

Österreich und die Europäische Union nach den Sanktionen

Die vierzehn EU-Partner Österreichs beschlossen im Januar 2000, wenige Tage vor Bildung der neuen Regierung in Wien, in einer geheimen Aktion, die aber dann entgegen der ursprünglichen Planung rasch veröffentlicht wurde, die Kontakte zu Österreich auf sehr niedrigem Niveau einzufrieren. Das Land sollte politisch isoliert werden. Es sollte keine direkten Kontakte zu österreichischen Regierungsvertretern geben. Es sollten auch keine Bewerbungen von Österreichern für internationale Funktionen unterstützt werden.

Die vierzehn Regierungen (von denen einige aber diplomatisch mit kurzen Anrufen, sie wären die letzten, deren Zustimmung noch fehlte, über den Tisch gezogen wurden) wollten mit diesem Maßnahmen-Paket die unmittelbar bevorstehende Bildung der ÖVP-FPÖ-Regierung in Wien verhindern. Was ihnen missglückt ist. Die Regierung wurde gegen gewaltigen Druck der Straße und unter internationaler Isolierung gebildet.

Die damalige Ankündigung der Vierzehn, dass sich ihre Strafmaßnahmen nur gegen die Wiener Regierung richteten, hat sich als Illusion erwiesen: Wer eine demokratische gewählte und korrekt zustande gekommene Regierung wegen ihrer Existenz an sich straft, straft automatisch damit auch die Bürger des Landes. Die Maßnahmen der Vierzehn haben in den ersten Wochen auch etliche europäische Bürger ermutigt, auf der Ebene der menschlichen oder beruflichen Kontakte mit offener und feindseliger Diskriminierung der Österreicher zu beginnen. Es gab publizistisch, bei Sportkontakten, beim Schüleraustausch ein kollektives Mobbing gegen ein EU-Mitgliedsland, wie es das nie zuvor gegeben hatte. Das alles hat eine große Mehrheit der Österreicher – also bei weitem nicht nur die Haider-Wähler – in Zorn versetzt, gedemütigt, mit einem großen Gefühl der Hilflosigkeit überzogen.

Sehr bald aber kam Tröstliches: In den meisten Ländern Europas zeigte sich, dass von der Mehrheit der dortigen Bürger die plötzliche politische oder gar menschliche Diskriminierung eines EU-Landes entschieden abgelehnt wurde (und wird). Methode wie Begründung wie Auswirkung wurden abgelehnt. Bis zum Sommer 2000 ergriff der Stimmungswandel dann auch die Regierungen. Die französische Regierung wie auch der belgische und der deutsche Außenminister haben freilich bis heute nicht eingesehen oder zumindest zugeben wollen, dass diese Maßnahmen falsch waren.

Daher ist es auch ein Jahr später durchaus notwendig, genau zu analysieren, was da alles schief gelaufen ist. Denn das mittlerweile eingetretene Ende der Sanktionen hat ihre inneren Widersprüche und deren Konsequenzen nicht aus der Welt geschafft.

1. War die Maßnahme der Vierzehn eine EU-interne, dann war sie jedenfalls rechtswidrig. Sie verletzte genau jene fundamentalen Grundprinzipien Europas, deren Verletzung Österreich vorgeworfen wurde. Etwa das Prinzip der Demokratie, denn die neue Regierung war durch eine unbestritten demokratische Wahl zur Macht gekommen und hat im Gegensatz zu der noch im Januar 2000 mit offensichtlicher Sympathie vieler EU-Regierungen vom österreichischen Bundespräsidenten ins Auge gefassten sozialdemokratischen Minderheitsregierung auch eine klare Mehrheit im Parlament.
2. Die EU-Maßnahme stellte auch eine Verletzung der Menschenrechte dar, denn zu diesen zählt in allen Rechtsordnungen (insbesondere auch in der Judikatur des Menschenrechtsgerichtshofes) der Anspruch auf ein faires Verfahren, auf eine klare, konkret niedergeschriebene Anklage, auf eine Verteidigungsmöglichkeit und auf ein unabhängiges Gericht. Viele Juristen und Philosophen sehen in diesem „rule of law“ das vielleicht grundlegendste Menschenrecht, ohne das alle anderen Grundrechte sinnlos

wären. Die Vorgehensweise, dass sich vierzehn Regierungschefs zusammen-telephonieren und ohne Rechtsweg das fünfzehnte Land bestrafen, entsprach keiner einzigen Verfahrensvorschrift oder Praxis der Union.

