# Macht Liebe blind?

Materialien zu Österreich-EG-Europa

Schulheft 57/1990

Das *schulheft* kostet im Abonnement (4 Nummern) inkl. Versand S 250,--. Für die Bundesrepublik Deutschland und die Schweiz: DM 35,–/sfr 35,--.
**Preis dieser Einzelnummer:** S 70,-- zuzüglich Versandkosten, bzw. DM 12,–/sfr12,--, Versandkosten extra.
Ein **Förderabonnement** zur Unterstützung des *schulheft* kostet S 500,--/DM 70,--/sfr 70,–.
Abonnements gelten automatisch als verlängert, wenn sie nicht spätestens 10 Tage nach Erhalt der letzten bezahlten Nummer abbestellt werden.

Bankverbindung: PSK 7367.904

**Redaktion:**
Gerhard Bisovsky, Heidrun Pirchner, Erich Ribolits, Reinhard Zeilinger

**Titelblatt:** Josef Seiter

**Impressum:**
ISBN Nr. 3-224-1 9331-X Jugend & Volk, Wien-München.
Alle Rechte vorbehalten. Medieninhaber: Verein der Förderer der Schulhefte, 1170 Wien, Rosensteingasse 69/6. Verlags- und Herstellungsort: Wien.
Hersteller: Remaprint, 1160 Wien, Neulerchenfelder Straße 35.

**Herausgeber/innen:**
Grete Anzengruber, Gerhard Bisovsky, Uwe Bolius, Susanne Eybl, Norbert Kutalek, Herwig Peterlik, Heidrun Pirchner, Susanne Pirstinger, Edda Reiterer, Elke Renner, Lydia Saadat, Michael Sertl, Reinhard Zeilinger, Karin Zahler

# Inhalt

Vorbemerkung Seite 5

**Österreich-EG-Europa**

Alfred J. Noll
**Ist Neutralität Geschmackssache?**
Streiflichter-Notizen-Ausblicke Seite 6

Anton Pelinka
**Nothing to loose**
Demokratie und EG Seite 17

Peter Pilz
**Im Westen nichts Neues**
Österreich, EG, NATO Seite 25

Emmerich Tálos
**Es muß nicht immer Kaviar sein**
Sozialpolitische Dimension der EG Seite 30

Georg Ziniel
**Draußen vor der Tür**
Freizügigkeit als Bestandteil der EG-Sozialpolitik Seite 48

Gerhard Steger
**Almabtrieb**
Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die Landwirtschaft Seite 62

Christian Nohel
**Kein schöner Land**
Umweltpolitik und Verkehr Seite 73

Christian Nohel
**Unterm Rad**
Transitverkehr Österreich-EG Seite 82

Elke Gruber/Erich Ribolits
**... weil ich dort was Rechtes lern'**
In Ost- und Westeuropa -
Bildung als Anhängsel der Wirtschaft Seite 93

Peter Gstettner
**Teach me Europe**
**Bildungspolitische Auswirkungen eines EG-Beitritts** Seite 101

**Projekte, Materialien**

Erich Eigelsreiter
**Unterrichtsprojekt in der AHS Vereinsgasse** Seite 106

Reinhard Zeilinger
**Informationen und Materialien zu Österreich-EG-Europa** Seite 113

**Diskussion**

Günter Hofbauer
**Ein „nicht-alexandrinischer" Lösungsbeitrag zum österreichischen Mittelstufenknoten** Seite 118

**Zum Tode von Hans Czermak**

**Ein Freund und Förderer** Seite 130

**Autor/inn/en** Seite 132



# Vorbemerkung

Die politische und wirtschaftliche Umgestaltung Europas läßt die Integrationsbemühungen des offiziellen Österreich in Richtung Europäische Gemeinschaften unter einem neuen (alten) Licht erscheinen. Denn zunehmend stellt sich die Frage, wieweit die geopolitische Rolle Österreichs nicht von größerer Bedeutung sein könnte, als das derzeit der Fall ist. Wir denken besonders an die österreichische Neutralität, mit der in der jüngsten Vergangenheit durch die Aussagen verschiedenster Politiker unseriös umgegangen worden ist.

In diesem *schulheft* werden die Bedeutung und die Auswirkungen eines angestrebten EG-Beitrittes für einzelne Politikbereiche analysiert. Dies erscheint uns gerade jetzt umso wichtiger, da im Zuge des europäischen Umgestaltungsprozesses ein EG-Beitritt auch von einigen osteuropäischen Ländern als Schlüssel zum Eintritt in den europäischen Integrationsprozeß gesehen wurde und wird. Europäische Integration dürfte aber mehr sein als die Konzeption eines „Binnenmarktes" mit seinen „vier Grundfreiheiten", die letztlich ausschließlich wirtschaftspolitische Absichten signalisieren. Eine europäische Integration wird - wie es das Aufblühen des Nationalismus deutlich macht - ohne grundlegende gesellschaftspolitische Frage- und Weichenstellungen wohl nicht auskommen. Schon diese Entwicklungen lassen es auch für Österreich als notwendig erscheinen, die Frage der „Teilnahme am europäischen Markt" nicht nur engstirnig im Sinne einer EG-Vollmitgliedschaft zu sehen, sondern gemeinsam mit anderen Ländern nach Alternativen zu suchen.

Im Vordergrund dieses *schulheft* steht die Verwendung der Beiträge und Materialien im Unterricht. Durch sie soll eine gezielte Auswahl von Fragestellungen ermöglicht und gleichzeitig überblicksmäßig, aber auch exemplarisch, in die Materie eingedrungen werden. Literaturhinweise am Ende jedes Beitrages tragen zur weiteren gezielten Auseinandersetzung bei. Schließlich wurden in einem eigenen Artikel die - zumeist kostenlos erhältlichen - Informationen und Materialien zum Thema „Österreich-EG-Europa" zusammengefaßt.

Alfred J. Noll

# Ist Neutralität Geschmackssache?
## Streiflichter - Notizen - Ausblicke

### 1.

Es besteht eine seltsame Diskrepanz zwischen der raschen und unübersehbaren Entwicklung im Osten Europas und der vergleichsweise behäbigen und fast statischen österreichischen Außenpolitik. Während der vielerorts als definitiver Niedergang des Sozialismus apostrophierte Konsolidierungsprozeß bürgerlicher Demokratie in den jahrzehntelang links liegen gelassenen Ländern öffentliche Aufmerksamkeit erheischt, nach neuen Konzepten verlangt und unsere politische Phantasie in einem Maße strapaziert, wie dies in Europa seit 1945 nicht mehr gefordert war, sind Österreichs außenpolitische Beamte immer noch streng Richtung EG ausgerichtet. Die ins politische System drängenden Interessen der heimischen Industrie, die schon wieder einmal von den realen Ereignissen überholt wurde, und die kraft- sowie geistlose Europa-Euphorie der Arbeiterkammer- und Gewerkschaftsfunktionäre verbinden sich zu einem zwar wenig überzeugenden, aber dennoch durchsetzungsfähigen Amalgam, dem mit Argumenten kaum beizukommen ist. Es war seit jeher ein Fehler „kritischer Öffentlichkeit", die Attraktivität der Vernunft überschätzt zu haben - während sich Links & Liberal in Österreich noch mit der Ergründung von Möglichkeiten der Diskussion abmühten, hatten längst Rechts & National die Schienen gelegt, auf denen der Zug zu rollen hatte. Der ganze Komplex der österreichischen Neutralität, der nunmehr schon zum zweitenmal versuchte EG-Beitritt und die damit zusammenhängenden Fragen der Europa- und Außenpolitik vermögen dies aufs Deutlichste zu illustrieren.

### 2.

Nach der Niederlage im Krieg 1914 bis 1918 und nach dem Zusammenbruch der Monarchie lag es nahe, beides vergessen zu machen. Das neue Deutsch-Österreich habe als „neutraler Staat



(zu) gelten", schrieb der wie immer raffinierte *Hans Kelsen*, denn schließlich könne der Staat Deutsch-Österreich unmöglich als Rechtsnachfolger der österreichisch-ungarischen Monarchie angesehen werden; dann aber ist Deutsch-Österreich auch nicht in das „Rechtsverhältnis Krieg" eingetreten und folglich: neutral. Die so verstandene Neutralität war freilich nur die zweitbeste Lösung - in den Friedensverhandlungen von St. Germain sollte der Weg frei gemacht werden zum Anschluß an Deutschland. Die Alliierten verpflichteten Österreich aber, seine Unabhängigkeit im Interesse des politischen Gleichgewichts in Mitteleuropa weder aufzugeben noch zu gefährden, und insbesondere sich keinem anderen Staat anzuschließen (Art. 88 des Friedensvertrages vom 10. September 1919). Damit war nicht nur der Weg ins Reich (vorübergehend, wie wir wissen) versperrt, es wurde damit auch so etwas wie eine „Quasi-Neutralität" statuiert - auch wenn der Ausdruck „Neutralität" im Vertrag selbst nicht vorkam. In den verschiedenen öffentlichen Äußerungen und einigen Vertragswerken aus der Zeit vor 1938 finden sich weitere Anhaltspunkte für eine „neutralitätsähnliche" Haltung Österreichs, die - auch das ist wichtig - von der Völkergemeinschaft als solche anerkannt wurde. Der rasche Bedeutungsverlust des Völkerbundes im internationalen Geschehen, die präfaschistische Innenpolitik von Heimwehr und Christlichsozialen (die einen auch nur außenpolitischen Konsens innerhalb Österreichs verunmöglichte) und die kampflose Selbstaufgabe des offiziellen Österreichs am 13. März 1938 lassen freilich die „Quasi-Neutralität" der Ersten Republik nur sehr mittelbar als Vorläufer der 1955 selbstgewählten „immerwährenden Neutralität" erscheinen.

### 3.

Soweit in den beiden knappen Dezennien der Ersten Republik von Neutralität die Rede war, lag dieser ein Konzept von Neutralität zugrunde, welches sich als völkerrechtliches Institut vor allem im 19. Jahrhundert herausentwickelt hatte und durch die Haager Konferenzen 1899 und 1907 seinen kodifizierten Abschluß fand. Insbesondere die kleinen und schwachen Staaten suchten, sich aus allen kriegerischen Auseinandersetzungen herauszuhalten.

„Unparteilichkeit" und „Nicht-Teilnahme" waren die Zauberwörter, um den Begriff der Neutralität rechtsverbindlich zu gestalten. Infolge der zunehmenden Regulierung und Kodifizierung tatsächlicher kriegerischer Auseinandersetzungen in Europa kam es gleichzeitig zu einer gewissen Limitierung des Krieges überhaupt; es zeichnete sich damit der allmähliche Übergang vom *jus ad bellum* zum *jus ad pacem* ab, ein völkerrechtlicher Vorgang, der freilich erst mit der Charta der Vereinten Nationen nach 1945 manifest wurde. Der wesentliche Punkt ist, daß die damalige Völkerrechtsgemeinschaft danach trachtete, die Rechte und Pflichten des Neutralen möglichst präzise und umfassend gesetzlich zu fixieren. Was vorher Völkergewohnheitsrecht (*law of nations*) war, sollte schriftlich fixiert und die Einhaltung von allen Nationen überwacht werden. Ganz geglückt ist dies freilich auch durch die Haager Abkommen nicht, die stellenweise unvollständig blieben und immer noch durch Völkergewohnheitsrecht ergänzt werden (müssen). Unumstritten ist seither aber immerhin soviel: Der Neutrale hat ein Recht darauf, daß sein Territorium von den kriegführenden Staaten unverletzt bleibt und daß er in den Handelsbeziehungen mit diesen Staaten frei ist; der Neutrale ist andererseits verpflichtet, sich von den Auseinandersetzungen fernzuhalten und überhaupt unparteiisch zu sein. Daneben wurden seit jeher gewisse „Nebenpflichten" geortet, die letztlich darin resultierten, daß es für den Neutralen nicht genügt, sich bloß herauszuhalten und unparteiisch zu sein; vielmehr muß er auch etwas tun: Er hat potentielle kriegführende Staaten davon abzuhalten, sein Territorium oder seine sonstigen Ressourcen für kriegerische Maßnahmen benützen zu können; und er hat gleichzeitig dafür zu sorgen, daß er seine „normalen" Handelsbeziehungen aufrechterhalten kann. Natürlich wäre es seit jeher lebensfremd gewesen, den Neutralen die Einhaltung dieser Verpflichtungen unter allen Umständen aufzutragen; sie sind dazu nur in dem Umfang verpflichtet, der von ihnen unter Beachtung aller Umstände und den konkreten Bedingungen des Falles vernünftigerweise erwartet werden kann - das Englische hat hierfür den schwer übersetzbaren Ausdruck *due diligence* geprägt. Klar ist jedenfalls, und dies seit jeher, daß es nicht ausreicht, sich bloß neutral zu nennen; der Neutrale muß ständig die Bereitschaft und den Willen erkennen



lassen, daß er seine Neutralitätsrechte wahren und seinen Neutralitätspflichten nachzukommen in der Lage ist. Und auch wenn er (militärisch) schwach ist, so ist er - um noch einmal *Kelsen* zu Wort kommen zu lassen - *„obliged to use the means at its disposal"* - er muß dann eben zur Aufrechterhaltung seines Neutralitätsstatus nehmen, was ihm zur Verfügung steht. Neutralität ist somit nicht bloßes Etikett, das im Verkehr mit anderen Staaten nach Belieben verwendet werden kann, sondern ein völkerrechtliches Verhältnis, das der Anerkennung bedarf, und das letztlich im Vertrauen fundiert ist.

## 4.

Während es nun für das klassisch neutrale Land, die Schweiz, eine offizielle Neutralitätskonzeption in Gestalt des Beschlusses des Bundesrates vom 26. November 1954 gibt, fehlt eine derartige Grundsatzerklärung für Österreich. Die historischen Dokumente und Grundlagen der österreichischen Neutralität, insbesondere die *Moskauer Erklärung* vom 30. Oktober 1943, das *Moskauer Memorandum* vom 15. April 1955, der *Staatsvertrag* vom 15. Mai 1955 (BGBl. Nr. 152) sowie das sogenannte *Neutralitätsgesetz* vom 26. Oktober 1955 (BGBl. Nr. 211) geben inhaltlich nicht viel her, d. h. in ihnen findet sich keine nähere Umschreibung oder gar Definition der mit Österreichs immerwährender Neutralität verbundenen Rechte und Pflichten. Fest steht, daß Österreichs Neutralität nur als Ergebnis der *historischen Gesamtsituation* verstanden werden kann und somit als die (freilich erst: letztlich) unbestrittene Schlußfolgerung aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges gelten kann: Die Neutralität Österreichs schien das einzige Mittel, um die Zerreißung des Landes in verschiedene Besatzungszonen oder Einflußsphären (so wie dies in Deutschland geschah) zu verhindern und gleichzeitig den Sicherheitsbedürfnissen der Großmächte genüge zu tun; erst dadurch wurde Österreich wieder zum souveränen Staat. Es braucht hier auf die genaueren Entstehungbedingungen des Staatsvertrages und des Neutralitätsgesetzes nicht weiter eingegangen zu werden, darüber kann man sich leicht (etwa im Standardwerk von *Gerald Stourzh*) informieren.

Seit 1955 wurde nun in Österreich immer wieder so getan, als ob der Status der immerwährenden Neutralität eine Einschränkung der als unbeschränkt gedachten Souveränität Österreichs darstellen würde. Dabei blieb weitgehend unberücksichtigt, daß Österreichs Neutralität *conditio sine qua non* seiner Entstehung als gleichberechtigtes Völkerrechtssubjekt war, die österreichische Neutralität also eine nicht wegzudenkende Bedingung der staatlichen Existenz Österreichs ist. Dies unterscheidet die österreichische Neutralität ganz entscheidend von derjenigen der Schweiz, Schwedens oder Irlands.

Nur selten wird darauf hingewiesen, daß das Völkerrechtsinstitut „Neutralität" im 20. Jahrhundert einen erheblichen Bedeutungswandel erfahren hat. Die Satzung des Völkerbundes, der *Briand-Kellog-Pakt* und schließlich die Charter der Vereinten Nationen hatten es für kurze Zeit ja überhaupt zweifelhaft werden lassen, ob die vormals für den Kriegsfall geltenden Regeln überhaupt noch Geltung beanspruchen dürfen. Und in der Konferenz von San Francisco (in der die Charter der UN erarbeitet wurde) wünschte der Vertreter Frankreichs gar, daß in der Charter die Unvereinbarkeit von Neutralität und UN-Mitgliedschaft verankert werden sollte. Dies geschah bekanntlich nicht, aber die Zweifel darüber, ob Neutralität und Mitgliedschaft in der UNO vereinbar seien, bewogen die Schweiz, nicht beizutreten; Schweden hingegen, das ursprünglich Skepsis äußerte, trat dann bereits 1946 bei. Österreich wurde schon 1955 Mitglied der UNO, und dies, obwohl es ausdrücklich die Absicht bekundete, völkerrechtlich den Status eines immerwährend Neutralen einzunehmen, und gleichzeitig alle damaligen Mitgliedsstaaten ersuchte, diese Position zur Kenntnis zu nehmen. Die meisten Mitglieder, und insbesondere alle Mitglieder des Sicherheitsrates, taten dies und Österreich wurde UN-Mitglied. Damit wurde Österreich aber anscheinend auch erlaubt, sich von allen kriegerischen Auseinandersetzungen fernzuhalten und die überkommenen rechtlichen Bedingungen der Neutralität weiterhin als Richtschnur des eigenen Verhaltens zu betrachten. Das Verhältnis von aus der UN-Charter erwachsenden Pflichten und den Rechten und Pflichten des dauernd neutralen Staates bildet seither ein unendliches Feld rechtstheoretischer und völkerrechtlicher Diskussionen. Klar scheint nur zu



sein, daß alle neutralen Mitglieder der UNO die Verpflichtung auf sich genommen haben, die in der *UNO-Charter* und insbesondere auch in der sogenannten *Prinzipiendeklaration* vom 24. Oktober 1970 (2625/XXV) fixierten Ziele der UNO durch ihre Politik zu gewährleisten; darüberhinaus haben wohl auch sie die Entscheidungen des Sicherheitsrates zu akzeptieren - aber ob sie in jedem Falle auch den Art. 42ff. der UNO-Charter unterworfen sind (dort wird die Anwendung von Waffengewalt geregelt *„to maintain or restore international peace and security"* [Art. 39] )? Oder dem Art. 2 Zif. 5, demzufolge alle Mitglieder den Vereinten Nationen jede Unterstützung bei jeglicher Maßnahme gewähren, die die UNO in Einklang mit der UN-Charter ergreift, und sich gleichzeitig der Unterstützung eines jeden Staates enthalten, gegen den die Vereinten Nationen Präventiv- oder Zwangsmaßnahmen ergreifen? Wie auch immer: die österreichische Neutralität kann nur im Lichte der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts vollzogenen Entwicklung interpretiert werden; das Institut der Neutralität wurde durch die Mitglieder der UNO in militärischer Hinsicht begrenzt und auch die Neutralität, so wie alle anderen Institute des Völkerrechts auch, auf Friedenserhaltung und globale Sicherheit hin verpflichtet. Darüberhinaus hat der Begriff Neutralität seit 1945 durch die Systemauseinandersetzung zwischen Kapitalismus und Sozialismus sowie durch die im Zuge der Entkolonialisierung entstandenen Staaten der Dritten Welt und deren Konzept der „Blockfreiheit" viel an Eindeutigkeit verloren. Was ein Staat vom Neutralen fordert, kann so von einem anderen ausgerechnet als Verstoß gegen zwingende Pflichten des Neutralen interpretiert werden. Skepsis verdienen daher Darstellungen der Neutralität Österreichs, die von einem als gesichert angesehenen abstrakten Neutralitätsbegriff ausgehen und daraus Rechte und Pflichten Österreichs deduzieren, ohne die historischen Gründe der Neutralitätsentstehung und ohne die konkret-politischen Umstände der Neutralitätsgeltung angemessen in Betracht zu ziehen. Genau dies aber ist, unterstützt durch eine Vielzahl österreichischer Völkerrechtler, die offizielle Position Österreichs.

## 5.

Wie differenziert die Sache zu betrachten ist, zeigt das Beispiel Irlands: In der Diskussion über den allfälligen Beitritt Österreichs zur EG wird immer wieder das „neutrale Irland" als Beispiel dafür strapaziert, daß sich EG-Mitgliedschaft und Neutralität nicht widersprächen (vgl. etwa *W. Hummer / M. Schweitzer*, Österreich und die EWG, Wien 1987, S. 303f.; *A. Khol*, Fragen & Antworten zur EG-Integration, Wien 1989, S. 20). Dieser Hinweis ist freilich, gelinde gesagt, problematisch. Es hat zwar seitens Irland seit 1922 nie an offiziellen diplomatischen Bekundungen gefehlt, aber de facto ist es seit seiner Unabhängigkeit nicht neutral gewesen. Schon der „Unabhängigkeitsvertrag" zwischen Irland und Großbritannien ließ in seinen Art. 6, 7 und 8 keinen Platz für Neutralität: Artikel 6 übertrug Großbritanien die Seeverteidigung für Irland und Großbritannien, „bis Irland seine eigene Küstenverteidigung habe"; Art. 7 räumte Großbritannien das Recht ein, in Zeiten potentieller militärischer Konflikte alle irischen Häfen und die anderen Einrichtungen im „erforderlichen Umfang" zu benutzen; und Artikel 8 schrieb schließlich vor, daß Irland bei der Bildung seiner militärischen Kräfte *„not exceed in size such proportion of the military establishments maintained in Great Briain as that which the population of Ireland bears to the population of Great Britain"*. Gleichzeitig blieb Irland Mitglied des Commonwealth, mit allen Verpflichtungen Großbritannien gegenüber. Ganz generell wurde in der Zeit vor 1939 bewußt darauf gesetzt, daß Großbritannien die für Irland erforderliche Verteidigung übernehmen würde; Irland stellte sich bewußt unter den militärischen Schutzschirm des Königreiches. Und entgegen der traditionellen Literatur kommen daher neuere Studien zu dem Ergebnis, daß von einer Neutralität Irlands im vollen Umfang des völkerrechtlichen Begriffs in der Zeit vor dem 3. September 1939 keine Rede sein könne: Für Irland ging es darum, die politische Bevormundung durch den einstigen Kolonisator Großbritannien zu minimieren und sich im übrigen aus allen möglichen kriegerischen Auseinandersetzungen herauszuhalten - und dies um (fast) jeden Preis.

In der Zeit zwischen 1939 und 1945 konnte Irland diese Position aufrechterhalten und es benützte, diplomatisch äußerst geschickt, das Etikett der Neutralität, *„to save our own people" (de Varela)*. Diese pragmatische Politik legte den ideologischen Grundstein für den auch heute noch machtvollen Mythos der irischen Neutralität. Tatsächlich ließen aber die geographische Nähe zu Großbritannien, der Mangel an eigenen Ressourcen, und die durch die totale Abhängigkeit von Großbritannien erwachsene „zuverlässige Rücksichtnahme" auf die (politischen, militärischen, wirtschaftlichen) Interessen des Königreichs, Neutralität gar nicht zu - höchstens die (geduldete) Nicht-Teilnahme am Zweiten Weltkrieg. In der Zeit von 1945 bis 1955 wurde diese Politik fortgesetzt - die bloße Nicht-Teilnahme an militärischen Bündnissen ersetzte, versetzt mit der im Anschluß an das Verhalten im Zweiten Weltkrieg gepflogenen Neutralitäts-Reminiszenz - eine Politik der Neutralität; immer noch ging es Irland vorrangig um die Erlangung unbeschränkter staatlicher Souveränität, immer noch sorgte man sich um Irlands *„right to pursue her own foreign-policy"*. Die Zeit bis 1972 zeichnete sich durch ein allmähliches Verblassen des Neutralitätsmythos aus und ließ Stimmen laut werden, die in der Unabhängigkeit und Neutralität Irlands überhaupt so etwas wie einen „Unfall der Geschichte" sahen *(Aiken)*, der möglichst rasch und möglichst durch den Beitritt zur Konsum und Wohlfahrt versprechenden EWG repariert gehörte. Wichtiger als die Berufung auf Neutralität wurde die Aussicht, durch die Mitgliedschaft in der EWG *„to change the claustro-phobic bilateral relationship with Britain" (Salmon)*. Mit dem Beitritt zur EWG entschieden sich die Iren schließlich zur Aufgabe der einstigen Ideale und Aspirationen: Weder konnte man die notwendigen Mittel aufbringen noch wollte man die notwendigen Kosten für eine unabhängige und wirklich neutrale Position bezahlen. Die Iren waren weder neutral noch Mitglied einer militärischen Allianz. Und dies hat sich bis heute nicht geändert. Zwar hat die Mitgliedschaft in der EG die Freiheit eigener Entscheidungen weniger beschnitten, als dies vor 1972 befürchtet wurde; dennoch ist Irland heute in essentieller Abhängigkeit von der EG - ein Austritt ist unmöglich. Und trotz der irischen Neutralitätsbekundung im Jahre 1982 (anläßlich des Falkland-Krieges) gibt es bis heute keine generelle außenpolitische Linie, die die Zurechnung Irlands zu den anderen neutralen Staaten (etwa Schweiz, Schweden, Österreich) möglich machen

würde. Immer noch ist die irische Außenpolitik davon gekennzeichnet, möglichst keiner (militärischen) Allianz beizutreten, und dies als Neutralität mißzuverstehen. Wer immer in der Debatte um einen EG-Beitritt Österreichs auf das irische Beispiel verweist, dürfte dies zumindest nicht länger guten Gewissens tun und würde sich zurecht den Vorwurf tagespolitisch motivierter Demagogie einhandeln.

## 6.

Zurück zu Österreich und den Perspektiven der österreichischen Neutralität: Laut einer SWS-Umfrage aus dem Oktober 1988 sind 52 Prozent der ÖsterreicherInnen für einen Beitritt Österreichs zur EG; 31 Prozent sind dagegen und 16 Prozent wollten sich nicht entscheiden („weiß nicht"); der selben Umfrage aber war zu entnehmen, daß 74 Prozent der Befragten lieber auf den EG-Beitritt verzichten würden, als auf die Neutralität (oder umgekehrt: 16 Prozent würden eher auf die Neutralität verzichten als auf einen EG-Beitritt, und 10 Prozent gaben keine Antwort [„weiß nicht"]). Offensichtlich wurde der Mehrzahl der ÖsterreichInnen unzweifelhaft gemacht, daß die Frage der Aufrechterhaltung der Neutralität eine Frage diplomatischen Geschicks und vertraglicher Vereinbarung sei; die Befragungsergebnisse lassen ja den Schluß zu, daß die Mehrzahl der Befragten von der prinzipiellen Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität ausgeht. Es ist dies das Resultat einer nun schon jahrzehntelang währenden Schludrigkeit im Umgang mit der österreichischen Neutralität: An Feiertagen hervorgekehrt, von allem Anfang an streng antikommunistisch orientiert und im übrigen (mit Ausnahme der 70er Jahre) den Entwicklungen der Zeit stets mehr nachhinkend als vorauseilend, hat sich so eine tiefe, aber letztlich substanzlose Verbundenheit der ÖsterreicherInnen mit der österreichischen Neutralität entwickelt - die durch nichts zu erschüttern ist. Wo Inhalte fehlen, wird die gründliche Politur des Schildes zur nach außen gekehrten inneren Verpflichtung. Auch dieser Umstand läßt es geraten sein, die Überzeugungskraft von Argumenten nicht zu überschätzen: Wer, wie ich dies an verschiedenen Stellen getan habe, die Unvereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und immerwährender



Neutralität behauptet, muß inhaltlich argumentieren, d. h., er muß aus dem Status immerwährender Neutralität handlungsanleitende Pflichten ableiten, die zu erfüllen ein EG-Beitritt wenn schon nicht verunmöglichen, so doch immerhin erschweren würde; der muß weiters in Rechnung stellen, daß die für den Status der Neutralität so wesentliche Anerkennung durch die internationale Staatenwelt - aufgrund österreichischer „wir-san-wir"-Mentalität - nicht den Respekt genießt, den sie bedürfte; und der muß letztlich bedenken, daß das in großem Umfang massenmedial gesteuerte öffentliche Bewußtsein über die Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft inhaltliche Fragestellungen gar nicht mehr zuläßt, - weil die Sache darauf verkürzt wurde, ob es uns auch nach einem EG-Beitritt möglich sei, das Neutralitäts-Schild hochzuhalten und gegebenenfalls adressatenspezifisch zu wenden oder niedriger zu hängen.

## 7.

Keine Frage, daß sich in den bewegten Tagen des ausgehenden 20. Jahrhunderts ein abschließendes Resüme von selbst verbietet. Aber auch wer sich den Rezepten und Prognosen voreiliger Entwicklungshelfer vorsichtshalber versperrt, der wird sich Gedanken machen über die zukünftige Gestaltung der Welt, und nicht bloß Europas. Den Mitteleuropa-Fetischisten unterschiedlichster Provenienz ist deren bornierter Eurozentrismus und verschämter Kulturimperialimus vorzuhalten; den „Husch-Pfusch"-EG-Euphorikern wird man mancherorts mit nüchternen Analysen und seriösen Bedenken über den allgemein-politischen Charakter der EG begegnen können; den naiv-grün-netten Jungpolitikern, soweit sie vor lauterer Hoffnung auf eine ökologische und menschliche Gesellschaft die realen Grenzen emanzipativer Politik für leichthin vergessenswürdig erachten, sind die friedenstiftende und zugleich Perspektiven eröffnende Funktion (völker-) rechtlicher Bindungen in Erinnerung zu rufen; und den Verfechtern einer inhaltlich fundierten österreichischen Neutralitätspolitik ist schließlich aufgetragen, eingängige und plausible programmatische Grundlagen für die Verwirklichung einer derartigen „echten" Neutralitätspolitik zu schaffen. An Gelegenheiten wird

es nicht fehlen: ob bei dem zu erwartenden Volksbegehren für die Abschaffung des Bundesheeres oder bei der demokratischen Kontrolle des eben erst geschaffenen Ost-West-Fonds, der materielle Entwicklungshilfe für die Länder Osteuropas ermöglichen soll. Überall wird es darum gehen, das Konzept der österreichischen Neutralität aus der substanzlosen Sprachhülse in ein praktisches Instrument zur Bewältigung friedloser und konfliktreicher Zeiten zu verwandeln - wird das nicht geschafft, hat es keinen Wert.

### Hinweise

Das zurecht als Standardwerk gerühmte Buch von *Gerald Stourzh*, Geschichte des Staatsvertrages. Österreichs Weg zur Neutralität, Graz u.a. 1985, gibt ausreichend Aufschluß über die Entstehung der österreichischen Neutralität; dort findet man auch eine Bibliographie wichtiger Publikationen (S. 326-333).

Bündige und gut lesbare Darstellungen des rechtlichen Umfangs der österreichischen Neutralität sind etwa *A. Verdross*, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1980 und *D. Majer*, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik am Beispiel Österreichs und der Schweiz, Heidelberg 1987.

Zur Frage der Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität sind das im Auftrag der Industriellenvereinigung erstellte Gutachten von *W. Hummer / M. Schweitzer*, Österreich und die EWG, Wien 1987, und *H. F. Köck*, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, Wien 1987 besonders wichtig; das Buch von *J. Iraschko / A. Truger (Hrsg.)*, EG und Neutralität. Österreich und die westeuropäische Herausforderung, Wien 1989, nimmt darüberhinaus Sichtweisen auf, die in der sogenannten „herrschenden Lehre" keine Beachtung finden.

Die Bemerkungen zur irischen „Neutralität" stützen sich auf die herausragende Analyse von *T. C. Salmon, Unneutral Ireland*, An Ambivalent and Unique Security Policy, Oxford 1989, und auf dessen Beitrag: Ireland, in: C. Twitchett / K. J. Twichett (Ed.), Building Europe: Britain's Partners in the EEC, London 1981, pp. 191-217.

Meine eigene Meinung findet sich u. a. in folgenden Arbeiten: In die Schlangengrube. Wie die EG unsere Verfassung abschafft, FORVM H.415/416 (Juli/August 1988), S. 24-27; Rechtliche Aspekte einer weiteren Annäherung Österreichs an die EWG, in: M. Scherb / I. Morawetz (Hrsg.), Der un-heimliche Anschluß, Wien 1988, S. 165-192; Neutralität - Staatsvertrag - EG-Beitritt, *Wien 1989*; Dem Volk (k)eine Gasse? Volksabstimmung und EG-Beitritt, in: N. Dimmel / A. J. Noll (Hrsg.), Verfassung, Wien 1990 (in Druck).



Anton Pelinka

# Nothing to loose
## Demokratie und EG

Der Schweizer Bundesrat hat in seinem „Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß" vom 24. August 1988 festgestellt: „Nach Ansicht des Bundesrates rechtfertigen jedoch die zu beobachtenden neuen Entwicklungen und Einflußfaktoren im europäischen Integrationsprozeß zur Zeit keine derart grundlegende Änderung unserer Politik, wie sie ein Beitritt zu den EG erfordern würde. Unsere staatspolitischen Einrichtungen und außenpolitischen Maximen würden durch einen solchen Schritt in einem Maß beeinflußt, das an die traditionelle Identität unseres Landes führen würde." (S. 125)

Die Schweiz sieht somit zwei Hauptgründe, die - derzeit - gegen einen Beitritt zur EG sprechen: „Staatspolitische Einrichtungen", d.h. Einschränkungen des Schweizer Parlamentarismus, des Schweizer Föderalismus und der Schweizer direkten Demokratie; sowie „außenpolitische Maximen", d.h. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.

Daß für Österreich die Schweizer Position zur neutralitätspolitischen und neutralitätsrechtlichen Seite eines EG-Beitritts maßgebend ist, ergibt sich schon aus der Formulierung des Moskauer Memorandums vom 15. April 1955. In dieser Vereinbarung hat sich die österreichische Bundesregierung verpflichtet, die österreichische Außenpolitik unter das Konzept einer Neutralität zu stellen, wie diese von der Schweiz vorbildhaft gehandhabt wird. Daß das Vorbild Schweiz auch aus Gründen der Neutralität zumindest derzeit einen Beitritt zur EG nicht anstrebt, wäre allein Grund genug, das österreichische Beitrittsansuchen zur EG mit einiger Skepsis zu betrachten. (Luif)

Doch die Schweiz hat auch „demokratiepolitische" Gründe angeführt, die gegen den EG-Beitritt sprechen. Gelten diese Gründe auch für Österreich?

## Parlamentarismus - Wunsch und Wirklichkeit

Daß die EG-Mitgliedschaft die Souveränität jedes Mitgliedstaates einschränkt, ist klar. Das Recht der Gemeinschaft hat Vorrang vor abweichendem nationalem Recht. Der österreichische Verfassungsgesetzgeber und Gesetzgeber, d.h. im wesentlichen das Parlament, wird somit in seiner Kompetenz wesentlich beeinträchtigt.

Dieses Problem gilt für alle Mitgliedstaaten der EG in gleichem Umfang. Die Frage ist immer, wieweit nationalstaatliche Souveränität politisch für wichtiger genommen wird als europäische Integration. Die Vorbehalte, die etwa die konservative Regierung Großbritanniens gegen das Weiterführen der Europäischen Gemeinschaft in Richtung auf politische Union anmeldet, signalisiert auch das Problem für Österreich: Will Österreich einen Weg beschreiten, der mit letzter Konsequenz bei den „Vereinigten Staaten von Europa" endet?

