

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs (31. Juli 1992)

Legende: Am 31. Juli 1991 gibt die Europäische Kommission eine ausführliche positive Stellungnahme zum Beitrittsantrag Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften vor allem auf Grundlage einer Bilanz der wirtschaftlichen Lage des Landes ab.

Quelle: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. 1992, n° Sonderbeilage 4/1992. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Urheberrecht: (c) Europäische Union, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/stellungnahme_der_kommission_zum_beitrittsantrag_osterreichs_31_juli_1992-de-e22a3d78-7ef1-46e1-8dbb-f4db7c584fc4.html

Publication date: 23/10/2012

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Österreichs (31. Juli 1992)

Einführung

Am 17. Juli 1989 unterbreitete der österreichische Außenminister Alois Mock im Namen seiner Regierung dem Rat der Europäischen Gemeinschaften den Antrag seines Landes auf Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und zur Europäischen Atomgemeinschaft (EAG).

Die österreichische Regierung betont in ihren Schreiben vom 14. Juli 1989, daß Österreich bei seinem Beitrittsantrag von dem Grundsatz ausgeht, daß es seinen international anerkannten Status immerwährender Neutralität beibehält. In dem Schreiben heißt es hierzu: „Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.“

Der damalige Ratspräsident Roland Dumas erklärte in seinem Schreiben vom 17. Juli 1989 zur Bestätigung des Erhalts des Beitrittsantrags, daß der Rat die Erklärungen im Zusammenhang mit dem Status immerwährender Neutralität Österreichs zur Kenntnis genommen habe und „diese Frage von den zuständigen Instanzen der Gemeinschaft nach Maßgabe der geltenden institutionellen Vorschriften geprüft“ werde.

Am 28. Juli 1989 beschloß der Rat einstimmig, das Verfahren nach Artikel 98 EGKS-Vertrag, Artikel 237 EWG-Vertrag und Artikel 205 EAG-Vertrag einzuleiten. Bei dieser Gelegenheit erklärte der Rat: „... Diese Prüfung wird zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen der Einheitlichen Akte und insbesondere ihres Artikels 30 Absatz 5 durchgeführt.“

Während der Vorarbeiten zu ihrer Stellungnahme blieb die Kommission über die Mission Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und die Delegation der EG-Kommission für Österreich in Wien in enger Fühlung zu den österreichischen Behörden. Auf diese Weise konnten die Dienststellen der Kommission eine reichhaltige Dokumentation über die Verhältnisse in Österreich zusammentragen, die im übrigen dank der langjährigen engen Beziehungen zur Gemeinschaft bereits gut bekannt sind.

Teil 1

Allgemeines

Bisherige Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Österreich

Der im Juli 1989 gefaßte Beschluß Österreichs, einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft zu stellen, war der Kulminationspunkt einer Reihe von Schritten, die Österreich in den vergangenen 30 Jahren unternommen hat, um seine Beziehungen zur Gemeinschaft zu konkretisieren. Österreich hatte von Anfang an den Wunsch geäußert, am europäischen Aufbauwerk aktiv teilzunehmen. Dem 1961 gefaßten Beschluß, eine Assoziation mit der Gemeinschaft einzugehen, waren eine Reihe von für die Zukunft entscheidenden Ereignissen vorausgegangen.

Schon vor 1955, dem Jahr, in dem Österreich seine Souveränität wiedererlangte, hatte sich dieses Land die Idee der europäischen Zusammenarbeit zu eigen gemacht: Österreich beschloß, am Marshall-Plan teilzunehmen, und wurde so Gründungsmitglied der OEEC. 1956 trat Österreich dem Europarat bei.

Nachdem die Römischen Verträge in Kraft getreten und die Bemühungen um die Schaffung einer großen Freihandelszone 1958 gescheitert waren, gründete Österreich 1960 zusammen mit sechs anderen europäischen Ländern, die ebenfalls der OEEC angehörten, die Europäische Freihandelsassoziation.

Als 1961 einige EFTA-Länder einen ersten Anlauf nahmen, um der Gemeinschaft beizutreten, bemühten sich die neutralen Staaten der EFTA ebenfalls um „enge Beziehungen“ mit der Gemeinschaft, allerdings in Form einer Assoziation. Nur Österreich hielt an diesem Kurs fest und erneuerte 1963 seinen Antrag. Da die Wirtschaftsbeziehungen mit den Staaten der Gemeinschaft sehr intensiv waren, wurden 1965 Verhandlungen eingeleitet und bis 1967 fortgesetzt. Diesen Verhandlungen war zum einen aus Gründen, die in der Sache selbst lagen (vor allen Dingen wegen institutioneller Fragen), zum anderen aber auch wegen der damaligen allgemeinen politischen Situation kein Erfolg beschieden.

Die Aussicht auf eine Erweiterung der Gemeinschaft sowie die Tatsache, daß Österreich darauf angewiesen war, sich den Zugang zu seinen traditionellen Märkten zu sichern, führten 1969 zu Gesprächen über den Abschluß eines Abkommens sui generis (gestützt auf Artikel 113 und nicht mehr auf Artikel 238 EWG-Vertrag). Dieses Abkommen sui generis wurde durch ein globales Freihandelsabkommen ersetzt, das gleichzeitig mit Österreich und den anderen Staaten der EFTA ausgehandelt wurde und am 1. Januar 1973 in Kraft trat.

Dank dieses Interimsabkommens mit der Gemeinschaft, das drei Monate vor dem globalen Freihandelsabkommen in Kraft trat, kam Österreich für kurze Zeit (15 Monate) in den Genuß einer höheren anfänglichen Zollsenkung als die anderen EFTA-Partner. Der freie Warenverkehr im gewerblichen Bereich zwischen der Gemeinschaft und Österreich wurde im Juli 1977 realisiert¹.

Da die Beziehungen Österreichs zur Gemeinschaft bis Mitte der achtziger Jahre größtenteils von wirtschaftlichen und insbesondere von handelspolitischen Interessen geprägt waren, wurden die Verwirklichung des Binnenmarktes der Zwölf und die Aussicht auf eine Politische Union in Österreich als neue Herausforderung empfunden und lösten dort eine Diskussion über seine Zukunft in Europa aus. Seit 1986 vollzieht sich in Österreich als Antwort auf die Veränderungen in Europa eine politische Neuorientierung. Ziel der Österreichischen Außenpolitik ist seitdem gleichermaßen die Fortsetzung der Neutralitätspolitik und der gutnachbarlichen Beziehungen mit dem Westen und dem Osten sowie eine aktivere Annäherung an die Gemeinschaft, auf die besonderer Wert gelegt wird. Österreich wünscht, in den zukünftigen einheitlichen Markt integriert zu werden.

1987 fand diese Neuorientierung gegenüber der Gemeinschaft ihren Ausdruck in einer „globalen Annäherung“ Österreichs mit dem Ziel, ganz am Binnenmarkt der Zwölf teilnehmen zu können, ohne jedoch schon beitreten zu wollen. Da diese globale Annäherung nicht zu den erhofften Ergebnissen führte, entschied sich die österreichische Regierung im Lauf des Jahres 1988 für den Beitritt und stellte im Juli 1989 ihren Antrag auf Vollmitgliedschaft, allerdings unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Wahrung der österreichischen Neutralität.

