

Fritz Bock, Die österreichische EWG-Politik (11. Februar 1972)

Legende: Im Februar 1972 beschreibt der ehemalige österreichische Vizekanzler Fritz Bock in der Zeitschrift Berichte und Informationen die besondere Position Österreichs zwischen seiner Mitgliedschaft in der EFTA und seinen Bemühungen um einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften. Er bedauert vor allem, dass Österreich das bilaterale Interimsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) nicht akzeptiert hat und jetzt gezwungen ist, eine umfassende Lösung zwischen der EWG und den drei neutralen Staaten Österreich, Schweden und der Schweiz zu suchen.

Quelle: Berichte und Informationen. 11.02.1972, n° 1325. Wien: Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik.

Urheberrecht: (c) Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik

URL: http://www.cvce.eu/obj/fritz_bock_die_oesterreichische_ewg_politik_11_februar_1972-de-1cba39a4-c80c-49ee-8305-0070a522c596.html

Publication date: 20/10/2012

Die österreichische EWG-Politik

Von Vizekanzler a. D. Dr. Fritz Bock

Die am 22. Jänner 1972 vollzogene Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften gibt Anlaß genug, die österreichische EWG-Politik zu überprüfen und zu klären, ob der bisherige Weg sinnvoll war oder die Weichen in neuer Richtung zu steilen sind. Man wird Prüfung und Entscheidung in dieser Frage nur dann richtig vollziehen können, wenn man kurz die bisherige Entwicklung in Erinnerung rufe, weil sich nur aus der Kenntnis historischer Tatsachen zielführende Schlüsse in der Integrationspolitik ableiten lassen.

Als 1956 der Beschluß über den Vertrag von Rom (unterzeichnet zu Beginn 1957) gefaßt wurde, war es allen nicht an diesem Vertragswerk Beteiligten vom ersten Augenblick an klar, daß die im Entstehen begriffene Sechsergemeinschaft das wirtschaftspolitische Bild Europas weitgehend ändern werde. Die erste Frage, die sich daher stellte, war die, wie sich die übrigen europäischen Industriestaaten dazu verhalten sollten. Man konnte damals keineswegs alle Konsequenzen übersehen, eine aber war klar: die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas und die sich daraus ergebende Diskriminierung im internationalen Handelsverkehr. Es waren die Briten, die mit ihrem Vorschlag zur Bildung einer großen Freihandelszone, bei der die EWG ein gemeinsamer Partner sein sollte, den Ausweg suchten. Mit dem französischen Einspruch - dem ersten französischen Veto - im Dezember 1958 endeten diese Bemühungen, die aber immerhin klarstellten, daß die EWG nicht bereit war, irgendeine Freihandelskonstruktion anzuerkennen.

Die damalige österreichische Integrationspolitik war durch eine aktive Teilnahme Österreichs an den Verhandlungen um die große europäische Freihandelszone gekennzeichnet, wobei auf innerpolitischer Ebene völlige Übereinstimmung zwischen den beiden Regierungsparteien herrschte. Nur die Freiheitliche Partei stimmte gegen diese Regierungspolitik mit der Begründung, daß Österreich einen direkten Weg zur Mitgliedschaft bei der EWG suchen müsse und jede Teilnahme an einer anderen Konstruktion diesen Weg erschweren würde. Abgesehen davon, daß die EWG damals - und wie wir seither wissen bis zum Dezember 1969 - zu einer Erweiterung nicht bereit war, stellte sich schon zu dieser Zeit die grundsätzliche Frage, welchen Integrationsweg Österreich überhaupt gehen könne.

Die unverrückbare Grundlage der österreichischen Außenpolitik, seine Immerwährende Neutralität setzt einen Rahmen, der nicht überschritten werden kann. Dieser Rahmen ist der völkerrechtlich allgemein anerkannte Grundsatz, daß ein neutraler Staat keine Souveränitätsverzicht akzeptieren kann, weil ihn dies ansonsten in die Gefahr brächte, seinen aus der Neutralität entspringenden Verpflichtungen nicht nachkommen zu können. Diese Feststellung läßt allerdings insofern eine Interpretation zu, als der Souveränitätsbegriff an sich nicht eindeutig definiert ist bzw. in der modernen Praxis des Zusammenlebens der Völker Wandlungen unterworfen ist.