Diese Fragestellung wird auch gelegentlich mit dem Hinweis begleitet, das österreichische Parlament, der österreichische Parlamentarismus, die verfassungsmäßig gewährleistete Gewaltentrennung in Österreich würden gegenüber den zentralistischen, bürokratischen Strukturen der EG an Bedeutung verlieren. Der gut entwickelte österreichische Parlamentarismus würde gegenüber dem unterentwickelten Parlamentarismus der EG eingetauscht werden.

Diese Befürchtung geht von einem eher unrealistischen, naiven Verständnis des Parlamentarismus aus. In Österreich gibt es keine Gewaltentrennung im Sinne einer Teilung staatlicher Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive. Das parlamentarische Prinzip, das sich in der politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Nationalrat äußert, ist die Antithese zu dieser „institutionellen" Gewaltentrennung. Diese kann daher durch einen EG-Beitritt gar nicht ausgehöhlt werden, weil es sie nicht gibt. Die Mehrheit des Nationalrates ist mit der Bundesregierung immer politisch identisch. Der Nationalrat exekutiert daher folgerichtig das, was die Bundesregierung von ihm will. (Nick, Pelinka, S. 65-77)

Dies ist keine Besonderheit eines österreichischen Parlamentarismus - dies ist der Regelfall des Parlamentarismus in parlamentarischen Systemen, wie sie in Europa vorherrschen. Daher ist die relative Bedeutungslosigkeit des europäischen Parlaments gegenüber dem Rat und der Kommission kein wirkliches Problem für den österreichischen Parlamentarismus. Diese relative Bedeutungslosigkeit des europäischen Parlamentarismus entspricht grundsätzlich der relativen Bedeutungslosigkeit des österreichischen Parlamentarismus. Nur derjenige, der - wirklichkeitsfremd - das ach so schöne Bild von der heilen Welt des österreichischen Parlamentarismus zeichnet, kann zu anderen Schlußfolgerungen kommen.



Das österreichische Parlament ist eben Staatsnotar - es bekundet das Zustandekommen von Gesetzen. Das österreichische Parlament „macht" keine Gesetze, es beschließt vielmehr Gesetze, die andere, im vorparlamentarischen Raum, „gemacht" haben. Dieses qualitative Merkmal des österreichischen Parlamentarismus läßt daher nicht die Schlußfolgerung zu, ein der EG beigetretenes Österreich würde an parlamentarischer Qualität entscheidend verlieren.

Im Rahmen der Entscheidungsfindung der EG hätte die Bundesregierung die Gelegenheit, sich als faktischer Gesetzgeber zu betätigen. Die Regierung wäre die Stimme Österreichs im EG-Rat, der ja offen legislative Kompetenzen wahrnimmt. Da die Bundesregierung auch im innerösterreichischen Gesetzgebungsverfahren die entscheidende Instanz ist, würde ein EG-Beitritt zwar bedeuten, daß die österreichische Bundesregierung sich im Konzert der - dann vielleicht - 13 Mitgliedstaaten Gehör verschaffen muß; es würde aber keine Verschiebung vom Parlament zur Regierung, von der (ohnehin nur theoretischen) Legislative des Parlaments zur Exekutive, also zur (faktischen) Legislative der Regierung mit sich bringen.

## Föderalismus - wie ernst gemeint?

Es fällt auf, daß zu den frühesten Befürwortern eines EG-Beitrittes Österreichs solche Politiker gehören, die zu den Bannerträgern eines innerösterreichischen Föderalismus zählen. So hat etwa die Konferenz der Landeshauptleute Österreichs bereits am 13. No-

vember 1987 die Bundesregierung ersucht, „die Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Markt mit dem Ziel der Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG so rasch wie möglich anzustreben". (Pernthaler, S. 11)

Gegenüber dieser so uneingeschränkt positiven Einstellung zu einer EG-Mitgliedschaft Österreichs, die die österreichischen Landeshauptleute vertreten, fällt wiederum die viel skeptischere, letztendlich ablehnendere Haltung der Schweiz ins Gewicht. Im Bericht des Schweizer Bundesrates heißt es: „Für die Kantone würde ein EG-Beitritt den Verlust einiger kantonaler Kompetenzen mit sich bringen, namentlich in den Bereichen Erziehung, Wirtschaftspolizeirecht, Gesundheitsrecht, Niederlassung und Ausländerkontrolle. Ferner könnten die Kantone nicht mehr, wie heute für die Bundesgesetzgebung der Fall ist, im Rahmen formeller Vernehmlassungsverfahren an der Ausarbeitung des Gemeinschaftsrechtes beteiligt werden." (S. 122)

Die Beteiligung der Länder an der österreichischen Gesetzgebung in den dem Schweizer Vernehmlassungsverfahren entsprechenden Begutachtungsverfahren würde durch eine EG-Mitgliedschaft Österreichs sicherlich ebenfalls leiden. Da jedoch die Kompetenzen der österreichischen Länder geringer als die Kompetenzen der Schweizer Kantone entwickelt sind, ist der zu erwartende Kompetenzverlust der Bundesländer wohl geringer als für die Kantone der Schweiz. Die EG ist jedenfalls alles andere als ein Muster einer föderalistischen Ordnung. Eigentlich dürften nur Zentralisten für einen österreichischen EG-Beitritt sein. Föderalisten müßten dagegen ankämpfen:

*„Mit der verstärkten Einbindung Österreichs in den Prozeß der europäischen Integration ... werden sich auch die österreichischen Bundesländer mit einem fortschreitenden Abbau ihrer eigenverantwortlichen Gestaltungsmacht konfrontiert sehen, der zwangsläufig im Falle eines EG-Beitritts am größten sein wird. Das dynamische Kompetenzverständnis der Gemeinschaft, wie es insbesondere die EG-Kommission aber auch der europäische Gerichtshof mit seiner vielfach rechtsfortbildenden Rechtsprechung an den Tag legen, verbunden mit einer Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips, lassen zumindest zum jetzigen Zeitpunkt eine Entwicklung der EG hin zu einem nach dem Modell eines Bundesstaates konzipierten Europa fraglich erscheinen." (Burtscher, S. 59)*



## Direkte Demokratie am Ende?

Den innenpolitischen Hauptakzent in der Anführung der gegen den EG-Beitritt sprechenden Gründe setzt der Schweizer Bundesrat auf die direkte Demokratie. Die Schweiz sieht Probleme sowohl bezüglich des Referendums (Volksabstimmung), als auch der Initiative (Volksbegehren).

Gegenüber Beschlüssen des EG-Rates wären Volksabstimmungen nicht vorstellbar. Während zumindest theoretisch, 1978 das einzige Mal bisher praktisch, in Österreich Volksabstimmungen tatsächlich als Konkurrenz zum Parlament (und damit zur Regierung und den Parteien) erfolgreich aufzutreten vermögen, ist diese Möglichkeit in der EG nicht gegeben. Auch ein Volksbegehren auf europäischer Ebene ist nicht vorgesehen; und ein Volksbegehren auf österreichischer Ebene, das einen von der EG geregelten Bereich betrifft, müßte wohl für ungültig erklärt werden. (Bericht, S. 123)

Wie immer man es dreht und wendet: Eine EG-Mitgliedschaft Österreichs würde Kompetenz von der österreichischen Bundesebene, die in Grenzen direkter Demokratie zugänglich ist, auf die europäische Ebene verlagern, die gegenüber direkter Demokratie immunisiert bleibt. Dies kann gerade am Beispiel des Atomsperrgesetzes analysiert werden: Es ist schwer vorstellbar, daß im Falle des Zustandekommens des Binnenmarktes europäischen Firmen, die sich auf die Niederlassungsfreiheit der EG berufen, in Österreich die Errichtung eines Atomkraftwerkes untersagt wird. Das unter direkt demokratischem Druck zustandegekommene österreichische Atomsperrgesetz wäre die geringere Norm, die gegenüber der übergeordneten Norm - der Niederlassungsfreiheit - weichen müßte.

## Resumé

Es gibt viele gute Gründe, die für oder gegen den österreichischen Beitritt zur EG sprechen. Es gibt aber keine Gründe, die mit Berufung auf einen Qualitätsvorsprung des österreichischen Parlamentarismus gegen den EG-Beitritt angeführt werden können. Allerdings: Die Gralsritter des österreichischen Föderalismus und die Befürworter direkter Demokratie müßten, konse-

quent gedacht, gegen die österreichische EG-Mitgliedschaft sein. Denn der Föderalismus und die direkte Demokratie sind sichere Verlierer eines österreichischen EG-Beitritts.

## Literatur


Bericht: Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß vom 24. August 1988. Unterbreitet vom Schweizerischen Bundesrat.

Burtscher: Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf den bundesstaatlichen Aufbau Österreichs - materielle und institutionelle Aspekte. In: Pernthaler, S. 29-60.

Hummer, Schweitzer: Waldemar Hummer, Michael Schweitzer: Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG. Wien 1987 (Signum).

Luif: Paul Luif: Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten. Österreichisches Institut für Internationale Politik, Laxenburg. Wien 1988 (Braumüller).

Marboe: Peter Marboe (Hg.): Österreich und Europa. Bericht der Europakommission der ÖVP: Österreichs Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften. Wien 1988 (Politische Akademie).

Nick: Rainer Nick (Hg.): Tirol und die EG. Zukunftsperspektiven einer Region. Thaur 1989 (Österreichischer Kulturverlag).

Nick, Pelinka: Rainer Nick, Anton Pelinka: Parlamentarismus in Österreich. Wien 1984 (Jugend & Volk)

Pernthaler: Peter Pernthaler (Hg.): Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung. Wien 1989 (Braumüller).

Scherb, Morawetz: Margit Scherb, Inge Morawetz (Hg.): Der Un-heimliche Anschluß. Österreich und die EG. Wien 1988 (Verlag für Gesellschaftskritik).

SOFFI: SOFFI - Soziales Förderungs- und Forschungsinstitut (Hg.): Soziales Europa? Österreich und die EG. Wien 1988 (SOFFI und Falter).

Sterk, Simonitsch: Robert Sterk, Wolfgang Simonitsch: Österreich und die EG. Europa unterwegs von den „Römischen Verträgen" zum Binnenmarkt. Was bedeutet dies für Österreich? Wien 1989 (hpt-Verlag).




# Europaparlament: EG demokratisieren

## Straßburger fordern von der Gemeinschaft Kompetenzerweiterung

*STANDARD-Korrespondent Thomas Gack aus Straßburg*

Die europäische Gemeinschaft muß angesichts der Herausforderung einer Welt im Umbruch im Inneren gefestigt und demokratisiert, nach außen handlungsfähiger werden. Das hat am Mittwoch in Straßburg die überwältigende Mehrheit des Europaparlaments gefordert. An oberster Stelle des Straßburger Forderungskatalogs, der dem Einigungsprozeß neuen Schwung geben soll, steht die Kompetenzerweiterung des EG-Parlaments.

„Wenn die Staaten in Mittel- und Osteuropa das Eiltempo auf dem Weg zur Demokratie beibehalten, dann wird der EG-Ministerrat bald die einzige Institution sein, die Gesetze hinter verschlossenen Türen und ohne ausreichende parlamentarische Kontrolle macht", klagte der Verfasser der Parlamentsentschließung, der schottische Sozialist David Martin. Längst hinke die Gemeinschaft nicht nur hinter den dramatischen Ereignissen in Osteuropa her, sondern auch hinter der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die beim Straßburger EG-Gipfel für Ende des Jahres einberufene Regierungskonferenz dürfe deshalb nicht nur über die Wirtschafts- und Währungsunion beraten, sondern müsse darüberhinaus die politische Einigung der Europäischen Gemeinschaft beschleunigen, die Institutionen festigen und das Demokratiedefizit abbauen.

### Mitspracherecht

In seiner Erschließung zur Regierungskonferenz der Zwölf fordert das Europaparlament erweiterte Mitspracherechte bei der EG-Gesetzgebung. Demokratische Grundprinzipien erforderten es, so argumentierten die Straßburger Abgeordneten, daß das Gemeinschaftsrecht nicht nur mit der ausdrücklichen Zustimmung des Ministerrats, sondern auch des Europäischen Parlaments in Kraft treten. Das Europaparlament müsse endlich bei der Gesetzgebung ein Initiativrecht und ein Recht auf echte Mitentscheidung bekommen.

Das heiße nicht, daß Straßburg sich die Macht anmaßen wolle. Mitentscheidung bedeute, daß man zu Kompromissen kommen müsse, die beide Seiten akzeptieren können. Außerdem soll die Ernennung der Mitglieder der EG-Kommission, des Europäischen Gerichtshofs und des EG-Rechnungshofs von der Zustimmung des Europaparlaments abhängig gemacht werden.

Der Standard, 15.3.1990

# „Kleine Länder haben in der EG kein Vetorecht"

*Jacqueline Thalberg*

**Wien** Ein Beitritt Österreichs zur EG sei nicht nur eine Frage des Neutralitätsstatus, sondern ein demokratiepolitisches Thema. Denn die EG entscheide nicht gemäß demokratischen Strukturen, sondern nach administrativen, technischen Maßstäben. Vor allem kleine Länder hätten praktisch keine Mitsprache- und Veto-Möglichkeiten, meint David Kennedy – Professor der Rechte an der Harvard Law School und Experte in Fragen der Rechtssprechung des EG-Gerichtshofes.

Kennedy ist Hauptautor einer Studie über den EG-Beitritt Österreichs, die von der Initiative „Österreich und Europa" (Präsident Ex-Außenminister Erwin Lanc) und dem „International Institute for Peace" in Auftrag gegeben worden war.

Es sei ein langer Weg von den Entscheidungen in Brüssel zurück zu den Mitgliedsländern. Sozialpolitik und Menschenrechte würden von der EG eher als „Randerscheinungen mitgetragen". In Brüssel werde vor allem die Politik der jeweiligen nationalen Industrien berücksichtigt. In den EG-Gremien gehe es dann lediglich um regulatives Eingreifen – ohne Rückhalt durch die nationalen Budgets und die nationalen politischen Entscheidungsträger, betonte Kennedy. Die „einzelnen Stücke des Puzzlespiels 1992 (Binnenmarkt) wurden von den Industrien festgelegt".

Diese „Industrie-Politik" der EG werde zudem von keinem Gerichtshof kontrolliert. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg berücksichtige nicht die einzelnen Verfassungen der EG-Mitgliedsländer, sondern konzentriere seine Urteile auf die Zielsetzungen des Gemeinsamen Marktes.

Auch hier habe ein kleines Land fast keine Chancen, mit eigenen Anliegen durchzukommen.

## EG will politische Einheit sein

Für Österreichs neutralen Status gebe es zwei Möglichkeiten: Entweder die EG akzeptiere Österreichs Neutralität „formal", dann werde nach einiger Zeit „niemand mehr davon sprechen" (als Beispiel nannte Kennedy das EG-Mitglied Irland). Oder die EG räume neutralen Ländern einen speziellen Status ein, was eher unwahrscheinlich sei. Denn zweifellos wolle die EG eine politische Einheit werden.

Gerade jetzt, wo neue Modelle der Zusammenarbeit zwischen EG und EFTA ausgearbeitet würden, könnte Österreich abwarten, stellte Kennedy fest. Denn eine Alternative zur Mitgliedschaft könnten neue Assoziationsformen sein, die derzeit eine gute Chance hätten, ausgehandelt zu werden.

Der Standard, 16.3.1990



Peter Pilz

# Im Westen nichts Neues

## Österreich, EG, NATO

Das offizielle Österreich will in die EG. Vom Bundesheer kann es dabei eine Menge lernen, denn Österreichs Militär hat bereits ein Stück des Weges in den Westen zurückgelegt.

5,56 mm, 7,62 mm, 61 mm, 81 mm, 120 mm, 105 mm, 155 mm. Das sind die Maße der österreichischen Armee - vom Kaliber des Sturmgewehrs über die Granatwerfer bis zum Jagdpanzer Kürassier und zur Kanonenhaubitze M 109. Und das sind auch die Kaliber der NATO. Wenn westliche Militärs auf Besuch kommen, können sie sich fast wie zu Hause fühlen. Amerikanische Artillerie, amerikanische Kampfpanzer, NATO-Elektronik, NATO-Hubschrauber und noch vieles mehr machen es möglich.

3,6 Milliarden Schilling werden Österreich in Zukunft noch ein Stück enger an die NATO rücken. Das elektronische Kampfführungssystem IFMING ist voll NATO-kompatibel. Wenn Brüssel und Wien durchschalten, steuert das NATO-Hauptquartier Aufklärung, Führung, Lagebeurteilung und Feuerleitung.

Die NATO gliedert ihre Armeen nach dem Divisionsprinzip. Österreich hat längst nachgezogen, aus rein praktischen Erwägungen, versteht sich. Daß dann ein paar verzweifelte Draken-Piloten samt Huberer[1]-Freunden zur Fliegerdivision ernannt werden, fügt dem Ganzen das Maß an Lächerlichkeit hinzu, ohne das militärische Landesverteidigung in Österreich offensichtlich nicht auskommen mag.

Für die österreichische Raumverteidigung mitsamt Miliz geht es vor allem um den Zentralalpenraum. Für die NATO geht es um den Durchzug durchs Donautal. Die Heeresgliederung 87, Lichals erster Eingriff in die operative Planung, verschiebt 80% der Truppen in zwei Zonen im Donauraum - streng neutral natürlich.

und damit es auch in den Köpfen stimmt, wird fleißig geschult. Jahr für Jahr lassen österreichische Offiziere die Ausbildungsprogramme in Ford Leavenworth über sich ergehen. Neben ihnen drücken Amerikas verläßlichste Freunde aus der Dritten Welt die militärischen Schulbänke. Irgendwie ist man unter sich.

Auf Österreich ist Verlaß. Wenn sich die Roten Armeen nach jahrzehntelanger Vorbereitung den Westen vornehmen, dann stellt sich Österreich in den Weg. Dafür wird heute schon geprobt. In Manövern überqueren österreichische Vaterlandsschützer sogar die Donau - selbst für große Armeen ein Unterfangen, das nur mit gewaltigen militärischen Mitteln durchführbar ist. Aber wahrscheinlich probt hier ein Bundesheer, das im Ernstfall damit rechnet, nicht allein kämpfen zu müssen.

Jetzt allerdings ist eine Panne passiert, die niemand vorhersehen konnte: Das Bedrohungsbild ist abhanden gekommen. Jahrzehntelang war alles ganz einfach: Der Osten will die Weltherrschaft, und Österreich ist eines der wenigen Hindernisse auf dem Weg dorthin. Solange der Domino „Österreich" steht, ist der Westen sicher. Die ÖMZ[2] wurde nicht müde, die roten Horden und ihre finsteren Pläne ins rechte Licht zu rücken, und alles war recht, um nur nicht in die Hände der kommunistischen Barbarei fallen zu müssen.

Die „kommunistische Barbarei" ist zusammengebrochen. Die „roten Horden" rüsten ab. Der Osten öffnet sich. Die größte Bürgerbewegung der Nachkriegsgeschichte schreibt ein neues Kapitel Weltgeschichte - von Demokratie, Menschenrechten und von Abrüstung, auch einseitiger, wenn es sein muß.

Jetzt sitzen hunderte ältere bunt kostümierte Herren in ihrem 18-Milliarden-Sandkasten, und wissen nicht mehr, für wen sie Krieg spielen sollen. Wenn keiner angreifen will, wie soll man dann noch verteidigen?

Die Lösung heißt auch hier „EG". Wie im Wirtschaftlichen stehen auch im Militärischen zwei einander ausschließende Konzeptionen gegenüber:

* Viele wollen ein offenes Europa der Regionen vom Atlantik bis zum Ural, ohne Grenzen und ohne Metropolen. Die Umwälzung in Osteuropa hat die Türen dafür weit aufgestoßen.
* Die anderen wollen den Dritten Block, die „Festung Europa". Ihr Europa ist der Westen, dem Osten sind Anschluß und Unterwerfung unter bestimmten Bedingungen Stück für Stück gestattet.

Der dritte Block heißt EG.



Natürlich stimmt es, daß die Europäische Gemeinschaft heute noch kein Militärbündnis ist. Bereits 1954 ist der Plan zur Schaffung einer Westeuropäischen Verteidigungsgemeinschaft am Veto der französischen Nationalversammlung gescheitert. Zwischen NATO und EG bestehen immer noch formale Grenzen. Und es ist auch nach wie vor richtig, daß einige EG-Mitglieder wie Dänemark und Griechenland gegen eine Militarisierung der EG auftreten.

Wenn garantiert werden könnte, daß die beiden „Großmächte" Dänemark und Griechenland die Entwicklung der EG dominieren, dann wären Sorgen unangebracht. Geht man allerdings davon aus, daß den Äußerungen deutscher, italienischer und französischer Spitzenpolitiker zumindest gleiches Gewicht beizumessen ist wie denen ihrer griechischen und dänischen Kollegen, dann ist Vorsicht angebracht. Die Außenminister Italiens und der BRD haben sich in den letzten Monaten unmißverständlich geäußert: Es gibt keine wirtschaftliche Einigung ohne weitere Einigung auf den Ebenen der Politik und des Militärs. Sie sind damit nicht allein.

Henry Plumb, der Präsident des EG-Parlaments, sieht die Zukunft der Gemeinschaft ebenso im Militärischen wie Leo Tindemans, Raymond Barre und viele andere. Helmut Kohl hat klargestellt, daß die „Vertiefung" der Gemeinschaft nicht ihrer „Erweiterung" geopfert werden dürfe.

Für Jaques Delors, den Präsidenten der EG-Kommission, ist die Zukunft klar: „...I persist in thinking that the Twelve must take a more united and imaginative stand in political cooperation. These comments of mine do not mean that the Comission is straying into forbidden territory. It is well aware of the limits of its powers, even though it does not play a full part in political cooperation meetings. But the Community's destiny is indivisible. A strong Europe must be our obsession. This being so I feel bound to say that if the gap between progress on the economic front and the hesitations of political cooperation widens further it will unfortunately lead to a weakening of our dynamism and our will. For it is increasingly difficult to separate economics from politics. It should also be remembered that the Twelve solemnly affirmed in the preamble to the Single Act that they were prepared to create a European Union:

that means one for twelve and twelve for one."[3]
Das ist die klare Sprache des Jaques Delors. Die Militärs haben sie längst verstanden. Bereits vor zwei Jahren wurde die militärische Achse der Festung Europa der Öffentlichkeit vorgestellt. Die deutsch-französische Brigade übte ihren inzwischen schon symbolisch gewordenen „kecken Spatz", an dessen Ende, laut Helmut Kohl, eine „gemeinsame europäische Verteidigung, wenn möglich mit einer europäischen Armee" stehen soll.[4] Ein gemeinsamer deutsch-französischer Sicherheitsrat ist in Vorbereitung, Kohl hat andere Länder zur Mitarbeit eingeladen.
In Großbritannien forciert die konservative Bow Group, der rund hundert Abgeordnete des Unterhauses und einige Mitglieder des Kabinetts angehören, die Aufstellung eines westeuropäischen Korps außerhalb der NATO, das als schnelle Eingreiftruppe europäische Interessen bis in den persischen Golf vertreten soll.[5] David Harvey und Dexter Jerome Smith, zwei Verteidigungssprecher der Bow Group, preisen die WEU - die Westeuropäische Union - als Mittel zur Intensivierung der Beziehungen zwischen NATO und EG.
Letzten Endes ist es dabei unerheblich, wie lange die politische und militärische Einigung Westeuropas noch formal getrennt in der WEU vollzogen wird. Längst sind die Grenzen zwischen EG und WEU verwischt. Italien, Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Großbritannien und die BRD treten seit der Erklärung von Rom im Oktober 1987 in der Doppelrolle EG-WEU auf. Damit liegen die militärischen EG-Karten der Großen in der EG klar und für alle sichtbar auf dem Tisch.
Das alles ist keine Entwicklung der letzten Jahre. Schon Mitte der siebziger Jahre wurden die militärischen Weichen in der EG gestellt. Bereits am 25. Juni 1975 empfahl die EG-Kommission eine einheitliche europäische Rüstungsagentur. Und nur wenige Monate später, am 15. Dezember, forderte ein Ausschuß des Europaparlaments eine „spezifische europäische Verteidigungsanstrengung".
Österreich hat hier, wie auch sonst immer, zwei Möglichkeiten: mitmachen oder draußenbleiben. Die Entscheidung für ersteres bedeutet Irlandisierung. Irland ist als neutrales Land der EG beigetreten. Heute dürfen NATO-Schiffe irische Häfen benutzen.



Und heute wird Irland unmißverständlich klargemacht, daß es sich früher oder später von seiner Neutralität trennen muß.
Das ist sogar im Bundesheer klar. „Aus den wirtschaftlichen Machtdimensionen eines gemeinsamen Marktes wird sich eine sicherheitspolitische Dimension entwickeln. Dies läßt sich aus den Konturen der sicherheitspolitischen Akkordierung zwischen Frankreich und der BRD wie auch aus dem des zukünftigen Bedrohungsbildes ableiten."[6] Der Autor, Christian Glatzl, vertritt diese An- und Einsicht in der Schriftenreihe des Instituts für Militärische Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie in Wien. Und er fährt fort: „Das Janusgesicht wirtschaftlicher und militärischer Macht, zwei Dimensionen, die einander ebenso ergänzen wie bedingen, wird verstärkt zutage treten. Eine Verlagerung der Konfliktaustragung in Europa in den Bereich der Krise rückt Drohpolitik und wirtschaftliche Macht in den Mittelpunkt strategischer Überlegungen."[7] Und Glatzl schließt daraus: „Sollte Österreich eine volle Teilnahme an der EG mit allen Rechten und Pflichten anstreben, so wäre es möglicherweise rechtlich, aber kaum politisch im Sinne ihrer Funktion mit der dauernden Neutralität vereinbar."[8]
Dem ist nichts hinzuzufügen. Außer einem: Wer sich heute als „Neutraler" an der Bildung eines neuen militärischen Blocks in Europa beteiligt, der soll zumindest seine Gründe dafür auf den Tisch legen. Wer verhindert, daß Österreich nach Zwentendorf mit seiner Abrüstung ein zweites historisches Signal setzt und nachweist, daß ein kleines neutrales Land in einer Zeit der Blockauflösung auf sein Militär verzichten kann, der soll auch die Verantwortung dafür tragen. Die Flucht in die „Festung Europa" wird versperrt - hoffentlich.

**Anmerkungen**

1) Bundesheersprachlich für „Hubschrauber"
2) Österreichische Militärische Zeitschrift
3) Rede von Jaques Delors in Straßburg am 17.1.1989, zit. nach A. J. Noll: Neutralität, Staatsvertrag, EG-Beitritt, Wien 1989, S. 15
4) Der Spiegel 28/1988
5) S. FAZ 2.11.1987
6) Christian Glatzl: Europäische Sicherheit. Integration und Neutralitätspolitik, Landesverteidigungsakademie Wien 1989, S. 28
7) Ebda.
8) A.a.o., S. 30

Emmerich Tálos*

# Es muß nicht immer Kaviar sein
## Sozialpolitische Dimension der EG

1985 wurde von der EG-Kommission in Form eines Weißbuches ein Sieben-Jahres-Plan zur Vollendung des Binnenmarktes vorgelegt. In diesem Binnenmarkt soll der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet werden. Die soziale Dimension des Binnenmarktes wurde erst nachträglich in verschiedenen Stellungnahmen thematisiert - ein Zufall oder Ausdruck dafür, daß der Sozialpolitik im wirtschaftlichen Integrationsprozeß wie bisher ein nachgeordneter, ungleichgewichtiger Stellenwert zukommt? Seitens der EG-Organe wurde seit den 70er Jahren wiederholt das Problem der Arbeitslosigkeit und der Armut angesprochen, es wurden diesbezügliche Empfehlungen und Aktionsprogramme beschlossen. Die soziale Realität in den Mitgliedsstaaten der EG ist in dieser Phase durch den beträchtlichen Anstieg der Zahl der von Arbeitslosigkeit und Armut Betroffenen gekennzeichnet. Gab es 1975 5 Millionen, 1980 8 Millionen statistisch erfaßte Arbeitslose, so sind es zur Zeit 16 Millionen. Mehr als 40 Millionen Menschen werden zur Armutsbevölkerung gezählt.

Die aktuelle politische und wissenschaftliche Debatte über eine EG-Integration Österreichs ist vorallem von wirtschaftlichen und neutralitätspolitischen Fragen bestimmt. Weniger Augenmerk wird den angesprochenen sozialen und sozialpolitischen Facetten der EG gewidmet - wenn auch in Stellungnahmen der Interessenorganisationen und im Bericht der Bundesregierung Probleme angesprochen werden oder in Gutachten Auswirkungen des Binnenmarktes auf die österreichische Beschäftigungsentwicklung abgeschätzt werden. Wenig Aufschluß findet sich allerdings darüber, ob und wie im bisherigen Integrationsprozeß sozialen Problemen politisch gegengesteuert wurde, warum es offenkundige Diskrepanzen zwischen sozialpolitischen Deklarationen,

* Leicht bearbeiteter Beitrag aus: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 3/1989



Richtlinien und Programmen von EG-Organen und der Politik und sozialen Realität in den Mitgliedsstaaten der EG gibt.

Im folgenden möchte ich diesen Fragen - bei Berücksichtigung der sozialpolitischen Dimension im Integrationsprozeß und im politischen Gefüge der EG - nachgehen. Eine adäquate Einschätzung des Stellenwerts der Sozialpolitik im allgemeinen, der politischen Gegensteuerung zu Arbeitslosigkeit im besonderen, ist meines Erachtens nur bei Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen der EG, der Optionen, Strategien und Maßnahmen der Organe der EG und der Mitgliedsstaaten sowie deren wechselseitiger Beeinflussung möglich. Meine Ausgangsthese ist: Das sozialpolitische Profil und die soziale Realität in der EG wird nur in sehr beschränktem Maße von den Optionen und Aktivitäten auf der Gemeinschaftsebene, im wesentlichen vielmehr von den dominanten gesellschaftlichen und politischen Kräften und deren Optionen in den Mitgliedstaaten geprägt. Eine ausschließliche Inblicknahme der Gemeinschaftsebene bringt keinen Aufschluß darüber, ob und in welcher Weise mit dem wirtschaftlichen Integrationsprozeß eine Verschlechterung der sozialen Bedingungen und Veränderungen in der Regulierung sozialer Probleme Hand in Hand gehen.

### I. Einige Bemerkungen zum Stellenwert der sozialpolitischen Dimension im Integrationsprozeß und politischen Gefüge der EG.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur besteht weitgehend Konsens darüber, daß im bisherigen Prozeß der wirtschaftlichen Integration die sozialpolitische Dimension nicht ausgeblendet blieb, im Unterschied zu wirtschaftlichen Fragen der Regulierung sozialer Probleme auf Ebene gemeinschaftlicher Politik jedoch ein relativ geringer Stellenwert zukam. In den einschlägigen Verträgen - der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1952, der EWG 1957 und der Europäischen Atomgemeinschaft 1957 - finden sich auch sozialpolitische Ziel- und Aufgabenbestimmungen. So wird beispielsweise im EWG-Vertrag „die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker" als ein wesentliches Ziel bzw. „eine beschleunigte Hebung der

Lebenshaltung" als eine der Aufgaben genannt. Dieser Vertrag enthält auch einzelne Sozialvorschriften (betreffend Freizügigkeit der Arbeitnehmer, gleiches Entgelt für Männer und Frauen, die Errichtung des Europäischen Sozialfonds). Eine gemeinschaftliche umfassende Sozialpolitik mit entsprechenden Regelungskompetenzen war allerdings bisher nicht vorgesehen. Sozialpolitik blieb - von den angeführten Vorschriften abgesehen - Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten.

Bei allen sozialpolitischen Zielformulierungen in den Verträgen wurde erst auf dem Europäischen Gipfel in Den Haag 1969 bekräftigt, daß die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine gemeinschaftliche Sozialpolitik nicht gelingen könne. Dieser Anstoß fand - nach einer weiteren Konferenz der Staats- und Regierungschefs 1972 in Paris - seinen Niederschlag im 1974 beschlossenen „sozialpolitischen Aktionsprogramm". Darin sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Beteiligungsrechte der Sozialpartner als Ziele formuliert. Wenn auch in diesem Zusammenhang betont wurde, daß „einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung" wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion beigemessen werde, so trifft dies de facto für den weiteren Entwicklungsprozeß nicht zu. Das Tätigkeitsfeld der gemeinschaftlichen Sozialpolitik beschränkte sich im wesentlichen auf folgende Aspekte:

- auf Fragen der sozialen Sicherheit im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Erwerbstätigen (Gleichbehandlung der WanderarbeitnehmerInnen mit den InländerInnen betreffend Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit, Entlohnung, Kündigungsschutz, Sozialversicherung, Anrechnung von leistungsrelevanten Zeiten);
- die Gleichbehandlung von Frauen und Männern: Grundsatz der Entgeltgleichheit für gleiche bzw. gleichwertige Arbeit; Gleichbehandlung hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung, sowie in Bezug auf Arbeitsbedingungen (Beseitigung von Bestimmungen, die Frauen benachteiligen); Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit;



- Aktivitäten des Europäischen Sozialfonds: eingesetzt für Projekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in erster Linie von Maßnahmen zur Umschulung und Ausbildung.

Die für die Mitgliedsstaaten verbindlichen sozialpolitischen Initiativen von EG-Organen in Form von Richtlinien bewegten sich bisher vor allem in den beiden erstgenannten Tätigkeitsfeldern. Seitens der EG-Organe wurden auch diverse Empfehlungen und Aktionsprogramme betreffend Arbeitslosigkeit oder Armut beschlossen.

Trotz Richtlinien, Empfehlungen und Aktionsprogrammen ist für die Entwicklung bis Mitte der 80er-Jahre konstatierbar, daß „alle Bemühungen um eine gemeinsame Sozialpolitik in der EG weitgehend gescheitert sind" und die Sozialpolitik der EG die Mitte der 70er-Jahre geweckten Hoffnungen nicht erfüllt hat.[1] Die Ungleichgewichtigkeit wirtschaftlicher und sozialpolitischer Integrationsziele ist auch - wie die erst nachträgliche Betonung der sozialen Dimension belegt - im Zusammenhang mit dem angepeilten Binnenmarkt unübersehbar.