Parallel zu dieser Entwicklung kam es auf pragmatischer Ebene zu einer zunehmenden Intensivierung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der EFTA insgesamt über den Rahmen der Freihandelsabkommen hinaus, vor allen Dingen seit der Luxemburger Erklärung des Jahres 1984. Dank des pragmatischen und punktuellen Ansatzes des „Luxemburger Prozesses“ konnte die Zusammenarbeit zwischen der EG und der EFTA in vielen Bereichen intensiviert werden.

Das Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts bis 1992 und die Befürchtungen der EFTA-Länder als wichtigster Handelspartner der Gemeinschaft, die Position ihrer Unternehmen könnte dadurch negativ beeinflusst werden, gaben schließlich den Anstoß dazu, gemeinsam nach einer Form umfassenderer und besser strukturierter Beziehungen zu suchen: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) soll nun die Realisierung der vier Freiheiten (freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Freizügigkeit des Personenverkehrs) und eine stärkere Beteiligung an den horizontalen und flankierenden Politiken der Gemeinschaft ermöglichen.

Die Geschichte der Beziehungen zwischen Österreich und der Gemeinschaft in den letzten 30 Jahren zeigt, daß die österreichische Regierung immer wieder Initiativen zur Gestaltung der Beziehungen zur Gemeinschaft ergriffen hat, die zwar nicht immer von Erfolg gekrönt waren, aber dennoch Zeichen setzten

und wichtige Folgen auch für andere Länder hatten.

In der Entscheidung, sich endgültig der europäischen Integration zuzuwenden, kommt Österreichs Wille zum Ausdruck, sein Schicksal mit einer Gemeinschaft zu verbinden, die heute wirtschaftlich immer stärker integriert ist und einen Wandel ihrer politischen Strukturen erfährt. Diese Hinwendung erfolgte zu einem Zeitpunkt, da der völlige Zusammenbruch der Systeme in Mittel- und Osteuropa noch nicht in vollem Umfang vorherzusehen war.

Heute erscheint Österreichs Beitrittsantrag in einem völlig veränderten Kontext, in Europa ebenso wie in der ganzen Welt.

Die österreichische Wirtschaft und die Gemeinschaft

Im Kreis der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wäre Österreich eine Wirtschaftsmacht mittlerer Größe² und würde zu den stabilsten und wirtschaftlich stärksten zählen. Angesichts der hohen Konvergenz zwischen der österreichischen Wirtschaft und der Wirtschaft der Gemeinschaft wird dieses Land in jeder Hinsicht an den großen Gemeinschaftsprojekten teilnehmen können, an der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion ebenso wie an der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts. Dafür müßten nicht einmal die bisherigen Wirtschaftspolitiken grundlegend geändert werden.

1. Die österreichische Wirtschaft floriert und expandiert. Die gesamtwirtschaftliche Lage ist ausgewogen. Die Inflationsrate verläuft seit langem ähnlich wie die günstigsten Inflationsraten in der Gemeinschaft und ist weiterhin niedrig. Zwischen 1986 und 1990 stiegen die Preise für den privaten Konsum durchschnittlich um kaum mehr als 2% pro Jahr an; damit liegt die Preissteigerungsrate unter dem Wert, den die seit Beginn am Wechselkursmechanismus des EWS teilnehmenden Länder durchschnittlich verzeichnet haben. Zwar kam es 1990 unter dem Einfluß einer angespannten Kapazitätslage, höherer Lohnkosten und des zeitweiligen Anstiegs des Erdölpreises zu einem leichten Anstieg der Inflation. Jedoch dürfte in den kommenden zwei Jahren die Zunahme der Arbeitslosigkeit für mäßige Lohnerhöhungen sorgen, so daß sich die Inflationsrate mit etwa 3% auf einem Niveau halten wird, das einer weiteren Stabilisierung des Wechselkurses des Schillings nicht entgegensteht. Das staatliche Defizit ist relativ niedrig, die öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum BIP lag durchgängig unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt, und die Zahlungsbilanz ist beinahe ausgeglichen.

2. Darüber hinaus gelang es in den letzten Jahren dank eines breiten sozialen Konsenses und eines kooperativen Konzepts in der Lohnpolitik, das Ziel der wirtschaftlichen Stabilität mit sehr erfreulichen Wachstums- und Beschäftigungszahlen in Einklang zu bringen. Der durchschnittliche Lebensstandard der Österreicher liegt über dem Gemeinschaftsdurchschnitt, und die Arbeitslosenquote ist seit langem relativ niedrig. Der langsame Aufschwung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, in der das BIP durchschnittlich um 2% pro Jahr zunahm, führte schließlich zu einer Phase außergewöhnlich dynamischen wirtschaftlichen Wachstums.

Zwischen 1986 und 1990 wuchs das BIP im Jahresdurchschnitt um 3%, 1989 und 1990 lag der Anstieg sogar bei 4% oder darüber. Die österreichische Wirtschaft verzeichnete vor allen Dingen eine deutliche Zunahme der Exporte in die Gemeinschaft, insbesondere nach Deutschland. Allerdings trug auch die sehr günstige Entwicklung der grundlegenden binnenwirtschaftlichen Faktoren, vor allen Dingen die niedrige Inflation, der Rückgang der realen Lohnstückkosten und die Verringerung des staatlichen Haushaltsdefizits, zur deutlichen Beschleunigung der Investitionstätigkeit bei.

Die Beschäftigung nahm gleichzeitig mit dem Wirtschaftsaufschwung spürbar zu. Wegen des Zustroms ausländischer Arbeitnehmer, vor allen Dingen aus den Ländern Südosteuropas, erhöhte sich die Arbeitslosenquote allerdings weiterhin. Nach der österreichischen Definition (gemeldete Arbeitslose) stieg sie von 2% im Jahr 1987 auf 5% im Jahr 1990 an und liegt damit immer noch deutlich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt. In der Tat kam ein beachtlicher und wachsender Teil der neugeschaffenen

Arbeitsplätze (1990: 76%) den ausländischen Arbeitnehmern zugute.

3. Diese sehr ausgewogene Dosierung der makroökonomischen Politiken hat weitgehend zu den guten Ergebnissen der österreichischen Wirtschaft beigetragen. Im Bereich der Währungspolitik schuf die Bindung des Schillings an die DM den notwendigen Rahmen für die Stabilisierung der wirtschaftlichen Eckdaten und hatte beträchtliche Auswirkungen auf die anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik. Der Unterschied der Kapitalmarktzinsen im Vergleich zur DM, ein zuverlässiger Indikator für das bestehende Risiko, betrug praktisch niemals mehr als einen Prozentpunkt und verschwand in den letzten Monaten sogar völlig. Außerdem konnte der Wechselkurs des Schillings vor allen Dingen gegenüber den Ländern des EWS dank der stabilen Wechselkursrelation zur DM (und damit indirekt zu den Währungen der anderen Länder des EWS) dauerhaft stabilisiert werden.