Es ist ohne Zweifel so, daß es heute zahlreiche Einschränkungen des Souveränitätsbegriffes gegenüber früheren Zeiten gibt, man denke nur an den internationalen Wirtschaftsverkehr. Jeder simple Handelsvertrag enthält gegenseitige Verzicht auf bestimmte Souveränitätsrechte der Vertragspartner. Dies führt uns auch gleich zu einer weiteren wichtigen Feststellung. Der völkerrechtliche Status der österreichischen, wie jeder anderen Neutralität hindert keinen neutralen Staat, internationale Wirtschaftsverträge abzuschließen. Eine wirtschaftspolitische Neutralität gibt es im Kodex des Völkerrechtes nicht!

Auf die österreichische Integrationspolitik bezogen heißt das, daß ein Vertrag zwischen Österreich und der EWG den Neutralitätsstatus nicht beeinträchtigt, wenn er echte Souveränitätsverzicht, wie z.B die Unterordnung unter eine supranationale Behörde, in der mit Mehrheit abgestimmt werden kann, nicht enthält. In diesem Zusammenhang sei an die seinerzeitige schwedische Formulierung von einer Vollmitgliedschaft bei der EWG mit „Neutralitätsvorbehalt“ erinnert.

Die Beteiligung an der EFTA

Eine Konsequenz des Scheiterns der Bemühungen um eine große europäische Freihandelszone war die Bildung der EFTA, an der sich Österreich — wieder in voller Übereinstimmung der beiden

Regierungsparteien — beteiligte. Auch dagegen sprach sich die FPÖ mit der gleichen Begründung wie vorher aus, obwohl in der Präambel des Vertrages von Stockholm als einer der Zwecke dieser Freihandelszone die gesamteuropäische Regelung vorgesehen war. Die EFTA sollte ein Instrument zur Lösung des europäischen Integrationsproblems werden. Die Gegner eines österreichischen Beitritts zur EFTA behielten auf allen Linien unrecht. Man stelle sich vor, welche wirtschaftspolitische Entwicklung Österreich genommen hätte, wenn es außerhalb der EFTA geblieben und damit nicht nur der zollmäßigen Diskriminierung der EWG, sondern auch seitens der EFTA ausgesetzt worden wäre.

Die ausgezeichnete Entwicklung des EFTA-internen Handels war der beste Beweis für die Zweckmäßigkeit einer österreichischen Mitgliedschaft. Die EFTA erbrachte aber noch einen anderen integrationspolitischen Beweis, nämlich den der Funktionsfähigkeit eines Systems der Ursprungszeugnisse, das innerhalb einer Freihandelszone notwendig ist. Dieser Beweis war deshalb so wichtig, weil die EWG bis zum Beschluß vom Dezember 1969 starr an der Auffassung festhielt, daß ein solches System an sich nicht funktionieren könne. Sicherlich war der bis heute unveränderte EWG-Standpunkt richtig, daß eine große europäische Freihandelszone das interne System der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wesentlich gestört, wenn nicht sogar zerstört hätte. Ebenso klar hat sich in der Zwischenzeit erwiesen, dass eine Freihandelszonenkonstruktion diese für eine Wirtschaftsgemeinschaft gefährliche Konsequenz dann nicht hat, wenn sie sich, wie jetzt vorgesehen, nur auf die drei neutralen Staaten beschränken würde.

Der weitere österreichische Integrationsweg ist bekannt. Die EFTA faßte schon eineinhalb Jahre nach ihrer Gründung, im Jahre 1961, den einstimmigen Beschluß, ihre Mitglieder zu Verhandlungen mit der EWG zu ermächtigen, wobei allerdings damals festgehalten wurde, daß diese Verhandlungen so geführt werden mußten, daß sie gleichzeitig für alle EFTA-Mitglieder zu einem Ergebnis führen sollten und die internen EFTA-Vorteile, also der interne EFTA-Zollabbau, gewahrt bleiben sollten. Kenner der Situation setzten allerdings damals schon Zweifel in die Realisierung dieses Beschlusses, weil man sich mit Recht die Frage stellte, was geschehen sollte, wenn etwa Großbritannien als wichtigstes EFTA-Land eine Vertragsregelung gefunden hätte, ohne daß eine solche auch für die anderen EFTA-Mitglieder schon gegeben wäre. Dabei kristallisierte sich sehr rasch die innere Gruppierung der EFTA in der Form heraus, daß die Interessen von Großbritannien, Norwegen, Dänemark und Irland auf eine Mitgliedschaft, die der übrigen vier EFTA-Staaten auf das, was der Rom-Vertrag eine Assoziierung (Art. 238) nennt, gerichtet waren.