Die geringe Bedeutung der gemeinschaftlichen Politik im Hinblick auf die Gestaltung der sozialen Realität in der EG oder die Harmonisierung der unterschiedlichen sozialpolitischen Niveaus ist institutionell und politisch bedingt. In institutioneller Hinsicht sei auf die bereits angesprochene begrenzte sozialpolitische Regelungskompetenz der EG-Organe, auf den Entscheidungsmodus im Rat und die Aufrechterhaltung nationalstaatlicher Zuständigkeiten im Bereich der Sozialpolitik verwiesen.[2] Daß diese Begrenzung der Gemeinschaftspolitik politisch bedingt ist, wird an der aktuellen Auseinandersetzung um die soziale Dimension deutlich. Die Vorstöße beispielsweise seitens des Europäischen oder des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Ausweitung der Agenden und Verbindlichkeit der gemeinschaftlichen Sozialpolitik (in Form einer gemeinschaftlichen Basisgesetzgebung, eines verbindlichen Sockels von sozialen Grundrechten) stoßen auf Widerstand.[3]

Den wesentlichen Bestimmungsfaktor der sozialen Realität in der EG bilden die in den Mitgliedsstaaten dominanten gesellschaftlichen und politischen Kräfte und deren wirtschafts- und sozialpo-

litische Optionen. Die feststellbare Dominanz angebotsorientierter Politikoptionen ist Ausdruck der - auch von der EG-Kommission konstatierten - Verschiebung der Kräfteverhältnisse: Unternehmerorganisationen und großen wirtschaftlichen Unternehmungen, deren Handlungs- und Gestaltungsspielraum durch den wirtschaftlichen Integrationsprozeß vergrößert und deren Optionen durch nationalstaatliche Politiken mitgetragen werden, stehen Interessenorganisationen der unselbständig Erwerbstätigen gegenüber, deren Position durch veränderte Arbeitsmarkt- und Produktionsbedingungen wesentlich geschwächt ist. Diese Konstellation findet nicht nur in den nationalstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitiken, sondern auch auf der Gemeinschaftsebene ihren Niederschlag: in angebotsorientierten Politikoptionen in der Sozialpolitik der Gemeinschaft, im ungleichgewichtigen Stellenwert der wirtschaftlichen und sozialen Dimension im Integrationsprozeß sowie in Blockaden des Rates im sozialpolitischen Willensbildungsprozeß.

Für Befürchtungen eines „sozialen Dumpings" im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Integration gibt es zumindest bisher auf Ebene der Gemeinschaftspolitik wenig Anknüpfungspunkte. Anknüpfungspunkte sind meines Erachtens vielmehr auf der Ebene der Strategien dominierender gesellschaftlicher und politischer Kräfte in den Mitgliedsstaaten verortbar.

Ob und wie in der EG sozialen Problemen gegengesteuert wurde und wird, wird im Folgenden zugespitzt auf ein spezifisches soziales Problem, die Arbeitslosigkeit, aufgezeigt.

## 2. Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Optionen, Bemühungen auf der Ebene der Organe der EG und das Problem der Arbeitslosigkeit

Anders als im Fall der Freizügigkeit der Arbeitnehmer - Kernstück einer der 4 Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes - ist die Diskrepanz zwischen dem bereits in den 70erJahren betonten, in den 80er Jahren verstärkt in den Vordergrund gerückten Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und der sozialen Realität der Massenarbeitslosigkeit in der EG auf der anderen Seite unübersehbar. Vorschläge und Entschließungen,



die auf Gemeinschaftsebene zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit und zur Flankierung der Konsequenzen des technologischen Wandels auf die Beschäftigungssituation vorgelegt wurden, bezogen sich auf die Verbesserung der Bildung, Ausbildung und Umschulung, die Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen, den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Unterstützung derartiger Maßnahmen durch den Europäischen Sozialfonds, die Information und Koordination auf Ebene der Arbeitsmarktverwaltung, die Verkürzung (d.h. Teilzeitarbeit) und Neugestaltung (d.h. Flexibilisierung) der Arbeitszeit.[4]

Die meisten der diesbezüglichen Entschließungen sind für die Mitgliedsstaaten nicht bindend.[5] Die eingesetzten Mittel des Europäischen Sozialfonds hielten sich in engem Rahmen: 1985 betrug dessen Anteil an den Gesamtausgaben der EG 5 %, seit 1987 sind es 6 bis 8 %.[6] Der Erfolg der Gemeinschaftspolitik hinsichtlich des Problems der Arbeitslosigkeit ist - ablesbar an der sozialen Realität - sehr gering:

- die Zahl der Arbeitslosen ist in den 80er Jahren beträchtlich angestiegen: zur Zeit sind es 16 Millionen; betroffen davon sind vorallem Jugendliche, Frauen und Wanderarbeitnehmer;
- über 50 % der Arbeitslosen sind zur Zeit länger als ein Jahr, 30% länger als zwei Jahre arbeitslos;
- unsichere und ungeschützte Arbeitsverhältnisse haben eine Ausweitung erfahren;
- im Gefolge von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit hat sich für einen Teil der Betroffenen das Problem der materiellen und sozialen Sicherung beträchtlich verschärft; in einigen Mitgliedsstaaten der EG kam es zu Reduktionen im Leistungssystem.[7]

Insgesamt spricht selbst die Kommission der EG 1988 von einem sozialen Spaltungsprozeß in den letzten Jahren. Das Resümee in einem Standardwerk über die EG lautet: „In der Tat gelang es der EG nicht, einen signifikanten und in das Bewußtsein der Bevölkerung dringenden Beitrag zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit zu leisten, obwohl verschiedene Maßnahmen, insbesondere eine verbesserte Mittelausstattung des Europäischen Sozialfonds dieses Ziel hatten."[8]

## 3. Optionen und Strategien auf der Ebene der Mitgliedsstaaten

In den meisten EG-Staaten sind seit den ausgehenden 70er Jahren, verstärkt noch in den 80er Jahren Änderungen in den wirtschaftspolitischen Optionen und Prioritäten konstatierbar. Die Hinwende zu einer angebotsorientierten Wirtschafts- und Budgetpolitik und der weitgehende Verzicht auf beschäftigungsorientierte Nachfragesteuerung, was auch in den Entschließungen des Rates auf Gemeinschaftsebene seinen Niederschlag fand[9], war und ist für die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Strategien von Belang: Positive Beschäftigungseffekte werden von der Vergrößerung des Spielraums der Unternehmen erwartet. Größere Flexibilität sollte beispielsweise in Großbritannien durch die Erosion des Kündigungsschutzes, die Abschaffung der Lohnausschüsse oder die Förderung von Niedriglohnarbeitsplätzen erreicht werden. In der Bundesrepublik Deutschland fand der propagierte „andere Weg" der Beschäftigungssicherung beispielhaft im sogenannten Beschäftigungsförderungsgesetz aus 1985 seinen Niederschlag. Es realisiert die Option der Flexibilisierung bzw. Liberalisierung des Arbeitsmarktes in Ansätzen durch die Ermöglichung befristeter Arbeitsverträge, der unterschiedlichen Behandlung von Teilzeitbeschäftigten (aus „sachlichen Gründen") und der Arbeit auf Abruf.

In erster Linie betroffen von dieser Flexibilisierung sind Frauen. Was ist der Effekt dieser Flexibilisierung? „Das Beschäftigungsförderungsgesetz hatte vorrangig den Effekt, durch die inzwischen von den Unternehmen massenhaft angewendeten Befristungen von Arbeitsverhältnissen Schutzrechte massiv abzubauen. Seinen Anspruch aber, Teilzeitarbeit rechtlich abzusichern und sozialverträglich zu gestalten, hat das Beschäftigungsförderungsgesetz nicht nur verfehlt, sondern es hat in einigen wesentlichen Bereichen Verschlechterungen gegenüber der arbeitsrechtlichen Lage gebracht."[10] Und der Beschäftigungseffekt der Liberalisierung der Arbeitsverhältnisse? Selbst der Sachverständigenrat spricht davon, daß zwar bisher ungenutzte Produktivitäts- und Rentabilitätsvorteile eröffnet worden seien, hingegen „ein quantitativer empirischer Nachweis für eine positive Beschäftigungswirkung letztendlich nicht zweifelsfrei zu führen ist."[11]. Bei einer Anzahl von mehr als 2 Millionen Arbeitslosen hatte sich Bundeskanzler Kohl im Sommer 1988 dezidiert „gegen zusätzliche Maßnahmen zur Belebung des Arbeitsmarktes gewandt".[12]



Auf der anderen Seite wurde unter dem Druck der steigenden Arbeitslosigkeit die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgebaut. In den EG-Staaten kommen mit unterschiedlicher Reichweite eine Reihe von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Einsatz, nämlich:

- Maßnahmen für arbeitssuchende Personen ohne Beschäftigung: Qualifizierungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Hilfen bei Unternehmensgründung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gemeinschaftsinteresse, Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern;
- Maßnahmen für Beschäftigte: Qualifizierungsmaßnahmen, Kurzarbeit, Förderung der Teilzeitarbeit, Verkürzung der Lebensarbeitszeit (z. B. durch vorzeitigen Ruhestand).

Das Bemühen, vom Ziel einer restriktiven Fiskalpolitik nicht abzuweichen, fand im Ausweichen zu „billigeren Lösungen" (in Großbritannien) oder in Kürzungen bei arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (in der Bundesrepublik) Niederschlag. Unstrittig ist, daß die Förderung von Teilzeitarbeit und der Einsatz verschiedener Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit abgeschwächt oder - wie in Großbritannien - zu einem leichten Rückgang der Arbeitslosenzahlen geführt hat. Offenkundig aber auch ist, daß die angenommenen positiven Beschäftigungseffekte der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik bisher in den EG-Ländern weitgehend ausgeblieben sind.

## 4. Vollendung des Binnenmarktes: Problemlöser für Arbeitslosigkeit?

Die im Anschluß an die Verabschiedung des Binnenmarktkonzeptes proklamierte „kooperative Wachstumsstrategie für Beschäftigung"[13] hat bisher - wie vom Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG untermauert - wenig Früchte getragen. Von dem mit dieser Strategie angepeilten Ziel, nämlich bis Ende des Jahrzehnts

die Arbeitslosenquote von 11 % auf 7 % abzusenken, sind die Staaten der EG nach wie vor weit entfernt: 1988 lag die Arbeitslosenquote weiterhin bei 11 %. Der traditionell ungleiche Stellenwert der wirtschaftlichen und der sozialpolitischen Dimension im Integrationsprozeß ist auch daraus ersichtlich, daß die Kommission einen Großteil der im Weißbuch vorgesehenen Richtlinienvorschläge bereits 1987 ausgearbeitet hatte, während zur „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" - mit Zielrichtung Förderung einer harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes (Artikel 130a EWG) - noch kein einziger wesentlicher Beschluß über die Art und Weise der Durchführung gefaßt wurde.[14]

In jüngster Zeit richten sich die Erwartungen zunehmend mehr auf die mit der Verwirklichung des Binnenmarktes einhergehenden möglichen positiven Effekte. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die Schätzungen in dem von Cecchini vorgelegten Bericht „Europa'92" verwiesen. Laut dieser Studie ist bei der Verwirklichung des Binnenmarktes vorübergehend mit Arbeitsplatzverlusten zu rechnen. Die makroökonomischen Konsequenzen würden mittelfristig jedoch in der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bestehen: Ohne Berücksichtigung von wirtschaftspolitischen Begleitmaßnahmen schätzte die Studie 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze, mit Berücksichtigung solcher Begleitmaßnahmen (Abbau der Verschuldung, Spielraum für wachstumsfördernde Maßnahmen wie Steuererleichterung und die Beteiligung an Infrastrukturprojekten) ca. 5 Millionen neue Arbeitsplätze. Die entscheidenden Voraussetzungen für bessere Beschäftigungsperspektiven werden in dem Bericht weniger in den „immer wieder empfohlenen nachfrageorientierten Maßnahmen, sondern vor allem (in) Verbesserungen auf der Angebotsseite gesehen".[15] In der Kritik[16] an dieser Studie wird nicht nur vermerkt, daß selbst nach diesen optimistischen Schätzungen nur eine relative Beschäftigungsverbesserung von der Vollendung des Binnenmarktes erwartet wird. Vorallem werden die dem Bericht zugrundeliegenden Annahmen (wie z. B. daß die Unternehmen tatsächlich einen wesentlichen Teil der Kostensenkung an die Konsumenten weitergeben) problematisiert. Darüber hinaus wird aus dem Bericht



weder ersichtlich, welche Art von Arbeitsplätzen geschaffen werden, noch ob gesamt gesehen eine positive Arbeitsplatzbilanz zu erwarten ist. Im Arbeitsdokument der EG-Kommission „Die soziale Dimension des Binnenmarktes" (vom September 1988) wird die Relativität der erwartbaren Verbesserungen im Beschäftigungsbereich selbst zum Ausdruck gebracht. Es heißt darin: „Eine Lösung aller sozialer Probleme kann (von der Vollendung des Binnenmarktes und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, E.T.) natürlich nicht erwartet werden. So ist nicht auszuschließen, daß die Arbeitslosigkeit noch relativ hoch bleibt. Obgleich diese Reduzierung (der Arbeitslosenquote um 2 %, E.T.) nicht unbedeutend ist, wird sich in der Gemeinschaft dennoch weiterhin das Problem einer massiven Arbeitslosigkeit stellen."[17]

Fazit: Selbst in der Einschätzung von EG-Organen wird davon ausgegangen, daß die wirtschaftliche Integration und die damit verbundenen Strategien nur einen bescheidenen Betrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leisten werden und Massenarbeitslosigkeit in der EG andauern wird.

## 5. Österreich: politische Steuerung von Arbeitsmarktproblemen - mögliche Auswirkungen einer Integration in den Binnenmarkt

In der Diskussion um Konsequenzen des Binnenmarktes und eine mögliche EG-Integration Österreichs sollte nicht unberücksichtigt bleiben, welche Politik in Österreich bisher zur Steuerung von Arbeitsmarktproblemen realisiert wurde, welche Perspektiven und Prioritäten zur Zeit diese Politik anleiten.

Österreich zählt mit anderen EFTA-Staaten (Norwegen, Schweden, Schweiz) zu jenen Ländern, die bis Beginn der 80er Jahre ein Vollbeschäftigungsniveau aufwiesen. Unstrittig ist, daß zu dieser günstigen Situation bis Beginn der 80er Jahre in Österreich der Einsatz eines Mix von nachfrage- und angebotsorientierten Maßnahmen, Nachholprozesse im Dienstleistungssektor und auch die Begünstigung vorzeitiger Pensionierungen beigetragen haben. Änderungen in den beschäftigungspolitischen Optionen sind seit 1983 konstatierbar. Mit den Prioritäten der Budgetkonsolidierung

und wirtschaftlichen Modernisierung geht eine angebotsorientierte Ausrichtung der Politik einher. Ähnlich der Entwicklung in EG-Mitgliedsstaaten wird auf eine beschäftigungsorientierte Nachfragesteuerung weitgehend verzichtet (keine Beschäftigungsprogramme, rückläufige Investitionen, geringerwerdende beschäftigungswirksame Effekte der staatlichen Ausgaben)[18] und eine Strukturanpassungspolitik vorallem im Bereich der verstaatlichten Industrie betrieben. Gleichzeitig wurden die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wie z. B. Programme für Jugendliche und Langzeitarbeitslose) ausgebaut - allerdings im Vergleich zu anderen Staaten mit einem beträchtlich geringeren Mittelaufwand.

Die Arbeitslosenrate - in Österreich berechnet als Anteil an den unselbständigen Erwerbstätigen - stieg von 1,9% (1980) auf 5,6% (1987). Das Niveau der Arbeitslosigkeit lag damit beträchtlich unter dem Durchschnitt der EG-Staaten (1987: 11,7% der zivilen Erwerbspersonen). Seit 1988 ist ein Rückgang der Arbeitslosenrate feststellbar - bei gleichzeitigem weiteren Anstieg der Zahl der Langzeitarbeitslosen. Betrug der Anteil der länger als sechs Monate als arbeitslos registrierten Personen 1981 16,1%, so umfaßte er 1988 32% bei einem insgesamt viel höheren Niveau der Arbeitslosigkeit. Auch in diesem Punkt weist Österreich noch einen merkbaren Unterschied zur Entwicklung in den EG-Mitgliedsstaaten auf.

Blieb in der Diskussion über eine Integration Österreichs in den Binnenmarkt das Problem der Arbeitslosigkeit vorerst ausgeblendet, so wurde in einem jüngeren Gutachten dieses Thema im Rahmen einer Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes für Österreich behandelt. In Anlehnung an den Cecchini-Bericht und in Adaptierung seiner Ergebnisse auf Österreich kommt das Gutachten in Form von drei Szenarien zu folgendem Ergebnis:[19]

a) Für den Fall der Nichtteilnahme Österreichs am Binnenmarkt könnte Österreich an der im Cecchini-Bericht prognostizierten Wachstumsdynamik teilhaben: mittelfristig eine Erhöhung des realen BIP um 1,5%, eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten um 20.000 und eine um 0,4% geringere Arbeitslosenrate;
b) Im Fall der Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt werden



beträchtlich höhere positive Auswirkungen geschätzt: mittelfristig eine Erhöhung des BIP um 3,5%, nach einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosenrate eine größere Zunahme von Arbeitsplätzen (bis zu 43.000) und eine Reduktion der Arbeitslosenrate bis zu 0,9%;
c) Im Fall der Teilnahme mit kompensatorischer Fiskalpolitik, d. h. wenn die Wirtschaftspolitik das Ziel anstrebt, daß sich das Budgetdefizit durch die Integrationseffekte (Österreich würde Nettozahler sein) mittelfristig nicht erhöhen soll, würde sich das reale BIP um 2,5% und die Zahl der unselbständigen Beschäftigten mittelfristig um 26.900 erhöhen. Die geschätzte Reduktion der Arbeitslosenrate würde in diesem Szenario 0,6% betragen.

Abgesehen davon, daß die kritischen Anmerkungen zum Cecchini-Bericht auch für dieses Gutachten gelten und selbst diese Schätzungen darauf hindeuten, daß eine Vollintegration die Arbeitsmarktprobleme in Österreich nicht lösen wird, bringt diese Makroschätzung wenig Aufschluß über folgende Probleme und mögliche Effekte:

- eine (im Vergleich zur derzeitigen Situation) durch die Sicherung der Freizügigkeit verstärkte Abwanderung von Fachkräften und hochqualifizierten Arbeitskräften in industrielle Zentren der EG (vorallem der BRD); damit wie auch mit erwartbar forcierten technologischen Veränderungen in Österreich zusammenhängend
- ein verstärkter Handlungsbedarf im Bereich Bildung, Ausbildung und Weiterbildung;
- kurz- und mittelfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in Folge des verstärkten Rationalisierungsdrucks und ökonomischer Umstrukturierungen (derartige Auswirkungen kennzeichnen nach Einschätzung der EG-Kommission den Integrationsprozeß der letzten Jahre);
- eine Verschärfung regionaler Disparitäten in Österreich, ohne daß für Maßnahmen zur Gegensteuerung - aufgrund der Förderbestimmungen der EG bzw. angesichts der im Vergleich zu einigen EG-Staaten relativ günstigen Situation (z. B. Niveau der Arbeitslosigkeit) - seitens der Fonds der EG eine merkbare

Unterstützung erwartbar ist;
- realpolitisch eine Festigung der bereits in den letzten Jahren zunehmend dominierenden angebotsorientierten Politik und eine (im Vergleich zum aktuellen Stand) verstärkte Anpassung an in der EG verbreitete Flexibilisierungsstrategien am Arbeitsmarkt mit den möglichen Konsequenzen: Ausweitung von Teilzeitarbeit, von unsicheren und ungeschützten Arbeitsverhältnissen, Abbau traditioneller Normen des Arbeitsrechtes.

Eine Integration Österreichs in den Binnenmarkt der EG wird also voraussichtlich nicht ohne Auswirkungen auf den Handlungsbedarf[20] und die Handlungsbedingungen der Sozialpolitik in Österreich bleiben bzw. - anders gesagt - eine Erhöhung der sozialpolitischen Anforderungen bei gleichzeitig verringertem budgetären Handlungsspielraum im sozialpolitischen Bereich zur Folge haben - im Kontext eines realpolitisch steigenden Nivellierungsdrucks auf sozialpolitische Standards.

Wenn auch auf niedrigerem Niveau, wird Österreich mit oder ohne Integration in den Binnenmarkt mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert sein. Um diesem Problem gegenzusteuern, bedarf es nicht nur beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer, sondern ebenso wirtschafts-, handels- und budgetpolitischer Strategien und Bemühungen. Was das erstere anbelangt, ist meines Erachtens am derzeitigen Niveau der Arbeitslosigkeit in Österreich, mehr noch am höheren Niveau der Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten der EG offenkundig: Eine aktive Politik der Gegensteuerung hat zur Voraussetzung, daß ein breiteres Spektrum von Maßnahmen als in den letzten Jahren zum Einsatz kommt: reichend von beschäftigungswirksamer staatlicher Nachfrage (wie Ausbau von Dienstleistungen in dringenden sozialen und ökologischen Bedarfsbereichen, Infrastrukturmaßnahmen), von der Förderung der Forschung und ökonomischer Innovationen, von Maßnahmen im Bereich Bildung und Ausbildung bis hin zur Arbeitszeitpolitik und zu aktiver Arbeitsmarktpolitik.



## Anmerkungen

1 Siehe Masberg/Pintz, 1982, S. 70; Kleinhenz, 1986, S. 27.

2 Bemühungen um die Durchsetzung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik sind auf Ebene des Europäischen Gerichtshofes konstatierbar (siehe z.B. Schulte, 1982, 1985).

3 In diesem Zusammenhang sei auf die Auseinandersetzung um die "Charta der sozialen Grundrechte" bzw. deren Vertagung auf dem Gipfel der EG-Staats- oder Regierungschefs Ende Juni 1989 in Madrid verwiesen.

4 Die bereits erwähnte angebotsorientierte Option wird auch in der Arbeitszeitfrage deutlich: So heißt es z.B. in der Entschließung des Rates vom 18. 12. 1979 über die Anpassung der Arbeitszeit, daß diese Maßnahmen als flankierende Maßnahmen in die globale Strategie eingebettet werden müßten, die darauf abzielt, das Wachstums-, Wettbewerbs- und Innovationspotential zu stärken, die Beschäftigungslage zu verbessern. Siehe ähnlich Bericht über die soziale Entwicklung 1983, S. 10f.

5 Siehe Stellungnahme zu der Entwicklung der sozialen Lage, 1988, Nr. C 208/40; Wellner/Schmich, 1985, S. 54: die Entschließungen über die bessere Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten (1980) und über die Gemeinschaftsaktion zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (1982) "sind allerdings relativ unverbindliche Willensbekundungen".

6 Im Vergleich dazu machten die Subventionen für die Landwirtschaft 1985 70,2% aus: Siehe EG-Binnenmarkt, 1988, S. 47.

7 Dieses Faktum wird in den jährlichen Berichten über die soziale Entwicklung durchgängig vermerkt.

8 Beutler, u. a., 1987, S. 440.

9 So z. B. im Aktionsprogramm für den Binnenmarkt 1985 (siehe dazu Bericht über die soziale Entwicklung 1985, S. 2f)

10 Pfarr 1988, S. 61.

11 Jahresgutachten 1987/88, Ziffer 389, zit. in: Memorandum '88, 1988, S. 70.

12 Frankfurter Rundschau v. 9. 7. 1988.

13 Siehe Bericht über die soziale Entwicklung Jahr 1985, S. 2f.

14 Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verzögerung bei der Beschlußfassung zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft.

15 Cecchini 1988, S. 136.

16 Siehe dazu z. B. EG-Binnenmarkt, S. 90ff.

17 Die soziale Dimension, 1988, S. 28f.

18 Siehe z. B. Lehner 1986, S. 233: "Die direkte Beeinflussung der Nachfra-

ge und der Beschäftigung wird schwächer, dafür wird durch indirekte Maßnahmen (Zuschüsse) an private und verstaatlichte Unternehmen versucht, die Arbeitsmarktlage stärker zu beeinflussen". Investitionen sind zum wichtigsten Ansatzpunkt für Ausgabeneinsparungen geworden (Ebda). Im Budgetvoranschlag 1989 hat die Budgetkonsolidierungspolitik "gerade im Bereich der Erstellung öffentlicher Leistungen bisher die stärksten Spuren hinterlassen" (Lehner, WIFO-Monatsberichte 12/1988, S. 678). Der Bund schränkt real (weiter) seine Aufträge ein, durch die Steuerreform wird der private Konsum gestützt.

[19] Breuss/Schebeck, 1989, S. 40f., 51ff; 66f.

[20] Diese Problematik wird auch im Bericht der Bundesregierung angesprochen: "Ein EG-Beitritt würde ... vermutlich den sozialpolitischen Handlungesbedarf vergrößern, während gleichzeitig ein gewisser Nivellierungsdruck auf die Sozialpolitik ausgehen könnte" (S.90).

## Verwendete Literatur und Materialien


Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und Bundesrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, Wien 1989.

Berichte über die soziale Entwicklung, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel-Luxemburg.

Beutler, Bengt, u.a. (1987). Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden.

Biffl, Gudrun (1988). Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in den achziger Jahren, in: WiFO Monatsberichte 10/1988, 585-595.

Biffl, Gudrun (1989). Schwerpunkte der Arbeitsmarktentwicklung in den achtziger Jahren, in: WIFO-Monatsberichte 3/89, 137-142.

Breuss, Fritz/Fritz Schebeck (1989). Die Vollendung des EG-Binnenmarktes. WiFO Gutachten, Wien.

Cecchini, Paolo (1988) Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden.

Cramon-Daiber, Birgit (1989). Europawirtschaft 1992: mäßig sozial, 93-99 in: SOFFI - Soziales Förderungs- und Forschungsinstitut (Hg.), Soziales Europa? Österreich und die EG, Wien-Innsbruck.

EG-Binnenmarkt. Materien zur Integrationsdebatte. Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des ISW, Dokumente, Heft 18, September 1988.

EG-Charta für soziale Grundrechte, Europäischer Gewerkschaftsbund, 1988.





Europa. Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertages, Jänner 1989.

Forderungen des DGB zur Wahl des Europäischen Parlaments am 18. Juni 1989.

Frühstück, Erich/Ferdinand Lechner/Michael Wagner (1988) Abnehmende Wiederbeschäftigungschancen, Regensburg.

Gestaltung des europäischen Sozialraums im Binnenmarkt. Europäisches Sozialprogramm des Europäischen Gewerkschaftsbundes, verabschiedet durch den Exekutivausschuß am 11. und 12. Februar 1988.

Hepple, B. (1987). Aspects of Flexibility in Labour Law, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, Juli-September 1987, 280-286.

Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin.

Jansen, Bernhard (1986). Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, 9-15, in: Hagen Lichtenberg (Hg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden.

Kleinhenz, Gerhard (1986). Die Stellung der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, 17-33, in: Hagen Lichtenberg (Hg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1988, Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel.

Kreisky, Bruno (Hg.) (1989). Zwanzig Millionen suchen Arbeit, Wien.

Lechner, Ferdinand/Wolfgang Reiter (1988). Aktion 8000. Die Wirkungsanalyse eines arbeitsmarktpolitischen Förderungsprogramms. Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 23, Wien.

Lehner, Gerhard (1986). Bundeshaushalt, in: WiFO-Monatsberichte 4/1986, 231-238.

Lehner, Gerhard (1988). Bundesvoranschlag 1989: Budgetkonsolidierung wird fortgesetzt, in: WiFO-Monatsberichte 12/1988, 674-684.

Lichtenberg, Hagen (1986). Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft - rechtliche und soziale Probleme, 117-154, in: ders. (Hg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden.

Lichtenberger, Elisabeth (Hg.), (1989). Österreich zu Beginn des 3.Jahrtausends, Wien.
Masberg, D./P. Pintz (1982). Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: M. v. Hauff/B. Pfister - Gasperi (Hg.), Internationale Sozialpolitik, Stuttgart/New York.
Morawetz, Inge (1988). Die Legende vom „Europa der Bürger", 19-46, in: Margit Scherb/Inge Morawetz (Hg.), Der un-heimliche Anschluß, Wien.
Nelhans, Joachim (1975). Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Europa, Baden-Baden.
Pfarr, Heide (1988). Mutterschaft und Mitleid, 51-79, in: Peter Grottian, u.a., Die Wohlfahrtswende, München.
Potmesil, Stefan (1989). Arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzung 1989, in: Arbeitsmarkt, 1/1989.
Schmid, Günther/Bernd Reissert/Gert Bruche (1987) Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin.
Schulte, Bernd (1982). Auf dem Weg zu einem Europäischen Sozialrecht?, in: Eu R 4/1982, 357-376.
Schulte, Bernd (1985). Europäische Sozialpolitik - eine Zwischenbilanz, in: Sozialer Fortschritt, 35. Jg., Heft 1/2, 1-13.
Soziales Europa, Der Kampf gegen die Armut, Beiheft 2/1989.
Sozialpartnerstellungnahme „Österreich und die Europäische Integration", Wien 1989.
Stellungnahme zu der Entwicklung der sozialen Lage in der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1987, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 8.8.88, Nr. C 208.
Stellungnahme zu der Wirtschaftslage der Gemeinschaft, Mitte 1988, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 8.8.88., Nr. C 208.
Tálos, Emmerich (1987). Arbeitslosigkeit und beschäftigungspolitische Steuerung, 91-166, in: Emmerich Tálos/Margit Wiederschwinger (Hg.), Arbeitslosigkeit, Wien.
Therborn, Göran (1985). Arbeitslosigkeit, Hamburg.
Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Mailand 1985.
Wanders, Wilhelm (1986). Freizügigkeit statt Sozialunion - Zur Kompetenz der Sozialrechtsintegration in der Gemeinschaft, 81-93, in: Hagen Lichtenberg (Hg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden.
Webber, Douglas (1987). Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik?, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan Sonderheft 8/1987, 74-85.
Wellner, Walter/Gerhard Schmich (1988). Europa auf dem Wege zur Sozialunion, Bonn.
Werner, Heinz/Ingeborg König (1987). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in EG-Ländern und in Schweden, in: Beitr. AB 117, Nürnberg.

Georg Ziniel

# Draußen vor der Tür

## Freizügigkeit als Bestandteil der EG-Sozialpolitik

### 1. Vorbemerkungen

Die Grundsätze des EWG-Vertrages nennen den sozialen Fortschritt als Vertragsziel (Präambel), die beschleunigte Hebung der Lebenshaltung wird in Art. 2 als eine der Aufgaben der Gemeinschaft hervorgehoben.
Diese Anliegen sollen durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik erreicht werden. Dementsprechend übertragen die Mitgliedstaaten bestimmte Kompetenzen an die Gemeinschaft. Die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr (Art. 3 lit. b) und die Schaffung eines Europäischen Sozialfonds (Art. 3 lit. d) sind dabei von unmittelbarem sozialpolitischen Bezug. Nach Art. 48 Abs. 1 sollte die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb einer Übergangsfrist hergestellt werden.

### 2. Prinzip der Gleichbehandlung

Die Rahmenvorschriften des EWG-Vertrages in Bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48 ff) sind konkreter Ausdruck eines Leitmotives: Im Rahmen des Vertrages ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft verboten (Art. 7). Dementsprechend ist eine unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer (die auf der Staatsangehörigkeit beruht) in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ausgeschlossen.
Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, haben das Recht,

a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben;



d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbleiben zu können (die näheren Bedingungen werden durch die Kommission bestimmt).

Zwei Beschränkungen sind dabei maßgeblich. Das Recht auf Freizügigkeit kann

a) aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingeschränkt werden und
b) finden keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

### 3. Rahmen für die Umsetzung

Durch Art. 49 ist der Rat ermächtigt, durch Richtlinien oder Verordnung, bestehende Beschränkungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beseitigen und eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsmarktverwaltungen zu gewährleisten. Weiters sollen geeignete Verfahren entwickelt werden, die einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gewährleisten. Ernstliche Gefährdungen der Lebenshaltung und des Beschäftigtenstandes in den einzelnen Gebieten dürfen durch die Freizügigkeit nicht bewirkt werden. Die Ermächtigung, die dem Rat auf dieser Grundlage erteilt wird ist sehr umfassend und bezieht sich beispielsweise auch auf Berufsausbildungsvorschriften (gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Befähigungsnachweisen, Prüfungszeugnissen).
Alle erforderlichen Maßnahmen können mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Tatsächlich hat der Rat von dieser Möglichkeit umfassend Gebrauch gemacht, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in derzeit in einem höheren Ausmaß gewährleistet. Da die Systeme der sozialen Sicherung auf nationalstaatlichen Regelungen beruhen, müßten Arbeitnehmer Nachteile hinnehmen, wenn durch die Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat bereits erworbene Ansprüche untergehen, oder nicht zusammengerechnet werden.
Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird daher der Rat ermächtigt, koordinierende Sozialvorschriften vorzugeben. Die innere Ausgestaltung der Sozialversicherungssyteme wird dadurch nicht erfaßt, die Aufgabe des Rates bezieht

sich darauf, daß
a) alle nach den verschiedenen innerstaatlichen Vorschriften erworbenen Zeiten zusammengerechnet werden;
b) der Export von Leistungen an Personen, die in anderen Mitgliedstaaten wohnen gewährleistet ist.

Basierend auf diesen Vorgaben wurde ein System entwickelt, welches für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist. Dementsprechend werden dadurch die bestehenden zwischenstaatlichen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten außer Kraft gesetzt.

## 4. Umsetzung durch Richtlinien und Verordnungen

Im folgenden werden die Durchführungsbestimmungen der Gemeinschaft dargestellt. Diese Regelungen beziehen sich im wesentlichen auf drei Schwerpunkte:
a) Beseitigung unterschiedlicher Behandlung in Bezug auf eine Beschäftigung und sonstige Lebensbedingungen;
b) Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen;
c) Koordination nationalstaatlicher Vorschriften.

### 4.1. Beseitigung unterschiedlicher Behandlung in bezug auf eine Beschäftigung und sonstige Lebensbedingungen

Die Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte erfolgte in mehreren Schritten und wurde noch vor dem Ende der Übergangsfrist durch die Verordnung Nr. 1612/68 EWG vom 15.10.1968 realisiert.

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird dabei als ein Grundrecht der Arbeitnehmer angesehen. In der Mobilität der Arbeitnehmer wird die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen gesehen, wobei gleichzeitig der Bedarf der Wirtschaft der Mitgliedstaaten befriedigt wird. Tatsächlich können aber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung 1612/68 bereits umfangreiche Wanderungsbewegungen beobachtet werden, ausgelöst durch einzelstaatliche Anwerbeabkommen. In der ursprünglichen Gemeinschaft der Sechs (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Italien) hat sich die Wanderung italienischer Arbeiter in erster Linie auf die BRD konzentriert.



Bemerkenswert ist der zeitliche Zusammenhang des Inkrafttretens mit dem Konjunktureinbruch 1968/69 und der dementsprechend hohen Arbeitslosigkeit zu diesem Zeitpunkt. Die Freizügigkeit wurde demnach gewährleistet. Seitens der BRD wurde argumentiert, daß die Wanderung auch von der Verfügbarkeit von Beschäftigungsmöglichkeiten abhängig ist, und die Beseitigung von Beschäftigungsbeschränkungen keine zusätzlichen Wanderungsimpulse auslöst. Diese Einschätzung hat sich auch bestätigt. Zu ergänzen ist jedoch, daß die rasante wirtschaftliche Entwicklung in Italien zu Beginn der siebziger Jahre die Abwanderung in die BRD beeinflußt hat: anstelle einer Abwanderung ins Ausland ist die Binnenwanderung in die Industriezentren im Norden Italiens getreten. Der überwiegende Teil der Arbeitsintegration in den Mitgliedstaaten war (und ist) auf Arbeitnehmer auf Drittstaaten zurückzuführen (siehe Anlage).