3. In vielen Stellungnahmen der Vierzehn war damals freilich behauptet worden, die Maßnahme sei eine „bilaterale“, eine außerhalb der EU stehende, also eine allgemeinpolitische gewesen, wie sie zwischen allen Ländern der Welt möglich ist. Im Fall dieser Argumentation müssen sich die Vierzehn wieder vorhalten lassen, dass sie jeden Maßstab vermissen ließen. Wie kann man mit Russland normale Beziehungen haben, wenn dessen Truppen genau gleichzeitig ein Blutbad in Tschetschenien anrichten – mit dem EU-Partner Österreich jedoch nicht, obwohl es hier nur um einige Äußerungen eines nicht einmal in der Regierung befindlichen Politikers geht? Von Dutzenden anderen extrem problematischen Ländern gar nicht zu reden.
4. Die EU-Staaten sind in ihrem Argumentationsnotstand daher auch immer zwischen beiden Argumentationslinien hin- und hergesprungen. Einmal waren die Sanktionen eine EU-ferne bilaterale Angelegenheit, die nur gleichsam zufällig von den anderen vierzehn EU-Mitgliedern gleichzeitig verkündet und zufällig vom amtierenden EU-Ratspräsidenten auf dem Papier der Präsidentschaft veröffentlicht worden war. Dann wieder flüchtete man sich in die Argumentationslinie, dass man nur deshalb eingreife, weil Österreich eben ein EU-Land sei, weil es damit ja nicht mehr Ausland sei. Der Widerspruch wurde nie aufgelöst.
5. Die EU-Vierzehn haben wohlweislich auch nie genau definiert, was der inkriminierte Tatbestand sei. Denn in sehr vielen EU-Ländern sind oder waren Parteien an der Macht, die ebenso wenig „sauber“ sind, wie es das Zitatensbuch Jörg Haiders ist.
 - In Italien war, in Spanien ist eine direkte Nachfolgepartei faschistischer Parteien an der Macht.
 - Von Finnland über Italien bis Frankreich waren gleichzeitig orthodox-kommunistische Parteien mit an der Macht. Von den diversen Reformkommunisten gar nicht zu reden, die sich ähnlich wie Haider durch mehr oder weniger glaubwürdige Entschuldigungen von einer belasteten Vergangenheit abzuwenden versucht haben.
 - Der französische Staatspräsident Chirac hat einige sehr fremdenfeindliche Äußerungen in seinem eigenen Zitatensbuch verzeichnet, die es durchaus mit den zu Recht kritisierten FP-Exzessen aufnehmen können. Chirac über Zuwanderer: „lärmende, stinkende Wohlstandsschnorrer“. Ebenso der britische Innenminister Straw: „Zigeuner haben eine angeborene Neigung zur Kriminalität“.
6. War wieder der Wunsch der österreichischen Freiheitlichen nach einem Stopp der Einwanderung der inkriminierte Tatbestand, dann müsste man beispielsweise schon an den deutschen Innenminister Schily denken, der nicht nur so wie praktisch alle EU-Innenminister die Immigration erheblich eingeschränkt hat, der darüber hinaus sogar das Asylrecht rechtlich abschaffen will. Was in Österreich noch nie jemand verlangt hat.
7. War der Kern des Vorwurfs hingegen Rechtsextremismus, dann wäre dieser jedenfalls zuerst zu definieren. Zum Unterschied von Parteien, die wirklich rechtsextremistisch sind, ist die FPÖ nicht für die Todesstrafe, hat keinerlei totalitären, auf Abschaffung der Demokratie oder der Unabhängigkeit der Justiz gerichteten Vorschläge präsentiert, sie verlangt nicht das Hinauswerfen von Ausländern, sie hat keine Gewalttaten wie etwa den Brand von Asylantenwohnheimen initiiert oder unterstützt, sie hat auch keine Schlägerbanden in ihren Reihen, sie ist im Gegensatz zu vermutlich allen rechtsextremistischen Parteien kontinuierlich für den NATO-Beitritt eingetreten. Wenn