Die Haushaltspolitik trug in den letzten vier Jahren beträchtlich dazu bei, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die Glaubwürdigkeit der angestrebten Veränderungen zu erhalten. Die Konsolidierungsbemühungen galten zunächst der Reduzierung des staatlichen Defizits und der Beschneidung der öffentlichen Ausgaben. Ihr Anteil am BIP ging ab 1987 zurück, liegt aber immer noch über dem Gemeinschaftsdurchschnitt. Diese Konsolidierungsbemühungen betrafen auch die Senkung und Vereinfachung der direkten Besteuerung der natürlichen Personen und der Unternehmen. Sie müssen allerdings insbesondere im Bereich der Ausgabenpolitik weiterhin fortgesetzt werden. Einerseits besteht die Gefahr eines Abflauens der Konjunktur in dem Maße, wie die positiven Auswirkungen der deutschen Vereinigung auf die österreichischen Ausfuhren nachlassen, was den Anstieg der Steuereinnahmen bremsen und eine „automatische“ Zunahme der Transferleistungen nach sich ziehen könnte. Andererseits wäre der schon jetzt spürbare Druck, die Mehrwertsteuersätze zu senken, die in Österreich höher sind als in den meisten Länder der Gemeinschaft, nach dem Beitritt noch größer. Eine disziplinierte Ausgabenpolitik müßte es ermöglichen, die Drosselung der öffentlichen Verschuldung und die Senkung der Gesamtsteuerbelastung, die in Österreich relativ hoch ist, miteinander in Einklang zu bringen.

4. Die Lohnpolitik spielt in Österreich die Ausgewogenheit des wirtschaftspolitischen Instrumentariums eine wichtige Rolle. Im Prinzip wird die Autonomie der Sozialpartner nicht in Frage gestellt. Jedoch gibt das gesetzlich verankerte Forum aus Regierungsvertretern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in dem praktisch die Leitlinien der gesamten Wirtschaftspolitik erörtert werden, den Lohnverhandlungen einen entscheidenden Impuls und trägt maßgeblich zu dem in Österreich besonders breiten sozialen Konsens bei. Im übrigen können Tarifverhandlungen, die im allgemeinen für alle Unternehmen einer Branche gelten, nur mit der Zustimmung der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“ eingeleitet werden. Diese Kommission greift zwar nicht direkt in die Verhandlungen ein, doch beeinflussen ihre Entscheidungen deren Inhalt ganz offensichtlich.

Die für österreichische Verhältnisse weiterhin relativ hohe Arbeitslosenquote bleibt für die Lohnpolitik eine Herausforderung. Der Zustrom weniger gut integrierter Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt, die Zunahme der Schwarzarbeit und die Verdrängung österreichischer Arbeitnehmer durch Einwanderer veranlaßten die österreichische Regierung dazu, administrative Maßnahmen; zu ergreifen, um die Einstellung von ausländischen Arbeitnehmern einzuschränken. Da die dynamische Schaffung neuer Arbeitsplätze mit einer starken Einwanderung und einem Anstieg der Arbeitslosenquote einherging, einem Anstieg der Arbeitslosenquote einherging, müßte zur Erreichung einer ausgeglichenen Arbeitsmarktlage sowohl hinsichtlich der Lohnentwicklung als auch der Anpassungsfähigkeit und der beruflichen Bildung die bisherige Politik überprüft werden.

5. Im Bereich der *Strukturpolitik* müssen die Bemühungen um eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit und eine höhere Produktivität fortgesetzt werden. Denn Fehlentwicklungen aufgrund mangelnder struktureller Flexibilität könnten auf Dauer die unbestritten positive gesamtwirtschaftliche Lage Österreichs in Frage stellen. Die österreichische Wirtschaft läßt berufsständische Tendenzen erkennen, die vom Einfluß starker Interessenverbände herrühren: diese profitieren von Sonderregelungen, die ihnen im Lauf der Jahre eingeräumt wurden. Die meisten dieser Regelungen beschränken vor allem im Dienstleistungsbereich die Ausübung bestimmter Tätigkeiten und verhindern so zusätzlichen Wettbewerb.

Die auf diese Weise geschützten Sektoren (vor allem Verkehrs- und Telekommunikationswesen, Banken und Versicherungen) arbeiten nicht sehr produktiv. Mangelnde Flexibilität läßt sich im übrigen auch im Bereich des Handels feststellen. Sie wirkt sich besonders auf die Preise für Konsumgüter, aber auch für Investitionsgüter aus, die höher sind als in vergleichbaren Nachbarländern.

All diese Schwächen bedeuten für die gesamte österreichische Bevölkerung einen Wohlstandsverlust, auch wenn einige Sektoren daraus einen spezifischen Vorteil ziehen. Sie gefährden außerdem die Wettbewerbsfähigkeit jener Sektoren, die der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt sind. Unter diesen Umständen müßte der Beitritt Österreichs zur Gemeinschaft den bereits begonnenen Strukturreformen einen neuen Impuls geben und wäre gleichzeitig eine weitere Gewähr für ihren Erfolg.

6. Österreichs Außenhandel beschränkt sich weitgehend auf Europa und ist Spiegelbild seiner geographisch und historisch bedingten Beziehungen mit seinen Nachbarn. Somit kann man im Bereich des Handels die Integration Österreichs in die Gemeinschaft als längst vollzogen ansehen. Die Handelsbeziehungen zwischen Österreich und der Gemeinschaft und vor allen Dingen mit bestimmten Mitgliedsländern waren immer sehr eng. Der Warenverkehr hat eine Größenordnung erreicht, die den innergemeinschaftlichen Handel der meisten Mitgliedstaaten bei weitem übersteigt. Als wichtigster Handelspartner liefert die Gemeinschaft 68% aller österreichischen Einfuhren und nimmt 65% aller österreichischen Ausfuhren ab. Im Handel zwischen der EG und Österreich steht Deutschland traditionell an erster Stelle, gefolgt von Italien.

Für die Gemeinschaft ist Österreich wegen der Dimension seiner Volkswirtschaft naturgemäß ein weniger gewichtiger Partner, auf den nur 4,5% der gemeinschaftlichen Einfuhren und 6,5% der gemeinschaftlichen Ausfuhren entfallen. Dennoch gehört Österreich zu ihren bedeutendsten Handelspartnern: In den letzten Jahren (1986—1990) war Österreich, der fünftgrößte Lieferant (nach, den USA, Japan, der Schweiz und Schweden) und der drittgrößte Abnehmer von Gemeinschaftsexporten (nach den USA und der Schweiz und noch vor Schweden und Japan).

Der traditionelle Handelsbilanzüberschuß zugunsten der Gemeinschaft erreichte in den letzten Jahren 6 Mrd ECU. Dies ist das größte österreichische Handelsdefizit, es ist viermal so groß wie das Defizit gegenüber Japan.

Der Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und Österreich weist viele Gemeinsamkeiten auf. Im wesentlichen werden gewerbliche Waren gehandelt.

Die Gemeinschaft liefert fast drei Viertel der österreichischen Hinfuhren von gewerblichen Waren und mehr als die Hälfte der Importe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Zwar sind die österreichischen Exporte in etwas geringerer Masse auf die Gemeinschaft konzentriert, doch gehen immerhin 65% der gewerblichen Waren und mehr als 60% der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in die Gemeinschaft.

Bei den gewerblichen Waren werden zwischen der Gemeinschaft und Österreich vor allen Dingen Fahrzeuge, Maschinen, Eisen- und Stahlerzeugnisse, Chemieprodukte, Textilwaren und Bekleidung gehandelt. Im übrigen kommen 77% der nach Österreich ein geführten Autos aus der Gemeinschaft. Andererseits gehen 70% der österreichischen Ausfuhren von Papiererzeugnissen in die Gemeinschaft.

Was die übrigen wichtigen Handelspartner Österreichs anbelangt, so ist festzuhalten, daß der Handel mit dem Ländern Mittel- und Osteuropas die gleiche Größenordnung hat wie der mit allen EFTA-Partnern zusammen. Mehr als 10% der österreichischen Exporte gehen in die EFTA-Länder, und 7% der Importe kommen aus dieser Freihandelszone, wobei die Schweiz und Schweden die wichtigsten Partner sind.