Ob die Freizügigkeitsbestimmungen tatsächlich zu einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen beigetragen haben, sei hier dahingestellt. Fest steht jedoch die dadurch bewirkte Verbesserung des Rechtsstatus für den erfaßten Personenkreis.

Das Recht auf Freizügigkeit soll nach den Vorgaben des EG-Rechts nach objektiven Maßstäben in Freiheit und Menschenwürde wahrgenommen werden können. Aus diesem Grund soll sich die Gleichbehandlung auf alle Bereiche erstrecken, die mit der Ausübung einer Beschäftigung und mit der Beschaffung einer Wohnung im Zusammenhang stehen.

Während der EWG-Vortrag selbst nur die Freizügigkeit von Arbeitnehmern vorsieht, ist im ausführenden Recht auch der Familiennachzug erfaßt.

Durch die Bestimmungen der Verordnung finden auf Staatsangehörige der Mitgliedstaaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaates keine Anwendung, wenn dadurch der Zugang zu einer Beschäftigung von Bedingungen abhängig gemacht wird, die für Inländer nicht gelten. Im einzelnen werden dadurch die Anwerbeabkommen zwischen den Mitgliedstaaten außer Kraft gesetzt. Anstelle der Anwerbeabkommen tritt ein gemeinschaftliches Ausgleichssystem.

Zahlen- oder anteilsmäßige Beschränkungen nach Unternehmen, Wirtschaftszweigen oder Regionen finden auf Staatsangehörige

der übrigen Mitgliedstaaten keine Anwendung. Ebenso sind Bestimmungen in Kollektiv- oder Einzelverträgen nichtig, wenn dadurch für den Zugang zu einer Beschäftigung, hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsbedingungen usw., diskriminierende Bestimmungen vorgesehen sind. Die Arbeitsämter dürfen bei der Arbeitsvermittlung und Maßnahmen in Bezug auf Wiedereingliederung und Wiedereinstellung (Arbeitsmarktförderung), Angehörige der Mitgliedstaaten wie Inländer behandeln. Die gilt auch für Anforderungen hinsichtlich des Gesundheitszustandes, der beruflichen Qualifikation oder sonstiger Anforderungen. Eine Unterscheidung kann jedoch getroffen werden, wenn für eine bestimmte Tätigkeit besondere Sprachkenntnisse erforderlich sind. Der Grundsatz der Inländerbehandlung ist äußerst umfassend konzipiert und bezieht sich nicht nur auf alle Lohn- und Arbeitsbedingungen, die in einem Mitgliedstaat gelten, er umfaßt auch die Gleichbehandlung bei allen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen. Ausdrücklich ist die Ausübung gewerkschaftlicher Rechte vorgesehen, einschließlich des Wahlrechts auf Verbandsebene (Gewerkschaften) und auf betrieblicher Ebene (Betriebsratswahlen). Auch für den Zugang zu einer Wohnmöglichkeit, einschließlich des Erwerbs, haben Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind, alle Rechte und Vergünstigungen wie inländische Arbeitnehmer.

Der Familiennachzug darf nicht beschränkt werden. Zum Personenkreis der Familienangehörigen zählen Ehegatten und Kinder bis zum 21. Lebensjahr und sonstige Verwandte (einschließlich der Verwandten des Ehegatten). Bei den sonstigen Verwandten ist jedoch Voraussetzung, daß Unterhaltszahlungen geleistet werden. Voraussetzung für den Familiennachzug ist auch das Vorhandensein einer Wohnung, die den normalen Anforderungen entspricht. Hinsichtlich der Kinder übernehmen die Mitgliedstaaten eine besondere Verpflichtung, damit jene unter den besten Voraussetzungen am Unterricht (einschließlich der Lehrlings- und Berufsausbildung) teilnehmen können.

Der Ehegatte und die Kinder haben ein abgeleitetes Recht auf eine Beschäftigung, auch wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzen. (Der türkische Ehegatte einer britischen



Arbeitnehmerin, die in der BRD arbeitet, kann sich auf das Freizügigkeitsrecht berufen. Dies gilt nicht, wenn die Beschäftigung im Herkunftsland ausgeübt wird [hier GB], da in diesem Fall von der Freizügigkeit kein Gebrauch gemacht wird.)

Auf die institutionellen Vorkehrungen bezüglich des Stellenausgleichssystems (SEDOL) wird hier nicht eingegangen.

## 5. Einreise und Aufenthalt

### 5.1. Die Absicherung des Aufenthaltsrechts

Neben der Beseitigung aller auf der Staatsbürgerschaft beruhenden Unterscheidungen von wandernden Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung und Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen (konkretisiert durch VO 1612/68 vom 15.12.1968) sichert Art. 48 EWG-Vertrag den Arbeitnehmern das Recht zu, sich innerhalb der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Lediglich wenn dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt ist, können die Mitgliedstaaten Beschränkungen gegenüber EG-Bürgern verfügen.

### 5.2. Durchführungsbestimmungen

*5.2.1. Einreise*

Die Richtlinie 68/360 EWG (ABl.Nr.257/13) präzisiert die Verfahrensbestimmungen bezüglich Einreise und Aufenthalt, ausgehend vom Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Die Ausreise aus einem Mitgliedstaat und die Einreise in einen Mitgliedstaat darf nicht an die Voraussetzung eines Sichtvermerkes gebunden werden.

Bei Vorlage eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses ist Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen die Einreise zu gestatten.

*5.2.2. Aufenthalt*

- Zum Nachweis des Aufenthaltsrechts wird eine besondere „Aufenthaltserlaubnis für Angehörige eines Mitgliedstaates der EWG" erteilt - Die Mitgliedstaaten können die Ausstellung der Bescheinigung von der Vorlage des Reisedokuments und einer Einstellungserklärung des Arbeitgebers bzw. von der Be-

scheinigung des Verwandtschaftsverhältnisses und der Unterhaltsverpflichtung (Familienangehörige) abhängig machen.
- Bei einer Beschäftigungsdauer von höchstens 3 Monaten ist keine Aufenthaltserlaubnis erforderlich, ebenso wenn der Wohnsitz außerhalb des Beschäftigungslandes liegt.

*5.2.3. Gültigkeitsdauer*

Die Aufenthaltserlaubnis gilt für das gesamte Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates und für die Dauer von mindestens fünf Jahren. Danach ist sie zu verlängern.

Dauert die Beschäftigung länger als drei Monate und kürzer als ein Jahr, kann die Gültigkeitsdauer auf die voraussichtliche Dauer des Beschäftigungsverhältnisses beschränkt werden. Der Verlust der Beschäftigung durch vorübergehende Arbeitsunfähigkeit (infolge Krankheit oder Unfall) oder unfreiwillige Arbeitslosigkeit führt nicht zum Entzug der Aufenthaltsberechtigung.

Wenn die Dauer der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit länger als zwölf Monate umfaßt, kann die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsberechtigung auf höchstens zwölf Monate beschränkt werden (dies gilt jedoch nur bei der erstmaligen Verlängerung). Abweichende Regelungen der Mitgliedstaaten müssen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit abgeleitet sein. Derartige Sondervorschriften sind Gegenstand der Richtlinien 64/221/EWG vom 25.2.1964.

*5.2.4. Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (RL Nr. 64/221/EWG vom 25.2.1964).*

Gemäß Art. 48 Abs. 3 EWG-Vertrag müssen Beschränkungen des freien Personenverkehrs aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sein. Die Regelungszuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten wird somit grundsätzlich nicht aufgehoben, die Ausgestaltung der entsprechenden Maßnahmen ist jedoch durch die in der RL 64/221/EWG aufgestellten Grundsätze gemeinschaftsrechtlich eingebunden.

Der Vorbehalt der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und der Umfang des Freizügigkeitsrechts ist vor allem durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes präzisiert worden:



- Jede über die Paß- oder Ausweisvorlage hinausgehende Einreiseformalität ist im Rahmen der Freizügigkeit unzulässig (RS 157/79, Piech).
- Art. 48 gibt den Staatsangehörigen das Recht, sich zum Zweck der Aufnahme und Ausübung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten aufzuhalten. Eine ermessensabhängige Zustimmung des Aufnahmestaates ist dazu nicht erforderlich. Wenn die formellen Voraussetzungen gegeben sind, müssen die zuständigen Behörden die besondere Aufenthaltserlaubnis für EG-Angehörige erteilen, die Bescheinigung hat für das Aufenthaltsrecht nur deklaratorische Bedeutung.
- Sichtvermerkäquivalente bei der Einreise oder unzulässige Befristungen der Aufenthaltserlaubnis sind mit den Freizügigkeitsregeln der Gemeinschaft unvereinbar und somit rechtswidrig. Die Verhängung von Strafsanktionen wegen fehlender äquivalenter Aufenthaltserlaubnis ist somit ausgeschlossen (RS 8/77, 157/79, 118/75).
- Strafsanktionen sind zulässig, soweit diese die Einhaltung der Formalitäten der RL 68/360 sicherstellen.
  Allerdings dürfen Strafsanktionen zu keinem Hindernis der Freizügigkeit werden. Die Androhung von Freiheitsstrafen oder aufenthaltsbeendenden Maßnahmen wegen Nichtbeachtung der Formalitäten sind nicht verhältnismäßig.
- Eindeutige Auslegungskriterien für den Vorbehalt der öffentlichen Gesundheit sind im Anhang zur RL 64/221 zu finden, wo alle Krankheiten und Gebrechen erschöpfend aufgezählt sind.
  Sie können jedoch nur bei der Verweigerung der Einreise oder Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis geltend gemacht werden.
- In der Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofes werden die Begriffe öffentliche SIcherheit und Ordnung gemeinsam gebraucht.

Die Festlegung der Inhalte der öffentlichen Ordnung bleibt in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten. Allerdings ist im Einzelfall jeweils zu prüfen, inwieweit der Schutz der öffentlichen

Ordnung das Recht auf Freizügigkeit überwindet. Begrenzungen dieses Rechts sind nur in eng umgrenzten Ausnahmefällen zulässig (RS 36/75).

- Voraussetzung für die EInschränkung der Freizügigkeit ist der notwendige Schutz der demokratischen Ordnung, daher muß eine tatsächliche und hinreichende schwere Gefährdung vorliegen, welche die Grundinteressen der Gesellschaft berührt (RS 41/74).

Straffälligkeit, die politische, religiöse, gewerkschaftliche Betätigung, die Beeinträchtigung öffentlicher Moral, Sozialhilfebezug und deren unterschiedliche Beurteilung nach nationalem Recht sind die wesentlichen Problemstellungen, aus denen sich die Notwendigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Interpretation ergibt.

Vor allem in der BRD stellt sich zunehmend die Frage, ob auch Staatsangehörige eines Mitgliedstaates wegen Sozialhilfebezuges ausgewiesen werden können (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 Ausländergesetz). Unabhängig vom Geltungsbereich der Verordnung 1408/71, welche Leistungen der Fürsorge ausnimmt, ist zu prüfen, ob diese Regelung Personen betrifft, die aufgrund der Freizügigkeitsbestimmungen einreisen und daher auch das Gemeinschaftsrecht bezüglich des Aufenthaltsrechts anzuwenden ist. Die Kommission der EG vertritt die Auffassung, daß dieser Vorbehalt nur dann greifen kann, wenn die Einreise ausschließlich zum Zweck des Sozialhilfebezuges erfolgt ist bzw. eine geringfügige Beschäftigung bloß als Vorwand für eine von vornherein beabsichtigte Inanspruchnahme der Sozialhilfe benutzt wird (Lichtenberg S. 141).

*5.2.5. Das Verbleibsrecht nach Beendigung einer Beschäftigung (Verordnung Nr. 1251/70 EWG vom 29.7.1970)*

Die Verordnung 1612/68 und die RL 68/360 (EWG) verankern das Recht der Arbeitnehmer, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zur Ausübung einer Beschäftigung aufzuhalten.

Mit der Verordnung 1251/70 soll das dauernde Verbleibsrecht für Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen nach Beendigung einer Beschäftigung sichergestellt werden.



Das Recht auf Dauer einen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat zu nehmen gilt für

a) Arbeitnehmer, die das Anfallsalter für eine Alterspension erreicht haben, und in den letzten 12 Monaten im Wohnsitzland beschäftigt waren und sich dort seit drei Jahren ständig aufgehalten haben;
b) Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung wegen dauernder Arbeitsunfähigkeit aufgeben müssen, sofern sie sich in den letzten zwei Jahren in diesem Mitgliedsland aufgehalten haben. Die Aufenthaltsdauer ist dann nicht maßgeblich, wenn die Arbeitsunfähigkeit auf einen Arbeitsunfall oder Berufskrankheit beruht und der Arbeitnehmer deswegen einen Leistungsanspruch gegenüber diesem Migliedstaat hat.
c) Pendler oder Grenzgänger nach dreijähriger Beschäftigung.
d) Das Verbleibsrecht erstreckt sich auf Familienangehörige von Arbeitnehmer, die das Verbleibsrecht erworben haben und bleibt nach dem Tod des Arbeitnehmers bestehen (RL 72/194/EWG vom 18.5.1972).

**5.3. Österreichische Rechtslage und Anpassungsbedarf**

Die Einreise/der Aufenthalt von Fremden nach/in Österreich sowie die Ausreise österreichischer Staatsbürger sind durch das Paßgesetz und Fremdenpolizeigesetz geregelt.

*5.3.1. Ausreise österreichischer Staatsbürger*

Österreichische Staatsbürger bedürfen zur Ein- bzw. Ausreise eines gültigen Reisedokuments: Reisepaß oder Paßersatz (Personalausweis). Die RL 68/360 (EWG) wäre daher in diesem Punkt erfüllt.

*5.3.2. Einreise von Fremden und deren Aufenthalt im Bundesgebiet*

Für die Einreise von Fremden in das Bundesgebiet, den Aufenthalt und die Ausreise ist ein gültiges Reisedokument, das ist der Reisepaß oder ein Paßersatz (Personalausweis) erforderlich (§ 22 Paßgesetz). Dies steht in Einklang mit Art. 3 der RL 68/360 (EWG). Zusätzlich ist jedoch bei der Einreise ein österreichischer Sichtvermerk erforderlich, wobei durch zwischenstaatliche Abkommen eine sichtvermerkfreie Einreise möglich ist. Bei der Erteilung des Sichtvermerks ist der zuständigen Behörde ein freier Ermessens-

spielraum eingeräumt (§ 25 Abs. 1).
Sichtvermerkabkommen werden den Anforderungen des Freizügigkeitsrechts nicht gerecht, da sie in der Regel nur einen sichtvermerkfreien Aufenthalt von drei Monaten ermöglichen. Diese Bestimmung des Paßgesetzes einschließlich der Ermessensspielraum müßte jedenfalls im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht für Angehörige aus EG-Mitgliedstaaten, die zum Zweck einer Beschäftigungsaufnahme einreisen, entfallen. Für diesen Personenkreis müßten eigene Regelungen über die Einreise geschaffen werden, angelehnt an die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts.
Dies gilt auch für den weiteren Aufenthalt, anstelle des Sichtvermerks müßte die besondere Aufenthaltserlaubnis für EG-Staatsbürger treten.

*5.3.3. Ausweisung*
Die Bestimmungen des Fremdenpolizeigesetzes, die Entscheidungspraxis der zuständigen Behörden sowie die Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes über die Verhängung von Aufenthaltsverboten stehen nicht im Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Intentionen. Auch hier wären für Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten, entsprechend den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, besondere Kriterien festzulegen, in welchen Fällen durch den Aufenthalt des Fremden die öffentliche Ruhe, Ordnung oder Sicherheit gefährdet ist oder andere öffentlichen Interessen zuwiderläuft.

## 6. Koordination sonstiger Vorschriften

Die sozialrechtlichen Vorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten sind durch ein gemeinschaftsrechtliches System koordiniert, um sozialrechtliche Nachteile auszuschließen. Im Prinzip sind hier die Grundsätze zwischenstaatlicher Sozialversicherungsabkommen zugrundegelegt. Das Gemeinschaftssozialrecht hat vor allem durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine ständige Weiterentwicklung erfahren. Übertragen auf die österreichischen Besonderheiten, ergeben sich daraus keine Problemstellungen in der Systematik. Der Unterschied besteht darin, das den erfaßten Personen durch das Gemeinschaftssozialrecht weitergehende Ansprüche eingeräumt werden, als dies gegenwärtig nach den zwischenstaatlichen Abkommen der Fall ist. Dies gilt insbesondere für den Fall der Krankenbehandlung, familienpolitischer Leistungen und Pensionen.
Einschränkend ist im Gemeinschaftsrecht, die grenzüberschreitende Inanspruchnahme eines Leistungsbezuges bei Arbeitslosigkeit geregelt. Dennoch ist eine Arbeitssuche im Ausland nur für die Dauer von drei Monaten möglich. Bei einer länger dauernden Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat sind Arbeitslose verpflichtet, sich bei der dortigen Arbeitsmarktbehörde als Arbeitssuchende zu registrieren, ansonsten geht der Leistungsanspruch verloren.
Die gemeinschaftsrechtliche Absicherung der Freizügigkeit bezieht sich auch auf nationalstaatlich unterschiedliche Ausbildungsvorschriften und Zugangsvoraussetzungen für bestimmte Tätigkeiten. Hier wird versucht, für selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeiten eine gegenseitige Anerkennung von erworbenen Qualifikationen zu realisieren. Dabei werden sowohl einzelne Berufsgruppen erfaßt (Gesundheitsberufe, Notare, Architekten) als auch allgemeine Vorgaben getroffen (Anerkennung von Hochschuldiplomen). Eine eigene Einrichtung ist damit befaßt, Kriterien für Qualifikation zu entwickeln (Mechaniker, Bauberufe, usw.).

## 7. Bewertung für Österreich

Kommen die Freizügigkeitsbestimmungen des Gemeinschaftsrechts in Österreich zur Anwendung, lassen sich daraus resultierende Folgen einigermaßen klar darstellen. Es ist dabei belanglos, ob dies über den Weg der Mitgliedschaft erfolgt, oder durch ein Abkommen zwischen den EFTA-Ländern und der EG. Der Unterschied ist darin zu sehen, daß sich der Anwendungsbereich im zweiten Fall breiter ist, da Staatsangehörige aus EFTA- und EG-Staaten erfaßt sind. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, ob die politisch-institutionellen Problemstellungen einer gemeinsamen Entscheidungsfindung und Norminterpretation (Zuständigkeit des EuGH für EFTA-Länder) gelöst werden können.

In rechtlicher Hinsicht werden für den Anwendungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes außer Kraft gesetzt. Arbeitnehmer und ihre Familienangehörige aus EG- (ev. EFTA-)Ländern benötigen daher für eine Beschäftigung in Österreich keine Beschäftigungsbewilligung. Aus dem Prinzip der Inländerbehandlung folgt, daß einige Bestimmungen des österreichischen Arbeitsrechts künftig auch auf diesen Personenkreis anzuwenden sind: das Behinderteneinstellungsgesetz und Arbeitsplatzsicherungsgesetz beispielsweise. Sozialrechtlich haben diese Arbeitnehmer auch Anspruch auf Notstandshilfe, ebenso darf für einen Sozialhilfebezug keine Unterscheidung getroffen werden. Die Unterstützung der Kinder von EG- (EFTA-)Arbeitnehmern wird zu einer gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Verpflichtung. Die erfaßten Arbeitnehmer haben auch das aktive und passive Wahlrecht bei Betriebsratswahlen (dzt. nur aktives Wahlrecht). Damit wird aber ein längst anstehendes Problem neuerlich aktuell: kann unter diesen Umständen das passive Wahlrecht für ausländische Arbeitnehmer (beispielsweise aus der Türkei oder Jugoslawien) bei Betriebsratswahlen weiterhin ausgeschlossen werden? Nach dem Gemeinschaftsrecht wohl, aber aus sozialpolitischen Gründen ist es wohl notwendig und unerläßlich eine derartige Differenzierung auszuschließen. Dies gilt aber auch für andere Bereiche des gesellschaftlichen Lebens. Die nationale Gesetzgebung ist damit vor die Aufgabe gestellt, den Bereich der Ausländerpolitik neu zu ordnen um Diskriminierungen zu beseitigen (Beispiel: Notstandshilfe, Sozialhilfe).

Arbeitsmarktpolitisch gesehen sind die Auswirkungen wahrscheinlich so, daß durch die Herstellung der Freizügigkeit keine besonderen Wanderungsimpulse ausgelöst werden. Der österreichische Arbeitsmarkt ist für die traditionellen Abwanderungsländer (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland und Irland) kaum ein maßgebliches Beschäftigungsland. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß sich die großen Wanderungsbewegungen zu Beginn der siebziger Jahre nicht wiederholen werden. Ein Kriterium ist auch die Möglichkeit eine Beschäftigung im Herkunftsland ausüben zu können. Verbessern sich diese Möglichkeiten, kann beobachtet werden, daß nicht nur die Abwanderung zum Stillstand kommt, sondern darüber hinaus massive Rückwanderungen stattfinden (vgl. Italien, Portugal). Kommen allerdings die Freizügigkeitsbestimmungen in vollem Ausmaß auch für die Türkei zur Anwendung, kann mit großer Wahrscheinlichkeit eine massive Zuwanderung erwartet werden. Die Ursache dafür liegt in den besonderen politischen, wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen der Türkei.

Gerhard Steger

# Almabtrieb

## Die Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft

### 1. Die Ausgangslage

Die österreichische Landwirtschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten stark an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung verloren: 1950 waren 30,7% der Erwerbstätigen (990.200 Personen) in der Landwirtschaft tätig, 1960 waren es 22,5% (598.000), 1970 14,5% (388.700), 1980 9% (257.000), zur Zeit sind es noch 7,2%, bzw. 235.100 Personen.

Erwirtschaftete die Landwirtschaft 1955 noch 15% des Bruttoinlandsproduktes, so sind es zur Zeit nur noch 3,3%. Zugleich hat die technische Entwicklung in der Landwirtschaft dazu geführt, daß Österreich von einem Nettoimporteur zu einem Nettoexporteur agrarischer Produkte geworden ist. Die Überschüsse - vor allem bei Milch, Getreide und Rindfleisch - belasten die österreichische Volkswirtschaft sehr.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat den Subventionsgrad für die Landwirtschaft in wichtigen westlichen Industriestaaten errechnet. Demnach stützen Steuerzahler und Konsumenten die österreichische Landwirtschaft mit insgesamt ca. 30 Milliarden Schilling im Jahr. Angesichts dieser Zahl verwundert, weshalb Jahr für Jahr so viele Bauern aufgeben müssen. Offensichtlich werden die Stützungsmittel zu wenig zielgerichtet eingesetzt.

Ein Grund liegt darin, daß ein beträchtlicher Teil der Mittel nicht an die Bauern, sondern an die Einlagerer, Verarbeiter und Exporteure von landwirtschaftlichen Produkten geht. Dies hängt mit der Art und Weise zusammen, wie die Stützung der österreichischen Landwirtschaft erfolgt. Das wichtigste Element ist nämlich die Preisstützung, die dazu führt, daß nicht die Bauern direkt, sondern die Preise von Agrarprodukten gestützt werden. Dieses System führt außerdem dazu, daß der Bauer mit dem größten Kontingent auch den meisten Nutzen von der Preisstützung hat,



die damit die Ungleichheit der Bauerneinkommen fördert. Demgegenüber nehmen die einkommensbezogenen Direktzahlungen, die den Bauern ohne jeden Umweg zugute kommen (Bergbauernzuschüsse), einen vergleichsweise sehr bescheidenen Anteil bei den österreichischen Agrarsubventionen ein.

Unser Agrarsystem ist also schon aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend reformbedürftig. Es muß möglich sein, mit den vorhandenen Mitteln eine bessere Wirkung zu erzielen.

### 2. Weltweite Agrarliberalisierung

Auch international kommt unsere Landwirtschaft - und zwar weit vor einer endgültigen Entscheidung über einen EG- Beitritt Österreichs - unter starken Druck. Der Grund dafür: Im internationalen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das sich einen möglichst freien Welthandel zum Ziel gesetzt hat, wird gerade eine weltweite Agrarliberalisierung, also der möglichst weitgehende Abbau von Subventionen und sonstigen Stützmaßnahmen für die Landwirtschaft verhandelt. Dies kommt nicht von ungefähr. Denn die meisten entwickelten Industriestaaten haben Agrarüberschüsse und versuchen nun, diese auf dem Weltmarkt unterzubringen. Dies führt zu einem deutlichen Sinken der Weltmarktpreise, worauf noch mehr gestützt werden muß, um die Überschüsse absetzen zu können. Die Konsequenz ist ein Stützungswettlauf, der nicht nur die Volkswirtschaften entwickelter Industriestaaten schwer belastet. Er schädigt auch die Dritte Welt nachhaltig, weil der Aufbau einer Landwirtschaft in diesen Staaten durch den Subventionswettlauf der reichen Industriestaaten, die den Weltmarkt mit billigen Überschußprodukten überschwemmen, immer unattraktiver wird.

Daher haben sich die GATT-Mitgliedstaaten - dies sind fast alle Staaten der Welt, darunter auch Österreich - im April 1989 zunächst auf ein Einfrieren der Subventionen, Agrarpreise und des Importschutzes von agrarischen Gütern bis Ende 1990 geeinigt. In einer zweiten Phase - ab 1991 - soll es dann zu einer schrittweisen und deutlichen Reduzierung sowohl der Subventionen als auch des Importschutzes kommen, die Details werden noch verhandelt.

Für Österreich bedeutet dies, daß der eigenständige Spielraum für die Agrarpolitik deutlich enger wird. Das heimische Agrarsystem wird sich stärker an Marktbedürfnissen orientieren müssen. Planwirtschaftliche, bürokratische Elemente wie Preisstützungen und garantierte Produktions- und Handelsspannen werden zurückgedrängt, Wettbewerb und Konkurrenz werden auch in der österreichischen Landwirtschaft verstärkt Einzug halten.

Die Bäuerinnen und Bauern leisten für die Gesellschaft im wesentlichen zwei Funktionen: Sie produzieren Nahrungsmittel und sie tragen - soweit sie ökologisch verantwortlich wirtschaften - zur Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft bei. Erstere Funktion wird also in Zukunft wesentlich stärker als bisher an Marktmechanismen orientiert sein als bisher. Dies muß dann nicht zu einem Sinken der Bauerneinkommen führen, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten bereit sind, für Qualität auch angemessene Preise auf dem freien Markt zu bezahlen.

Die zweite Funktion, also die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft, könnte über den Ausbau einkommensbezogener Direktzahlungen an bäuerliche Betriebe erfolgen, die zugleich an die Einhaltung ökologischer Mindesterfordernisse bei der Agrarproduktion gebunden werden sollten. Ob dieser Ausbau von Direktförderungen angesichts der internationalen Agrarliberalisierung überhaupt möglich ist, kann derzeit nicht beantwortet werden. Denn im Moment ist noch unklar, ob solche Direktförderungen in die Reduzierung der Agrarsubventionen, die das GATT vorschreibt, einbezogen werden oder nicht.

Eine weiteres Druckpotential, das die internationale Entwicklung für die heimische Landwirtschaft bringt, liegt in der Anwendung der Bio- und Gentechnologie im Agrarsektor. Noch gibt es in vielen Staaten der Welt z.T. erfolgreichen Widerstand gegen die ungehemmte Anwendung dieser Technologie, doch bleibt abzuwarten, wie erfolgreich der Widerstand letztlich sein wird.

Gentechnologie in der Landwirtschaft bedeutet die gezielte Manipulation der Erbsubstanz von Pflanzen und Tieren, um neue Lebewesen zu schaffen, diese zu patentieren und damit die Grundlagen der Nahrungsmittelproduktion weltweit in die Hand zu bekommen. Für die Bäuerinnen und Bauern in den Industriestaaten, aber auch in der Dritten Welt, bedeutet dies eine enorme Verstärkung der landwirtschaftlichen Produktivität, damit ein noch wesentlich schnelleres Bauernsterben und ein weiteres starkes Ansteigen der ohnehin bereits bestehenden Abhängigkeit von transnationalen Konzernen. Für die Konsumentinnen und Konsumenten ergibt sich die Frage, welche Qualitätsveränderungen der Nahrungsmittel mit der Anwendung der Gentechnologie verbunden sind.



## 3. Das EG- Agrarsystem

Die Agrarpolitik gehört in der EG zu jenen Politikbereichen, die sehr stark vereinheitlicht sind und von Brüssel aus zentral entschieden werden. Der eigenständige Spielraum der EG-Mitgliedstaaten ist in agrarpolitischen Belangen ziemlich gering. Im Artikel 39 des EG-Gründungsvertrages aus dem Jahr 1957 wurden folgende Ziele der EG-Agrarpolitik festgeschrieben:

1. Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität
2. Gewährung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung
3. Stabilisierung der Märkte
4. Sicherstellung der Versorgung
5. Sicherstellung angemessener Verbraucherpreise

Betrachtet man diesen Zielkatalog aus heutiger Sicht, so wurden eigentlich nur das erste und vierte Ziel wirklich erreicht, ja in für die EG unangenehmer Weise übertroffen: Auch die EG leidet unter dem finanziellen Druck enormer Agrarüberschüsse und hat daher das Ziel der Stabilisierung der Märkte nicht erreicht. Nachdem das Bauernsterben in der EG noch größere Ausmaße als in Österreich annimmt, wird man auch kaum von einer angemessenen Lebenshaltung für die gesamte landwirtschaftliche Bevölkerung sprechen können. Ob die EG-Verbraucherpreise für Agrargüter angemessen sind oder nicht, wird wahrscheinlich umstritten sein. Einerseits sind die Nahrungsmittel in der Regel billiger als etwa in Österreich, andererseits subventionieren - nach OECD-Berechnungen - auch in der EG die Verbraucher die Landwirtschaft mit enormen Summen. Die Konsumentinnen und Konsumenten sind überdies durch das EG-Lebensmittelrecht betroffen,

das wesentlich weniger streng als etwa das österreichische ist. Grundsatz der EG-Regelungen: Ein nach den Gesetzes eines beliebigen EG-Mitgliedstaates hergestelltes Lebensmittel darf am Import in andere EG-Staaten nicht gehindert werden. Was dies in der Praxis heißt, hat die BRD in der letzten Zeit erlebt: Die Bundesrepublik hat drei Verfahren vor dem Europäischen Gerichthof verloren: Jenes um das Reinheitsgebot der deutschen Wurst, jenes um das Reinheitsgebot des deutschen Bieres sowie schließlich jenes um das Verbot von Milchimitationsprodukten. In allen Fällen hat der Europäische Gerichtshof entschieden, daß die BRD ihre strengen Vorschriften wohl für ihre eigene Produktion aufrecht erhalten darf, Importware aus anderen EG-Staaten jedoch ins Land lassen muß. Österreich müßte daher im Fall eines EG-Beitritts sein Lebensmittelrecht markant abschwächen.

In der EG werden auch die Steuerzahler für die Finanzierung des dortigen Agrarsystems kräftig zur Kasse gebeten. Vor wenigen Jahren noch wurden über 70% des EG-Budgets für den Agrarsektor, vor allem für die Verwertung der Agrarüberschüsse ausgegeben. Durch Reduzierung der Agrarpreise und andere Maßnahmen ist es der EG mittlerweile gelungen, den Anteil der Agraraus-gaben am EG-Budget auf etwa 60% zu drücken, was aber immer noch ein enorm hoher Wert ist.

Diese Probleme zeigen, daß auch das EG-Agrarsystem in großen Schwierigkeiten steckt. So wie in Österreich ist auch in der EG die Preisstützung - in der EG in der Regel allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau als in Österreich - das wichtigste Element der Agrarmarktordnung - mit allen negativen Konsequenzen, die in diesem Artikel schon am Beispiel Österreichs aufgezeigt wurden. Österreichs Landwirtschaft hat keinen unbegrenzten Zugang zum EG-Markt, dies gilt allerdings auch umgekehrt. Zwischen Österreich und der EG wurden Agrarhandelsabkommen vereinbart, die den Zugang für jeweils eine bestimmte Menge von Agrarerzeugnissen auf dem jeweils anderen Markt vorsehen. Österreich liefert hauptsächlich Käse, Rinder und Rindfleisch sowie Wein, die EG wiederum exportiert Obst, Gemüse und ebenfalls Wein sowie Käse nach Österreich. Daß unsere Landwirtschaft im Moment nicht voll in den EG- Agrarmarkt eingebunden ist, kann



für die heimischen Bauern als glücklicher Umstand bezeichnet werden, denn die österreichische Landwirtschaft ist damit der EG-Konkurrenz nicht voll ausgesetzt. Grundsätzlich gilt nämlich: Bauern und Verarbeitungsbetriebe von Agrarprodukten sind in der EG im Schnitt deutlich größer als in Österreich, produzieren daher billiger. Die heimischen Betriebe sind - jedenfalls was die meisten agrarische Standardprodukte betrifft - preislich nicht konkurrenzfähig.

Wie groß die Strukturunterschiede zwischen der österreichischen und der EG-Landwirtschaft sind, soll im folgenden an einigen ausgewählten Beispielen deutlich gemacht werden.

## 4. Landwirtschaftlicher Strukturvergleich

Ein solcher Strukturvergleich wurde von Michael Zoklits von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien erstellt. Er bezieht sich auf das Jahr 1985, als Spanien und Portugal noch keine EG-Mitglieder waren. Daß beide Staaten daher in den folgenden EG-Ziffern nicht enthalten sind, stellt allerdings für unsere Fragestellung keine nennenswerte Verzerrung dar, weil Spanien und Portugal in der Hauptsache andere Agrarprodukte als Österreich produzieren. Weil der folgende Vergleich auf Durchschnittszahlen aufbaut, muß hinzugefügt werden, daß sich hinter den EG-Werten sehr unterschiedliche Situationen in einzelnen Mitgliedstaaten verbergen. Jene EG-Staaten mit den größten Agrarbetrieben - v.a. Holland, Großbritannien, Dänemark, Belgien - weisen daher noch deutlich größere Unterschiede zu Österreich auf, als dies beim EG-Schnitt der Fall ist.

*Schweine:*

Das österreichische Viehwirtschaftsgesetz schreibt Bestandsobergrenzen für die Tierhaltung vor. Dort ist also geregelt, wieviele Tiere ein Bauer halten darf, Überschreitungen bedürfen einer Sondergenehmigung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft. Bei Schweinen liegt diese Grenze bei 400 Mastschweinen pro Betrieb. Über dieser Grenze liegen - mit einer entsprechenden Sondergenehmigung - 0,1% der Schweinebauern, die 5,3% des gesamten österreichischen Schweinebestandes halten. In der EG verfügen 3,6% der Schweinebauern über mehr

als 400 Schweine, halten jedoch 58% des EG-Schweinebestandes. Die Konzentration der Schweinehaltung ist also in der EG wesentlich ausgeprägter als in Österreich. Dies wirkt sich natürlich auch auf den Preis aus: Im Jahr 1987 lag der von den Produzenten in Österreich durchschnittlich erzielte Preis bei 20,64 S je kg Lebendgewicht beim Schwein. Der Vergleichspreis für die BRD: 17,35 S.