die Partei in ihrer geringen ideologischen Konsistenz und populistischen Wendigkeit ideologisch überhaupt einzuordnen ist, dann ist das zwischen dem Thatcher-Flügel der britischen Tories, der Lega Nord Umberto Bossis, dem französischen Gaullisten Pasqua (der sich mit antieuropäischen Akzenten von Jacques Chirac abgewandt hat), den amerikanischen Republikanern und der bayerischen CSU zu machen. Haider's FPÖ ist, solange sie in der Opposition war, überaus populistisch aufgetreten, hat sich etwa nach Belieben von proeuropäisch auf antieuropäisch gewandelt, wenn es Wählerstimmen gebracht hat. Seit der Regierungsbeteiligung ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie sich endgültig von der derzeit wohl noch zutreffenden Bezeichnung „rechtspopulistisch“ zu einer „konservativ-europaskeptischen“ Partei wandelt.

8. Wäre die Partei aber wirklich rechtsextrem, dann hätten im Übrigen die sozialdemokratischen Innenminister Österreichs der letzten Jahre nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht gehabt, sie zu verbieten. Es sei auch auf die Aussage des Wiener Kardinals Schönborn verwiesen, der den Freiheitlichen ausdrücklich bestätigt hat, sich in der Bandbreite des demokratisch Legitimen zu bewegen. Ähnliche Aussagen kamen aus dem Vatikan.
9. Da die Vorwürfe gegen den damaligen FPÖ-Obmann Jörg Haider durch die Bank Aussagen, also Worte, jedoch keine Taten zum Gegenstand haben, bewegte sich die EU überdies auch plötzlich im grundrechtlich extrem heiklen Bereich von Meinungsdelikten. Für die die Union jedoch keinerlei Kompetenz hat. Österreich hat übrigens im Gegensatz dazu eine sehr strenge, von manchen liberalen Juristen sogar als zu streng kritisierte Gesetzgebung gegen Meinungsdelikte in Zusammenhang mit dem Nationalsozialismus entwickelt. Nationalsozialistische Wiederbetätigung oder die Auschwitzlüge werden in Österreich im Gegensatz zu vielen anderen Ländern streng bestraft. Gegen Haider hat es in Hinblick auf Wiederbetätigung keinerlei Verurteilungen gegeben, jedoch sehr viele Ehrenbeleidigungsverfahren. Bei einer solchen Verurteilung wäre auch seine politische Karriere zu Ende.
10. Die EU-Vierzehn müssen sich auch fragen lassen: Haben sie sich nicht zum Instrument der Sozialistischen Internationalen (SI) gemacht? In zwölf EU-Ländern waren damals Mitgliedsparteien der SI an der Macht. Der portugiesische EU-Präsident, der die anti-österreichischen Maßnahmen verkündet hat, ist „zufällig“ auch gleichzeitig Präsident der Sozialistischen Internationalen. Signifikant ist jedenfalls, dass der Protest erst losbrach, als die Versuche der SPÖ scheiterten, nach dem Bruch mit der ÖVP die Tolerierung eines SPÖ-Minderheitskabinetts von der FPÖ zu erreichen. Immerhin hat ein halbes Dutzend Medien aus drei verschiedenen EU-Ländern bei seinen Recherchen Beweise gefunden, dass die europäischen Staats- und Regierungschefs ihre Aktivitäten auf die Bestrebungen des damaligen SPÖ-Vorsitzenden Viktor Klima und des bürgerlich-unabhängigen, aber Klima und der SPÖ freundschaftlich verbundenen Bundespräsidenten Klestil, der die ÖVP-FPÖ-Regierung unbedingt verhindern wollte, zurückführten.
11. Auffällig ist auch, dass es keinerlei internationale Reaktionen gegeben hat, als die SPÖ mit Hilfe der Freiheitlichen den Bundeskanzler gestellt hat, nämlich 1970 und 1983, obwohl damalige Minister beziehungsweise Parteichefs zum Teil eindeutig mehr NS-belastet waren.
12. Auch bei den wenigen Nicht-SI-Parteien, die sich gegen Österreich gestellt haben, lassen sich sehr konkrete parteiegoistische Motive erkennen: Der spanische Premier Aznar wollte bei den damals knapp bevorstehenden Wahlen den Sozialisten durch ein scharf antifaschistisches Auftreten Stimmen in der politischen Mitte streitig machen. Was ihm auch gelang. Nach dem Wahltag war Aznar dann plötzlich sehr kooperativ

