

Editorial

Österreich EU-Mitglied

Mit einer in diesem Ausmaß unerwarteten Mehrheit hat die Volksabstimmung vom 12. Juni auf österreichischer Seite den Endpunkt gesetzt im Prozeß der Annäherung unseres Landes an die Europäische Union. Acht Jahre wird dieser Prozeß gedauert haben, wenn Österreich mit Beginn des kommenden Jahres zum Vollmitglied der EU avanciert, wobei die Vollmitgliedschaft als Ziel gar nicht von Anfang an fixiert war. Im ersten Arbeitsübereinkommen zur wiederbelebten Großen Regierungskoalition von 16. Jänner 1987 hatte es nur vorsichtig geheißt: „Die Teilnahme an der Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses ist für Österreich von zentraler Bedeutung. Mit dem Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals zur EG und den Plänen zum Ausbau des Binnenmarktes bis 1992 ist die Bedeutung der Gemeinschaft weiter gestiegen. Österreich muß sich daher im Kontakt mit seinen EFTA-Partnern um eine weitgehende Teilnahme am weiteren europäischen Integrationsprozeß bemühen. Die Bundesregierung wird unverzüglich eine Arbeitsgruppe von Experten der zuständigen Ministerien und der Sozialpartner einsetzen, welche die Auswirkungen möglicher Integrationsschritte darstellen und Empfehlungen ausarbeiten soll.“ In verhältnismäßig kurzer Zeit, nämlich bis zum Juli 1989, erfolgte dann die Willensbildung der Regierungsparteien und der Sozialpartner, um den Beitritt bei der damaligen EG anzusuchen. Die weiteren fünfeinhalb Jahre vom Ansuchen bis zum Beitritt mögen rückblickend als ein unnötig langer Zeitraum erscheinen – man sollte jedoch nicht vergessen, daß ursprünglich der Erfolg des Beitrittsansuchens keineswegs gesichert war. Es gab die Widerstände innerhalb der Mitgliedsländer gegenüber einer neuerlichen Erweiterung der Gemeinschaft vor deren innerer Vertiefung. Und es war 1989 noch gar nicht abzusehen, daß die skandinavischen EFTA-Länder sich so rasch dem Schritt Österreichs anschließen würden, im Gegenteil: lange Zeit überwogen dort noch die beitriftsskeptischen Stimmen. Durch seine geradlinige und entschlossene Vorgehensweise hat Österreich entscheidend dazu beigetragen, daß es schon kurz nach dem Inkrafttreten des Binnenmarktes bzw. des Maastricht-Vertrages zu einer neuerlichen Erweiterung der Gemeinschaft kommen wird. Es ist noch nicht lange her, da haben viele EU-Kenner dies für eher unwahrscheinlich gehalten.

Über die Bedeutung des EU-Beitritts für Österreich selbst ist nach dem 12. Juni so viel kommentiert und geschrieben worden, daß wir uns hier auf zwei Aspekte beschränken wollen. Die überwältigende Zustimmung der Bevölkerung zum Beitrittsabkommen kann man so verstehen, daß die Österreicher sich nach 1945 immer als westliche Europäer gefühlt haben und nunmehr zum Zeitpunkt historischer Weichenstellungen für die künftige europäische Integrationsentwicklung nicht die Chance versäumt sehen wollten, zu diesem Europa auch künftig voll dazuzugehören. Gewiß war rückblickend betrachtet die EFTA ein Umweg und damit von Anfang an eine zweitbeste Lösung. Aber in der politischen Konstellation des Kalten Krieges war Österreich eine EG-Mitgliedschaft verwehrt, und nach dem Freihandelsabkommen von 1972 bis zum historischen Schritt des Binnenmarktprogrammes waren die Nachteile einer Nichtmitgliedschaft nicht gravierend, so daß Österreich mit seinem Status durchaus leben konnte. Die Neutralitätsproblematik, die im Beitrittsansuchen noch einiges Kopfzerbrechen verursachte, wurde zuletzt auch von den EU-Gegnern fast nicht mehr thematisiert und von Transit und Landwirtschaft von der Bildfläche verdrängt. Das anfängliche Draußenbleiben Österreichs war daher nicht gleichbedeutend mit einem politisch-ökonomischen Sonderweg unseres Landes. In den achtziger Jahren war immer klarer geworden, daß Österreichs Wirtschaftspolitik und seine wirtschaftlichen Strukturen mehr dem „main stream“ der EG entsprechen als jene von so manchem Mitgliedsland.