Bemühungen um die bilaterale Lösung

Da jedenfalls ohne eine britische Lösung eine Gesamtlösung undenkbar war, war es wieder das Vereinigte Königreich, das die Verhandlungen mit Brüssel aufnahm. Auch diesen Bemühungen bereitete Frankreich am 14. Jänner 1963 mit seinem zweiten Veto ein Ende. Danach beschlossen die EFTA-Staaten mit Ausnahme Österreichs, bis auf weiteres ihre Bemühungen gegenüber Brüssel einzustellen. Österreich konnte sich einem solchen Beschluß wegen seiner ganz anders gearteten wirtschaftlichen Beziehungen zur Sechsergemeinschaft nicht anschließen. Schließlich gingen damals 52% des österreichischen Gesamtexports in die EWG und kamen 68% aus der EWG, während die diesbezüglichen Quoten der anderen EFTA-Staaten wesentlich geringer waren.

An diesen Relationen hat sich bis heute nichts Wesentliches geändert! Auch heute noch sind es über 40% des österreichischen Exports, die von dort kommen. Die Bemühungen Österreichs, nun auf bilateralem Weg eine Lösung zu finden, die man damals einen „wirtschaftlichen Vertrag besonderer Art“ nannte, führten 1965 zu den exploratorischen Gesprächen und 1966 zu echten Vertragsverhandlungen. Obwohl das Vorgehen der österreichischen Bundesregierung, die bekanntlich nur einstimmige Beschlüsse fassen kann, auch durch entsprechende Beschlüsse des Nationalrates gedeckt war, zeigten sich damals nicht übersehbare Gegensätze in der innerpolitischen Diskussion, wobei vor allem eine deutliche Zurückhaltung innerhalb der SPÖ festgestellt werden konnte, es allerdings auch in der ÖVP die eine oder andere Stimme gegeben hat, die sich dagegen aussprach. Insbesondere wurden innerhalb der SPÖ Zweifel am Bestand der EWG laut, die durch verschiedene Krisen im komplizierten Brüsseler Mechanismus genährt wurden. Innerhalb der Bundesregierung konnte aber in ständigen Absprachen zwischen dem in den Integrationsfragen federführenden Handelsminister und dem kraft seines Ressorts ebenfalls zuständigen Außenminister eine volle Übereinstimmung über die Vorgangsweise herbeigeführt werden.

Das Ergebnis der österreichischen Bemühungen wurde in dem Brüsseler Kommuniqué vom 1. Februar 1967 deutlich, in dem es hieß, *daß nunmehr keine unüberwindlichen Schwierigkeiten für den Abschluß eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG vorlägen*. Die Brüsseler Kommission stellte daraufhin an den EWG-Ministerrat den Antrag, sie zur endgültigen Formulierung eines Vertrages und zu seiner Vorlage an den EWG-Ministerrat zu ermächtigen. Hiezu kam es infolge französischen Einspruchs — es war das dritte Veto — nicht mehr. In einer vielstündigen Verhandlung am 18. Mai 1967 zwischen dem damaligen französischen Außenminister Couve *de Murville* und dem österreichischen Handelsminister am Quai d'Orsay erklärte sich der französische Partner zwar bereit, den österreichischen Wunsch nach Formulierung des Vertrages bei seiner Regierung zu unterstützen, aber es war das letzte bilaterale österreichische Gespräch in dieser Integrationsphase, denn im Herbst des gleichen Jahres erklärte der damalige französische Ministerpräsident Georges *Pompidou* bei seinem Staatsbesuch in Wien, daß im Lichte der französischen Politik nun auch das österreichische Integrationsvorhaben als Bestandteil der gesamteuropäischen Integrationspolitik angesehen werden müsse und nicht für sich allein gelöst werden könne. Das war eine 180gradige Kehrtwendung der französischen Regierung in der österreichischen Integrationsfrage, denn bis zum Ende der Verhandlungen unterstützten gerade die französischen Beamten in Brüssel die österreichischen Absichten ganz besonders, mit der Maßgabe, daß der Vertrag mit Österreich ein Sondervertrag sein solle, der keine Beispielswirkungen für Drittstaaten haben sollte.