gegenüber Österreich. Der französische Präsident Chirac wollte und will durch scharfe Ausgrenzung Haider den Sozialisten jede in Frankreich immer populäre Anti-Nazi-Wahlpropaganda nehmen; er will ferner verhindern, dass bürgerliche Wähler zu dem wirklich rechtsextremen Le Pen wechseln. Er wäre freilich viel besser beraten gewesen, wenn er all die Unterschiede zwischen Haider und Le Pen hätte herausarbeiten lassen. So bedeutet die sachlich falsche Gleichstellung letztlich eine Unterstützung für Le Pen.

13. Die EU-Länder übersahen auch das Hauptmotiv, weshalb es in Österreich zum Regierungswechsel gekommen ist: Es war die einzige Möglichkeit, um nach 30 Jahren eine Ablösung eines sozialdemokratischen Regierungschefs, also einen normalen Wechsel in der Macht, von dem jede Demokratie lebt, zu erreichen. Bei einer weiteren Ausschließung der Freiheitlichen wäre die sozialdemokratische Regierungsführung garantiert gewesen. Wenn sich Österreich dem Druck gebeugt hätte, hätte das unter den nichtsozialistischen Wählern eine große Demokratieverdrossenheit und Frustration erzeugt. Wahrscheinlich hätte der solcherart bewirkte Protestdruck die FPÖ in die Nähe der absoluten Mehrheit gebracht, was nun im Fall der rasch abnützenden Regierungsarbeit nicht mehr zu erwarten ist.
14. Die EU-Länder müssen sich ferner fragen lassen, ob sie nicht gegen ein kleines Land viel leichtfertiger vorgegangen sind als sie etwa gegen ein großes vorgegangen wären oder zukünftig vorgehen werden. Die Hinweise, dass in Italien ja eine Wiederholung des Falls Haider bevorstehen könnte, ließen die meisten EU-Politiker kalt, obwohl Umberto Bossi von der Lega Nord viel aggressivere Sprüche als Haider macht.
15. Ebenso steht der schwere Vorwurf vor ihnen: Haben sie mit dem völlig unhaltbaren Vergleich Hitler-Haider, den zumindest manche aus der ja nicht begründeten EU-Aktion ableiten, nicht Grundlage für eine ganz gefährliche Trivialisierung Hitlers gelegt? Denn es besteht die Gefahr, dass neue, historisch ahnungslose Generationen nicht den offenbar beabsichtigten Schluss von Hitler auf Haider ziehen, sondern von dem ihnen bekannten und keineswegs gefährlich erscheinenden Haider auf den schon ins historische Dunkel rückenden Hitler schließen?
16. Die EU-Vierzehn haben jedenfalls der Union schwer geschadet. Denn in vielen Ländern, vor allem in den kleinen, wuchs im Gefolge der Sanktionen der Widerstand gegen ein weiteres Fortschreiten der Union zu mehr Supranationalität, gegen eine weitere Einschränkung des Einstimmigkeitsprinzips, wie es ja gerade in Zusammenhang mit der Erweiterung der Union angestrebt worden war. Viele Bürger in der EU, aber insbesondere in den Beitrittskandidatenstaaten, fragten sich: Wenn jetzt schon mit einem Land wie Österreich so umgesprungen wird, wie wird das erst werden, wenn die Union noch mehr Rechte hat? Vieles deutet darauf hin, dass die für das Fortbestehen der Einigungsdynamik notwendige Vertiefung der Union damit an einem Ende angekommen ist.
17. Diese Entwicklung hat bei vielen Österreichern eine lang anhaltende Entfremdung von der EU ausgelöst, weil sie überzeugt sind, dass ihr Land unfair behandelt worden ist.
18. Mit den Sanktionen ist aber auch die Vergangenheitsbewältigung ins Zwielficht geraten. Diese wird immer mehr zu einem billigen Instrument der Agitation, sofern sie nicht überhaupt nur noch zu einem formelhaften Ritual geworden ist, das immer weniger ans Gemüt einer jungen Generation rührt.
19. Ist Vergangenheitsbewältigung überhaupt möglich? Fast überall wird heute „die Vergangenheit“ nur als tagespolitische Waffe benutzt. Vor allem dort, wo Politiker und nicht nur Juristen oder faktenorientierte Historiker mit der Vergangenheit argumentieren, geht es nicht um den Wunsch, verstehen zu wollen und zu lernen, damit

