimmungstext dominierten die Integrationsdebatte ebenso wie die Frage, inwieweit politische Gruppierungen Abstimmungsempfehlungen geben sollten oder nicht.

Der Abschnitt neun ist einer der zentralen Abschnitte dieser Untersuchung. Hier wird von Heschl herausgearbeitet, wie sehr die ungeheure Komplexität der Beitrittsfrage in dieser für alle beteiligten Akteure zu kompliziert gewordenen Welt letztlich in wenigen simplifizierenden Mythen kanalisiert wurde. So wurden in der Integrationsdebatte seitens der Beitrittsbefürworter ein Zukunfts-, ein Mitbestimmungs-, ein Unabwendbarkeits-, ein Europa- und ein Untergangsmythos (für den Fall des Nichtbeitritts) kreiert, die Beitrittsgegner hatten diesen Mythen einen Untergangsmythos (für den Fall des Beitritts), einen Anschlussmythos und einen Gelassenheitsmythos entgegenzusetzen. In der Debatte wurden dann einzelne Bruchstücke oder Teile aus den Sinn- und Bedeutungszusammenhängen dieser Mythen ausgetauscht, die Rationalität war in der Beitrittsdebatte den Bemühungen um Komplexitätsreduktion durch spezifische Simplifizierungen gewichen. Komplexitätsreduktion wurde jedoch, so Heschl, nicht nur über Mythenbildung erreicht. In einem eigenen Kapitel thematisiert er die Ersetzung des rationalen politischen Argumentes durch politische Werbung im Rahmen der EU-Beitrittsdebatte. In Abschnitt elf zeigt der Autor auf, wie weitgehend „bedingungsloser“ Aktivismus einer rationalen Debatte vorgezogen wurde.

Die empirische Basis dieser Untersuchung bilden die unterschiedlichsten Versatzstücke der öffentlichen österreichischen Integrationsdebatte. Das sind in erster Linie Ausschnitte aus redaktionellen Zeitungsberichten, Zeitungskommentaren, Glossen und Analysen ebenso wie Leserbriefe und PolitikerInneninterviews bzw. PolitikerInnenstatements in Printmedien – mit anderen Worten, das vollständige Angebot an Textsorten in Printmedien. Der Großteil des verwendeten empirischen Materials stammt aus dem Zeitraum zwischen dem Jahresbeginn 1994 und dem Abstimmungstag 12. Juni 1994. Vereinzelt stammen empirische Belege auch aus den Jahren 1991 bis 1993. Der schwerpunktmäßige empirische Bezug dieser Untersuchung auf Produkte aus den Printmedien schränkt jedoch die Relevanz des empirischen Materials hinsichtlich der öffentlichen Beitrittsdebatte kaum ein, da diejenigen Aspekte der Beitrittsdebatte, welche in Hörfunk oder Fernsehen abgehandelt wurden, immer wieder auch in den Printmedien thematisiert wurden. Für die Argumentation vor allem in den Abschnitten zehn und elf („Komplexitätsreduktion durch politische Werbung“ und „Komplexitätsreduktion durch Aktivismus“) wurden neben den Produkten der Printmedien auch die spezifischen Produkte politischer Werbung (bezahlte Anzeigen politischen Inhaltes, Plakate, Broschüren, Flugblätter etc.) herangezogen. Neben einem umfangreichen Literaturverzeichnis hat sich der Autor darüber hinaus der Mühe unterzogen, ein brauchbares Register zu erstellen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass dem Autor mit der vorliegenden Untersuchung ein großer Wurf gelungen ist. Der Rezensent vertritt darüber hinaus auch die Ansicht, dass

diese empirische Arbeit das Zeug hat, sich zu einem Standardwerk zu „mauern“. Dies u. a. deshalb, da Heschl es in eindrucksvoller Weise und – versehen mit viel wissenschaftlichem Fleiß – verstanden hat, die unterschiedlich-

ten Aspekte der öffentlichen österreichischen EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994 zu beschreiben und zu analysieren.

Josef Schmee