Verglichen mit anderen Industrieländern ist der Stellenwert der Länder Mittel- und Osteuropas (darunter die UdSSR und Jugoslawien) im österreichischen Außenhandel relativ hoch. 1990³ gingen mehr als 10% der österreichischen Ausfuhren in diese Länder, die ihrerseits fast 7% der Importe lieferten; der wichtigste Partner ist die UdSSR, gefolgt von Ungarn, der CSFR, Jugoslawien und Polen. Im Vergleich dazu haben die Länder Mittel- und Osteuropas einen durchschnittlichen Anteil von 8% an den Ein- und Ausfuhren der Gemeinschaft.

Die wichtigsten außereuropäischen Abnehmer für österreichische Ausfuhren sind die USA (3,2%) und Japan (1,6%), die ihrerseits 3,6% bzw. 4,5% der österreichischen Einfuhren liefern.

Binnenmarkt und Europäischer Wirtschaftsraum

Der Beschluß der Gemeinschaft, bis zum 1. Januar 1993 den Binnenmarkt zu vollenden, hat sich von Anfang an entscheidend auf die Beziehungen EG—EFTA ausgewirkt. Bereits in der Luxemburger Erklärung vom April 1984 hatten die Minister der EG und der EFTA ihrem Wunsch Ausdruck verliehen, die Zusammenarbeit im Rahmen der Freihandelsabkommen und über diesen hinaus zu vertiefen und auszuweiten, wobei die besondere Relevanz der Bemühungen der Gemeinschaft um Ausbau ihres Binnenmarktes für die Beziehungen EG—EFTA anerkannt wurde.

Allmählich wurde es jedoch beiden Seiten klar, daß eine stärker strukturierte Beziehung erforderlich war, um die Zusammenarbeit parallel zur Vollendung des Binnenmarktes der Gemeinschaft zu konsolidieren und zu verstärken.

Daher hat Österreich neben seinen Beitrittsdemarchen gemeinsam mit seinen EFTA-Partnern auch aktiv an den Verhandlungen mit der Gemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) teilgenommen. Nach dem EWR-Abkommen, das am 1. Januar 1993 in Kraft treten soll, würden praktisch die gesamten binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in ihrer Substanz in den EFTA-Staaten gelten (in einigen Fällen nach einer Übergangszeit von normalerweise nicht mehr als zwei Jahren).

Österreich wird also dann bereits einen Großteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes zu übernehmen haben, den es später als neuer Mitgliedstaat insgesamt übernehmen muß. Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Freizügigkeit, die Vorschriften im Bereich der Sozialpolitik, des Umweltschutzes, des Gesellschaftsrechts, des Verbraucherschutzes und der Wettbewerbsregeln.

In den Beitrittsverhandlungen mußten demnach hauptsächlich die übrigen Bereiche des Gemeinschaftsrechts behandelt werden, d.h. in erster Linie die Landwirtschaft, die Außenbeziehungen, Institutionen und Haushalt sowie die Frage des alpenquerenden Straßenverkehrs. In dieser Stellungnahme werden folglich vorwiegend diese letzteren Fragen behandelt.

Auswirkungen des Beitritts

Gewerbliche Wirtschaft

In Anbetracht der bis zu einem wesentlichen Grad bereits erfolgten Integration der gewerblichen Wirtschaft Österreichs und der Gemeinschaft sollte die Einbeziehung der österreichischen Industrie in den Binnenmarkt der EG insgesamt gesehen trotz gewisser punktueller Probleme ohne größere strukturelle Schwierigkeiten ablaufen, um so mehr, als das gesamtwirtschaftliche Umfeld nach wie vor günstig ist.

Da seit 1973 ein Freihandelsabkommen in Kraft ist, konnten die Verantwortlichen der österreichischen Industrie und der EG-Industrie bereits ausgedehnte Erfahrungen im Bereich des Wettbewerbs und der Zusammenarbeit sammeln. Die Konvergenz der Industriestrukturen wurde ferner durch zwei Faktoren beschleunigt: die Umstrukturierung und die Privatisierung. Dieser Prozeß wird durch das Inkrafttreten des EWR-Abkommens am 1. Januar 1993 weitere Impulse erhalten.

Mitte der achtziger Jahre fand eine intensive Umstrukturierung statt, die insbesondere in der Grundstoffindustrie (Eisen und Stahl, Papier, NE-Metalle und Chemikalien) noch nicht abgeschlossen ist; dadurch kam es zu wesentlichen Verbesserungen der Produktivität und der finanziellen Leistungsfähigkeit

(unter dem die Strukturanpassung begünstigende Einfluß der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur). Die Produktions- und Beschäftigungszahlen, vor allem aber in dynamischer Sicht die Investitionstrends, veranschaulichen diesen Prozeß. In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nahmen die Investitionen stärker zu als das BIP und erreichten 1990 24% des BIP; dabei handelte es sich überwiegend um Rationalisierungsinvestitionen in Krisensektoren. Erst in jüngster Zeit verlagerten sich die Investitionen von der Strukturanpassung auf die Kapazitätssteigerung.

Die Eingriffe der *öffentlichen Hand* waren in der Vergangenheit ein Schlüsselement der österreichischen Industriepolitik, nicht nur durch den Einfluß der staatlichen Unternehmen und der staatlich kontrollierten Banken, sondern auch durch staatliche Beihilfen und Regelungen. Hier ist zur Zeit eine merkliche Tendenzwende mit einer Verringerung der staatlichen Beihilfen, Privatisierungsmaßnahmen, Betonung horizontaler Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Deregulierung zu beobachten. Die *Teilprivatisierung* und umfassende Umstrukturierung der Holding OIAG⁴ macht rasche Fortschritte und hat bereits 1989 nach jahrelangen roten Zahlen zu einem positiven Betriebsergebnis geführt. Auch die Privatisierung von zwei führenden österreichischen Banken — Kreditanstalt-Bankverein und Österreichische Länderbank AG — ist im Gange. Dennoch ist die österreichische Volkswirtschaft nach wie vor eine der am stärksten regulierten in der OECD, wobei institutionelle Faktoren (insbesondere die Gewerbeordnung und das Kammersystem) ebenso eine Rolle spielen wie das Verhalten der Marktteilnehmer, das in einzelnen Sektoren Marktzugang und Tätigkeiten erschwert.

Eine erste Analyse der von Österreich vorgenommenen Eigenbewertung der geltenden Rechtsvorschriften und ihrer Vereinbarkeit mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich des Binnenmarktes deutet daraufhin, daß Österreich bereit und willens ist, bis zum 1. Januar 1993 in Übereinstimmung mit den voraussichtlichen Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen den größten Teil der einschlägigen Vorschriften zu übernehmen. Es dürfte nur wenige Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel geben, insbesondere im Automobilsektor, so daß in einigen Fällen eine Übergangszeit erforderlich sein wird.

Trotz der starken Integration der gewerblichen Wirtschaft Österreichs und der Gemeinschaft sind nichtsdestoweniger gewisse Probleme zu erwarten (z.B. betreffend staatliche Beihilfen für Stahl und Automobile, Verzögerungen bei der Umstrukturierung der Stahlindustrie, Kapazitätsaufstockung in Sektoren, die auf EG-Ebene bereits unter Überkapazitäten leiden), so daß im Falle des Beitritts die Disparitäten schrittweise korrigiert werden müßten.