vieles nie wieder passieren kann, sondern um Totschlagsargumente gegen politische Gegner. Man kann beispielsweise mit guten Argumenten für einen sehr milden, versöhnungsorientierten Umgang mit Verbrechen der Vergangenheit eintreten. Chile, Spanien, Südafrika scheinen gute Erfahrung in Hinblick auf den nationalen Zusammenhalt damit gemacht zu haben, dass sie keine langen Prozessserien veranstalten. Man kann auch im Sinne der moralischen Strenge sehr rigide mit der Vergangenheit umgehen und auch noch nach Jahrzehnten jedes bekannt werdende Delikt bestrafen. Es ist jedoch eine historische Katastrophe, wenn man manipulativ und selektiv mit der Vergangenheit umgeht:

- Wenn man bei parteipolitischen Freunden nachsichtig, bei anderen erbarmungslos ist,
- wenn man nationalsozialistische Verbrechen grundsätzlich anders behandelt als kommunistische (die im letzten Jahrzehnt fast total verdrängt worden sind),
- wenn man nicht nur Taten und Fakten verurteilt, sondern auch Meinungen,
- wenn die Vergangenheit als politisches Druckmittel verwendet wird, um aktuelle ökonomische Interessen zu verfolgen,
- wenn nicht unabhängige Richter, die stets nach objektiven Maßstäben zu suchen haben, sondern Politiker über die Vergangenheit urteilen, was, wie der gegenwärtige Fall Österreich zeigt, vor allem parteipolitische und Wahlinteressen in der Vordergrund treten lässt,
- wenn mit spitzen Fingern auf eine vielleicht ins Groteske verzerrte Vergangenheit anderer gezeigt wird, um damit von der eigenen Vergangenheit abzulenken, um sich damit selbst aus Taktik automatisch in die Rolle des Guten zu bringen,
- wenn sich der Umgang mit politischen Verbrechen der Vergangenheit je nach parteipolitischer Konjunktur um 180 Grad wandelt,
- wenn nicht juristisch nachprüfbare Fakten, sondern Vorurteile Gegenstand einer so genannten Vergangenheitsbewältigung sind, wenn es also sehr leicht ist, jemandem den Stempel Nazi oder Stasi-Agent anzuhängen, es jedoch für den Betroffenen kaum eine Chance gibt, diesen Stempel je wieder loszuwerden,
- oder wenn große Staaten gegenüber kleinen völlig ungerecht vorgehen: Das zeigt etwa auch das Beispiel der Schweiz, die in den letzten Jahren wegen ihrer restriktiven Aufnahme von Flüchtlingen während der NS-Zeit international an den Pranger gestellt worden ist, obwohl sie mehr Juden aufgenommen hat als die großen Vereinigten Staaten, die Flüchtlingsschiffe voller Juden nicht haben anlegen lassen und auch in ihren Konsulaten verzweifelten Juden zu Zehntausenden die Ausstellung von Visa verweigert haben.

Den Ausweg aus dem Sanktionendilemma hat die EU über „drei Weise“ gefunden. Diese waren zur genauen Erforschung der Realität in Österreich eingesetzt worden. (Ein halbes Jahr nach dem Urteil hat man sich durchgerungen, endlich auch den Sachverhalt zu erheben!) Ihr Bericht ist in vielem schludrig geblieben. Sie gaben jedoch (ohne eigentlich den Auftrag zu einer diesbezüglichen Empfehlung zu haben) den klaren Rat, die Sanktionen unverzüglich aufzuheben. Was die EU – nach einer kurzen Schrecksekunde in Paris – auch tat.