Die Frage des „Dazugehörens“ geht natürlich weit über den ökonomischen Bereich hinaus. Dennoch dürfte bei der Volksabstimmung die Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreich, der ohne gleichberechtigten Zugang zum europäischen Binnenmarkt bzw. ohne volle Teilnahme an der künftigen europäischen Wirtschafts- und Währungsunion fühlbare und mit der Zeit zunehmende Nachteile erleiden würde, eine entscheidende Rolle gespielt haben, dies trotz des Umstandes, daß die Diskussionsschlachten im Fernsehen alles Erdenkliche dazutaten, um die Aufmerksamkeit auf sekundäre Aspekte, Nebensächlichkeiten und Absurditäten zu lenken, und daß das Lizitieren mit auf Zehntelprozente berechneten Integrationseffekten in Modellsimulationen in seiner unverständlichen Abstraktheit wahrscheinlich mehr zur Verwirrung als zur Klärung beitrug.

Durch die EU-Mitgliedschaft sind für Österreichs Produzenten die gleichen Wettbewerbsbedingungen im europäischen Markt gesichert, wie sie die bisherigen EU-Mitglieder vorfinden, und das ist mehr als jede noch so raffinierte wirtschaftspolitische Strategie – auf dem Papier – zu gewährlei-

sten vermöchte. Andererseits ist auch klar, daß die Lösung der Probleme der Wirtschaftspolitik uns künftig nicht von der EU abgenommen wird, sondern daß wir diese auch in Zukunft selber finden müssen. Die Wirtschaftspolitik wird allerdings noch stärker in einen EU-Kontext eingebettet sein, und dies mit der Möglichkeit, ihn künftig konzeptiv mitzugestalten.

In konzeptiver Form ist die Wirtschaftspolitik der EU in dem 1993 beschlossenen Weißbuch der Europäischen Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ dargelegt. Schon der Titel dieses umfassenden Dokuments bringt zum Ausdruck, daß seine grundlegende Orientierung sich mit jener der in Österreich praktizierten Wirtschaftspolitik über weite Strecken deckt, nämlich in dem Bestreben, längerfristig die Vollbeschäftigung durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum wiederzuerlangen, wofür die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft die entscheidende Voraussetzung bildet. Viele der konkret vorgeschlagenen Maßnahmen – von den großen Infrastrukturprogrammen bis zu den Empfehlungen zur Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums – haben schon jetzt in der österreichischen Diskussion eine breite Akzeptanz gefunden.

Für die Erreichung der gesteckten Ziele ist die Umsetzung der im Weißbuch enthaltenden Strategie entscheidend. Die Europäische Kommission betreibt diese zwar höchst aktiv, aber die Maßnahmen selbst müssen im wesentlichen die Regierungen und Parlamente der einzelnen Länder setzen. Bei dem erreichten Grad der wechselseitigen Verflechtung in Europa wird die Wirksamkeit der Politik durch ein koordiniertes Vorgehen entscheidend verstärkt, ja man kann im Gelingen einer Koordination sogar eine Voraussetzung für eine aktiv handelnde, expansive Politik sehen. Dies ist auch der Sinn von Konvergenzkriterien, da ohne eine vernünftige Konvergenz die nationalstaatlich angewendeten Wirtschaftspolitiken sich immer wieder konterkarieren, wie auch die jüngste Erfahrung zeigt. Sowohl bei der Handhabung und Formulierung der Kriterien als auch bei der Koordinierung selbst wird Österreich bald aktiv mitwirken können, seine Erfahrungen einbringen und die Prioritäten mitgestalten.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die mittel- und langfristige Sicherung unseres Handlungs- und Gestaltungsspielraumes im eigenen Land. Die letzte Budgetprognose des Finanzministeriums hat gezeigt, daß schon vor Berücksichtigung der budgetären Auswirkungen des EU-Beitritts in den nächsten Jahren ein erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht, wenn man für das Nettodefizit als Zielgröße entsprechend den Maastricht-Kriterien 3 Prozent für den gesamten

öffentlichen Sektor festlegt. Dabei sollte nicht so getan werden, als sei diese Zielgröße ein von außen, gleichsam von „höheren Mächten“ vorgegebener Wert, den es zähneknirschend zu akzeptieren gilt. Im letzten Koalitionsübereinkommen vom 17. Dezember 1990 war dieser Zielwert für den Bundeshaushalt noch völlig autonom mit „unter 2,5 Prozent“ fixiert worden, und die Überlegungen, die damals für diese Festlegung maßgeblich waren, können wohl vier Jahre später nicht ganz falsch sein.