Land- und Forstwirtschaft

Wirtschaftlich und sozial weist die österreichische Landwirtschaft viele Berührungspunkte mit der Landwirtschaft der EG auf. Bereits Anfang der sechziger Jahre entschied sich Österreich denn auch ausdrücklich dafür, seine Agrarpolitik mit derjenigen der Gemeinschaft zu synchronisieren. Folglich dürfte die Anpassung Österreichs an die Gemeinsame Agrarpolitik grundsätzlich ohne Schwierigkeiten verlaufen.

Dennoch sind aufgrund gewisser Neuerungen in der österreichischen Agrarpolitik der achtziger Jahre einige gewichtige Unterschiede zur GAP zu signalisieren: So wurde z.B. für die heimische Produktion durch Marktregeln und eine entsprechende Preispolitik ein höheres Schutzniveau geschaffen, und soziale, regionale, ökologische und andere Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft erhalten eine verhältnismäßig stärkere finanzielle Unterstützung (aufgrund der sogenannten „ökosozialen Agrarpolitik“, die 1987 auf den Weg gebracht wurde).

Trotz der Berührungspunkte im Grundsätzlichen weichen die in Österreich geltenden Preisstützungs- und Marktregelungssysteme von der GAP ab, wodurch eine Anpassung der österreichischen Politiken notwendig wird. Insbesondere die derzeit in Österreich üblichen hohen Erzeugerbeihilfen wird man in möglichst kurzer Zeit auf EG-Niveau herunterschrauben müssen.

Die österreichische Landwirtschaft wird also Preiseinbußen hinnehmen müssen, doch gleichzeitig sind auch Rückgänge der Produktionskosten zu erwarten, für die entweder eine veränderte Besteuerung oder durch den

europäischen Wettbewerb verursachte Preissenkungen zu auslösenden Faktoren werden können. Es ist jedoch daran zu erinnern, daß der Rückgang des BIP in einem Sektor noch nicht automatisch einen vergleichbaren Rückgang der bäuerlichen Einkommen bedeutet. Was das Produktionsniveau anbelangt, so ist nach österreichischen Schätzungen von einem Rückgang in der Getreide-, Schweinefleisch- und Geflügelproduktion, bei Rindfleisch dagegen von einem Produktionszuwachs auszugehen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird jedoch jeder Versuch einer detaillierten Erfassung des eventuellen Anpassungsbedarfs und der möglichen Auswirkungen des Beitritts auf die Landwirtschaft dadurch erheblich erschwert, daß die EG selbst auf einen agrar-politischen Kurswandel sinnt, durch den nicht nur die bedeutenden Märkte, sondern auch einzelne Instrumente der Struktur-, Umwelt- und Forstpolitik berührt werden. Am 9. Juli 1991 hat die Kommission eine Mitteilung an Rat und Europaparlament zu dieser Themenstellung [KOM(91) 258 endg.] verabschiedet. Eine Überprüfung der EG-Politik entsprechend den Leitlinien des Kommissionsvorschlags könnte dazu führen, daß man in der Frage der erforderlichen Anpassungen der österreichischen Agrarpolitik zu einer veränderten Einschätzung gelangt.

Bezogen auf den Außenhandel, ist zu sagen, daß das österreichische System des Zollschatzes und der Exportsubventionierung zwar im allgemeinen auch in direktem Zusammenhang zu der Höhe der inländischen Subventionen steht, aber mehr noch durch Inlandsbedarf und Inlandsüberschüsse bedingt ist. Generell dürfte die Anpassung aber ohne größere Schwierigkeiten vonstatten gehen. Da die EG Österreichs größter Handelspartner ist, wird der Beitritt aller Wahrscheinlichkeit nach sowohl Österreich als auch der EG zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen bringen.

In Österreich ist die Gesetzgebung für die Bereiche Veterinärmedizin und Pflanzenschutz sehr fortgeschritten, wenn sie sich auch in Teilen vom EG-Recht unterscheidet. Eine rasche Angleichung des österreichischen Rechts an die Gemeinschaftsvorschriften ist erstrebenswert. Mit großen Hindernissen ist auch hier nicht zu rechnen, da ein Teil der Anpassung bereits durch das EWR-Abkommen vorweggenommen wird.

Die zahlreichen österreichischen Vorschriften zu den struktur-, sozial- und umweltpolitischen Belangen der Landwirtschaft haben auch in der EG ihre Entsprechungen, wodurch nur geringfügige Änderungen anfallen.

Vom Beitritt Österreichs sind keine nachhaltigen Belastungen für einzelne EG-Märkte zu erwarten, da die österreichische Produktion dem Volumen nach im Vergleich zur EG relativ bescheiden ausfällt; das wird sich wohl selbst dann nicht ändern, wenn der österreichische Selbstversorgungsgrad bei einzelnen Erzeugnissen auch nach der Anpassung der Produktion an das EG-Preisniveau noch über 100% liegen sollte.

Denkbar ist dagegen, daß gegenwärtige regionale Handelsströme zwischen Österreich und unmittelbar angrenzenden Gebieten der Gemeinschaft berührt werden. Hier könnte eine regionale Anpassung Abhilfe schaffen.

Verkehr

Der Verkehr ist sowohl für die Gemeinschaft als auch für Österreich ein wirtschaftlich und politisch bedeutsamer Faktor.

Wegen seiner geographischen Lage zwischen Mitgliedstaaten und der restriktiven Politik der Schweiz ist Österreich für die Gemeinschaft zum wichtigsten Transitland geworden [an der Spitze steht mit 17 666 451 t im Jahr 1988 der Gütertransitverkehr durch Österreich bei Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, gefolgt vom Güterverkehr zwischen einem Mitgliedstaat der EG und einem Drittland (4 947 551 t) und dem Güterverkehr zwischen Drittländern (244 878 t)].

Die österreichischen Regierungsstellen haben sich grundsätzlich stets bemüht, die Rolle zu spielen, die Österreich als Transitland im Herzen Europas zukommt. Dies wird belegt durch den Bau der ersten alpenquerenden Autobahn (die 1972 fertiggestellte Inntal-Brenner-Autobahn), den Ausbau der

Eisenbahninfrastruktur und die Bezuschussung der Eisenbahntarife im Rahmen des kombinierten Verkehrs Schiene-Straße. Angesichts einer sehr starken Zunahme des Straßentransitverkehrs, der sich in 15 Jahren vervierfacht hat, und eines wachsenden Widerstands der Bevölkerung, die im Einzugsgebiet der Transitautobahnen und insbesondere der Brenner-Autobahn lebt, ist die österreichische Regierung dann zu einer sehr restriktiven Politik im Straßentransitverkehr übergegangen und hat eine Anzahl unilateraler Praktiken und Maßnahmen eingeführt; zu nennen sind die Weigerung, die Quoten für den Straßentransit zu erhöhen, und die Absicht, die Beschränkungen auf Länder auszudehnen, für die sie bis jetzt keine Geltung hatten (Belgien, Dänemark), ferner die Erhöhung der Benutzungsgebühren auf den Transitstraßen oder auch das teilweise verhängte Nachtfahrverbot.