Zwei Jahre Stillstand

Von diesem Zeitpunkt an ruhte die europäische Integrationspolitik für mehr als zwei Jahre bis die Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 die Tür zu echten Erweiterungsverhandlungen öffnete. Dieser Beschluß setzte auch gleich die möglichen Ziele: Beitritt Großbritanniens, Norwegens, Dänemarks und Irlands und eine Freihandelszonenlösung für die drei neutralen Staaten. Außer acht blieb die Frage, was gegenüber Portugal, Finnland und Island geschehen solle. Die Frage ist bis heute unbeantwortet. Im Haager Beschluß war aber neuerlich die besondere Integrationsdringlichkeit Österreichs insofern berücksichtigt, als man Österreich in Form einer Interimslösung eine raschere Möglichkeit anbot als den beiden anderen neutralen Staaten. Dazu ist einiges zu sagen.

Sicherlich hätte man sich in Brüssel zu dieser österreichischen Bevorzugung nicht entschlossen, wenn nicht durch den seinerzeitigen „Alleingang“ Österreichs die Dringlichkeit einer österreichischen Lösung allgemein anerkannt worden wäre. Dieses Interimsabkommen hätte also eine echte, positive Folge der seinerzeitigen österreichischen Bemühungen werden können. Daß es nicht dazu kam, lag bei Österreich, das sich weigerte, den außerordentlich bescheidenen Inhalt eines solchen Interimsabkommens zu akzeptieren. Wichtige österreichische Exportwaren wie z.B. Stahl- und Papierprodukte sollten von diesem Interimsabkommen ausgeschlossen bleiben. Ebenso waren die von der EWG angebotenen Bedingungen für den Mechanismus der Ursprungszeugnisse sehr restriktiv und schwierig. Es ist klar, daß das für die österreichische Wirtschaft außerordentlich bedauerlich gewesen wäre, es ist aber ebenso klar, daß zunächst wenigstens für einen Teil des österreichischen Industrieexports die Türe zum großen europäischen Markt geöffnet worden wäre. Daher ist die Ablehnung des Interimsabkommens zu bedauern.

Wer die Brüsseler Politik, vor allem aber den Brüsseler Integrationsmechanismus kennt, weiß, wie wichtig es gewesen wäre, einmal „den Fuß im Türspalt zu haben“. Die ganze Entwicklung der EWG beweist, daß es in diesem Mechanismus keinen Rückschritt gibt. Was einmal erreicht ist, entwickelt sich weiter. Selbstverständlich wäre auch bei Annahme des Interimsabkommens von Österreich laut und deutlich der Vorbehalt anzumelden gewesen, daß die Ausnahmen bei einem Interimsabkommen nicht für das endgültige „Globalabkommen“, wie es jetzt heißt, akzeptiert werden können. Aber es gibt kaum ein anderes internationales Instrument, von dem man mehr als bei der Integrationspolitik sagen kann, daß weniger ungleich besser ist als nichts. Die Durchsetzung des selbstverständlichen österreichischen Standpunktes, daß das kommende Globalabkommen, wie schon sein Name säet, nicht mit Ausnahmen belastet sein darf, wird nun schwieriger sein, als wenn man ein Interimsabkommen mit den entsprechenden Vorbehalten abgeschlossen hätte.

Dazu kommt noch eine wichtige politische Überlegung. Es ist bekannt, daß die Sowjetunion den

österreichischen Integrationsbemühungen skeptisch gegenübersteht. *Gerade ein solches Interimsabkommen aber hätte für Österreich einen Beweis mehr geliefert, daß die österreichischen Integrationsbemühungen in keiner Weise der österreichischen Neutralität zuwiderlaufen.* Die Durchführung dieses Beweises wäre eine politische Chance für Österreich gewesen. Sie wurde nicht genutzt!

Der Haager Beschluß bezüglich der neutralen Staaten enthält aber noch ein Problem, das nicht übersehen werden darf. Das Abkommen mit den neutralen Staaten soll die Landwirtschaft nicht umfassen. Das ist gerade für Österreich besonders hart, weil der Ausschluß der österreichischen Landwirtschaft von der europäischen Integration ein Faktum wäre, das österreichischerseits nur schwer verkraftet werden konnte. Trotzdem muß auch hier gesagt werden, daß weniger mehr ist als nichts. Freilich müßten und könnten österreichischerseits wichtige Voraussetzungen für einen künftigen Einschluß der Landwirtschaft geliefert werden, indem die österreichische Agrarmarkordnung auf die in der EWG gültige umgestellt wird. In einem solchen Fall würden dann die Schwierigkeiten einer Agrarintegration automatisch wegfallen.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich daraus, daß nach Brüsseler Auffassung nun für die drei neutralen Staaten eine *gemeinsame* Regelung gefunden werden müsse. Die Interessen der drei Neutralen, die also zunächst in einem Boot sitzen, sind nämlich keineswegs gleich geartet. Es ist die eben erwähnte Notwendigkeit auch einer österreichischen Agrarintegration für die Schweiz und Schweden nicht so dringlich. Darüber hinaus aber hat Schweden andere Vorstellungen über seine künftigen Beziehungen zur EWG als sie gegenwärtig in Österreich und der Schweiz vorherrschen. Während man sich nämlich in diesen beiden Ländern mit einer Freihandelszonenkonstruktion begnügen will — die ursprüngliche österreichische Absicht war auf eine zollunionsähnliche Form gerichtet —, strebt Schweden eine Zollunion an. Deshalb hat der schwedische Außenminister bei seinem Besuch in Wien vor wenigen Tagen auch erklärt, daß man nur den ersten Schritt mit den anderen beiden Neutralen machen wolle, dann aber eigene Integrationsziele verfolgen werde. Wir sitzen also im gleichen Boot, aber der Hafenplatz, den es ansteuern soll, ist nicht derselbe.