*Rinder:*
Die Bestandsgrenze nach dem österreichischen Viehwirtschaftsgesetz liegt bei 100 männlichen Mastrindern pro Betrieb. In Österreich stehen lediglich 1,8% der Rinder in Betrieben, die eine Sondergenehmigung besitzen und daher über der genannten Größenschwelle liegen; in der EG stehen dagegen 36% der Rinder in Betrieben, die mehr als 100 Rinder halten.
Bei den Milchkühen liegt die österreichische Grenze bei 30 Kühen pro Betrieb. Darüber liegen 0,3% der Milchbauern, die 2% des gesamten österreichischen Kuhbestandes halten. In der EG verfügen 18% der Milchbauern über mehr als 30 Kühe und halten 56% des EG-Kuhbestandes.

*Landwirtschaftliche Nutzfläche:*
14% der österreichischen Betriebe verfügen über eine landwirtschaftliche Nutzfläche von über 20 ha (ohne Wald) und bewirtschaften 47% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche unseres Landes. In der EG halten 23% der Betriebe bei mehr als 20 ha, bewirtschaften jedoch 74% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EG. Auch dieser Indikator weist also auf einen wesentlich stärkeren Konzentrationsgrad in der EG-Landwirtschaft hin.

*Molkereien:*
Auch die Verarbeitungsbetriebe von Agrarprodukten sind in der EG ungleich größer als in Österreich. Als Beispiel mögen die Molkereien dienen. Eine durchschnittliche österreichische Molkerei verarbeitet gut 20 Millionen Liter Milch im Jahr, eine durchschnittliche bundesdeutsche Molkerei ca. 50 Mill. l und eine durchschnittliche holländische Molkerei 332 Mill. l Milch. Nun sagt die Betriebsgröße von milchverarbeitenden Betrieben dann nicht unbedingt etwas über die Konkurrenzfähigkeit des Betriebs aus, wenn es sich um Hersteller von hochwertigen Erzeugnissen



wie Käsespezialitäten handelt. Für die Herstellung von Massenwaren wie beispielsweise Trinkmilch und Butter ist aber die Betriebsgröße ein wichtiger Wettbewerbsindikator.
Die Strukturunterschiede führen insgesamt dazu, daß Österreich bei agrarischen Standardprodukten sicher nur dann mit EG-Staaten mithalten könnte, wenn es zu einer enormen Beschleunigung der Betriebskonzentration kommt, die jedoch agrarpolitisch nicht sinnvoll ist. Österreichs Landwirtschaft sollte sich daher auf die Produktion von hochqualitativen Nahrungsmittelspezialitäten konzentrieren - ohne freilich der Illusion zu verfallen, daß damit alle agrarischen Betriebe, die es noch in unserem Land gibt, gehalten werden können.

*Einkommesverluste für die Bauern:*
Würde Österreich jetzt der EG beitreten und damit das EG-Agrarsystem übernehmen, so würden die heimischen Bauern durch die niedrigeren EG-Agrarpreise weit mehr an Einkommen verlieren, als sie durch günstigere Vorleistungen (Landmaschinen, Düngemittel, etc.) ersparen könnten. Das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut hat die Einkommensverluste der österreichischen Bauern - nach Berücksichtigung der billigeren Vorleistungen - mit ca. drei Milliarden Schilling im Jahr beziffert. Die stärksten Einbrüche sind bei Schweinen und Brotgetreide zu erwarten - was deutlich macht, daß auch die agrarischen Gunstlagen stark betroffen wären. Der Preis, den die Bauern in der EG für die Milch erhalten, ist etwa mit dem österreichischen Wert vergleichbar. Einkommenszuwächse wären bei Holz zu erwarten.

## 5. Förderungen für Bauern in benachteiligten Gebieten

Für Österreich, das über einen hohen Anteil an Gebirge und anderen klimatisch bzw. geographisch benachteiligten Regionen verfügt, ist die Frage von besonderer Wichtigkeit, wie die EG Bauern in solchen Regionen unter die Arme greift.
Die entsprechenden EG-Maßnahmen erstrecken sich auf mehrere Bereiche, wobei auch - wie in Österreich - Direktzahlungen an Bauern in benachteiligten Gebieten erfolgen. Was benachteiligtes Gebiet ist, entscheidet nicht der Nationalstaat, sondern die EG.

Allerdings existieren entsprechende Richtlinien, von denen man ausgehen kann, daß sie auch im Fall eines österreichischen EG-Beitritts angewandt würden. Die EG unterscheidet im Prinzip zwei Kategorien von benachteiligten Gebieten: Berggebiete (definiert durch Höhenlage und Hangneigung) und sonstige benachteiligte Regionen (definiert durch hohe Agrarquote, niedrige Bevölkerungsdichte sowie niedrige Ertragskraft der dortigen Landwirtschaft, wobei diese Kriterien so streng gefaßt sind, daß kaum ein österreichisches Gebiet die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen würde). In beiden Gebietskategorien dürfen Direktzahlungen, die in der EG Ausgleichszulage heißen, an Bauern bezahlt werden, wobei jedoch auch zusätzlich bestimmte betriebliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen. Daher erhalten nicht alle Bauern in benachteiligten Gebieten auch die Ausgleichszulage. In Bayern etwa sind über 50% der landwirtschaftlichen Nutzfläche benachteiligtes Gebiet, aber nur gut ein Drittel der Betriebe erhält auch die Ausgleichszulage.

Während die in Österreich existierenden Direktzahlungen (Bergbauernzuschüsse) Betriebe mit niedrigem Einkommen bevorzugen, ist es in der EG umgekehrt: Die EG-Ausgleichzulage steigt mit der Betriebsgröße (Fläche bzw. Viehbestand). Will man daher ermessen, welche Konsequenzen die Übernahme der Ausgleichszulage für Österreichs Bauern in benachteiligten Gebieten hätte, so darf man nicht danach urteilen, wie hoch die Ausgleichszulage je Betrieb im Schnitt ist, sondern muß beachten, ob es sich bei dem betroffenen Betrieb - soweit er in ein benachteiligtes Gebiet fallen könnte - um einen Hof mit viel oder mit wenig Fläche, bzw. Viehbestand handelt.

Eine Berechnung der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Wien) hat ergeben, daß die Übernahme der EG-Ausgleichszulage für Österreich zwar in Summe zu etwas höheren Zahlungen an Bauern in benachteiligten Regionen führen würde, als dies derzeit der Fall ist. Doch weil die Mehrheit der österreichischen Bergbauernbetriebe wenig Fläche bzw. Viehbestand aufweisen, würde auch die Mehrheit dieser Betriebe weniger Direktförderungen erhalten als zur Zeit, während die Höfe mit viel Fläche, bzw. Viehbestand mit dem Vielfachen an Direktförderung rechnen könnten, als sie



derzeit bekommen. Die Übernahme der Ausgleichzulage würde daher die Einkommensunterschiede unter den österreichischen Bergbauern deutlich ansteigen lassen und die kleinen Höfe stark benachteiligen.

Ein EG- Beitritt Österreichs hätte also zur Folge, daß wir auch bei den Direktförderungen für Bauern in benachteiligten Regionen nicht nach den österreichischen Bedürfnissen und Notwendigkeiten staffeln könnten, sondern die EG-Regelungen zu übernehmen hätten, die unserer Problemlage nicht adäquat sind. Dieser Punkt ist auch in einer anderen Hinsicht ganz wesentlich: Wenn nämlich, so könnte man fragen, das GATT ohnedies zu einer weltweiten Agrarliberalisierung führen wird, ist dann ein EG-Beitritt aus der Sicht der österreichischen Landwirtschaft überhaupt noch von Belang, führt der GATT-Druck nicht schon vor einem allfälligen EG-Beitritt Österreichs zu einem dramatischen weiteren Schrumpfen der heimischen Landwirtschaft ? Ein bedeutsamer Unterschied ergibt sich dann, wenn im GATT die produktionsungebundenen Direktförderungen nicht in die Reduzierung der Agrarsubventionen eingerechnet würden. Dann dürfte also Österreich - quasi im Gegenzug zur Reduzierung von Preisstützungen und Importschutz - die Direktförderungen ungehindert ausbauen. Wenn wir aber EG-Mitglied sind, geht auch das wieder nicht - weil wir eben die EG-Regelungen für die Ausgleichszulage zwingend übernehmen müßten und uns nicht an unseren eigenen Bedürfnissen orientieren könnten.

## 6. Schlußbemerkung

Immer wieder kann man das Argument hören, daß die EG ja ihre Agrarpolitik ohnedies nicht beibehalten kann. Auch die EG werde umdenken müssen, zugunsten eines ökologischeren Agrarsystems, weg von den "Agrarfabriken". Nun kann auch der Autor dieses Beitrages sicher nicht Prophet spielen, aber derzeit zeichnet sich - obwohl zur Zeit eine gewisse Sensibilisierung innerhalb der EG für ökologische Belange nicht bestreitbar ist - ein solcher grundlegender Wandel in der EG-Agrarpolitik nicht ab.

Vor allem wird zu beachten sein, daß eine Abkehr der EG-Agrarpolitik von den Agrarfabriken ja die Zerschlagung der bereits

entstandenen Agrarstruktur der EG voraussetzen würde - und dies ist doch ein ziemlich unwahrscheinliches Szenario.
Österreich wird jedenfalls - mit oder ohne EG-Mitgliedschaft - wesentlichen eigenständigen Spielraum in der Agrarpolitik verlieren, die Agrarpolitik wird - mit oder ohne EG - stärker am Markt orientiert sein müssen.
Für Österreich gilt es nun, den verbleibenden agrarpolitischen Spielraum optimal zu nutzen, um folgenden Zielen näher zu kommen:

- Gerechtere Verteilung der Agrarsubventionen zugunsten einkommensschwacher und ökologisch verantwortlich produzierender Bauern
- Brückenschlag von Bäuerinnen und Bauern einerseits und Konsumentinnen und Konsumenten andererseits: Beide sollten ein gemeinsames Interesse an gesunden Nahrungsmitteln und der Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, an gesundem Boden und reinem Wasser haben. Eine verantwortbare Agrarpolitik wird nur dann gelingen, wenn dieses Bündnis zustande kommt.

**Literaturhinweise**

Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Hrsg.): EG-Direktzahlungen: Auswirkungen auf Österreich, Wien 1989
Gerhard Steger (Hrsg.): Grünbuch. Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft, Wien 1988.
derselbe (Hrsg.): Bauernopfer ? Die Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die österreichische Landwirtschaft, 2. Auflage, Wien 1989.
Beide Bücher Stegers sind erschienen im Erwin Schwaiger-Verlag, Seilerstätte 13/25, 1010 Wien.



Christian Nohel

# Kein schöner Land
## Umweltpolitik und EG

Die Diskussion über einen EG-Beitritt Österreichs wird bisher sehr unzufriedenstellend geführt. Vollkommen aus der Debatte ausgeblendet wird, ob ein EG-Beitritt zur Lösung anstehender ökologischer, sozialer und ökonomischer Probleme beiträgt.
Aus umweltpolitischer Sicht wird ein EG-Beitritt leider in der Weise betrachtet, daß allein Rechtslage und Grenzwerte in den einzelnen Umweltmedien verglichen werden. Meist kommt man zu dem Schluß, daß der Anpassungsbedarf gar nicht so groß ist und den heikelsten Punkt die strengen österreichischen Kfz-Abgasnormen darstellen. Die Argumentation ist so, als ob es gilt, den Status quo der österreichischen Umweltpolitik zu erhalten. Damit wird von ihren Mängeln und den zahlreichen ökologischen Problemen Österreichs erfolgreich abgelenkt.
Ziel müßte aber doch sein, die österreichische Umweltpolitik endlich zu einer effizienten, fortschrittlichen, am Verursacher- und vor allem am Vorsorgeprinzip orientierten Politik zu machen. Nur dann kann sie ihren Aufgaben gerecht werden, und so wichtige Maßnahmen wie Abfallvermeidung werden nicht ewig eine leere Worthülse der Politiker bleiben. Dazu wird es aber notwendig sein, die Umweltpolitik aus dem verhängnisvollen Zusammenspiel ökonomischer Interessen und nachlässiger Behörden zu befreien.
*Es stellt sich daher die Frage, ob ein EG-Beitritt zur Erreichung der oben genannten Ziele beiträgt oder nicht.*
Im folgenden soll anhand einer Analyse der Rechtsgrundlagen, des Willensbildungsprozesses und des Vollzugs der europäischen Umweltpolitik gezeigt werden, daß, wenn diese Ziele Maßstab sind, kein positiver Beitrag für die österreichische Umweltpolitik zu erwarten ist, im Gegenteil mit gravierenden Verschlechterungen zu rechnen sein wird.

## Rechtsgrundlagen der europäischen Umweltpolitik

Die Rechtsgrundlagen, die den Rahmen der EG- Umweltpolitik und den Handlungsspielraum der einzelnen Mitgliedstaaten festlegen, zeigen sehr gut das ungleiche Kräfteverhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie.

Dem Ziel eines gemeinsamen Marktes entsprechend, legen Artikel 30 und 34 des EWG Vertrages fest, daß keine mengenmäßigen Einfuhr-und Ausfuhrbeschränkungen bzw. Maßnahmen mit gleicher Wirkung getroffen werden dürfen. Unterschiedliche Umweltstandards in einzelnen Mitgliedsstaaten stellen daher häufig Handelshemmnisse dar. Aufgrund einer Ausnahmebestimmung ist es zwar prinzipiell möglich verschieden strenge Standards zu erlassen, es besteht aber immer die Gefahr, beim europäischen Gerichtshof geklagt zu werden. Es steht also nicht die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit ökologischer Maßnahmen im Mittelpunkt, sondern inwieweit sie ein Handelshemmnis darstellen.

Weiters dürfen unterschiedliche Standards nur solange beibehalten werden, als keine abschließende Regelung auf Gemeinschaftsebene ergangen ist. Daß heißt nationale umweltpolitische Ausreißer können durch lasche Regelungen auf EG Ebene wieder gebremst werden.

Erst in der Einheitlichen Europäischen Akte wurde Umweltschutz explizit als eine Aufgabe der Gemeinschaft definiert. In den Artikeln 130r bis 130t werden erstmals Ziele der europäischen Umweltpolitik festgelegt. Als Beschlußform gilt die Einstimmigkeit und für die einzelnen Mitgliedsstaaten besteht die Möglichkeit verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Aber auch dadurch ist aber keine Stärkung der Umweltpolitik zu erwarten, da anzunehmen ist, daß dieser Artikel vor allem für den "grünen Umweltschutz" (Naturschutz, Artenschutz usw.), der kaum Auswirkungen auf den freien Warenverkehr hat, Anwendung findet.

Wesentlich bestimmender für die Umweltpolitik auf europäischer Ebene werden die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften sein. Durch den Artikel 100a der Einheitlichen Europäischen Akte wird auch für umweltpolitische Fragen eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit möglich. Außderdem haben Länder, die nicht oder gegen die getroffene Regelung gestimmt haben, die Möglichkeit, davon abweichend strengere Standards in der Umweltpolitik zu setzen. Daß dadurch eine Erweiterung des Handlungsspielraums der Mitgliedsstaaten erfolgt, ist aber nicht zu erwarten. Denn die strengeren Standards müssen bei der Kommission gemeldet und von ihr bestätigt werden.



Kriterium für die Kommission ist natürlich wieder, ob die Maßnahmen kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels darstellen. Es ist auch davon auszugehen, daß die Genehmigung strengerer Umweltstandards sehr restriktiv gehandhabt wird. Schließlich handelt es sich ja um eine Ausnahmebestimmung, deren extensive Verwendung den freien Binnenmarkt untergraben würde.

Eine weitere Regelung, die Harmonisierungsmaßnahmen erleichtern soll, ist das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Rechtsvorschriften. Das heißt, ein Produkt, das in einem Land zugelassen ist, muß auch in einem anderen Mitgliedsstaat zugelassen werden, selbst wenn dort strengere Produktvorschriften gelten. Ein Sinken der Produktqualität und des Konsumentenschutzes ist daher wahrscheinlich. Gemäß dieser Bestimmungen könnte Österreich nicht verhindern, daß Heizöle mit einem wesentlich höheren, als in Österreich zulässigen, Schwefelgehalt importiert werden. Diese Heizöle sind natürlich auch billiger, denn Entschwefeln kostet Geld. Damit könnte einer der wichtigsten Erfolge der österreichischen Umweltpolitik, die Reduktion der SO2 Emissionen, zunichte gemacht werden.

*Wie die verschiedenen Rechtsbestimmungen zeigen, ist das vorrangige Ziel der Schutz des freien Binnenmarktes und nicht der Schutz der Umwelt. Umweltpolitik wird vor allem danach beurteilt, ob sie als Handelshemmnis wirkt.*

Aufgrund dieser Rechtssituation könnnen Umweltschutzmaßnahmen, die am Produkt ansetzen, von der Industrie leicht verzögert und verhindert werden. Die jahrelangen Auseinandersetzungen in der EG um eine, dem Stand der Technik entsprechende, Katalysatorregelung sind ein gutes Beispiel hierfür. Damit wird

aber ein sehr wichtiger Bereich der Umwelpolitik stark behindert. Abfallvermeidungsmaßnahmen wie z.B. Abgaben auf Verpakkungen, Verpackungsvorschriften, Kennzeichungsvorschriften, die einen ökologischeren Einkauf ermöglichen sowie Verbote von Produkten ( z.B. PVC) sind grundsätzlich für einzelne Mitgliedsstaaten sehr schwer durchzusetzen und abweichend von EG-Richtlinien kaum möglich. Aus diesem Grund wird es auch schwierig, sein die strengen österreichischen Kfz- Abgasnormen bei einem EG- Beitritt aufrechtzuerhalten.
Bei Regelungen, die stationäre Anlagen betreffen, ist der nationale Handlungsspielraum sicherlich größer, weil der freie Warenverkehr davon nur indirekt betroffen ist. Mit der Zeit wird sich aber die Frage des Umwelt- Dumpings stellen.
Industrien könnten ihre Produktion in Länder mit niedrigen Umweltstandards verlegen und damit Kostenvorteile genießen (zB die Verlagerung der deutschen Lindan-Produktion nach Spanien).
Um eine derartige Entwicklung zu verhindern, müßten auch in diesem Breich die Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten eingeschränkt werden und zwar mit großer Sicherheit zum Nachteil der Umweltpolitik und der betroffenen Bevölkerung.

## Wer formuliert die EG- Umweltpolitik?

Ein zweiter wichtiger Punkt für die Einschätzung der europäischen Umweltpolitik ist die Frage der Entscheidungsabläufe in der EG.
Formell entscheidet der Rat der Minister*) auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments bzw. in Zusammenarbeit mit dem Parlament. Die national gewählten Minister sind natürlich ihrem eigenen Land und vor allem auch der heimischen Wirtschaft verantwortlich. Der französischen und italienischen Autoindustrie gelang es jahrelang im Ministerrat die Verabschiedung strenger Abgasnormen zu verhindern. Auch die jetzige Regelung ist nicht Stand der Technik und bereits vor in Kraft treten überholt. Ein Zeitungskommentar lautete "Wenn aus den Auspuffen so wenig herauskommt, wie aus dem Ministerrat, dann wäre die Umwelt in Ordnung."

*) Welcher Ministerrat sich mit einer Sache befassen muß, wird von der Kommission bestimmt. Nicht über jede umweltpolitische Materie wird von dem Rat der Umweltminister entschieden. Ist auch ein anderer Bereich betroffen (z. B. Verkehr - KFZ-Emmissionen) kann auch ein anderer Ministerrat (z. B. Verkehrsminister) mit der Entscheidung beauftragt werden. Dies ist häufig der Fall. Dementsprechend fällt die Entscheidung des jeweiligen Ministerrates aus.



Zu dem Druck, den die Industrie auf nationale Minister ausübt, tritt die Lobbyarbeit auf EG-Ebene in Brüssel. Es exisiert ein System von Anhörungs-, Beratungs-, und Beteiligungsmöglichkeiten für Vertreter der Wirtschaft, zusätzlich zu den zahllosen beratenden Ausschüßen der Kommission. Diese ist aufgrund der eigenen geringen personellen Kapazitäten auf die Informationen der Wirtschaft angewiesen. Fast alle Industriesparten haben einen eigenen europäischen Verband in Brüssel, allein die chemische Industrie hat ein Büro mit angeblich 60 Mitarbeitern, die Lobbyarbeit verrichten sollen.
Aufgrund der fehlenden Transparenz und Kontrolle von Entscheidungsabläufen wird die Lobbyarbeit zusätzlich erleichtert.
Die zahlreichen Möglichkeiten, die die Industrie besitzt um auf umweltpolitische Entscheidungen Einfluß zu nehmen, lassen befürchten, daß die österreichische Umweltpolitik in der EG unter noch stärkeren und weniger kontrollierbaren ökonomischen Druck geraten wird.

## Demokratiedefizit in der EG

Die Interessen der Umweltverbände werden duch das Europäische Umweltbüro auf EG Ebene vetreten. Seine Arbeit leidet jedoch unter Finanz- und Personalmangel. Dazu kommt, daß die eigentliche Stärke der Umweltverbänden und Bürgerinitiativen darin liegt, auf die nationale Umweltpolitik Einfluß zu nehmen. Der Druck der Öffentlichkeit, der oft Fortschritte in der nationalen Umweltpolitik bewirkte, ist aber in Brüssel nicht möglich. Transparenz, Demokratie und Öffentlichkeit, die langsam in die nationale Umweltpolitik Eingang finden, fehlen der europäischen Umweltpolitik vollkommen. Damit fehlt aber ein wirksames Korrektiv ökonomischer Interessen.

## Vollzug der europäischen Umweltpolitik

Die Vollzugsdefizite in der europäischen Umweltpolitik sind ja zur Genüge bekannt. Für viele Richtlinien, die nach jahrelangem Ringen im Ministerrat endlich verabschiedet werden, existieren eine Reihe von Ausnahme- und langen Übergangsbestimmungen. Die Umsetzung der Richtlinien in innerstaatliches Recht wird hinausgezögert oder durch großzügige Auslegung umgangen. So versuchte man in Bayern die Badegewässerrichtlinie dadurch zu umgehen, daß man am Isarstrand die Schilder entfernte, die das baden erlauben bzw. die Isar gar nicht als Badegewässer anmeldete.

Die Wirkung von Richtlinien wird durch diese Verzögerungs- und Verhinderungstaktik beträchtlich eingeschränkt. Bis Vorschriften endlich in Kraft treten, entsprechen sie oft gar nicht mehr dem Stand der Technik. Aus ökologischer Sicht wären aber Maßnahmen notwendig, die möglichst schnell und effizient greifen.

Auch ist die Kommission mit ihrer Kontrollaufgabe völlig überfordert. 4 Bedienstete müssen Umsetzung und Einhaltung von 100 Umweltrechtsvorschriften in 12 Ländern kontrollieren. Zu dem erweckt die Kommission den Eindruck, daß sie sich mehr bemüht, Staaten mit einer fortschrittlichen Umweltpolitik einzubremsen.

So wurde die deutsche Regierung, die ein Importverbot für Milchimitat-Produkte (Lebensmittel) verabschiedete, von der EG-Kommission beim Europäischen Gerichtshof geklagt. Begründet wurde der Schritt der EG- Kommission damit, daß es sich dabei um wettbewerbsverzerrende Maßnahmen handelt, die mit dem EWG-Vetrag nicht vereinbar sind.

Der Klage der Kommission wurde durch den Europäischen Gerichtshof (EUGH) stattgegeben!

Aufgrund der vorherigen Ausführungen ist mit Verschlechterungen in zahlreichen Bereichen der österreichischen Umweltpolitik zu rechnen. Die EG-Umweltpolitik wird sehr stark unmittelbar von den Interessensgrupierungen der Industrie formuliert. Es ist anzunehmen, daß dieses einsichtige Interessensberücksichtigungsmuster umso stärker wirksam wird, je mehr umweltpolitische



Entscheidungen auf die EG-Ebene verlagert werden.

Weiters ist durch die Süderweiterung der EG tendentiell mit weniger strengen Umweltvorschriften zu rechnen.

## Verkehr, Luft, Abfall, Atom

*Verkehr, Luft:*

Ein jüngst erstelltes Standardszenario der EG-Kommission geht bis zum Jahre 2010 von einer 77prozentigen Steigerung des LKW-Verkehrs und einer 64prozentigen Steigerung des PKW-Verkehrs aus. Trotz Katalysator werden die Kohlendioxidemissionen um 37%, die SO2-Emissionen um 43% weiteranwachsen, während die Stickstoffoxidemissionen relativ konstant gehalten werden können.

Genaueres zu diesem Thema im folgenden Artikel über Transitverkehr EG-Österreich!

*Der Verkehr ist ein sehr schönes Beispiel, wie kleinere Staaten, wie etwa Österreich oder die Schweiz aufgrund ihrer Vorbildwirkung, die europäische Umweltpolitik besser außerhalb der EG beeinflussen kann als innerhalb.*

Mehr als 10 Jahre dauerte der Widerstand der französischen (aber auch der italienischen und britischen) Automobilindustrie strengere KAT-Vorschriften einzuführen. Nachdem derartige Vorschriften in Österreich und der Schweiz für verbindlich erklärt wurden, waren plötzlich die französischen Automobilhersteller in der Lage KAT-Autos zu produzieren, um diese kleinen aber dennoch lukrativen Absatzmärkte nicht zu verlieren.

Staaten, wie BRD und Dänemark hatten nun innerhalb der EG eine ganz andere Argumentationsbasis, mit dem Erfolg, daß eine KAT-Vorschrift (wenn auch nicht nach neuestem Stand) bis 1992 eingeführt wird.

Die Studie "Luftreinhaltepolitik in Europa" des Wissenschaftszentrums Berlin zeigt ganz klar die Immobilität und Rigidität der EG-Luftreinhaltepolitik. Eine der Folgen bestand in schwerwiegenden Waldschäden, die in vielen Ländern festgestellt wurden. Speziell gegen die NOx-Emissionen ist viel zu wenig unternommen worden, ja es besteht sogar die Befürchtung eines neuerlichen Anstiegs der Gesamtemmissionen. Die SO2-Emissionen konnten

europaweit zurückgedrängt werden, dennoch stehen zahlreiche EG-Staaten in Westeuropa an der Spitze.
Ein Vergleich EG-EFTA-Staaten fiel eindeutig zugunsten der EFTA-Staaten aus.

| *Country* | *TotalRank in NOx-Emission* | *Total Rank in SO2-Emission* |
|---|---|---|
| *Austria* | 11 | 12 |
| *Belgium* | 2 | 4 |
| *Denmark* | 5 | 6 |
| *Finland* | 13 | 5 |
| *France* | 6 | 7 |
| *Germany, F.R.of* | 1 | 10 |
| *Greece* | 15 | 9 |
| *Ireland* | 15 | 8 |
| *Italy* | 7 | 3 |
| *Luxembourg* | 8 | 15 |
| *Netherlands* | 4 | 13 |
| *Norway* | 14 | 16 |
| *Portugal* | 11 | 11 |
| *Spain (1979)* | 10 | 1 |
| *Sweden* | 9 | 14 |
| *Switzerland (1978)* | 12 | 17 |
| *United Kingdom* | 3 | 2 |

*Note: The smaller the rank number, the more unfavorable the emission situation*

*Abfall:*
Brisant ist auch die Sondermüllproblematik in der EG. Jährlich werden weit mehr als 30 Millionen Tonnen Sondermüll in der EG produziert, für die 90er Jahre wird ein Anstieg auf 70 Millionen Tonnen prognostiziert. Vermeidungsdiskussionen werden innerhalb der EG so gut wie gar nicht geführt, zudem existieren Entsorgungskapazitäten für lediglich 10 Mio. Tonnen. Anstatt auf eine ausgearbeitete Sondermüllvermeidungsstrategie zu setzen wird einerseits die Sondermüllverbrennung forciert und andererseits auf einen freien Sondermüllhandel innerhalb der EG gesetzt.
Dem neuen Richtlinienvorschlag der Kommission zufolge soll Sondermüll als frei handelbare Ware und die Entsorgung als Dienstleistung ohne Grenzen betrachtet werden. Dem blühenden Mülltourismus sollen so noch weitere Türen geöffnet werden.
Weiters würden bei einem österreichischen EG-Beitritt sämtliche Bemühungen auf dem Sektor der Abfallvermeidung zunichte gemacht. Nahezu alle Vermeidungsmaßnahmen (Produktverbote, Pfandsysteme, Verbot bestimmter Verpackungsarten, etc) setzen am Produkt an und stellen in der Regel ein Handelshemmnis nach EWG-Vetrag (Art. 30) dar.



*Atom:*
Ein EG-Beitritt Österreichs hat sicherlich keine Auswirkung auf das Atomsperrgesetz. Atomkraftwerke auf österreichischem Boden werden weiterhin nicht möglich sein.
Gravierend wirkt sich ein Beitritt jedoch auf die österreichischen Grenzwerte aus. Die österr. radioaktiven Grenzwerte für Nahrungsmittel liegen im Schnitt um das 3-5fache unter den Grenzwerten der EG. Bei Babynahrungsmittel sogar um das 60fache!
Diese Grenzwerte stellen nach Art.30 EWG-Vertrag eindeutig ein Handelshemmnis dar und müßten bei einer Vollmitgliedschaft an die EG-Werte angepaßt werden.
Weiters werden Verbote radioaktiver Mülltransporte, bzw der Entsorgung radioaktiver Abfälle nicht mehr möglich sein, da auch diese dem EWG-Vertrag widersprechen würden.
Zusammenfassend ergibt sich, daß Verfassung und Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaft nicht erwarten lassen, daß ein starker, die österreichische Umweltpolitik forcierender, Impuls von der EG ausgehen kann. Zudem wird der nationale Handlungsspielraum vor allem bezüglich umweltpolitischer Maßnahmen, die bei Waren ansetzen, stark eingeschränkt.
Für eine sicherlich notwendige grenzüberschreitende Umweltpolitik kann mit einer Reihe anderer internationaler Organisationen wie OECD oder UNO zusammengearbeitet werden. Zusätzlich besteht für Österreich die Möglichkeit sich an internationalen Abkommen zu beteiligen und bilaterale Umweltabkommen mit Nachbarstaaten abzuschließen.

Christian Nohel

# Unterm Rad

## Transitverkehr EG-Österreich

Die Tätigkeiten der EG umfassen auch die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs (Art 3 des EWG Vertrages). Tatsächlich hat der Rat die Ermächtigungen des EWG Vertrages für die Verkehrspolitik nur überaus zögernd und punktuell genutzt.In einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) aus dem Jahre 1985 wurde festgestellt, daß die Dienstleistungsfreiheit im Verkehr innerhalb der EG nicht hergestellt wurde, obwohl man dies schon in den Gründungsverträgen von 1957 festschrieb. Aufgrund dieses Urteils verpflichtete sich der EG-Verkehrsministerrat, die Dienstleistungsfreiheit und die Bedingungen für die Zulassung der Kabotage herzustellen.[1]
Jetzt, im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes bis zum Jahre 1992 soll zunächst die Liberalisierung des Güterverkehrs erfolgen. Hierbei ist zu betonen, daß die geplante Liberalisierung *lediglich den LKW-Verkehr* betrifft, was weitere Verluste von Marktanteilen der Bahn zur Folge haben wird. [2]
Im Zuge der „Liberalisierung" sollen u.a. der Wegfall mengenmäßiger Marktzugangsbeschränkungen, die Freigabe der Tarife, die Beseitigung der Kontingentierung im grenzüberschreitenden LKW-Verkehr (die zum Schutz der heimischen Güterbeförderung eingeführt wurde) erfolgen.
In einer Studie von Dipl.Ing. Helmut Koch (VCÖ) werden u.a. die Konsequenzen, die durch die geplante Liberalisierung des Güterverkehrs zu erwarten sind, dargestellt.
Darunter fallen:

- Marktumstrukturierungen und Konzentrationstendenzen
- Ausflaggungen.

Gelingt es nicht, eine Harmonisierung von Steuern, Abgaben, arbeits-und sozialrechtlicher Bestimmungen sowie von Umweltauflagen, die den LKW-Verkehr betreffen, gleichzeitig mit der Liberalisierung herzustellen, ist mit Ausflaggungen, wie wir sie von der Hochseeschiffahrt kennen, zu rechnen.



- Verschlechterung der sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer

Damit ist aufgrund des erhöhten Konkurrenzdruckes zu rechnen.

- Verschlechterung der Verkehrssicherheit
- Absinken der Transportkosten
- Weitere Verluste von Marktanteilen der Bahn
- Weitere bedrohliche Verschlechterung der Umweltsituation

### Was bedeutet nun diese Entwicklung für Österreich, speziell für den heimischen (Transit-)Verkehr?

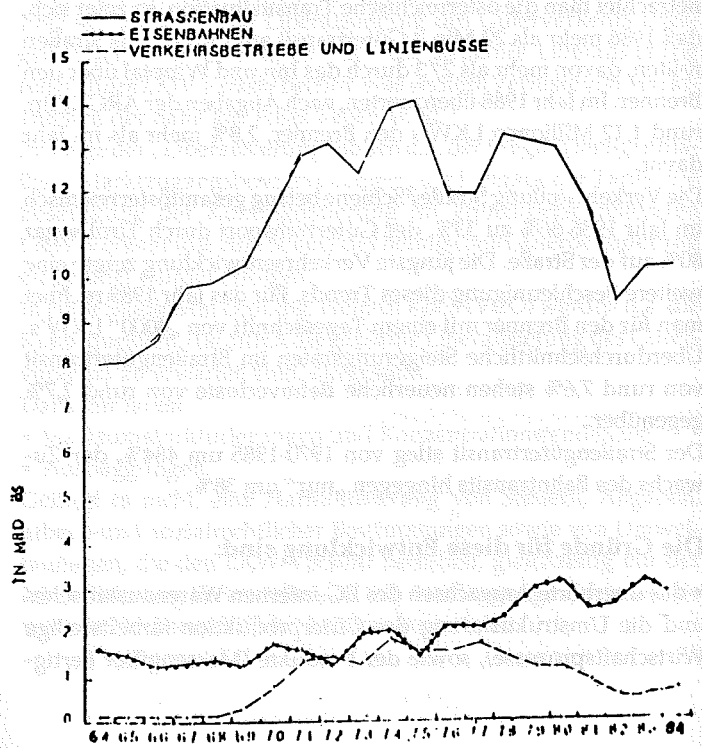
Die derzeitige Österreichische Transitverkehrssituation ist bereits alarmierend[3] und es bedarf, unabhängig von einem EG-Beitritt, *sofortiger neuer Strategien* um die derzeitigen Mißstände zu beseitigen, bzw. zukünftige Probleme zu vermeiden [4]
Im Zusammenhang mit der EG-Diskussion stellt sich die Frage, ob wir die Umsetzung dieser notwendigen Strategien besser innerhalb oder außerhalb der EG erreichen können?
Betrachtet man die österreichische Transitsituation, so zeigt sich, daß 1986 mehr als 20 Mio. t Gütertransit auf Österreichs Straßen rollten, davon mehr als 2/3 durch das Inn und Wipptal über den Brenner. Im Jahr 1988 überquerten, nach Angaben der ARGE Alp, rund 1,12 Millionen LKW's den Brenner, 2,8% mehr als im Jahr davor.
Die Verkehrsteilung Straße/Schiene betrug gesamtösterreichisch im Jahr 1986 66% zu 33%, der Gütertransport durch Tirol sogar 80% auf der Straße. Die jüngste Verkehrsentwicklung zeigte eine weitere Beschleunigung dieses Trends. Für das Jahr 1989 rechnet man für den Brenner mit einem Tagesschnitt von „4000" LKW's. Überdurchschnittliche Steigerungsraten im Straßengütertransit von rund 7,6% stehen neuerliche Bahnverluste von rund 2,7% gegenüber.
Der Straßengütertransit stieg von 1970-1985 um 484%, der Zuwachs des Bahntransits hingegen „nur" um 38%.