Zur Regulierung des Transitverkehrs durch sein Hoheitsgebiet bedient sich Österreich dirigistischer Maßnahmen, um die freie Wahl des Verkehrsträgers durch den Benutzer einzuschränken. So verfolgt die österreichische Politik in bezug auf den Straßentransitverkehr der Gemeinschaft drei Ziele:

1. Der wegen der restriktiven Maßnahmen der Schweiz nach Österreich umgeleitete Straßenverkehr soll wieder in die Schweiz zurückverlagert werden.
2. Der kombinierte Verkehr soll stärker zum Einsatz kommen (Verlagerung des Straßenverkehrs auf die Schiene, um die Umwelt zu schützen).
3. Der verbleibende Straßenverkehr muß mit den Belangen des Umweltschutzes und der Erhaltung der natürlichen Umwelt vereinbar sein.
4. In den Verhandlungen über Verkehrsfragen, die die Kommission (auf der Grundlage der Verhandlungsdirektiven des Rates von Dezember 1987 und 1988) geführt hat, um eine Transitregelung zu schaffen, die mit den Anforderungen des Binnenmarktes kompatibel ist, und in den Verhandlungen über den

EWK hat es Österreich bisher abgelehnt, den Besitzstand der Gemeinschaft in folgenden Bereichen zu übernehmen: Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen im Straßenverkehr, Gewichte und Abmessungen von Kraftfahrzeugen und Abschaffung der Grenzkontrollen und -formalitäten.

Innerhalb der Gemeinschaft wird der Begriff des Transitverkehrs bei Vollendung des Binnenmarktes seine Bedeutung verlieren. Wie jeder andere internationale Straßenverkehr wird der Transitverkehr nach 1992 frei von jeder mengenmäßigen Beschränkung sein. Die technischen Vorschriften und Umweltschutznormen sind auf Gemeinschaftsebene bereits harmonisiert.

Dies bedeutet, daß Österreich im Falle eines Beitritts seine restriktive Politik im Bereich des innergemeinschaftlichen Straßenverkehrs aufgeben und den Besitzstand der Gemeinschaft übernehmen müßte.

Selbst wenn zum Abschluß der zuvor erwähnten Verhandlungen ein Abkommen (über den von der österreichischen Regierung zugelassenen Verschmutzungsgrad) geschlossen würde, wäre dieses mit dem Besitzstand der Gemeinschaft unvereinbar und könnte nur vorläufigen Charakter haben.

Allgemein kann man annehmen, daß im Bereich des Verkehrs der Beitritt Österreichs für die Gemeinschaft größere Schwierigkeiten bereiten wird als die früheren Beitritte. Es ist zu erwarten, daß es in den Beitrittsverhandlungen in der Frage des Transitverkehrs zwischen Mitgliedstaaten durch Österreich harte Auseinandersetzungen geben wird.

Auswärtige Beziehungen

Von dem Augenblick an, da Österreich der Gemeinschaft beitrifft, übernimmt es den Gemeinsamen Zolltarif (vgl. dazu das Kapitel Zollunion), die gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern und sämtliche Abkommen, die die Gemeinschaft mit Drittländern geschlossen hat.

Mit Übernahme der gemeinsamen Handelspolitik treten für den österreichischen Außenhandel alle grundlegenden Bestimmungen des Römischen Vertrags (insbesondere Artikel 113 EWG-Vertrag und der außenhandelsrelevante gemeinsame Besitzstand der Gemeinschaft in Kraft, wobei es sich im einzelnen um folgende Regelungen handelt:

- gemeinsame Einfuhrregelung (einschließlich der besonderen Vereinbarungen für den Handel mit Staatshandelsländern und China)⁵;
- Regelungen zum Schutz gegen gedumpte oder subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gehörenden Ländern⁶;
- gemeinsame Ausfuhrregelung ⁷;
- das sogenannte Neue handelspolitische Instrument ⁸;
- Regelung zum Verbot der Einfuhren von nachgeahmten Waren ⁹;
- das Allgemeine Präferenzsystem der Gemeinschaft für den Handel mit Entwicklungsländern.

Alle derzeit von Österreich angewandten handelspolitischen Instrumente und Maßnahmen müssen angepaßt bzw. aufgehoben werden, damit die österreichischen Regelungen mit den Verpflichtungen in Einklang gebracht werden, die dem Land aus dem genannten gemeinsamen Besitzstand der Gemeinschaft erwachsen. In Anbetracht der bereits weitgehenden Liberalisierung seines Handels mit gewerblichen Waren wird Österreich kaum nennenswerte Schwierigkeiten haben, diesen Verpflichtungen nachzukommen.

Zu den von Österreich zu übernehmenden Abkommen zählen in erster Linie die Gemeinschaftsabkommen mit den (restlichen) EFTA-Ländern, die Europa Abkommen mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa, die Mittelmeer abkommen und das Abkommen von Lomé. Ernste Schwierigkeiten sind auch hier für keine der beteiligten Parteien zu erwarten. In bestimmten Fällen konnte sich die Gemeinschaft dagegen gezwungen sehen, zwecks Berücksichtigung des Beitritts Österreichs bestehende Abkommen mit einigen Partnern neu auszuhandeln und nötigenfalls technische Anpassungen vorzunehmen oder Übergangszeiten einzuführen (z.B. im Zusammenhang mit dem EWR-Abkommen, den bilateralen Textilabkommen oder bestimmten Präferenzabkommen mit .Drittländern).

Im Zusammenhang mit den bilateralen Textilhandelsabkommen, die im Rahmen der Multifaservereinbarung geschlossen wurden, kann durch den Beitritt zunächst der Fall eintreten, daß sich das Beschränkungs-niveau für Drittlandsexporte nach Österreich erhöht, da die derzeitigen Abkommen der Gemeinschaft einen größeren geographischen Geltungsbereich haben und eine breitere Produktpalette umfassen. Es ist jedoch in Anbetracht des in Aussicht genommenen Zeitplans ebenso denkbar, daß sowohl die EG als auch Österreich bereits auf den Ergebnissen der Uruguay-Runde werden aufbauen können. Ferner wird es, da Österreich mit dem Beitritt den Gemeinsamen Zolltarif übernimmt, zu einem Abbau des gegenwärtigen hohen Zollschatzes für Textilien kommen. Das im Falle des Beitritts zu erwartende globale Schutzniveau könnte tatsächlich durchaus niedriger ausfallen, als man auf den ersten Blick hin annehmen mag, und dürfte bei fortschreitender Integration weiter sinken. Jeder effektiven Erhöhung des Schutzniveaus wird ein Ausgleich durch Anhebung der Höchstmengen gegenüberstehen müssen, damit die traditionellen Handelsströme zwischen Österreich und den jeweiligen Drittländern erhalten bleiben.

Österreichs Mitgliedschaft in der Gemeinschaft schließt auch den Beitritt zum Lomé-Abkommen ein. Das bedeutet natürlich, daß Österreich dann zu dem Teil des Gemeinschaftshaushalts beitragen muß, der der Entwicklungspolitik gewidmet ist (Titel 9 de3 Haushaltsplans).

Damit Österreich Vertragspartei des Lomé-Abkommens werden kann, muß ein Protokoll über den Beitritt zum Abkommen geschlossen werden. Beschließt die Gemeinschaft, mit einem Drittland Verhandlungen im Hinblick auf den Beitritt aufzunehmen, ist sie nach Artikel 358 Tome IV verpflichtet, die AKP-Staaten

davon unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Nach Maßgabe dieses Artikels finden dann während der Beitrittsverhandlungen regelmäßige Kontakte zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten statt. Unmittelbar nach Abschluß der Verhandlungen müssen die Gemeinschaft und die AKP-Staaten in Verhandlungen das Beitrittsprotokoll erstellen und gegebenenfalls unumgängliche Anpassungs- bzw. Übergangsmaßnahmen erlassen.