Der Bericht kommt nach übereinstimmender Ansicht von Europa-Juristen zum einzig möglichen Schluss, nämlich der Aufhebung der Sanktionen. In sich hält er aber einer wissenschaftlichen Nachprüfung nicht stand:

- Er setzt „fremdenfeindlich“ mit „nationalsozialistisch“ gleich.
- Er setzt die FPÖ mit in anderen Staaten existierenden Parteien gleich, die sich in wesentlichen Programmpunkten von der FPÖ unterscheiden
- Er macht Österreich als einzigen konkreten Punkt ausgerechnet die häufigen Ehrenbeleidigungsverfahren zum Vorwurf, die von der FPÖ angestrengt worden sind. Der Bericht rüttelt damit am Grundrecht, sich gegen auch nur vermeintliches Unrecht an ein unabhängiges Gericht wenden zu können.
- Der Bericht geht nicht auf die Besonderheit ein, dass in Österreich nationalsozialistische Wiederbetätigung als Meinungsdelikt ein Verbrechen ist. Damit ist der Vorwurf der Wiederbetätigung in Österreich ein ganz anderer als Dinge, die sonst Politikern vorgeworfen werden.
- Der Bericht listet Vorwürfe politischer (auch in der österreichischen Öffentlichkeit oft völlig unbekannter) regierungskritischer Vereine einfach auf, ohne ihnen inhaltlich in irgendeiner Weise nachgegangen zu sein. Die „drei Weisen“ nehmen damit die Vorwürfe gleichsam halb ernst. Sie waren ihnen gravierend genug, in den Bericht aufgenommen zu werden, aber nicht so ernst, dass man ihnen nachgegangen wäre. Ein extrem unbefriedigendes, inkonsequentes Verhalten.

Die EU hat nach der Entsorgung der Sanktionenkrise, die Europa ein halbes Jahr lang lahm gelegt hat, im Vertrag von Nizza versucht, die Lehren aus den Fehlern zu ziehen. Aber auch das ist völlig missglückt.

Die Initiative, Artikel sechs und sieben des EU-Vertrags zu ändern, ist eigentlich von Österreich ausgegangen, das eine an sich richtige Lehre aus der Sanktionenkrise zu ziehen vorgeschlagen hat: Die Verurteilung einer EU-Regierung dürfe nicht im politischen Ermessen der anderen Regierungen liegen, sondern müsse durch den unabhängigen EU-Gerichtshof nach objektiven Maßstäben und nach einem korrekten Verfahren überprüft werden können.

Geblichen ist, dass es nun ein genaues Verfahren für Sanktionen gibt – das Wichtigste, eine inhaltliche Überprüfung durch den EU-Gerichtshof, ist aber nicht möglich. Der kann nur die Einhaltung des formalen Weges bei der Sanktionensetzung überprüfen. Politisch ist der Weg zu Sanktionen nun sogar leichter: Nun können sogar von vier Fünfteln der Staaten Sanktionen verfügt werden – bis hin zu einer Suspendierung der Stimmrechte einer anderen Regierung. Überdies kann eine Rücknahme der Sanktionen dann ebenfalls nur mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Also, wenn mehr als die Hälfte der EU-Mitglieder zu dem Schluss kommen sollte, dass die Sanktionen ihre Rechtfertigung verloren hätten (oder von Anfang an nicht hatten), gehen die Sanktionen dennoch weiter.

EU-internes Mobbing ist dadurch nicht erschwert, sondern erleichtert worden. Regierungen lassen sich bekanntlich viel leichter von Medienhysterie und wechselnden Stimmungslagen unter Druck setzen als Gerichte. Und Österreich, das erste europäische Mobbing-Opfer, hat diese Entwicklung skurrilerweise sogar begrüßt.

Europa scheint nicht wirklich lernfähig zu sein. Auch wenn die Regierungen derzeit mit ganz wenigen Ausnahmen keinerlei Lust haben, eine Wiederholung der Sanktionenkrise zu erleben, so scheint mit dem neuen Artikel sieben doch eine gefährliche Lunte gelegt: Wenn wieder jemand zündelt, könnte die ganze Union in die Luft fliegen.

Dr. Andreas Unterberger
Chefredakteur „Die Presse“, Wien
Lehrbeauftragter an der Universität Wien für die Bereich
Politikwissenschaft – Außenpolitik