### Die Gründe für diese Entwicklung sind:

- das unerhörte Anwachsen des EG-internen Warenaustausches und die Umstrukurierung der Güterproduktion (arbeitsteilige Wirtschaftsprozesse), sowie der Produkte (Massengüter Fertig-

und Halbfabrikate);
• die LKW-restriktive Transitpolitik der Schweiz
Rund 40% des Brennertransits können als die Schweiz meidender Umwegtransit identifiziert werden.
Folgende Maßnahmen wurden schon seit langem von der Schweiz ergriffen:
- Gesamtgewichte für Gütertransite 28t
- Wochenende- und Nachtfahrverbot
- Forcierung des Huckepackverkehrs
- Autobahnen sind mautpflichtig
Die Entwicklung in Österreich war genau diametral dazu; Ausbau des Autobahnnetzes. Die Investitionen in den Autobahnbau waren um ein vielfaches höher als für den Ausbau von Eisenbahnstrekken.

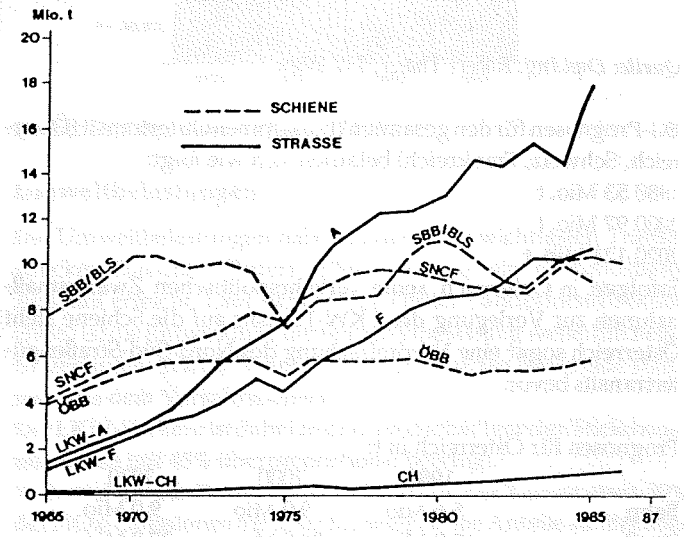
*Abb. 1 Bruttoanlageninvestitionen in Verkehrsbauten, Straßenbau, Eisenbahn, städtische Verkehrsbetriebe Österreich 1964-1984*





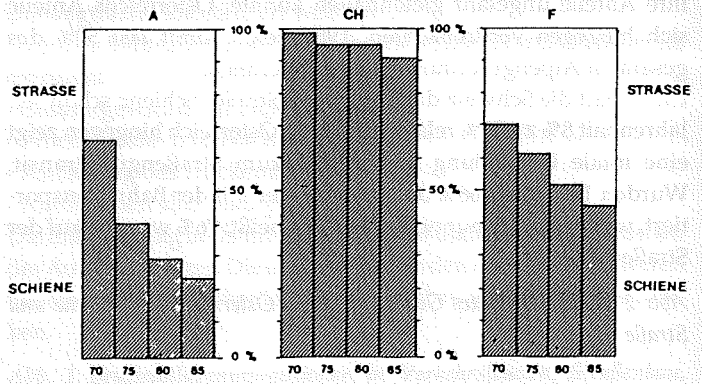

Bei einem genauen Vergleich der Entwicklung in Österreich mit der Schweiz, zeigt sich, daß bei einer Verdoppelung des gesamten Alpengütertransits (Schweiz, Österreich, Frankreich), die Schweiz ihre Anteile ungefähr gleichhalten konnte; Österreichs Anteile sich hingegen verdreifachten. 1985 liefen somit fast 50% des gesamten Alpengütertransits über Österreich.
Dabei hält die Schweiz das Verhältnis Straße/Schiene schon seit Jahren mit 8% zu 92% relativ konstant. Österreich hingegen zeigt eine totale Umstellung vom Bahn- zum Straßengütertransit. Wurden 1970 noch 66% der Transitgüter mit der Bahn transportiert, waren es 1985 nur noch 24%. Das heißt: 76% wurden auf der Straße befördert.

*Abb. 2 Entwicklung des Gütertransits in Österreich auf Schiene und Straße*




*Quelle: Österreichisches Statistische Zentralamt: Güterverkehrsstatistik für Österreich 1986*

Abb. 3 zeigt den Vergleich Schiene/Straße im Nordeuropa-Italien-Güterverkehr A/CH/F




*Quelle: Dipl.Ing. Robert Thaler, TU Wien*

EG-Prognosen für den gesamten transalpinen Gütertransit (Österreich, Schweiz, Frankreich) belaufen sich wie folgt:
1980 53 Mio. t
2000 97 Mio. t
2020 121 Mio. t
Erfolgen in Österreich keine verkehrspolitischen Zwangsmaßnahmen zur Verlegung des LKW-Transits auf die Schiene steht Österreich sogar eine Verdreifachung des Nord-Süd-Straßengütertransits bevor.

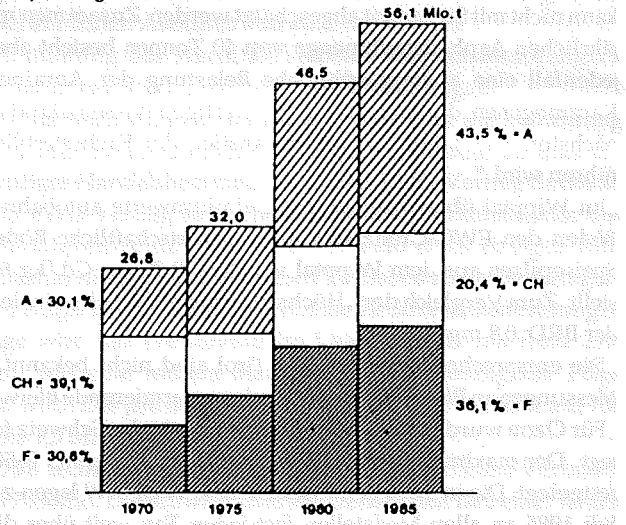
Prognosen für Österreich in t:

| | 1980 | 2000 | 2020 |
|---|---|---|---|
| Bahn | 5,6 Mio | 9,0 Mio | 9,0 Mio |
| Straße | 13,0 Mio | 26,0 Mio | 37,0 Mio |

Das wären ungefähr 9.000 LKW's täglich durch Tirol!



*Abb. 4 Entwicklung des transalpinen Nordeuropa-Italien Güterverkehrs; Aufteilung A/CH/F*




*Quelle: Dipl.Ing. Robert Thaler, TU Wien*

## Umweltbelastungen

Die Umweltbelastungen haben entlang der wichtigsten Transitstrecken (Brenner, Tauern, Phyrn) bereits ein unzumutbares Ausmaß erreicht. Laut Bericht der Tiroler Landesforstdirektion (1988) ist die Entwicklung der Stickoxidbelastung weiterhin negativ verlaufen. Etwa 87% der in Tirol emmitierten Stickoxide stammen aus dem Verkehrsbereich.
Der LKW-Verkehr ist dabei an den waldschädigenden Stickoxidemissionen mit 45% überproportional beteiligt.[5]
Während an der Tauern- bzw.Pyhrnroute der Transit etwa 30% der NOx-Emissionen verursacht, liegen seine Anteile am Brenner bei 78%.
Einer Studie des Hygieneinsitutes Innsbruck (aus dem Jahre 1986) zufolge, wird der Verkehr als Hauptverursacher für das Waldsterben in Tirol genannt.
Einige Stellen aus diesem Bericht:

„Der Anteil der karzinogenen Substanzen an den täglich emittierten 7 Tonnen Kohlenwasserstoffe und Ruß im Inn- und Wipptal kann nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden. Zusammen mit der jährlichen Asphaltstaubmenge von 40 Tonnen besteht aber auf jedenfall eine außergewöhnliche Belastung der Anrainer mit Karzinogenen, die nach dem gegenwärtigen Wissensstand in den nächsten 5-15 Jahren zu einem Anstieg der Krebssterblichkeit führen wird."

„Im Wipptal überschreiten die Cadmiumwerte autobahnnaher Böden den EWG-Grenzwert für landwirtschaftliche Böden. In Speisepilzen aus dem Wipptal wurden 10-20 mg Cd/kg festgestellt. Zum Vergleich der „Höchstrichtwert" für Schweineleber in der BRD: 0,8 mg/kg."

„Die entsprechenden Werte für Tirol sind nicht bekannt, aber Messungen an Böden im Wipptal zeigen alarmierende Bleiwerte."

„Für Ozon wurden bisher Grenzwerte nur in der Schweiz festgelegt. Der maximale 1/2h MW wurde mit 0,1 mg/m3 (=50ppb) festgelegt. Die in Tirol gemessenen max. 1/2h MW lagen z.B. im Juli 1985 an allen Meßstellen fast jeden Tag weit über diesem Grenzwert." etc.

Derzeit werden am Brenner tagsüber die Lärmbelastung um 7dB und nachts um 8dB erhöht. Eine Erhöhung des Lärmpegels um 10dB entspricht einer Verdoppelung des subjektiven Lärmempfindens; Hauptverursacher ist dabei der Schwerverkehr.

Eine Reduzierung der Umweltbelastungen ist raschest vonnöten!

## Welche Maßnahmen müßten jetzt von österreichischer Seite so rasch wie möglich getroffen werden?

• *Koordinierung der heimischen Verkehrspolitik!*

Derzeit gibt es eine Teilung der Zuständigkeit für die österreichische Verkehrspolitik; es wird versucht sowohl das Straßennetz, wie auch das Bahnnetz auszubauen, anstatt sich Gedanken über ein vernünftiges Verkehrskonzept zu machen.

• *Die Schweiz als Vorbild zu betrachten und ebenfalls restriktive Maßnahmen zu ergreifen.*

Geradezu unfaßbar war die Aussage von Bundesminister Streicher (Januar 1989), als er davon sprach die Schweiz müßte wieder



ihre restriktiven Maßnahmen, wie etwa die 28 t Limitbeschränkung aufheben. Die Schweiz hat uns schon wiederholt angeboten uns bei ähnlichen Aktionen voll zu unterstützen!

Die Einführung des Nachtfahrverbotes war ein diesbezüglich erster wichtiger Schritt, weitere müssen aber folgen!

Wäre Österreich schon in der EG gewesen, wäre die Einführung des Nachtfahrverbotes niemals möglich gewesen, da dies ein eindeutiges Handelshemmnis nach dem EWG-Vertrag darstellt. Art. 75 EWG-Vertrag sieht zudem auf dem Verkehrssektor das Einstimmigkeitsprinzip vor; d.h. das Veto eines einzigen Mitgliedstaates hätte genügt um dieses Vorhaben zu Fall zu bringen.

• Die *Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene;* Berechnungen zufolge wird das Preisniveau im LKW-Verkehr um rund 25% sinken, was eine weitere Marktanteilsverschiebung zur Folge haben wird. Die jährlichen Verluste für die BRD werden auf 700 Mio bis 1,5 Mrd DM geschätzt.

Die ÖBB rechnen bei einem EG-Beitritt mit jährlichen Verlusten von S 700 Mio. Die Schweiz überlegt derzeit den Bau einer neuen Eisenbahntransversale (NEAT) um so den weiter anwachsenden Transit auffangen zu können.

• Ein besonders wichtiger Punkt ist das *Verhindern eines weiteren Ansteigens des Transitverkehrs.*

Bei zahlreichen Expertenhearings kam klar zum Ausdruck, daß sämtliche restriktiven Maßnahmen nicht ausreichen werden, wenn nicht das Verkehrswachstum gestoppt werden kann. Das *vorrangige Ziel* der Verkehrspolitik muß es daher sein, in Zukunft gerade dieses Verkehrswachstum zu begrenzen. Was heute in der Energiepolitik (Energiesparen anstatt neuer Kraftwerke) oder in der Abfallwirtschaft (Vermeidung statt Entsorgung) bereits anerkannte Prinzipien sind (auch wenn sie in der Praxis derzeit nicht befolgt werden) ist in der Verkehrspolitik noch nicht einmal angedacht. Ein grenzenloses Wachstum darf es auch hier nicht geben. Die Tendenzen in der EG laufen aber genau in die umgekehrte Richtung![6]

Die derzeitigen geplanten Maßnahmen sind jedoch weit von diesen Forderungen entfernt. Es handelt sich zum Teil um Alibiaktionen, die keine effektive Entschärfung der derzeitigen Si-

tuation bringen werden. Es fehlt bislang an Mut und Konsequenz wirklich „radikale", für die Umwelt unbedingt notwendige Maßnahmen durchzusetzen.
Betrachtet man das „Maßnahmenkonzept Transitverkehr" des Bundesministeriums für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, so zeigt sich, daß die darin vorgeschlagenen Strategien eher harmlose und „ja nicht" mit der EG konfliktträchtige Vorschläge beinhalten. Zwar wird in diesem Bericht festgestellt, daß „die Grenze der Akzeptanz der Bevölkerung für den Straßengütertransitverkehr" erreicht ist, dennoch konnte man sich nicht entschließen wirksame Gegenstrategien zu ergreifen.
In diesem Konzept wird die Notwendigkeit der Forcierung des Schienenverkehrs anerkannt. Dafür werden mittelfristig (bis 1991) folgende Maßnahmen vorgesehen:
- Bau der Umfahrung Innsbruck (Kosten 3,2 Mrd. S)
- Entwicklung eines neuen Niederflurwagens für LKWs bis 50 t
- Kauf von 720 Niederflurwagen
- Kauf von 84 Mehrsystemloks (Kosten 4 Mrd. S)

Ziel dieser geplanten Maßnahmen ist es 1600 LKWs/Tag von der Straße auf die Schiene zu verlegen.
Weiters sind noch langfristige Maßnahmen (Mitte der 90iger Jahre) geplant, wie etwa eine zusätzliche zweigleisige Eisenbahnmargistrale München-Verona (Stärkung des Huckepackverkehrs). Trotz steigender Transitbelastung sollen 50% bis 60% des Gütertransitverkehrs auf die Schiene verlagert werden.
Diese Maßnahmen werden bei der steigenden Transitbelastung mit Sicherheit nicht ausreichen, vor allem unter dem Blickwinkel der Liberalisierung des LKW-Güterverkehrs, um nur annähernd eine derartige Verlagerung von der Straße auf die Schiene zu erlangen.
Strengere, restriktivere, den Straßengütertransit betreffende Maßnahmen (siehe oben), müssen in Kürze in Angriff genommen werden.
Angesichts der bisherigen Verkehrspolitik der EG und deren Verhalten Drittländern gegenüber scheint es naiv zu glauben, die EG werde bei einem Beitritt Österreichs eine Sonderstellung bezüglich des LKW-Verkehrs zulassen. Eher ist zu erwarten, daß ein



Beitrittsansuchen Österreichs mit einer unbeschränkten Transitfreiheit für den LKW-Verkehr verknüpft sein wird.
Der Alpengütertransit ist für die EG von besonderer Bedeutung. Dies zeigt sich auch darin, daß die Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel im September 1987 damit beauftragt wurde, eine Stellungnahme über den „Transitverkehr der Gemeinschaft durch die Drittländer Schweiz, Österreich und Jugoslawien" zu erstellen. In dieser Studie kommt klar zum Ausdruck, daß es im Falle von Schwierigkeiten zu Konflikten kommen könnte:
„Sollten die Verhandlungen nicht oder nicht schnell genug zu positiven Ergebnissen führen, so würde dies eine schwere Krise in den Beziehungen mit den drei Ländern heraufbeschwören, ...".
Auch zeigte sich bisher, daß die EG massiven Druck auf die Schweiz ausübt, um deren restriktiven Maßnahmen wieder aufzuheben.
Bei der derzeitigen österreichischen Verhandlungstaktik ist zu befürchten, daß Österreich bald zum Transitfreiwild wird. Der Transitverkehr ist bei EG-Verhandlungen, welcher Art auch immer, ein Faustpfand, das nicht leichtsinnig aus der Hand gegeben werden sollte!

**Anmerkungen**

[1] Kabotage ermöglicht auch im Ausland Binnen-Transporte durchzuführen. Derzeit ist dies in der Regel verboten.

[2] Ähnlich argumentiert auch die Arbeitsgruppe „Europäische Integration", Untergruppe „Verkehr", in ihrem Fortschrittsbericht: „Durch sinkende Beförderungspreise entsteht jedoch auch ein verstärkter Kostendruck auf den gesamten landgebundenen Güterverkehr. Die Marktchancen der Bahnen werden dadurch noch geringer."

[3] „Der Transitverkehr durch Österreich gehört zu den größten Problemen der Österreichischen Verkehrspolitik. Eine Lösung ist - unabhängig von den österreichischen Integrationsbemühungen - dringend erforderlich, zumal die Verkehrsprognosen für die Zukunft weitere bedeutende Zuwächse für den Straßentransit voraussagen." - so die Untergruppe Verkehr (siehe oben).

[4] Ähnliches gilt für die österreichische Umweltpolitik oder Landwirtschaft.

[5] Die Schweiz und Österreich haben derzeit in Europa die strengsten Katalysatorverpflichtungen für PKW's. Die für den PKW-Transitverkehr durch unser Land entscheidenden EG-Staaten haben wesentlich weniger

strenge Vorschriften. Wenn es bei den derzeitigen Maßnahmen bleibt, werden die NO-Emissionen in den nächsten Jahren nicht zurückgehen.

[6] Aus dem Bericht der Tiroler Landesforsdirektion: „Eine schrittweise Verringerung der Straßenverkehrsbelastung muß ein vorrangiges Ziel der Landespolitik sein, diese Forderung richtet sich nicht nur gegen den LKW-Verkehr sondern ebenso gegen einen ausufernden PKW-Verkehr."
„Die Entlastung im Bereich der Stickoxide und damit auch im Bereich der Folgeprodukte (=Ozon) wird zu einer zentralen Frage unser Walderhaltungspolitik - das Schicksal des Tiroler Waldes ist von der Entwicklung des Straßenverkehrs nicht zu trennen."

**Literatur**

Amt der Tiroler Landesregierung: Tiroler Umweltschutzbericht, Innsbruck 1985

Amt der Tiroler Landesregierung: Zustand der Tiroler Wälder, Innsbruck 1987

Arbeitsgruppe Europäische Integration (im Parlament) Untergruppe 6 „Verkehr": Fortschrittsbericht, Wien 1988

Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft: Verkehrspolitische Abteilung

Bundesministerium für Verkehr: Maßnahmenkonzept Transitverkehr, Wien 1987

Burhenne, W.E.: Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Band VII, Berlin 1982, Erich Schmidt Verlag

Lercher, P.: Straßenverkehr und Gesundheit, Institut für Hygiene, Abteilung für Sozialmedizin, Universität Innsbruck, Innsbruck 1986

Litra, Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr: Gütertransporte zwischen Nordeuropa und Italien, Bern 1987

Österreichisches Statistisches Zentralamt: Güterverkehrsstatistik für Österreich, Wien 1988

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Luftreinhaltepolitik in Europa, Berlin 1988



Elke Gruber/Erich Ribolits

# ... weil ich dort was Rechtes lern'

## In Ost- und Westeuropa - Bildung als Anhängsel der Wirtschaft

Das politische Gesicht Europas verändert sich derzeit mit einer bisher wahrscheinlich noch nie dagewesenen Schnelligkeit. Während Österreich brav auf der Wartebank für die Aufnahme in die EG sitzt, deren Konzept unter Bedingungen konkurrierender politischer und wirtschaftlicher Systeme in Europa entstanden ist, finden Entwicklungen statt, die die Idee eines vereinten Gesamteuropas unter neuem Aspekt für möglich erscheinen lassen. Einige sprechen derzeit von der friedlichen Vision eines „gemeinsamen Haus Europa", während andere die Entwicklung aggressiv als den europaweiten „Endsieg des Kapitalismus" charakterisieren. Jedoch einig scheinen sich alle in der Vorstellung, daß die weitere Entwicklung in ganz Europa unter den gleichen Prämissen möglichst ungehemmter Marktwirtschaft und fortschreitenden Wirtschaftswachstums stattfinden soll.

Diese Prämissen, die nun auch in den Staaten des ehemaligen europäischen Ostblocks als Generalrezept gegen alle Arten von politischen und wirtschaftlichen Problemen propagiert werden, waren und sind auch die Grundpfeiler des bisher auf Westeuropa beschränkten Einigungsstrebens. Denn wenn auch häufig im Zusammenhang mit der EG ein „Europa der Bürger" oder ein „Sozialraum Europa" beschworen wird, darf nicht vergessen werden, daß die Europäische Gemeinschaft primär zum Zweck des Abbaus von Wirtschaftshemmnissen innerhalb dieser Gemeinschaft gegründet wurde und weiters zum Aufbau einer günstigen Position gegenüber Kontrahenten außerhalb des Bündnisses dienen soll. Weder war die primäre Triebkraft für den Zusammenschluß die Idee des einigen, friedlichen Europa, in dem Menschen in solidarischer Gemeinschft an optimalen Lebenschancen für alle arbeiten können, noch bewirkt ein zum Zweck des Abbaus von Wirtschaftshemmnissen errichteter Staatenzusammenschluß automatisch Bedingungen, die eine solche Entwicklung fördern.

## Die EG - Ein Zweckbündnis im Dienste der Wirtschaft

Die Europäische Gemeinschaft wurde gegründet, um transnationales Wirtschaften zu erleichtern - diese Prämisse bewirkt sicher nicht automatisch politische, soziale und ökologische Rahmenbedingungen zum Wohle und im Interesse aller Menschen, die in den betroffenen Ländern wohnen. Der aus wirtschaftlichen Gründen vorgenommene Zusammenschluß einiger - oder vielleicht sogar einmal aller - europäischer Staaten verringert noch lange nicht soziale Ungleichheiten und schafft von sich aus auch nicht soziale Ungerechtigkeiten ab. Er bewirkt nicht automatisch eine gerechtere Verteilung der gesellschaftlich honorierten Arbeit und fördert nicht von vornherein ein Mitberücksichtigen ökologischer Gesichtspunkte bei ökonomischem Handeln. Bezüglich solcher Probleme und gesellschaftlichen Aufgabenstellungen sind die Interessen in der Gesellschaft sehr unterschiedlich gelagert. Jene, die an den Möglichkeiten transnationalen Wirtschaftens primär profitieren, sind jedoch sicher nicht daran interessiert, sich ihre höheren Profitchancen durch ein im Hinblick auf soziale oder ökologische Gesichtspunkte erstelltes Korsett des wirtschaftlichen Handelns zu verschlechtern.

Die Reduzierung der nationalstaatlichen Einflußmöglichkeiten auf wirtschaftliches Geschehen, im Zuge des Schaffens eines nationale Grenzen überschreitenden Wirtschaftsraumes, bewirkt also gleichzeitig die Notwendigkeit eines transnationalen Einforderns der humanen, sozialen und ökologischen Dimension technisch-ökonomischer Entwicklungsmöglichkeiten. War es z.B. für ArbeitnehmerInnen bisher fast nur nötig, auf nationaler Ebene um die Durchsetzung ihrer sozialen Rechte zu kämpfen, oder für KonsumentInnen meist nur erforderlich, die nationale Dimension ökologischer Forderungen zu berücksichtigen, erfordert ein „Europa ohne Grenzen" eine neue grenzüberschreitende Dimension der gesellschaftlichen Interessendurchsetzung.

Verstärkt wäre es deshalb notwendig, daß junge Menschen in Schule und Ausbildung lernen, die Interessenbezogenheit des gesellschaftlichen Umgehens mit technisch-ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten zu erkennen, und befähigt werden, in einer, nationale Borniertheiten überbrückenden, internationalen



Solidarität sich um die Durchsetzung ihrer Interessen zu kümmern. Damit verbunden wäre aber auch die Notwendigkeit, dem derzeitigen Trend entgegenzusteuern, Schule und Ausbildung fast ausschließlich als einen Bereich zu sehen, in dem „Humankapital" auf seine Funktion im wirtschaftlichen Geschehen vorbereitet wird.

## Die Reduktion von Bildung auf Herstellung von Humankapital

Die ökonomische Logik, der die „Europäische Gemeinschaft" implizit folgt, bewirkt aber einen Trend genau in diese Richtung. Bildungsfragen und ganz besonders Fragen der beruflichen Bildung werden dadurch wahrscheinlich in Zukunft noch mehr unter weitgehender Fokussierung auf den Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Konkurrenz gestellt und damit rasch auf Fragen arbeitsmarktgerechter Qualifikation reduziert. Das hat verschiedene Ursachen:

Zum einen wird sich die derzeit auf transnationaler Ebene erst zum Teil vorhandene Differenzierung in Zentren und Peripherien verstärkt fortsetzen, d.h., daß es innerhalb der „Gemeinschaft" zur regionalen Zergliederung der Produktion nach der Höhe der technischen und qualifikatorischen Voraussetzungen kommt. Lohnniveau und allgemeiner Wohlstand sind jedoch weitgehend davon abhängig, welchen Part in der regionalen Arbeitsteilung das jeweilige Land abbekommt. Eines der wesentlichsten Kriterien, nach dem Kapitalinvestoren in bestimmte Produktionsbereiche in bestimmten Regionen investieren, ist das Qualifikationsniveau, welches bei den jeweiligen Arbeitskräften erwartet werden kann. Das Maß, inwieweit ein nationales Schul- und Bildungswesen genau jene Qaulifikationen vermittelt, die es einem Investor attraktiv erscheinen lassen, in diesem Land in einem möglichst anspruchsvollen Wirtschaftszweig zu investieren, wird damit zum Parameter für nationalen Wohlstand. Daß das Bildungswesen unter solchen Umständen schnell nur mehr unter dem Gesichtspunkt der für die Wirtschaft notwendigen Qualifikation gesehen wird und emanzipatorische Ansprüche rasch vergessen werden, liegt auf der Hand.

Weiters fördert sicher auch die Tatsache, daß nach Verwirklichen des EG-Binnenmarktes Arbeitnehmer der verschiedenen EG-Länder auf einem gemeinsamen Arbeitsmarkt in Konkurrenz treten können, die Notwendigkeit für die einzelnen Länder, Schule und Ausbildung immer mehr unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung von Arbeitsplatzchancen der jeweiligen Landesangehörigen zu sehen. Damit verbunden ist die Tendenz, die Vermittlung arbeitsmarktkonformer Qualifikationen zur primären Bezugsgröße des Bildungswesens zu machen und Bildungsinhalte, die über diese Zurechtrichtung im Sinne der Erwartungen der Wirtschaft hinausgehen, als unnötigen Ballast zu empfinden.

## Bildung - Chance für eine echte Gemeinschaft der Europäer?

Im Hinblick auf eine europäische Gemeinschaft und das erstrebenswerte Ziel, diesen Staatenzusammenschluß unter Wahrung und Ausbau optimaler humaner, sozialer und ökologischer Bedingungen des Zusammenlebens zu gestalten, wäre aber ein Bildungssystem nötig, dessen Leitprinzip nicht Zurichtung, sondern Mündigkeit und Autonomie ist. Selbstverständlich ist es auch die Aufgabe eines Schul- und Ausbildungssystems, Heranwachsende für einen Einsatz unter den derzeitigen wirtschaftlichen Bedingungen zu qualifizieren, sie also zu befähigen, sich in vorhandene gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen eingliedern zu können und sie damit zu konkurrenzfähigen Mitbewerbern am Arbeitsmarkt zu machen. Bildung hat aber nicht nur diese Aufgabe der Integration, sie hat auch die Aufgabe, Menschen zu befähigen, die Interessenabhängigkeit der gegebenen ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen zu durchschauen, um damit ihre prinzipielle Veränderbarkeit zu begreifen. Nur solcherart geistig befreite, also emanzipierte Menschen sind in der Lage, im Bewußtsein eigener Interessen an der Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Bedingungen mitwirken zu können. Insbesondere eine „Bildung für ein soziales Europa", ein Schul- und Ausbildungssystem, das Heranwachsende befähigen soll, an einer echten Gemeinschaft aller Europäer mitzuwirken, gibt wenig Sinn, wenn es sich nur an funktionalen Qualifikationserfordernissen des - nunmehr europaweiten - Arbeitsmarktes orientiert. Ein solches Bildungssystem schafft bloß die Möglichkeit, daß sich Arbeitnehmer europaweit im Kampf um Arbeitsplätz konkurrieren können. Schule und Ausbildung können aber nur dann einen Beitrag für ein ökologisches, ein humanes und ein soziales Europa schaffen, wenn sie Bildung im emanzipatorischen Sinn ermöglichen und sie darin nicht bloß ein Vehikel für individuellen Aufstieg sehen.



## „Lets go west!" - Bildungstrends in Osteuropa am Beispiel der DDR

Am 18. März wählte die Bevölkerung der DDR ihre neue Regierung. Gleichzeitig entschied sie damit über das Schicksal ihres Landes als autonomes Staatsgebilde. Der Zug in Richtung Anschluß an die Bundesrepublik läuft schon lange auf Hochtouren. Offen bleibt, wie sich die „Wiedervereinigung" politisch, ökonomisch, sozial und nicht zuletzt menschlich auswirken wird. Zur Zeit kann man darüber nur Vermutungen anstellen. Neben der Hoffnung auf mehr Konsum, Reisen, Freiheiten wächst jedoch unter der Bevölkerung auch die Angst - wie es nach der „Wiedervereinigung" weitergehen soll.

In diesem Stadium einen Artikel über Entwicklungstendenzen im Bildungsverständnis dieses Landes zu schreiben, scheint fast unmöglich. Es kann sich beim derzeitigen Stand der Dinge also nur um persönliche Vermutungen, Befürchtungen und Hoffnungen handeln.

„Im Herbst waren die Züge nach dem Westen voller junger Leute, die in DDR-Schulen erzogen worden waren".

So beginnt ein Artikel in der Tageszeitung „Freie Presse", in dem unter der Überschrift: „SED-Bildungstheoretiker öffneten Ausreisewelle junger Leute Tür und Tor", über die Tätigkeit einer SPD-Arbeitsgruppe Bildung in einer sächsischen Industriestadt berichtet wird.

Auf eine konstruktive Kritik gefaßt, die nach der jahrelangen starren Bildungspolitik in der DDR ja sehr angebracht ist, las ich den Artikel dann doch mit einem gewissen Erstaunen.

Zuerst einmal konnte ich jedoch der Kritik am bisherigen Bil-

dungssystem aus eigenem Erleben gut folgen.

- Die meisten Kinder sprachen mit zwei Zungen, sie wußten genau, was sie wo wem zu sagen hatten.
- Sie hatten nur wenige Möglichkeiten, ihr kritisches Bewußtsein im Streit mit anderen Auffassungen zu schärfen ... Experimente zu machen, auch solche, die dann scheiterten, ihre Lust am Widerspruch, ihren Übermut ... und was immer die Vitalität dieses Lebensabschnittes eingibt, in produktiver Weise auszuleben und sich kennenzulernen (Christa Wolf).
- Wertvolle Zeit wurde durch Wehrkundeunterricht und Zivilverteidigungsübungen vergeudet.

Doch schon bald kommt die Autorin zum Kern des Problems, den sie in der unterschiedlichen Begabung der Menschen sieht:
Die theoretisch begabten Schüler hätten in der 10-Klassen-Gesamtschule beständig unter einer Unterforderung gelitten. Die praktisch begabten Kinder hingegen wären mit Russisch oder übertriebener theoretischer Mathematik gequält und schließlich gezwungen worden, zehn Jahre die Schulbank zu drücken. Dazu käme eine viel zu „lasche" Benotung, wodurch viele Schulen bis zu 60% sehr gute und ausgezeichnete Abschlüße aufzuweisen hätten. Die geniale Feststellung der Autorin zum Schluß: Aber bis heute hat die DDR keinen Nobelpreisträger!
Ich habe diesen Artikel so ausführlich zitiert, spiegelt er doch exemplarisch die zwei Hauptpunkte der gegenwärtigen Bildungsdiskussion in der DDR wider:

1. Dem Bildungssystem wird eine Mitschuld an der gegenwärtigen ökonomischen und politischen Misere des Landes zugesprochen; es war zu wenig leistungsorientiert, dafür mit Ideologie überfrachtet und hat individuellle Begabungen zu wenig gefördert.
2. Die Zukunft liegt im Westen. Sowohl die Wiedervereinigung als auch der erhoffte Wirtschaftsaufschwung machen es dringend erforderlich, so bald wie möglich den „Bildungsanschluß" zu vollziehen.



## „Anschluß" durch ökonomische Verzweckung beruflicher Bildung?

Auf einen groben Nenner gebracht, befindet sich die DDR und mit ihr viele andere ehemals „sozialistische" Staaten etwa in der gleichen Situation, wie die Bundesrepublik Deutschland bzw. Österreich vor dem sogenannten Wirtschaftswunder in den 50er Jahren. Das betrifft weniger die ökonomischen und politischen Verhältnisse als vielmehr die allgemeine Erwartungshaltung und das Lebensgefühl im Land. Besuche in der DDR in letzter Zeit hinterließen in mir den Eindruck, daß alles gebannt gen Westen schaut und sich von dort das Heil erwartet. Die neue Devise heißt Privatisierung, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit. Dem wird zunehmend auch die berufliche Bildung untergeordnet. Überall schießen private Weiterbildungsinstitutionen wie Pilze aus dem Boden. Sie bieten vor allem Kurse im Bereich der EDV und Sprachen an.
Im Gegensatz zur bisherigen Priorität der beruflichen Erstausbildung rückt nun die berufsorientierte Weiterbildung in den Vordergrund. Dieses verstärkte Interesse ist einmal in der Tatsache begründet, daß sich die eher stabilen Strukturen der beruflichen Erstausbildung nicht von heute auf morgen ändern lassen; die Erwachsenenbildung mit ihrem Kurssystem ist da viel flexibler. Zum anderen erwartet man sich von Weiterbildungsmaßnahmen neben der Sicherung des momentanen Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft auch eine verstärkte Akzeptanz der Bevölkerung für die bevorstehende Rationalisierungswelle. Und diese ist dringend notwendig, soll der Modernisierungsschub ohne größere politische und soziale Unruhen über die Bühne gehen.
Schon jetzt häufen sich in den Medien die Meldungen von bald einer Million Arbeitslosen (bei einer Wohnbevölkerung von etwas mehr als 16 Millionen), die in nächster Zeit erwartet werden. Eine staatliche Unterstützung für Arbeitslose wurde schon eingeführt, die Gründung eines Arbeitslosenverbandes steht unmittelbar bevor, und das Bonner Arbeitsministerium sowie die Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit haben schon ihre Hilfe angekündigt. Der Anschluß soll wohl auch auf diesem Gebiet klappen!
Die Tageszeitung „Neues Deutschland" berichtet am 8. Februar in

einem Artikel unter dem Titel „Wenn Arbeitslosigkeit in Serie geht" über die Erfahrungen Arbeitsloser im einem Land, in dem dieser Zustand bisher unbekannt war. Sie zeigen sich fast alle „hoffnungslos", fühlen sich „überflüssig" oder sehen sich „ohne Chance". Ein weiterer Artikel zeigt auf, daß vor allem Akademiker dem „Pokern um Arbeit" (so die bezeichnende Überschrift) nicht gewachsen und damit am meisten von Arbeislosigkeit bedroht sind. Dabei wird betont, daß allgemein das Arbeitsplatzangebot und die Qualifizierung der Arbeitssuchenden einfach nicht mehr zusammenpassen. Als Ausweg werden Umschulungsmaßnahmen und Beschäftigungsprogramme gefordert.