Osthandel als zusätzliches Problem

Zieht man noch in Betracht, daß der *Osthandel* für Österreich ungleich bedeutsamer ist als für seine neutralen Freunde, so kommt man zu dem Schluß, daß das von Brüssel gewünschte gemeinsame Vorgehen gegenüber den drei neutralen Staaten zahlreiche Probleme aufwirft, deren Lösung deshalb so schwierig sein wird, weil bekanntlich der gemeinsame Nenner, auf den drei unterschiedliche Interessen gebracht werden sollen, kleiner sein wird, als es die eigenständigen Interessen der drei neutralen Staaten verlangen würden.

Da es nun aber eben nicht wir sind, die allein bestimmen können, was geschehen soll, muß man sich nach der Decke strecken. Das heißt, das vorliegende Angebot der EWG für ein Globalabkommen mit den drei neutralen Staaten ist aufzunehmen und es muß versucht werden, seinen Inhalt so günstig wie nur möglich zu gestalten. Es wird nicht zuletzt von der Intensität und der Energie der österreichischen Unterhändler abhängen, wie weit die österreichischen Integrationsziele erreicht werden können.

Die nun in so spektakulärer Weise am 22. Jänner vollzogene Beitrittserklärung der vier neuen EWG-Mitglieder und vor allem die dort gehaltenen Reden beweisen aber noch eine andere sehr wichtige Tatsache. Der Gemeinsame Markt der Zehn wird eine wirtschaftliche Vereinigung sein. Der Wunsch, aus dieser EWG auch eine echte politische Gemeinschaft zu machen, ist damit nicht erfüllt. Nicht zu überhören waren die Erklärungen der französischen und englischen Delegationsführer, die deutlich auf die weiterhin verbleibende politische Autonomie ihrer Länder verwiesen. Dies steht in deutlichem, aber auch klärendem Gegensatz zu jenen Auffassungen, die davon sprachen, daß diese EWG nicht existieren könne, wenn aus ihr nicht auch eine politische Staatengemeinschaft werde.

Es geht in diesem Zusammenhang nicht um die Frage, ob eine echte politische Gemeinschaft Westeuropas ein wünschenswertes Ziel sei oder nicht, sondern nur darum, ob eine Wirtschaftsgemeinschaft ohne Verpflichtungen, die über das Gebiet der Wirtschaftspolitik hinausreichen, bestehen könne. Es geht hier auch nicht um die Frage, ob aus der Wirtschaftsgemeinschaft nicht schließlich doch eine politische werden wird, es geht allein um die Tatsache, daß eine Wirtschaftsgemeinschaft wie es die EWG ist, eben auch ohne

Aufgabe der politischen Autonomie ihrer Mitglieder existieren kann. Daß sie es kann, hat die EWG bis heute bewiesen und wird uns auch weiterhin diesen Beweis nicht schuldig bleiben. Gerade das aber ist auch für die österreichischen Integrationsbemühungen von hohem Interesse.

Unsere Feststellung, daß die Österreichischen Integrationsabsichten unsere Neutralität nicht beeinträchtigen, wird dadurch einmal mehr bewiesen. So stehen wir in einem Augenblick, da es mehr als einen Krisenherd auf unserem Globus gibt, an einem positiven Entwicklungspunkt Europas. Die unabwendbare Entwicklung zu großen Wirtschaftsräumen hat in Europa einen großen Fortschritt gemacht. Daß wir Österreicher möglichst bald die uns gemäße Teilnahme an ihm finden mögen, ist der Wunsch, der uns in diesem Augenblick beseelt.