Zu den Abkommen und Vereinbarungen, die Österreich gegenwärtig zu Drittländern außerhalb der Gemeinschaft unterhält, ist seitens der österreichischen Behörden zu erfahren, daß außerhalb des Agrarsektors keine dieser Übereinkünfte dem Land Verpflichtungen von Dauer auferlegt. Eine Reihe von ihnen muß jedoch angepaßt bzw. aufgehoben werden, damit Österreich den ihm aus der EG-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen nachkommen kann ein Beispiel dafür wäre die derzeit geltende Vereinbarung, derzufolge Österreich den Zoll auf japanische Kraftfahrzeuge einseitig um 50% senkt, wenn der Hersteller einen bestimmten Anteil an österreichischen Bau teilen kauft Die zahlreichen von Österreich mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa geschlossenen Abkommen müssen auf Klauseln hin überprüft werden, die mit Gemeinschaftsregelungen kollidieren könnten. Dasselbe gilt auch für den Agrarsektor, die bei ausgewählten Produkten wie Käse, Joghurt, Rindfleisch und Samen der Handelsförderung dienen.

Österreich wird nicht länger Mitglied der EFTA sein, da seine Beziehungen zu diesen Ländern mit dem Beitritt in die Zuständigkeit der EG übergehen werden, die eigene Abkommen mit den EFTA Ländern unterhält.

Österreich und seine Neutralität

In seinem Schreiben vom 14. Juli 1989 an den damaligen Ratspräsidenten Dumas stellte Außenminister Alois Mock fest, daß „Österreich [...] bei der Stellung dieses Antrags [auf Beitritt] von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, [ausgeht]“. Damit stellt Österreich die Gemeinschaft vor ein spezifisches Problem, das bisher in der Reihe der Beitritte seinesgleichen sucht. In die politischen Überlegungen zu diesem Punkt wird man sowohl den durch die Ereignisse im Osten seit Ende 1989 ausgelösten Wandel in der Bedeutung des Konzepts der Neutralität im europäischen Kontext als auch die internen Entwicklungen einbeziehen müssen, die sich in dieser Hinsicht derzeit in Österreich vollziehen ¹⁰.

Rechtslage

Die Neutralität Österreich ist juristisch sowohl im österreichischen Recht als auch im Völkerrecht abgesichert.

Die staatsrechtliche Grundlage ist das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs. Die völkerrechtliche Grundlage der immerwährenden Neutralität Österreichs ergibt sich aus der Notifizierung des Neutralitätsgesetzes an alle Staaten, mit denen Österreich 1955 diplomatische Beziehungen aufgenommen hat. Die Partner Österreich, die diese Notifizierung stillschweigend oder ausdrücklich entgegennahmen, haben damit auch die Neutralität Österreichs anerkannt und sind verpflichtet, diese zu respektieren.

Was besagt die immerwährende Neutralität Österreichs? Für Kriegszeiten ist der Begriff der Neutralität eindeutig definiert: den kriegführenden Staaten ist das Eindringen in das Hoheitsgebiet eines neutralen Staats untersagt, dessen territoriale Integrität sie außerdem zu wahren verpflichtet sind. Im wirtschaftlichen Bereich ist der neutrale Staat berechtigt, mit dem kriegführenden und den übrigen neutralen Staaten normale wirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten, vorausgesetzt, er unterstützt damit nicht die materielle Kriegsführung oder die Rüstungsindustrie der kriegführenden Seite. Durch die immerwährende Neutralität ist Österreich zudem dazu verpflichtet, sich bereits in Friedenszeiten so zu verhalten, daß es in der Lage ist, seiner Neutralitätspflicht in Kriegszeiten lückenlos nachzukommen — dies sind die sogenannten „Vorwirkungen“ der immerwährenden Neutralität. Im Neutralitätsgesetz sind zwei dieser Vorwirkungen ausdrücklich genannt, indem es dort heißt: „Österreich wird [...] in aller Zukunft keinen militärischen

Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.“ Alle übrigen „Vorwirkungen“ sind zwar rechtlich verankert, sind aber eher dem politischen Bereich zuzuordnen. Diese Vorwirkungen - selbst wenn sie nur politischer Natur sind - könnten für die Gemeinschaft jedoch zum Problem werden, wenn sich Österreich veranlaßt sähe, sich systematisch bestimmten Maßnahmen zu widersetzen, die aus seiner Sicht seiner Neutralitätspolitik zuwiderlaufen. Dieser Fall könnte insbesondere im Rahmen der künftigen Außenpolitik und der gemeinsamen Sicherheitspolitik eintreten.

Die Schwierigkeiten, die sich im Hinblick auf die bisherigen Verträge der Gemeinschaft aus der immerwährenden Neutralität Österreichs ergeben

Der Beitritt des neutralen Österreichs zur Gemeinschaft stellt sich logischerweise aus der Sicht der gemeinsamen Handelspolitik als problematisch dar; in diesem Zusammenhang kommt insbesondere die derzeit zur Regel gewordene Praxis des Rates in Betracht, gegen bestimmte Länder nach Konsens im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit wirtschaftliche Sanktionen aufgrund des Artikels 113 EWG-Vertrag zu verhängen (Beispiele: Argentinien, UdSSR, Republik Südafrika und Irak). Im Kriegsfall würden solche Sanktionen mit den sich aus der Neutralität herleitenden Verpflichtungen kollidieren, ausgenommen, so scheint es, im Falle von Sanktionen, die von den Vereinten Nationen verhängt werden ⁽¹¹⁾. In Friedenszeiten könnte sich aus „politischen“ Sanktionen ein Konflikt mit der Neutralitätspolitik Österreichs ergeben, doch abgesehen von den ganz und gar allgemein gehaltenen Verpflichtungen des Gesetzes über die Neutralität gibt es keine rechtlichen Verpflichtungen, die Österreich in seiner Freiheit einengen könnten, in den Institutionen der Gemeinschaft seine Position zu bestimmen.

Bei dem Beitritt zum EGKS-Vertrag könnte Österreich aufgrund von Artikel 59 (ernste Mangellage) theoretisch in eine Situation geraten, die ihm die Ausfuhr von Kohle und/oder Stahl (das heißt strategische Ausfuhren) in Drittländer verbietet, was sich in Kriegszeiten als mit seiner immerwährenden Neutralität unvereinbar herausstellen könnte.

Schließlich könnte Österreich durch Kapitel VI des EAG-Vertrags in die Gefahr geraten, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe selbst in Kriegszeiten in die übrigen Mitgliedstaaten liefern oder in solche Lieferungen durch die Versorgungsagentur einwilligen zu müssen.

Probleme, die sich im Rahmen der künftigen Außen- und Sicherheitspolitik stellen könnten

Wie es in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg vom 28. und 29. Juni diesen Jahres zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ heißt, besteht „der einhellige Wunsch, das Profil und die Rolle der Union als politisches Gebilde auf der internationalen Bühne zu stärken, sowie das Bestreben, ihr gesamtes Handeln nach außen kohärent zu gestalten“.