Neben der Sicherung des gesellschaftlichen, nun vor allem wirtschaftlichen Qualifikationsbedarfs erhält damit die berufliche Bildung in der DDR eine neue, bisher nicht gekannte Funktion, nämlich die der sozialpädagogischen Betreuung. Die im Wortsinn „sozial Schwachen" sollen entweder durch öffentliche Maßnahmen so weit vorqualifiziert werden, daß sie für die Wirtschaft mit ihren eigenen Umschulungsprogrammen interessant werden, oder Weiterbildung bietet Ersatz für die Lohnarbeit und eine gewisse Stabilisierung, sodaß Arbeitslose keinen Unruheherd darstellen. Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung soll die Finanzierung derartiger Maßnahmen sichern. In Zukunft zahlen folglich auch in der DDR die abhängig Arbeitenden indirekt sowohl für einen Großteil ihrer Umschulung als auch für ihre politische und soziale Befriedung selbst.

Obwohl vertrauliche Papiere in beiden Teilen Deutschlands neben der Datumszeile auch bereits die Uhrzeit tragen, möchte ich abschließend doch noch eine Bildungsprognose wagen: Derzeit stehen die Chancen emanzipatorischer Bildungsarbeit in der DDR eher schlecht. Das ist zum Großteil auf den gegenwärtigen Umbruch zurückzuführen, die Wurzeln jedoch liegen tiefer, sie liegen im „alten" Bildungssystem. Hier hat man es nach der Zerschlagung des Faschismus versäumt, auch die alten kleinbürgerlich-autoritären Strukturen zu beseitigen. Stattdessen ging man mit viel gutem Willen daran, neuen Wein in alte Schläuche zu füllen. Daß das nie gut gehen kann, vor dieser Situation steht heute die DDR nicht nur im Bildungsbereich.



Peter Gstettner

# Teach me Europe

## Bildungspolitische Auswirkungen eines EG-Beitrittes*

Bei der Diskussion um „Neue Bildungsaufgaben im multikulturellen Europa" besteht die Gefahr, daß im Sinne der Machbarkeitsthese von Bildungsreformen eine äußerliche technokratische Systemkosmetik betrieben wird (ähnlich wie bei den Schulreformen der letzten 20 Jahre):

- da und dort im hierarchisch gegliederten Bildungswesen einen Fremdsprachenkurs mehr anbieten,
- da und dort auf höherer Facharbeiter- und Managementebene ein Angebot zur Qualifikationserweiterung bzw. zur Erhöhung der internationalen Konkurrenzfähigkeit plazieren,
- da und dort auf den unteren Ebenen vermehrt Informatik- oder EDV-Unterricht als Wahlmöglichkeit vorsehen,
- da und dort eine zusätzliche Vereinbarung über die Vereinheitlichung von Ausbildungsgängen und die wechselseitige Anerkennung von Zertifikaten treffen.

Das alles können zu einem gewissen Zeitpunkt richtige und wichtige Detailschritte sein. Eine Reform oder gar eine Vision von einer „Euro-Bildung" läßt sich so jedoch nicht zusammenbasteln. Erste Schlußfolgerung: Die Eingrenzung des Reformdenkens auf bestimmte Problemfelder und „bewährte" Maßnahmen verstellt den Blick auf die Notwendigkeit von umfassender Konzeptarbeit (Reformmaßnahmen als Konglomerat, einmal nach dem Gießkannenprinzip und einmal nach dem Eliteförderungsprinzip, stets aber nach Maßgabe des vorhandenen Budgets und nach Stand des sozialpartnerschaftlichen Interessenausgleichs konzipiert, verhindern echte innovative Reformlösungen). „Lernen auf dem Weg nach Europa" könnte zunächst einmal heißen, *Erhöhung der humanen Bewältigungskompetenz* im Kontakt mit allem Neuen und Fremden im eigenen Land. Denn das (hoffentlich) bunte, aber

* Referat bei einer Bildungsmatinee der Wiener Volkshochschulen am 20.9.1989 im Presseclub Concordia, Wien

(sicherlich) riesige Wirtschaftseuropa wird auch viele negative Elemente des Zusammenlebens verstärken:

- durch den Konkurrenzdruck im wirtschaftlichen Bereich,
- durch den Druck von Informations- und Meinungsmonopolen,
- durch den Druck auf das ökologische Gleichgewicht entlang der Transitrouten und Fremdenverkehrszentren,
- durch den Druck politischer Extremgruppen, die Überfremdungsängste schüren und die Außengrenzen Europas dicht machen wollen.

Zweite Schlußfolgerung: Die Realisierung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes (und vielleicht auch eines einheitlichen Währungs- und Verteidigungsraumes) birgt die Gefahr der kulturellen Vereinheitlichung bzw. Hegemonie in sich (Deutschnationale Kreise in Kärnten schwärmen heute schon wieder offen von „einem geeinten und freien Europa vom Atlantik bis zum Ural", ein Europa, für das angeblich die Freiwilligen in der SS schon gekämpft haben und das sich der „ethnischen Kraft" der germanisch-nordischen Völker verdankt). „Lernen auf dem Weg nach Europa" könnte ferner heißen, bildungstheoretisch und didaktisch alles daran zu setzen, daß die *ethnozentrische Weltsicht*, insbesondere der Chauvinismus und Deutschnationalismus, überwunden wird.

Das demokratische Selbstverständnis verlangt, daß im künftigen Europa keine Volksgruppe (kein Volk) für sich beanspruchen darf, eine die anderen überragende Kultur geschaffen zu haben. Die ethnozentrische Haltung stellt deshalb ein großes Hindernis für den demokratischen Umgang mit anderen Kulturen und Sprachen dar. Auch ökonomisch und politisch motivierte Vorurteile und Überfremdungsängste stützen sich auf die ethnozentrische Haltung. Solche Vorurteile und Ängste werden in unserem traditionellen Bildungskanon nur sehr unzureichend (wenn überhaupt) thematisiert und bearbeitet. Selbst in den Gebieten, in denen schon seit langem ethnische Minderheiten leben, sieht es nicht besser aus. Auch dort gibt es keine Institutionen oder Standards der verpflichtenden Pflege des interkulturellen Dialogs. Auch dort wird mit überkommenen Vorurteilen und Urängsten



Politik *gegen* die Völkerverständigung gemacht. Das zwanghafte Festhalten an der monokulturellen Grundausrichtung in unseren Bildungsinstitutionen kann deshalb als eine Variante des ethnozentrischen Überheblichkeitsdenkens gedeutet werden. Dies beeinträchtigt jene Initiativen, die sich eine dialogische, interkulturelle Begegnungspraxis und damit eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft zum Ziel gesetzt haben.

Dritte Schlußfolgerung: Die Diskrepanz zwischen positiv zu wertenden Programmen und der nur allzu oft ungenügend entwickelten realen Demokratie sollte verringert werden. Schon vor fünf Jahren stellte der sogenannte „Minister-Ausschuß" des Europarates fest, „daß die in Europa durch die Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte entstandenen multikulturellen Gesellschaften ein irreversibles, das heißt: ein unumkehrbares, nicht mehr rückgängig zu machendes, und ein insgesamt positiv zu bewertendes Phänomen darstellen". - Dies muß doch als eine deutliche Absage an jene Politiker gewertet werden, die strikt daran festhalten wollen, daß wir kein „Einwanderungsland" sind. Meist handelt es sich um dieselben Politiker, die die soziale Realität der „multiethnischen" und multikulturellen Gesellschaft verleugnen oder durch einen betont nationalistischen „Patriotismus" zu desavoieren versuchen; in der BRD etwa mit den Parolen: „Deutschland zuerst", „Deutschland den Deutschen", „Zuerst Deutschland, dann Europa„; oder in unserem südlichen Bundesland: „Kärnten den Kärntnern", „Laßt Kärnten über Kärnten entscheiden", „Für Deutschkärntner Kinder deutsche Lehrer, für slowenische Kinder slowenische Lehrer" usw.

Trotz des oben zitierten Bekenntnisses des ER-Minister-Ausschusses gibt es in den EG-Ländern selbst kaum sichtbare strukturelle Konsequenzen für die Bildungspolitik oder gar für die Schulrealität. Leider muß auch für Österreich gesagt werden, daß wir bisher aus der historischen Situation, gleichsam ein „multikulturelles Erbe" verwalten zu können, nichts Fortschrittliches gemacht haben, das uns jetzt bei einem möglicherweise bevorstehenden Eintritt in einen größeren multikulturellen Verbund konzeptionell hilfreich sein könnte.

Noch ist es nicht zu spät, die vielbesungene „Internationalität"

und „Weltoffenheit" auch im kleinen, im Lernfeld vor Ort zu erproben: in den Regionen mit ethnischen Minderheiten, in den Stadtteilen mit hohem Ausländeranteil, in den kulturell gemischten Schulklassen usw.

Vierte Schlußfolgerung: Ein grundlegender Wechsel in der Reformphilosophie ist notwendig, denn sonst funktioniert das Bildungswesen weiterhin unverändert nach seinen tradierten Ritualen und Idealen (z.B. objektivierbare Leistungsmessung durch Ziffernnoten, Fächerkanon im 45 Minuten-Takt), die im „heimlichen Curriculum" gleichzeitig bewirken, daß eine monokulturelle „völkische Identifizierung" stattfindet (z.B. durch die selbstverständliche Dominanz der Staatssprache, der nationalen Hochkultur usw.).

Abschließend soll nochmals betont werden:

Neben der sicher wichtigen Frage nach den neuen oder veränderten Qualifikations- und Anforderungsprofilen, die nach 1992 der einheitliche Binnenmarkt abverlangen wird, halte ich die Frage nach dem bildungsmäßigen humanen Umgang miteinander bei Kontakten mit uns fremd erscheinenden Kulturen, Sprachen, Religionen und Traditionen für ebenso wichtig. Werden wir die Chancen der multikulturellen Vergesellschaftung in Zukunft zu nützen wissen? Gelingt es uns, interkulturelle Begegnungen demokratisch zu organisieren und als Bildungsprozesse wahrzunehmen? Nutzen wir die Möglichkeit der menschlichen und kulturellen Bereicherung als *Bildungsangebot*? Schaffen wir solche Situationen selbst durch eigene Neugierde und Offensein für Nachbarschaftskulturen und -sprachen? Gibt es außer dieser Neugierde auch Parteinahme für Minderheiten, die benachteiligt oder diskriminiert sind?

Aus der Sicht der Bildungswissenschaft besteht heute gar kein Zweifel daran, daß Interesse und Engagement für Nachbarschaftskulturen und „Fremde" überhaupt uns helfen können, unsere eigenen *und* andere Denkweisen besser zu verstehen, uns ermutigen können, humanere Formen zwischenmenschlicher Beziehung zu verwirklichen, uns dazu bringen können, den verfestigten Ethnozentrismus aufzubrechen. Welche Perspektiven und Wege dabei eingeschlagen werden sollen, muß durch eine breite Diskussion und durch ein ebenso breites Erfahrungsspektrum herausgefiltert werden. Mir notwendig erscheinende Elemente dieses kollektiven Bildungsprozesses habe ich angedeutet:



- Eine deutliche Absage an eurozentrische Bildungskonzepte, einschließlich der integrierten Aufklärung über deren Anfälligkeit für Kolonialismus, Rassismus und Faschismus.
- Eine deutliche Kritik von Modernisierungskonzepten, die fremde Kulturen als überwindbare Hindernisse oder als Belastungen auf dem Weg zur Vereinheitlichung der europäischen Marktordnung und Technologiegesellschaft ansehen.
- Eine deutliche Adressierung des interkulturellen Lernens an Kinder *und* Erwachsene der Mehrheits- *und* Minderheitsgesellschaft, wobei das Prinzip der Verständigung und Wertschätzung in seiner Wechselseitigkeit zum Tragen kommen muß (regionale Zweisprachigkeit, Regionalcurricula usw.).
- Eine deutliche Öffnung von institutionalisierten Lernfeldern für die Umgebungskulturen (Konzept der Community Education, Nachbarschaftsschulen, offene Lernwerkstätten und Wissenschaftsläden, freie Radios und regionale Medieninitiativen usw.).

Erich Eigelsreiter

# Unterrichtsprojekt in der AHS Vereinsgasse, Wien

Mit großem medialen Aufwand steuerte die EG-Diskussion Ende 1988 dem Höhepunkt entgegen. Diese hysterische Propaganda für einen sofortigen Beitritt Österreichs zur EG und die Erhebung der „Europareife" zur obersten Maxime innerhalb aller Lebensbereiche wurde vor allem von der Industriellenvereinigung Österreichs initiiert. Alles und jedes wurde auf einmal mit dem neuen Modewort „Europareife" belegt. Dabei wird absolut nicht beachtet, daß innerhalb der EG das sogenannte Nord-Süd-Gefälle vorhanden ist, daß EG-Staat nicht gleich EG-Staat ist, daß es arme und reiche EG-Staaten gibt - hoch entwickelte und unterentwickelte. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, hatte Österreich schon längst „Europareife" erreicht, bevor noch die Diskussion über einen etwaigen Beitritt ausbrach.

In dieser emotionell und irrational geführten Diskussion schien es nur zwei Möglichkeiten für Österreich zu geben: EG-Beitritt oder RGW-Anschluß. Es ist natürlich verständlich, daß ein Land, das zwei Drittel seines Exportes mit der EG abwickelt, eine weitgehende *wirtschaftliche* Integration mit diesem Markt suchen sollte. Aber es ist nicht gesagt - wie wiederholte Wortmeldungen und Reaktionen gewisser Lobbies nahelegen würden -, daß die österreichische Wirtschaft nicht auch außerhalb der EG existieren könnte, was aber nicht die Alternative zu einem Beitritt sein kann. Wer beschäftigt sich mit der Frage der Alternativen? Auf der einen Seite verärgert man die EFTA, auf der anderen Seite weiß man nicht, wie die EG entscheiden wird.

In der gesamten Diskussion ging eigentlich von Anfang an unter, daß die EG mit dem Endziel, eine politische Union zu werden, gegründet wurde. Aber was macht ein neutraler Staat in einer politischen Union, die zum größten Teil mit der NATO ident ist?

In dieser Situation beschlossen wir eine Projektarbeit zu dem Thema „Österreich und die EG" durchzuführen. An diesem Projekt nahmen die zwei 6. Klassen und die 7. Klasse teil. Die Verteilung der Themenbereiche ergab sich aus den Inhalten der



Lehrstoffe. Die 6. Klassen beschäftigten sich vorwiegend mit den internen Problemen der EG, die 7. Klasse beschäftigte sich hauptsächlich mit den Standorten der österreichischen Industrie und ihren natürlichen Absatzgebieten sowie ihrer Auswirkung auf die Bevölkerungszahl, auch mit der Transitproblematik.

Unser Hauptanliegen war natürlich, wegzukommen von dieser einseitigen euphorischen Propaganda hin zu einer substantiellen Hinterfragung der Probleme innerhalb der EG, sowie hin zu Pro und Kontra eines Beitritts Österreichs zur EG.

## Wir stellten uns folgende Lernziele:

- die Entwicklungsstadien und Organisation der EG kennen lernen
- die Stärken und Schwächen der Wirtschaftssektoren beurteilen können
- erkennen, daß das Wohlstandsgefälle innerhalb der EG-Staaten größer wurde (N-S-Gefälle)
- die Wirtschaftskraft der einzelnen EG-Staaten beurteilen können
- die Verflechtungen EG-NATO in ihrer Auswirkung auf einen EG-Beitritt Österreichs beurteilen können
- den Außenhandel Österreichs mit der EG und anderen Ländern aus Tabellen in Diagramme umsetzen können
- Aktiv-Passiv Räume Österreichs mit Industriestandorten und Bevölkerungsbilanzen in Verbindung bringen
- Standorte der österreichischen Industrie in Bezug auf Exporte beurteilen zu versuchen
- Österreich als stark belastetes EG-Transitland sowie den geringen Stellenwert des Umweltschutzes innerhalb der EG kennen lernen
- die Tageszeitungen Österreichs nach Pro und Kontra EG-Beitrittsartikeln auswerten.

## Kritik am Unterrichtsmaterial der Industriellenvereinigung

Bei einem Vergleich unserer Lernziele mit denen aus der Anschluß-Propaganda-Schrift „Europa - unsere Chance" fällt folgendes auf: Die Lernziele aus „Europa ..." für die Unterstufe unter-

scheiden sich großteils nicht vom normalen Unterrichtsstoff, der in der Unterstufe dargeboten werden sollte. Allerdings gibt es doch ein Lernziel, das etwas „verschämt" auf Beitrittsbestrebungen hinweist: „Die Bedeutung einer weiteren Annäherung Österreichs an die Europäische Gemeinschaft erkennen.„
In der Aufbereitung dieses Lernzieles soll in einer Diskussion versucht werden, an Hand eines Zitates von W. Hallstein (1. Präsident der EG-Kommission) Probleme für einen Kleinstaat wie Österreich (Kleinstaat - kleiner Markt) aufzuzeigen, wenn eine weitere Annäherung an die EG nicht möglich wäre: *„Geteilte Wirtschaftsräume und geteilte Märkte sind gleichbedeutend mit geringer Leistung. Der Gedanke eines einzigen großen Binnenmarktes ist deshalb der Wesenskern der Bewegung für eine wirtschaftliche Integration ...*" Die Lernziele für die Oberstufe unterscheiden sich von unseren Lernzielen insoferne, als sie den Gedanken der Umweltproblematik überhaupt nicht und die Entwicklung der EG zu einer politischen Union nur etwas verschwommen behandeln, obwohl in den Gründungsverträgen der EWG auch der politische Zusammenschluß zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft vorgesehen und geplant ist. In Zusammenhang mit der „Europäischen Politischen Gemeinschaft" spricht man dann von einer neuen Dimension der Gemeinschaft, vom Beginn einer gemeinsamen Außenpolitik. Es scheint hier, daß man versucht dem Begriff der politischen Union - wie er in Belgien interpretiert wird - aus dem Weg zu gehen.
Ein Teil der Lernziele beschäftigt sich mit den Handelsbeziehungen Österreich-EG: In einem Lernziel wird unterstellt, daß bei einem Binnenmarkt Nichtmitglieder vom EG-Handel und von Wirtschaftstätigkeiten gänzlich ausgeschlossen werden. Diese Aussage muß man als absichtliche Katastrophenmeldung bezeichnen, da man damit das Selbstverständnis der EG stark unterschätzen würde; außerdem gibt es zu dieser Problematik konkrete Ausführungen, natürlich auch Handelsbeziehungen aufrecht zu erhalten - nur über das Wie ist man sich noch im unklaren.
Aber genug von diesen Lernzielen, die eindeutig nur die Aufgabe haben, das Terrain für einen EG-Beitritt vorzubereiten. Ich möchte nun einige Lernziele unseres Projektes hinsichtlich Materialien, Ergebnissen und Präsentation besprechen.



**Unsere Lernziele ergaben folgende Gruppenthemen:**

1. Entwicklungsstadien und Organisation der EG
2. Landwirtschaft in der EG
3. Industrie in der EG
4. Wirtschaftskraft der einzelnen EG-Länder; Nord-Süd-Gefälle
5. EG-NATO-Verhältnis
6. Bevölkerung der EG mit Ausländeranteilen
7. Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf
   - wirtschaftspolitischer Ebene
   - sozialpolitischer Ebene
   - agrarpolitischer Ebene
8. Auswirkungen eines EG-Beitritt Österreichs auf
   - umweltpolitischer Ebene
   - bildungspolitischer Ebene
   - Wirtschaft und Forschung
9. Vor- bzw. Nachteile, die sich aus einem EG-Beitritt ergeben
10. Alternativen zu einem EG-Beitritt
11. Aktiv-Passiv-Räume Österreichs
12. Standortfragen der Industrie
13. Außenhandel Österreichs nach Ländern und Warengruppen
14. Zeitungsspiegel

Die Lernziele 1-6 sind aus den Lehrbüchern über Texte, Tabellen, Diagramme erarbeitbar. Ihre Präsentation erfolgte, wie bei den anderen Lernzielen auch, auf Packpapierbögen (pro Thema ein Bogen), die über den Zeitraum von einem Monat in den Gängen unserer Schule ausgestellt wurden.
Zur Gruppe 7 möchte ich einige Überlegungen zu den agrarpolitischen Auswirkungen anbieten:
In der Landwirtschaft der EG herrscht der industrialisierte, viel Chemie verwendende und daher stark umweltbelastende Großbetrieb vor; z.B.: In den Niederlanden 20.000 Vieheinheiten Schweinebetrieb. Da diese Betriebe ökonomischer sind, sterben pro Jahr ca. 350.000 Klein- und Mittelbetriebe, womit ungefähr 500.000 Arbeitsplätze vernichtet werden. Die Kleinbetriebe können nicht über Kredite finanziert werden, da z.B. in Nordeutschland Kredite nur auf Gewinn und nicht auf den Boden gewährt werden.
Da die österreichische Landwirtschaft durch die Landesnatur

benachteiligt ist, wurde von den österreichischen Agrarfunktionären eine Anpassung der Direktförderung an das Südtirol- und Bayernmodell gefordert: Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen kommt allerdings in einer Studie (Standard, 24.4.89) zu folgendem Ergebnis: „Die Existenzsicherung der Mehrheit der Bergbauernbetriebe Österreichs ist auch bei maximaler Ausschöpfung des derzeitigen EG-Förderungsrahmen nicht gewährleistbar, da sich die Direktzahlungen an die Bergbauernbetriebe in Österreich bereits auf „Europaniveau" befinden. Unter Südtiroler Bedingungen würden die Bergbauern heute um 37% oder 300 Mio. Schillinge, unter bayrischen Bedingungen um 115 Mio. S weniger bekommen."
Insgesamt würden unter EG-Bedingungen 50.000 Bauern vernichtet, da die EG ihre Zahlungen an Flächen und Viehbestand orientiert, womit erst Betriebe ab einer Größenordnung von 5ha (Mittelbetriebe) profitieren.
Im Themenbereich der Gruppe 8 möchte ich vor allem die umweltpolitische Ebene herausheben, da sie erst kürzlich durch die Transitkonflikte wieder sensibilisiert wurde:
Die Anrainer von Transitrouten leiden immer stärker unter dem steigendem Aufkommen von LKW- und PKW-Transit. So stehen hier die Interessen der österreichischen Wohnbevölkerung - die ÖIV hat anscheinend keine Wohnbevölkerung entlang von Transitrouten - mit Tonnagebegrenzung und Nachtfahrverbot den Interessen der EG diametral entgegen.
In der Gruppenarbeit wurde eine stark vereinfachte, auf einem Vergleich Österreich-Schweiz basierende Graphik erstellt. Sie zeigt gegenübergestellt den Straßen- und Bahngütertransit in Mio. t 1987.
Bei den Lernzielen 11 und 12 erfolgte eine Kombination in der Darstellung. Die Daten für die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Bezirke Österreichs stammen aus dem Statistischen Handbuch für die Republik Österreich und wurden mit den gebräuchlichen Farben in der Karte dargestellt. Da im Statistischen Handbuch bereits die Bevölkerungsveränderung zwischen 1971 und 1981 in Prozent angegeben wird, wurden als Information nur die absoluten Zahlen für diesen Zeitraum an die Schüler



ausgegeben.
Gleichzeitig arbeitete eine andere Gruppe an der Erstellung einer Karte mit den wichtigsten Industriestandorten Österreichs. Als Basiskarte diente die Österreichkarte mit politischen Bezirken auf einer Overheadfolie. Diese Folie wurde an die Wand projeziert und auf Packpapier übertragen. In den Industriezonen wurden die wichtigsten Branchen durch Signaturen dargestellt. Eine weitere Aufgabe bestand darin, aus Zusatzmaterialien die wichtigsten Standortfaktoren herauszufinden, z.B.:

- Rheintal: Industriezweige, Industrieorte (Atlas), Standortfaktoren (genügend Arbeitskräfte, gute Verkehrserschließung, viel Wasser und Energie), offene Grenzen zu Nachbarstaaten, Nähe zu den Absatzmärkten (Zürich, Ulm, ...)
- Dieselben Fragen wurden am Beispiel des Klagenfurter Beckens bearbeitet (mit Atlas): Industriezweige, Industrieorte, Standortfaktoren (z.B. offene Grenzen zu Nachbarstaaten, ungünstig: z.B. Entfernung zu den übrigen österreichischen Absatzmärkten).
- Wien und das Wiener Becken wurden ebenfalls von einer Gruppe analysiert: Industriezweige, Industrieorte, Standortfaktoren (Absatzmarkt, Arbeitskräfte, Grundstücke, Verkehr: ungünstig die Ostblocknähe, dadurch BRD, I, CH, Westeuropa Haupthandelspartner).

In der Gruppe 13 wurden Informationen aus Tabellen und Kurvendiagrammen in Kreisdiagramme umgesetzt.
Zum Abschluß möchte ich das Ergebnis des Zeitschriftenspiegels vorstellen (2 Gruppen):
Für einen EG-Beitritt spricht:

- Teilnahme am großen Markt ohne Steuerhemmnisse (z.B. Landwirtschaft)
- Vergrößerung der Produktionspalette bei Steuerersparnis und Preissenkung
- Teilnahme an internationalen Forschungsgruppen
- Bürokratieabbau (durch Wegfall von Zollformalitäten)
- Transportverbilligung durch den Wegfall von Wartezeiten
- Anhebung des Bildungsniveaus

Gegen einen Beitritt spricht nach Ansicht der Schüler/innen:

- Neutralitätsproblem, da die EG auch ein politisch-militäri-

sches Bündnis ist
- Demokratiedefizit und Souveränitätsverlust
- Abbau von Umwelterrungenschaften, z.B. Katalysator, Luftverschmutzung, Atomkraft
- Abbau von Sozialgesetzen
- Steigende Verkehrsbelastung
- Ausverkauf von Grund und Boden

**Literatur**

Böckle-Hitz-Kuschnigg u.a.: Lebensräume 3, Lehrerverband, Verlag Ed. Hölzel, 1988.
Europa - unsere Chance. Österreich und die Europäische Gemeinschaft. Unterrichtsmaterialien, Hrsg. von der Vereinigung österreichischer Industrieller, Wien 1988.
GW-Unterricht, Nr. 34, Hrsg. Verein „Forum Wirtschaftserziehung".
GW-Unterricht, Nr. 35, Hrsg. Verein „Forum Wirtschaftserziehung".
Österreichs Wirtschaft im Überblick 1988/89: Information, Tabellen und Grafiken für interessierte Staatsbürger. Wirtschaftsstudio des österreichischen Gesellschafts- und Wirtschaftsmuseum.
Scheidl L., H. Lechleitner: Österreich. Land-Volk-Wirtschaft, Verlag Ferdinand Hirt, 1987, Wien.
Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, Österreichisches Statistisches Zentralamt 1984.



Reinhard Zeilinger

# Informationen und Materialien

Die in die folgende Liste aufgenommenen Broschüren und Materialien zum Thema Österreich-EG sollten jeweils zumindest eines der im folgenden genannten Kriterien erfüllen: Aktualität; repräsentativ für eine bestimmte Interessensgruppe bzw. politische Partei; Wiedergabe bzw. Diskussion themenspezifischer Argumentationen; Lieferant von Materialien für den Unterricht (Schaubilder, Grafiken, Statistiken, Overheadvorlagen bzw. -folien u.ä.). Sie sind *großteils kostenlos* zu beziehen bzw. in einigen Fällen gegen ein geringes Entgelt und teilweise (so für Unterrichtszwecke erstellt) vielleicht schon in Schulen vorhanden. Wenden Sie sich bei Bestellungen direkt an die angegebene Adresse bzw. das jeweilige Referat oder nehmen Sie das Telefon zur Hand. Aus eigener Erfahrung bei der Zusammenstellung sei hinzugefügt: Insbesondere bei großen Organisationen (Telefonzentrale) gelingt es meist nicht im ersten Versuch, die richtige Anlaufstelle zu finden. Bleiben Sie hartnäckig, erklären Sie, was Sie möchten, und der Erfolg wird sich einstellen. Abschließend sei zu bemerken, daß diese Zusammenstellung keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Über Aussagekraft und Qualität wollen Sie sich bitte selbst ein Urteil bilden. Ein letzter Hinweis: Beachten Sie bitte, daß einige der angeführten Materialien in sich weitere wertvolle Literaturlisten bergen, die einen weiteren Zugang zum Thema ermöglichen!

**ALTHALTER** et. al.: „Ausweg Europa? Wirtschaftspolitische Optionen für Österreich", Falter-Verlag, Wien 1988. Bezug: Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen, Museumstraße 5/1, 1070 Wien. Tel. 0222/93 83 80 (S 50,—)

**ARBEITSGEMEINSCHAFT WIRTSCHAFT UND SCHULE** zur Förderung von Wirtschaftskunde, Sozialkunde und Politischer Bildung (Hg.): „Die Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften" (von Helga Koch u. Andreas Lernhart, Aktuelle Unterlagen zum Wirtschafts- u. Sozialkundeunterricht

Nr. 58/1988) sowie „Medienpaket Wirtschaftskunde heute" (enthält u.a. als Thema 9: Österreich und die EG; 3.Aufl.).Bezug: Postfach 109, 1045 Wien. Tel.: 0222/65 09 483.

**ARBEITSGEMEINSCHAFT ZIVILDIENST** (Hg.): „EG: Verkaufte Umwelt - Verkaufter Friede", Wien 1989. Bezug: ARGE Zivildienst, Schottengasse 3a/1/4/59, 1010 Wien (Preis: S 30,—)

**ARBEITSKREIS BILDUNGSÖKONOMIE** (Hg.): „EG-Neurose und Wirklichkeit", Wien 1989. Bezug: Doris Kölbl, Danningerweg 22, 1210 Wien. Tel. 25 44 723

**BUNDESKAMMER DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT,** HA-Außenhandel (Hg): „Österreich u. die EG. Kritische Fragen. Offene Antworten."; „Österreich u. die Europäischen Gemeinschaften. EG-Handbuch der Bundeswirtschaftskammer" (Mai 1988); 4 Memoranden: „Österreich und die Europäischen Gemeinschaften". Memorandum der BWK, Memorandum aus der Sicht des Österr. Gewerbes, aus der Sicht der Österr. Unternehmen, aus der Sicht Österr. Dienstleistungsunternehmen. (WS 1988/89). Bezug: Wiedner Hauptstr. 63, Postfach 150, 1045 Wien. Tel.: 0222/501 05-0.

**BUNDESMINISTERIUM FÜR UNTERRICHT, KUNST und SPORT** (Hg.): „Europa. Österreich - Europarat - EG. Informationen und Materialien zur Politischen Bildung. Handreichung für Lehrer." (4. Aufl., Wien 1989). Bezug: BMUKS, Abt. Politische Bildung, Minoritenplatz 5, 1010 Wien.

**BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT** (Hg): „Österreichs Agrarwirtschaft und die EG. Aus 12 wird 1 - Perspektiven des Binnenmarktes". Bezug: BMfLF, Stubenring 1, 1010 Wien.

**EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN** (Hg.): „Europa in Zahlen". Bezug: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, L-2920 Luxemburg. Tel. 430 11

**FREIER WIRTSCHAFTSVERBAND ÖSTERREICHS** (Hg.): „Rat und Tat - Blickpunkt EG - Binnenmarkt Österreich". Bezug: Freier Wirtschaftsverband, Schottenfeldgasse 24, 1070 Wien.



**FREIHEITLICHE PARTEI ÖSTERREICHS** (Hg.): „Österreich und die EG - Die FPÖ als Europapartei." (= Freiheitliches Bildungswerk INFORMATIONEN Folge 3, Wien 1989). Bezug: Freiheitliches Bildungswerk, Grillparzerstr. 7/7A, 1010 Wien.

**GRÜNE ALTERNATIVE** (Hg.): Manifest: „Ja zu Europa - Nein zur EG." (= IMPULS GRÜN Nr. 2, Wien 1989). Bezug: Grünes Bundesbüro, Millergasse 40/9, 1060 Wien. Tel.: 0 222/597 91 81, 102.

**KOMMUNISTISCHE JUGEND ÖSTERREICHS** (Hg.): „Jugend gegen EG". (Wien 1989). Bezug: KJÖ, Höchstädtplatz 3, 1206 Wien. Tel.: 0 222/33 46 11, 271.

**KOMMUNISTISCHE PARTEI ÖSTERREICHS** (Hg.): „EG-Anschluß: Nein. KPÖ für Österreich". (Denkschrift, Wien 1988); „EG-Handbuch" (Wien, Mai 1989) und „Denkschrift zum Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften" (Wien, Juni 1989.) Bezug: KPÖ, Höchstädtplatz 3, 1206 Wien. Tel.: 0 222 /33 56 01/222.

**ÖSTERREICHISCHER ARBEITERKAMMERTAG** (Hg.): „Europa. Stellungnahme des Österreichischen Arbeiterkammertages". (Wien, 1989). Bezug: Kammer f. Arbeiter u. Angestellte f. Wien, Bildungszentrum, Referat Schule u. Hochschule, Theresianumgasse 16-18, 1040 Wien. Tel.: 0 222/501 65/3139.

**ÖSTERREICHISCHE BEWEGUNG GEGEN DEN KRIEG** (Hg.): „Argumente gegen den EG-Anschluß". (Wien, September 1988, Preis ÖS 20,-) Überarbeitete Neuauflage in Vorbereitung. Bezug: Österr. Bewegung gegen den Krieg, Josefstädter Str. 29/30. Tel.: 0 222/42 78 632.

**ÖSTERREICHISCHER GEWERKSCHAFTSBUND** (Hg.): Kleines Europalexikon von Brigitte Pellar. (= AW Spezial Folge 33, Wien 1989); „Das Europa-Memorandum des ÖGB" (=ÖGB-Rednerdienst Folge 4, Wien 1988). Bezug: ÖGB, Referat f. Bildung, Freizeit, Kultur. Hohenstaufengasse 10-12, 1010 Wien. Tel.: 0 222/ 534 44, 444. Aktueller Hinweis: Neuerscheinung: „Jahrbuch 1990. Europa ist mehr als die EG" zum Preis von ÖS 160,- (ÖGB-Verlag).