Die Budgetkonsolidierung wird eine der größten Herausforderungen der nächsten Legislaturperiode sein. Bei der Erarbeitung des Regierungsprogrammes hat es sich 1990 nicht als vorteilhaft erwiesen, zuerst in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen teure Maßnahmenprogramme zu konzipieren, um hinterher festzustellen, daß ihre Finanzierung mit den budgetpolitischen Zielsetzungen schwer in Einklang zu bringen sein würde. Dies ist neben dem unterschiedlichen Konjunkturverlauf einer der Gründe, warum die Konsolidierungspolitik in der zweiten Periode der Großen Koalition weniger erfolgreich war als in der ersten. Für die Wiedergewinnung des budgetpolitischen Handlungsspielraums steht künftig ein geschärftes Instrumentarium zur Verfügung: das im Juli in der Novelle zum Haushaltsrecht beschlossene „Budgetprogramm“, ein in Zahlen gegossenes Regierungsprogramm für die nächste Regierungsperiode, sowie der jährliche Budgetbericht. Für die EU-bedingten Mehraufwendungen, soweit sie als vorübergehend deklariert sind, wäre ebenso vorübergehend das Inkaufnehmen eines höheren Defizits gerechtfertigt, wobei diese Komponente allerdings rechnungstechnisch klar ausgewiesen werden sollte, um ihren Abbau von vornherein transparent zu machen und eine Vereinnahmung in Besitzstände zu verhindern.

Generell kann Österreich mit den Maastricht-Kriterien durchaus leben, wenn sie vernünftig interpretiert und gehandhabt werden. Dazu heißt es in der jüngsten Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen: „Es sollte darauf geachtet werden, daß auch in einer vollen Währungsunion den nationalen Haushaltspolitiken so weit ein Spielraum bleibt, daß die Budget- und Verschuldungskriterien im mehrjährigen Durchschnitt gelten und damit zumindest die automatischen Stabilisatoren zum Tragen kommen können. Es wäre daher sinnvoll, sich zu überlegen, wie die Konvergenzkriterien, die für einen Beitritt zur WWU notwendig sind, während der Mitgliedschaft flexibler gestaltet werden können, so daß die materiellen Ziele des Integrationsprozesses erreicht werden. Im Sinne einer aktiven Diskussion über die Interpretation der Konvergenzkriterien wäre es auch für Österreich durchaus

angebracht, Vorschläge in diese Richtung zu äußern.“ Die positiven Erfahrungen mit der nun über zwei Jahrzehnte lang praktizierten Hartwährungspolitik lassen aus österreichischer Sicht eine Realisierung des Projekts der europäischen Währungsunion als wünschenswert erscheinen, auch wenn die Verwirklichung des vorgesehenen Stufenplanes in der festgelegten zeitlichen Abfolge aus heutiger Sicht eher als zweifelhaft erscheint.

In Zusammenhang mit dem EU-Beitritt Österreichs stellt sich die Frage, welche Auswirkungen für die österreichische Sozialpartnerschaft resultieren. Die Sozialpartner haben mehrfach dazu Stellung genommen, erstmalig in der gemeinsamen Erklärung „Österreich und die europäische Integration“ vom März 1989. Auf europäischer Ebene werden die Vertreter der österreichischen Verbände 12 Mitglieder in den WSA entsenden, und über ihre jeweiligen europäischen Organisationen am Ausschuß „Sozialer Dialog“ teilnehmen, der auch von sich aus die Initiative zur Lösung bestimmter Probleme ergreifen kann.

In Österreich wird sich die Tätigkeit der Sozialpartner noch mehr als bisher nach den EU-Institutionen hin orientieren. Das wichtigste Aktionsfeld der Sozialpartner bleibt auf absehbare Zeit die Mitgestaltung bei der Vorbereitung und Entscheidungsfindung von EU-Materien in Österreich. Von den Inhalten der Tätigkeit her gesehen wird die verstärkte Europaorientierung so manche Änderung nach sich ziehen; z. B. im Bereich der Wirtschaftsförderung, in der die Sozialpartner traditionell stark engagiert sind, werden einerseits durch die EU-Wettbewerbsregeln die Grenzen enger gezogen. Andererseits wird Österreich Mittel aus den EU-Strukturfonds in Anspruch nehmen können, wofür die Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten Voraussetzung ist. Daran werden sich die Sozialpartner intensiv beteiligen. Ein anderer Bereich, der in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird, ist die berufliche Weiterbildung – auch hier werden die Sozialpartner stark gefordert sein, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Die Sozialpartner werden – wie im Europa-Abkommen der Regierungsparteien festgehalten ist – in sie betreffenden Angelegenheiten gleichberechtigt an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung teilnehmen. Dies ist sichergestellt durch die offizielle Mitarbeit von Sozialpartnervertreter in den einschlägigen EU-Gremien (Komitees, Ratsgruppen, etc.). Es wird aufgrund des EU-Beitritts weder zu einem Bedeutungsverlust noch zu einer Schmälerung des Aufgabenbereichs der Sozialpartner kommen.