Es wird anerkannt, daß der dem Europäischen Rat vorgelegte Vertragsentwurf „eine Grundlage für die Fortsetzung der Verhandlungen“ bildet. In diesem Entwurf ist unter anderem vorgesehen, daß die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen einschließlich der Festlegung einer Verteidigungspolitik zu den Zielen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehört.

Damit stellt sich die Frage, ob Österreich in der Lage wäre, derartige Verpflichtungen zu übernehmen, wenn es, wie es in dem Beitrittsantrag ausdrücklich heißt, seinen Status immerwährender Neutralität behalten und seine Neutralitätspolitik fortsetzen will.

Selbst gesetzt den Fall, daß die Beschlußfassungsverfahren für die Umsetzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Ebene der Grundsatzbeschlüsse einen Konsens verlangen, müßten den derzeitigen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Fähigkeit Österreichs, sich an einem derartigen Konsens zu beteiligen, ohne mit der eigenen Verfassung in Konflikt zu geraten, ein Minimum an Rechtssicherheit geboten werden. A fortiori könnten sich Schwierigkeiten ergeben, wenn Durchführungsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit erlassen würden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß ein Beitrittsbewerber dafür sorgen muß, daß seine inländischen Rechtsvorschriften einschließlich des Verfassungsrechts mit dem

Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.

Wie bereits gesagt wurde, ist Österreich der Meinung, daß seine Neutralität als solche einen Beitrag zur „Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit“ (Wortlaut des Artikels 224 EWG-Vertrag) leistet und daß es unter den weltweit veränderten Umständen keine Schwierigkeit darin sieht, an einer von der UNO beschlossenen Aktion zur Aufrechterhaltung des Friedens teilzunehmen. Zu klären bleibt, ob Österreich auch in der Lage wäre, an einer von der Gemeinschaft (Politischen Union) beschlossenen Aktion zur Aufrechterhaltung des Friedens ohne rechtliches Mandat der UNO teilzunehmen, wobei man ihm bezüglich der Form dieses Beitrags einen gewissen Ermessensspielraum einräumen würde, solange es grundsätzlich mit dem Beschluß der anderen Mitgliedstaaten solidarisch ist.

Mögliche Lösungen für die aus der Neutralität Österreichs resultierenden Probleme

Die Lösungen für die oben aufgezeigten rechtlichen Probleme müssen in den Beitrittsverhandlungen erarbeitet werden, und zwar entweder durch eine Neudefinierung des Neutralitätsstatus durch Österreich (die den Partnern notifiziert werden müßte) oder durch eine in der Beitrittsakte verankerte Ausnahme vom Vertrag.

Artikel 224 EWG-Vertrag gestattet es den Mitgliedstaaten, unter zwei spezifischen Bedingungen — im Kriegsfall oder „in Erfüllung der Verpflichtungen [...], die [sie] im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens oder der internationalen Sicherheit“ übernommen haben, eine allgemeine Ausnahme von den Vertragsvorschriften in Anspruch zu nehmen. In Anbetracht der engen Auslegung der Ausnahmen nach Artikel 224 durch den Gerichtshof ⁽¹²⁾ ist die von der österreichischen Regierung entwickelte These, daß die österreichische Neutralität zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit beiträgt und damit Österreich von gewissen Vertragsverpflichtungen freistellen würde, nicht haltbar.

Dagegen muß man sich im Rahmen der eigentlichen Beitrittsverhandlungen über eine zulässige Auslegung der allgemeinen Ausnahmeregel des Artikels 224 EWG-Vertrag einigen. Ferner bliebe zu prüfen, ob eine solche vereinbarte Auslegung des Artikels 224 EWG-Vertrag mutatis mutandis auch für den EGKS- und den EAG-Vertrag gelten könnte. Falls Artikel 224, wie von der Kommission auf der Regierungskonferenz vorgeschlagen, aus dem Vertrag gestrichen würde, müßte eine entsprechende Auslegung auf andere Weise gefunden werden.

Angesichts des Verlaufs der Verhandlungen der Regierungskonferenz über die Politische Union müßte sich die Gemeinschaft darum bemühen, von österreichischer Seite die klare Zusicherung zu erhalten, daß die österreichische Regierung in der Lage ist, die mit der künftigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen.

Aus dem Vorgesagten ergibt sich, daß die immerwährende Neutralität Österreichs für die Gemeinschaft wie für Österreich Probleme aufwirft. Vorbehaltlich der späteren Ergebnisse der Verhandlungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union dürften diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich sein.

(1) Mit Ausnahme einiger empfindlicher Waren, die erst 1984 liberalisiert wurden.

(2) Österreich hat eine Gesamtfläche von 84 000 km² und zählt 7,6 Millionen Einwohner (1989), was 2,3% der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft ausmacht; der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung beträgt in Österreich 4%. Das Pro-Kopf-BIP erreichte 1990 16 300 ECU und liegt somit um 13% über dem Pro-Kopf-BIP der Gemeinschaft (14 400 ECU).

(3) Seit 1990 ist die ehemalige DDR in den Gemeinschaftsstatistiken berücksichtigt und wird also nicht mehr zu den mittel- und osteuropäischen Ländern gezählt.

(4) Österreichische Industrie AG.

(5) - Verordnung (EWG) Nr. 288/82 des Rates vom 5. Februar 1982 (ABl. L 35 vom 9.2.1982).

- Verordnung (EWG) Nr. 1765/82 des Rates vom 30. Juni 1982 (ABl. L 195 vom 5.7.1982).

- Verordnung (EWG) Nr. 1766/82 vom 30. Juni 1982 (ABl. L 195 vom 5.7.1982).

Die drei Verordnungen wurden geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1243/86 des Rates vom 28. April 1986 (ABl. L 113 vom 30.4.1986).

- Verordnung (EWG) Nr. 3420/83 des Rates vom 14. November 1983 (ABl. L 346 vom 8.12.1983).

(6) - Verordnung (EWG) Nr. 2423/82 des Rates vom 11. Juli 1988 (ABl. L 209 vom 2.8.1988).

- Entscheidung Nr. 2424/88/EGKS der Kommission vom 29. Juli 1988 (ABl. L 209 vom 2.8.1989).
- (7) - Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates vom 20. Dezember 1969 (ABl. L 324 vom 27.12.1969), geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 1934/82 des Rates vom 12. Juli 1982 (ABl. L 211 vom 20.7.1982).
- (8) - Verordnung (EWG) Nr. 2641/84 des Rates vom 17. September 1984 (ABl. L 252 vom 20.9.1984).
- (9) - Verordnung (EWG) Nr. 3842/86 des Rates vom 1. Dezember 1986 (ABl. L 357 vom 18.12.1986).
 - Verordnung (EWG) Nr. 3077/87 der Kommission vom 14. Oktober 1987 zur Festlegung der Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EWG) Nr. 3842/86 (ABl. L 291 vom 15.10.1987).
- (10) Vgl. dazu die Erklärung von Außenminister Mock vom 17.7.1991.
- (11) Sobald ein Mitgliedstaat einer aufgrund des Artikels 113 EWG-Vertrag gefällten Entscheidung nicht nachkommt, verstößt er damit nicht nur gegen die Vertragspflichten, sondern behindert auch den freien Warenverkehr.
- (12) Rechtssache 222/84 (Marguerite Johnston), EuGH 1986, S. 1651, Randnrn. 26, 27, 60. Eine enge Auslegung der zweiten Bedingung würde diesen Fall auf Aktionen des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen beschränken.