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR BERUFSBILDUNGSFORSCHUNG** (Hg.): „Europäischer Zusammenschluß: Künftige Auswirkungen auf Wissenschaft, Bildung und Arbeitsmarkt", Bericht der 16. wissenschaftlichen Jahrestagung des ÖIBF vom 4.-6.9.1989. Bezug: ÖIBF, Kolingasse 15, 1090 Wien. Tel. 0222/34 13 76-0

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR JUGENDKUNDE** (Hg.): „Die Eruopa-Generation", in: Jugend-Report Nr. 2/1989. Bezug: Institut für Jugendkunde, Pouthongasse 3, 1150 Wien, Tel. 0222/ 92 71 15.

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR POLITISCHE BILDUNG** (Hg.): „Europäische Integration" (Politische Bildung , 8.Jg, Nr. 4, Mattersburg 1988). „Österreich in Europa." (Politische Bildung , 9.Jg, Nr. 4, Mattersburg 1989). Materialien zur politischen Bildung: Europäische Integration, Mattersburg 1989 (Preis auf Anfrage). Bezug: ÖIP, Kulturzentrum, 7210 Mattersburg. Tel.: 02626/21260.

**ÖSTERREICHISCHE VEREINIGUNG DEMOKRATISCHER JURISTEN** (Hg.): „Die Glaubwürdigkeit der österreichischen Neutralität." (=ÖVDJ-Mitteilungen, April 1989). Bezug: ÖVDJ, Kolingasse 13, 1090 Wien. Tel.: 0 222/34 22 22.

**ÖSTERREICHISCHE VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESELLSCHAFT**, Verband für Bildungswesen (Hg.): „Österreich und EG" (Ausgabe für den Unterricht mit didaktischen Hinweisen und Overheadfolien, Wien 1989). Bezug: ÖVG, Bauernmarkt 21/ 13, 1010 Wien. Tel.: 0 222/ 535 11 85.

**ÖSTERREICHISCHE VOLKSPARTEI** (Hg.): „Europa-Manifest - Österreich in das Europa der Zukunft führen" (April 1988) und „Österreich und Europa - Unser Weg in die Zukunft" sowie: Politische Akademie der ÖVP (Hg.): Andreas Kohl, „Fragen und Antworten zur EG-Integration." (= Standpunkte, Band 17. 334 Seiten. Wien 1989); Peter Marboe (Hg.), „Österreich und Europa. Bericht der Europakommission der ÖVP." (=Standpunkte, Band 14. Wien 1988) und Bernhard Moser (Hg.): „Europa-Kongreß. Unser Weg in die Europäische Gemeinschaft." (= Standpunkte, Band 13. Wien 1988). Bezug: ÖVP, Kärntner Str. 51, 1010 Wien. Tel.: 0 222/515 21-O. Ob die 3 letztgenannten Publikationen immer gratis abgegeben werden scheint mir fraglich. Ebendort auch: Kurt Bergmann u. Ernst Hofbauer: Europa: Die große Herausforderung (= Schriftenreihe des Management Clubs, Band 2).



**ÖSTERREICHISCHE ZEITSCHRIFT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT**: Österreich und Europa, Heft 3/1989. Bezug: Verlag für Gesellschaftskritik, Kaiserstraße 91, 1070 Wien. Tel. 0222/96 35 82 (Preis: S 95,—)

**RENNER-INSTITUT** (Hg.): Europa ja, aber welches? Wien 1989. Bezug: Dr. Karl Renner-Institut, Khleslplatz 12, 1230 Wien. Tel. 0222/84 65 01-0

**SCHERB**, Margit (Hg.): Informationsdienst Österreich und Europa, erscheint mehrmals pro Jahr. Bezug gegen Einzahlung einer Spende auf das Konto „Informationsdienst Österreich Europa" c/o Dr. Margit Scherb, Nr. 601 524 903 bei der Zentralsparkasse der Gemeinde Wien.

**SOZIALISTISCHE PARTEI ÖSTERREICHS** (Hg.): „Zukunft Europa. Österreich und die Europäische Gemeinschaft" (= SPÖ-Information Nr. 4, Wien 1989). Bezug: SPÖ, Löwelstr. 18, 1014 Wien. Tel.: 0 222/ 53427, 257.

**VEREINIGUNG ÖSTERREICHISCHER INDUSTRIELLER** (Hg.): „Europa - Unsere Chance. Österreich und die Europäische Gemeinschaft" (Medienmappe enthält u.a. Unterrichtsbeispiele, Graphikteil, Folien u. Folienvorlagen sowie eine Videocassette). Dazu diverse Broschüren:
„Österreich in die EG. Fünf Thesen zur Europapolitik", „Europa - Unsere Zukunft. Eine Stellungnahme der VÖI zur Europäischen Integration", „Kleines EG-Vademecum. Eine Argumentationshilfe für Diskussionen über den Österreichischen EG-Beitritt v. Dr. Gerhard Weber", „Österreich u. die EG. Neutralität und Mitgliedschaft. Eine Orientierungshilfe. Von Dr. Andreas Lernhart"; u.a. Bezug: VÖI, Presseabteilung, Schwarzenbergplatz 4, 1031 Wien. (Die Medienmappe an sich ist nicht kostenlos, sollte aber an den Schulen aufliegen).

**VERBAND SOZIALISTISCHER STUDENT/INN/EN** (Hg.): „EuroSchreck. Euphorie ohne Deckung. Europa Rotbuch" (= Offensiv Nr. 2, Wien 1989). Bezug: VSSTÖ, Schmerlingplatz 2, 1010 Wien. Tel.: 0222/43 07 82, 48 58 33.

**VERBAND WIENER VOLKSBILDUNG** (Hg.): „Materialienpaket Österreich-EG-Europa", Wien 1989, 160 S. A4. Bezug: Verband Wiener Volksbildung, Abteilung Fernschule, Hollergasse 22, 1150 Wien. Tel. 0222/83 56 10-0 (Preis: S 80,—)

**VEREIN ZUR FÖRDERUNG DER FORTSCHRITTLICHEN WISSENSCHAFT** (Hg.): „Österreich und EG" (= Schwerpunkt der „Fortschrittlichen Wissenschaft" Nr. 22, Wien 1989. Preis ÖS 60,-). Bezug: Fortschrittliche Wissenschaft, Postfach 9, 1096 Wien.

**WILHELM** Markus (Hg.): „Die EG will Österreich" u.a. Beiträge. (=FOEHN Nr. 12, Innsbruck 1989. Preis ÖS 30,-). Bezug: FOEHN, Peter-Mayr-Str. 3, 6020 Innsbruck. Sehr empfehlenswert!

**ZUKUNFT**-Verlag GmbH: Europa neu definieren, Zeitdokumente 50, Referate des Europakongresses der SPÖ vom 15.10.1988 in Bregenz. Bezug: SPÖ, Löwelstraße 18, 1014 Wien.



Günter Hofbauer

# Ein „nicht-alexandrinischer" Lösungsbeitrag zum österreichischen Mittelstufenknoten*

Zum Mythos und zur Wirklichkeit: Die Lösung der Bänder, die zum Gordischen Knoten geknüpft waren, sind der eine Teil der Aufgabenstellung. Der interessantere Teil aber ist der zweite: Was soll mit den offenen Bändern getan werden? Wie schaut das neu zu Knüpfende, zu Webende aus?
Der „alexandrinische Schlag" in den Mittelstufenknoten war die 7. SCHOG-Novelle: Zerstört wurde die Idee der gemeinsamen Mittelstufe. Lösung war es keine, vielmehr gleicht der Schlag jenem des Herakles gegen die Hydra von Lerna. Die Probleme können nicht „geköpft" werden, sie verfielfachen sich dadurch ständig.
Der hier folgende Lösungsbeitrag setzt vor dem „7. SCHOG-Hieb" an. Die gelösten Bänder sind schon mit einer Vorstellung des neu zu Gestaltenden verwoben.

## Schulmodell einer gemeinsamen integrierten und differenzierten Mittelstufe aller 10 - 15/16 jährigen

### 1. Grundsätzliches

Die Erfahrungen mit der bisherigen Schulentwicklung und Bildungsplanung zeigen das Scheitern von zentralistischem Vorgehen. Die diesem immanente Gleichschaltungstendenz weist enorme Kompetenz-, Gestaltungs- und Demokratiedefizite auf und darf keine Verlängerung in die Zukunft finden. Sichtbar wird dies u.a. durch das Paradox der äußeren Leistungsdifferenzierung in Resthauptschulen und nicht differenzierten AHS-Unterstufen mit breiten Begabungsstreuungen.

*) Dieser Beitrag ist etwas gekürzt erschienen in: PÄZ - Pädagogische Zeitschrift Nr. 2/90, hg. vom Bund Demokratischer Lehrer/innen Österreichs.

Die bisher in der Öffentlichkeit kaum gestellte Frage nach der Verantwortung für diese Fehlentwicklung sollte den dafür verantwortlichen Politikern nicht erspart bleiben. Mit dem „Versteinerungsargument" der 2/3 Mehrheit werden sich die Betroffenen nicht mehr zufrieden geben.

Die zentralistisch-hierarchische Vorstellung wurzelt u.a. in der obrigkeitsstaatlichen Maria-Theresianischen Schulvorstellung: nur soviel Bildung für die Kinder, daß sie gute Untertanen werden. Eine andere Wurzel ist das schon überholte Industrie-Modell: oben die (technisch-kaufmännische) Intelligentsia, unten (noch vielfach gegliedert) die Ausführenden. Diese Vorstellungen in die Schule zu übertragen heißt, die Pädagogen mit Exekutiv-Beamten zu verwechseln und zeigt ein tiefes Unverständnis für den Prozeß von Bildung und Erziehung. In einem Schulsystem, das einer Demokratie verpflichtet ist, darf es keine Beletage geben und somit auch keine verbeamteten weisungsgebundenen LehrerInnen.

Eine Schule, die humane, soziale und kognitive Ansprüche auch verwirklichen will, muß ein sensibles System mit vielfältigen Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Betroffenen sein. Ein System, das Rahmenbedingungen festschreibt, aber innerhalb dieser eine große Pluralität zuläßt und fördert.

Und vielfach kompetent und sensibel müssen die Pädagogen sein. Sie können nicht einmal ausgebildete, vollziehende Beamte sein. Sie müssen nicht nur fachlich kompetent, sondern auch sozial, kooperativ, emotional, kommunikativ und organisatorisch kompetent sein bzw. Kompetenz erwerben können.

Ein System, das unsensibel gegenüber der tatsächlichen Bildung und Erziehung ist und das sich vor allem an niedergeschriebenen „Planzielen" orientiert, spiegelt die Dominanz der Bürokratie wider. Innovative Pädagogik, die die Emanzipation des Schülers in kognitiver, sozialer und emotionaler Hinsicht als ihre zentralen Handlungsziele ansieht, braucht Planungs-, Handlungs- und Entscheidungskompetenz. Das Schreckgespenst einer innovativen Pädagogik sind zu Jahresplanungsexekutoren degradierte LehrerInnen, die von Verwaltungsbeamten gemaßregelt werden. Innovative und kreative Pädagogik, die fern von „Lernfabrik" und „Erziehungsanstalt" Schule als Ort der Kultur gestalten will,



braucht ein offenes System.

## 2. Begründung von „gemeinsam, integriert und differenziert"

Eine gemeinsame Mittelstufe für alle 10-15 oder 16 jährigen bietet die Möglichkeit einer Gestaltung einer Mittelstufe, die sich einer lerntheoretisch und sozial orientierten Pädagogik verpflichtet. Sie bedeutet keinen sozialen Bruch nach der Volksschule. Nicht der frühe Entscheidungszwang, nicht Berechtigungshoffnungen und individuelles Vorteilsdenken, nicht Standesansichten und Prestigedenken sollen eine Schullaufbahnentscheidung für 10 jährige begleiten. Bedeutungslos wird die Konkurrenzierung zweier Schultypen. Demographischen Entwicklungen kann planvoll begegnet werden. Damit ist die Pädagogik frei, sich nach innen, zur Gestaltung dieser Mittelstufe, zu wenden und kann ein vielfältiges, den Rahmenbedingungen genügendes, „Mittelstufenleben" entwickeln.

Integration bedeutet eine dreifache, die sich für Erziehung und Lernen fruchtbringend auswirken kann. Integrativ ist die gemeinsame Mittelstufe inbezug auf die soziale Schichtung, die verschiedenen Begabungen und Behinderungen von Kindern. Die damit verbundenen Lernchancen sind ein Lernen an und in der Realität, die vielfältigen Handlungssituationen und deren Reflexion sind für das soziale, emotionale und kognitive Lernen von Bedeutung.

Eine gemeinsame integrierte Schule bedarf vielfältiger Differenzierungsmöglichkeiten. Weder ausschließlich homogene noch ausschließlich heterogene Gruppen können in einer lerntheoretisch und sozial orientierten Pädagogik Platz haben. Die verschiedenen Möglichkeiten einer Leistungs- und Interessensdifferenzierung müssen von den Lehrern/Lehrerinnen, ihren didaktischen Konzepten entsprechend, flexibel, angewendet werden können. Der Unterricht in heterogenen Gruppen soll mindestens die Hälfte der Unterrichtszeit betragen - ansonsten könnte die integrative Wirkung nicht erreicht werden. Eine demokratische und soziale Gesellschaft wird sich nicht an Ausgrenzungsmodellen orientieren können. Ebenso wäre es naiv zu glauben, daß alle alles und auch noch in der gleichen Zeit lernen könnten.

## 3. Eine Kurzdarstellung des Modells

Die nachfolgende Skizze soll einen ersten Überblick ermöglichen. Selbstverständlich ist sie unvollständig. In nachfolgenden Abschnitten werden dann noch einige Teile näher ausgeführt.

**Beurteilung:**
Lernzielkataloge, Nachweise; Empfehlung der Klassenkonferenz für weiterführende Schulen in der letzten Schulstufe

**Lehrerfortbildung (PI):**
Planung und Koordination der Fortbildung mit den Betroffenen; Entwicklung neuer Modelle; Dokumentation von Projekten u.ä.; Service

**Lehrer, Leiter:**
Mittelstufenlehrer (universitäre Ausbildung); Schulstufenteams; 2/3 der Lehrverpflichtung als Unterrichtszeit, 1/3 für Planung und Entwicklung; integrierte Forbildung (mit tw. Freistellung); gewählter Leiter auf Zeit - mit reduzierter Lehrverpflichtung; Bürokraft

**Gemeinsame integrierte und differenzierte Mittelstufe 10-15 oder 16 jährige)**

**Organisation der Lehrinhalte/Unterrichtsorganisation:**
Die Durchführung der inneren Differenzierung (Einzellehrer, teamteaching, Tutorensystem, ...) liegt in der Kompetenz der Lehrerkonferenz; der Basisstoff und die Projekte sind in heterogenen Klassen zu unterrichten, in den übrigen Bereichen liegt die Kompetenz für eine äußere Differenzierung bei der Lehrerkonferenz.
*Basisstoff:* heterogene Klasse
*Erweiterungsstoff* bzw. *Förderung zum Basisstoff:* flexible Organisation
*Projekte:* heterogene Klassen
*Wahlpflichtthemen:* flexible Organisationsform
*Wahlfächer:* flexible Organisationsform

**Integration von Behinderten:**
Konzepte der „ISI" (teamteaching mit Sonderschullehrer, verringerte Klassenschülerhöchstzahl, ...)



Dieses Modell soll und kann kein fertiges, keine „Endlösung", sein. Es ist ein Rahmenmodell, das nicht bereits alle Fragen beantworten soll und kann; im Gegenteil, es soll zum Diskurs herausfordern.

**Lehrerkonferenz:**
Planung des Unterrichtsjahres: Zeitaufteilung, Wahl der Organisationsform, Planung der Projekte, der Wahlpflichtthemen, ... Erstellen der didaktischen Konzepte, Diskussion der Methoden; Erstellung von Erziehungskonzepten; Elternarbeit; Erarbeitung von Plänen für eine offene Schule; Erstellung und Koordination von Fortbildungsplänen; Reflexion der Arbeit

**Staatlicher Rahmen:**
Schulerhaltung, Schulverwaltung (Servicestellen), Besoldung, Schulgesetze, Lehrplan mit unterschiedlich genau ausgeführten Teilen (Basisstoff, Erweiterungsstoff, ...) mit festgelegten Semesterwochenstunden, Differenzierungshinweise; Klassenschülerhöchstzahl: 25, Teilungszahlen; Lehrer-Schüler-Relation (1:6); Aufnahmeverfahren f. Schüler anstelle der Schulaufsicht; Beratung in Organisation, in fachl. und erziehlichen Fragen, Supervision, ...

**Schulberatungsexperten:**
anstelle der Schulaufsicht; Beratung in Organisation, in fachlichen und erzieherischen Fragen, Supervision ...

## 4. Organisation der Lehrinhalte, Unterrichtsorganisation und Lehrplan

Den folgenden Überlegungen unterliegt die Annahme von 36 tatsächlich zu unterrichtenden Schulwochen mit durchschnittlich 30 Wochenstunden. Da der Zeitplan der Lehrerkonferenz obliegt, werden hier als Einheiten Prozent, Wochen und Stunden angegeben (1080 h/J).
Als Richtwert, der schulstufenbezogen noch variieren wird, soll folgende Aufteilung gelten:
Basisstoff: 40% bzw. 14,4 Wochen bzw. 432 Stunden
Erweiterungsstoff/Förderunterricht zum Basisstoff:

30% bzw. 10,8 Wochen bzw. 324 Stunden
Projekte: 20% bzw. 7,2 Wochen bzw. 216 Stunden
Wahlpflichtthemen: 10% bzw. 3,6 Wochen bzw. 108 Stunden
Wahlfächer: zusätzlich ca. 10% (3,6 Wochen bzw. 108 Stunden)
Eine fiktive Wochenaufteilung würde 12/9/6/3 (3) = 30 (33) ergeben.

*Basisstoff:* Dieser wird in heterogenen Klassen in Fächern oder synthetisch (in Lern- und Handlungsfeldern oder teilweise in Projekten) unterrichtet. Die Form der inneren Differenzierung und das Ausmaß wird vom Schulstufenteam gewählt. Der Basisstoff ist im Lehrplan genau ausgeführt und dazu soll es gute und attraktive Schulbücher geben. Ziel ist es, daß alle Schüler den Basisstoff erlernen.

*Erweiterungsstoff bzw. Förderunterricht zum Basisstoff:* Wenn sich in einer Klasse ein deutlicher Unterschied zeigt, zwischen jenen, die den Basisstoff bereits gut erlernt haben und jenen, die noch größere Schwierigkeiten haben, wird das Lehrerteam vielleicht eine äußere Differenzierung vornehmen. Die einen erhalten eine Förderung zum Basisstoff und die anderen einen weiterführenden Unterricht, der im Lehrplan ausgeführt ist. Ebenso ist hier, je nach Bedarf, eine teilweise äußere oder auch nur innere Differenzierung möglich. Ebenso steht es dem Lehrerteam frei, ob analytisch (in Fächern) oder synthetisch unterrichtet wird. Die damit zusätzlich erworbenen Qualifikationen werden in der Beurteilung (Lehrnzielkatalog) ausgewiesen.

*Projekte:* Für jede Schulstufe sind im Lehrplan Projektthemen ausgeführt, die in heterogenen Klassen unterrichtet werden. In diesen Projektthemen sollen u.a. Unterrichtsprinzipien integriert sein. Als Projektthemen sind vorstellbar „Wohnen", „Schule damals - Schule heute", „Meine Umwelt", „Vom Faustkeil zur CNC-Maschine", „Berufe und Berufsfelder", „Sexualität", „Krieg und Frieden", „Kultur und Natur", ... Ziel dieser synthetischen Form des Lernens soll das Verstehen von komplexen Zusammenhängen sein. Über diese angegebenen Themen hinaus, ist es den Lehrern/Lehrerinnen natürlich möglich, weitere Projekte durchzuführen.

*Wahlpflichtthemen:* Aus verschiedenen Themen, die die Schule anbietet und die im Lehrplan nur grob umrissen sind, sollen die SchülerInnen ihren Interessen entsprechend wählen können. Dadurch können sowohl spezifische Interessen als auch Begabungen angesprochen werden. Mit zunehmender Schulstufe soll dieser Bereich größer werden. Eine Wahlmöglichkeit von Bildungsangeboten ist vor allem auch für die Persönlichkeitsentwicklung der SchülerInnen und für die Berufs- bzw. Schulwahl von Bedeutung. Die Inhalte sollen sich vor allem an den Bedürfnissen und an den Möglichkeiten der Schule orientieren. Die Differenzierungsform obliegt den Lehrern/Lehrerinnen.



*Wahlfächer:* Ähnlich wie die Wahlpflichtthemen, nur hier ist es den Schülern/Schülerinnen freigestellt, vom Angebot Gebrauch zu machen.

Die beiden letzten Bereiche können u.a. auch, zumindest teilweise, das bisherige Angebot von Schwerpunktschulen bzw. von Begabtenförderungsmodellen abdecken, ohne das Prinzip der Allgemeinbildung und das Prinzip der Integration preiszugeben.

## 5. Lehrer, Leiter und Lehrerkonferenz

Entsprechend der demokratischen Struktur gibt es keinen weisungsberechtigten *Leiter* in der herkömmlichen Form. Der Leiter/die Leiterin werden vom Lehrkörper (Mitspracherecht der Gemeinde, der Eltern und der Schüler) auf Zeit (4 Jahre) gewählt. Er/Sie kann während der Periode mit einer 2/3 Mehrheit abgewählt werden. Die Lehrverpflichtung soll auf die Hälfte reduziert sein. Die Büroarbeit übernimmt eine Bürokraft. Die Aufgaben des Leiters (vorwiegend pädagogische) sollen in einer Arbeitsplatzbeschreibung festgelegt werden.

Neu zu schaffen ist die universitäre Ausbildung des *Mittelstufenlehrers* (Lehrberechtigungen an Oberstufen o.ä. bleiben weiterhin möglich). Die Inhalte dieser Ausbildung müssen den Anforderungen in der neuen Mittelstufe entsprechen. Die derzeit unterrichtenden LehrerInnen (AHS-Unterstufe PL u. HS) werden durch entsprechende Fortbildung - die sie selbst mitplanen und mitgestalten - zu Mittelstufenlehrern ausgebildet. In der Praxis sind Schulstufenteams anzustreben (zusätzliche fachliche Qualifikationen sollen ebenfalls in der Fortbildung erwerbbar sein). Die Lehrverpflichtung der LehrerInnen soll ca. 15 Stunden betragen;

die restlichen Stunden auf die volle Lehrverpflichtung (ca. 1/3) sind eine verpflichtende Planungs- und Entwicklungszeit im Schulstufen- bzw. Lehrerteam (für die Planung des Unterrichtsjahres, Entwicklung von Projekten, Entwicklung neuer Lehrformen, ...). Darüberhinaus bleibt wie bisher die persönliche Vorbereitungszeit frei disponierbar. Ähnlich wie bisher bleiben auch Schulkonferenzen, Schulstufen- bzw. Klassenkonferenzen.
Die *Lehrerkonferenzen* haben umfassende Planungs- und Entscheidungskompetenzen. So u.a. die Erstellung einer Zeitstruktur für das Unterrichtsjahr, Festlegung von Differenzierungsformen, Erstellung von didaktischen Konzepten (in diese sollen Ideen wie „learning by doing", „offenes Lernen", „Freinetpädagogik", „Montessoripädagogik", „Laborschulideen", „Lern- und Handlungsfelderorganisation", ... einfließen) und somit auch von Erziehungskonzepten, Planung und Organisation der Fortbildung (schulzentriert), Planung von tw. Freistellungen, Planung der Elternarbeit, Erarbeitung von Reflexionsformen (Supervision, ...) Planung der Interaktion zwischen Schulen/Lehrern/Experten (Koordination mit Schulberatungsexperten), Erstellung der Lehrverpflichtungen, Kooperation mit der Gemeinde, Kooperation mit den Landesschulräten, den Päd. Instituten usf., Zusammenarbeit mit außerschulischen Organisationen, Erarbeitung von neuen Ideen der Schulentwicklung, ...

## 6. Lehrerfortbildung

Dieser Bereich muß neu gestaltet und den Notwendigkeiten der neuen Schule entsprechen. Die Freiwilligkeit der Fortbildung soll mit einem Nachweis insofern kombiniert werden, daß die erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten auch der Arbeit in der Schule zugute kommen. Lehrerfortbildungsangebote sollen u.a. von Päd. Instituten, Universitäten u.ä. Instituten angeboten werden, aber auch von Lehrern sollen verschiedene Kooperationsformen ausgehen bzw. Fortbildungsbedürfnisse (nicht nur fachliche) als Auftrag angemeldet werden können. An den Schulen soll die Fortbildung so koordiniert werden, daß prinzipiell ein fortbildungsfreundliches Klima entsteht, Fortbildung muß in das Unterrichten integrierbar sein. Ebenfalls scheint es notwendig, teilweise



Freistellungen zur Fortbildung bzw. Erstellung von Arbeiten vorzusehen (Bildungssemester, ...). Schule und Schulentwicklung leben von Animationen und Innovationen, die ihre Impulse zu einem guten Teil aus der Fortbildung erhalten.

## 7. Schulberatungsexperten

Diese Experten aus allen Bereichen sollen von einer Schule (Lehrergruppe) eingeladen werden können, um ganz spezifische Probleme (das können u.a. fachliche Grundlagen für die Erstellung eines Projektes, Kooperationstraining, Moderationstraining, psychologische Beratung für auffällige Schüler, ...) lösen zu helfen. Dieser Bereich soll von einer zentralen Stelle koordiniert werden. Dadurch wird die, in ihrer Effizienz, fraglich gewordene Schulaufsicht durch ein den Bedürfnissen der Schule/Lehrer gerecht werdendes System von Beratung und Kooperation ersetzt.

## 8. Aufnahmeverfahren und Beurteilung

Dem integrativen Prinzip entsprechend ist dafür zu sorgen, daß in allen Klassen eine gleichmäßige Begabungsstreuung vorhanden ist, d.h., daß heterogene Klassen (entsprechend den Volksschulbeurteilungen) gebildet werden. Als zusätzliches Kriterium soll, wenn möglich, noch die soziale Herkunft herangezogen werden. Die Beurteilung soll verbal erfolgen. In den Fächern sollen Lernzielkataloge die Grundlage der Beurteilung sein; aber auch andere Fähigkeiten, wie das soziale Verhalten (Konfliktlösungskompetenz, Kooperationsfähigkeit, ...) u.a. sollen beschrieben werden. Dem Lernzielkatalog entsprechend werden die erreichten (evtl. mit Abstufungen) Lernziele ausgewiesen. Zusätzliche Qualifikationen (Erweiterungsstoff, Wahlpflichtthemen, Projektarbeit, Wahlfächer) werden ebenfalls in dieser Beurteilung ausgewiesen. In der letzten Schulstufe wird dann eine Empfehlung von der Klassenkonferenz für den weiteren Bildungsweg ausgestellt (mit nicht bindendem Charakter). Sollte ein Schüler dennoch den Basisstoff nicht ausreichend erlernt haben, kann die Klassenkonferenz Maßnahmen (u.a. eine Wiederholung) beschließen.

## 9. Integration von Behinderten

Schulen, die dieses Modell wählen, werden entsprechend von Integrationskonzepten (analog der „ISI„-Konzepte) Modelle erstellen (geringere Klassenschülerhöchstzahl, teamteaching mit einem Sonderschullehrer, ...).

## 10. Staatlicher Rahmen

Ergänzend zu den in der Kurzdarstellung angeführten Punkten soll die Größe einer Schule mit max. zwei Klassen pro Schulstufe festgelegt werden. Ansonsten wird es schwer möglich sein, den komplexen Aufgaben einer Schule Rechnung zu tragen. Die angeführte Lehrer-Schüler-Relation von 1:6 kann als Richtwert gesehen werden, dadurch wird ein Rahmen für das teamteaching (und für tw. Freistellungen) festgelegt.
Da dieses Modell einen großen Gestaltungsbereich aufweist, kann auch die Entscheidung, ob die Mittelstufe fünf oder sechs Jahre dauern soll, offen gelassen werden. Begrüßenswert wäre zweifellos eine sechsjährige Dauer, damit müßte dann allerdings auch eine generelle Oberstufenreform und Berufsausbildungsreform einhergehen. Als Schwerpunkt der letzten Schulstufen soll u.a. die Berufswahlvorbereitung festgelegt werden (Kennenlernen aller Berufsfelder) - hier ist auch an eine Kooperation mit Berufsschullehrern zu denken.
Ein Grundgedanke, der in der Aufteilung der Lehrinhalte impliziert ist, ist, daß es Teile des Unterrichts gibt, die nicht Prüfungsstoff sind. Es soll keine permanente Leistungsbeobachtung stattfinden, sonst wäre das hohe Stundenmaß (neben den ca. 30 Stunden noch Lernzeit und die Zeit für Hausarbeiten) nicht zu vertreten.

## 11. Schlußbemerkungen

Jeder Reduktion eines komplexen Modells sind Fehler immanent, umso mehr, als dieses Modell erst im Entstehen ist.
Ich habe versucht, die Grundstruktur eines Mittelstufenmodells zu entwickeln, das einen großen Planungs-, Handlungs- und Entscheidungsraum beinhaltet und das Rahmenbedingungen



festschreibt. Damit ist die Voraussetzung für eine plurale Entwicklung gegeben. Kritiker werden u.a. die Mehrkosten ins Treffen führen. Nur ein Argument dagegen: eine „gute" Schule erspart - oft enorm hohe - Folgekosten. Weiters darf nicht übersehen werden, daß in diesem Modell die Schulentwicklung integriert ist (und so an die richtige Stelle „zurückverlagert" ist).
Durch diesen Lösungsansatz des österr. Mittelstufenknotens kann auch, besser könnte auch, das brach liegende Potential zur Gestaltung einer kindgerechten Schule zum Leben erweckt werden.
Abschließend möchte ich noch gegen zwei wirksame Methoden Stellung nehmen: die eine heißt „totschweigen" und die andere, man fügt einem Vorschlage (den man vielleicht als „interessant" qualifiziert) ständig und fast ad infinitum noch bessere Vorschläge dazu. Das Ergebnis für das Vorhaben ist fast ident und heißt „St. Nimmerlein". So hoffe ich, im aufklärerischen Sinne, auf ein drittes: eine rationale und kritische Auseinandersetzung, die nicht auf der verbalen Ebene endet.

# Ein Freund und Förderer

## Zum Tode von Hans Czermak

Lange bevor ich ihn - für ein Interview des „Sex fatal"-schulheft im Dezember 1988 - kennenlernte, war er mir, waren seine Bücher uns wichtige Begleiter, wenn die Kinder krank waren, Autorität, wenn stillfeindliche Bemerkungen fielen, Stütze, wenn wir mit unserer eigenen Kinderfeindlichkeit nicht mehr zurecht kamen. Damals, im Dezember, war er schon krank. Die Interviews entstanden im AKH, er war umgeben von Büchern, Zetteln, Zeitungen, der Bleistift war immer zur Hand. Das Interview nahm er sehr ernst, als Förderer der *schulhefte* hatte er sich sofort dafür bereit erklärt, nur mühsam kam die Rede immer wieder zurück auf unser Thema, sein Thema war die gewaltfreie Erziehung.

Sie floß am 1. Juli 1989 still und leise ein ins Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch, mit einem Satz wurde die Gewalt in der Erziehung abgeschafft. Der § 146a ABGB bestimmt, daß „die Anwendung von Gewalt und die Zufügung körperlichen oder seelischen Leides" unzulässig sind. Die §§ 12 und 27 des Jugendwohlfahrtsgesetzes 1989 sehen vor, daß die Jugendwohlfahrtsträger „besonders zur Durchsetzung der gewaltlosen Erziehung und zum Schutz Minderjähriger" allgemeine und besondere Beratungsdienste anzubieten haben und daß die von den Jugendwohlfahrtsträgern zu leistende Unterstützung der Erziehung unter anderem „die Förderung der Erziehungskraft der Familie, besonders auch zur Durchsetzung der gewaltlosen Erziehung" zu umfassen hat.

Er war voller Energie, voller Temperament, seine Liebenswürdigkeit, gepaart mit Ungeduld und Zorn, mitreißend. Seine Verdienste im Kampf gegen die viel zu hohe Säuglingssterblichkeit, gegen die niedrige Lebenserwartung der Unterschichtkinder im ersten Lebensjahr, gegen die entfremdete Kreißsaalgeburt, für das „bonding" in den ersten Lebensminuten, für das Rooming in und die Stillrenaissance sind so verständlich geworden.

Die letzten Jahre seines Lebens waren der Erziehung ohne Gewalt und Zwang gewidmet. „Es gibt nur ein Ziel für mich: eine Gesellschaft, die auf Liebe, Verständnis und gegenseitiger Hilfe aufgebaut ist."



Von einem der Krankenbesuche heimgekommen, grüßte ich die Kinder von ihm. Valentin ließ sich wieder erklären, wer er war, er wartete schon auf die Formel: „der berühmteste Kinderarzt, der verbieten will, daß Kinder geohrfeigt werden." Valentins Antwort: „Mama, wenn wir das vorher gewußt hätten..."

Hans Czermak, ein Freund und Förderer der schulhefte, starb am 12. Dezember 1989 im Alter von 76 Jahren.

Susanne Eybl

## Autor/inn/en

Erich Eigelsreiter, AHS-Lehrer, 1230 Wien, Stenografengasse 4/4/183.

Elke Gruber, Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Graz, 8010 Graz, Hilmteichstraße 77a/13

Peter Gstettner, Univ.Prof. an der Universität für Bildungswissenschaften, 9010 Klagenfurt, Universitätsstraße 65-67

Günter Hofbauer, HS-Lehrer, 8020 Graz, Klvarienbergstraße 49

Christian Nohel, Österreichisches Ökologie-Institut, 1070 Wien, Seidengasse 13.

Alfred J. Noll, Jurist und Soziologe, 1010 Wien, Werdertorgasse 17

Anton Pelinka, Univ. Prof., Institut für Politikwissenschaft, 6020 Innsbruck, Am Innrain 52

Peter Pilz, Nationalrats-Abgeordneter der Grünen Alternative, 1017 Wien, Grüner Klub, Parlament

Erich Ribolits, Berufspädagogische Akademie, Lehrbeauftragter an den Universitäten Graz und Wien, 1140 Wien, Linzer Straße 464/3/8

Gerhard Steger, Beamter in der Budgetabteilung für Landwirtschaft im Bundesministerium für Finanzen, Universitätsdozent für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, 1100 Wien, Troststraße 53/37

Emmerich Tálos, Univ.Prof., Institut für Staats- und Politikwissenschaft, 1010 Wien, Hohenstaufengasse 9

Reinhard Zeilinger, AHS-Lehrer, 1160 Wien, Brestelgasse 3/15

Georg Ziniel, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Bitte als Postkarte freimachen

Ich bestelle (Gewünschtes ankreuzen):

0 1 **Abonnement** (4 Bücher im Jahr) zu S 250/DM 35/sfr 35 ab der Nummer _____

0 1 **Förderabonnement** zu S 500/DM 70/sfr 70 ab der Nummer _____

0 1 **Geschenkabonnement** ab der Nr. _____ für:

Name _____

Adresse _____

0 die umseitig angekreuzten **Einzelnummern**.

Name _____

Adresse _____

Beruf _____

Unterschrift _____

**An das Schulheft**

**Rosensteingasse 69/6**
**1170 Wien**