

Fritz Bock, Integration. Resultate sechzehnjähriger Arbeit (28. Juli 1972)

Legende: Am 28. Juli 1972 kommentiert der ehemalige österreichische Handelsminister Fritz Bock die Unterzeichnung des Assoziationsabkommen zwischen Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) am 22. Juli in Brüssel. Dabei zieht er eine Bilanz der außenpolitischen Erfolge seines Landes in den sechzehn Jahren seit der Unterzeichnung des Staatsvertrages im Mai 1955.

Quelle: Berichte und Informationen. 28.07.1972, n° 1349/50. Wien: Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik.

Urheberrecht: (c) Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik

URL: http://www.cvce.eu/obj/fritz_bock_integration_resultate_sechzehnjahriger_arbeit_28_juli_1972-de-7a139fe9-6292-428d-914e-794317a070da.html

Publication date: 20/10/2012

Fritz Bock, *Integration. Resultate sechzehnähriger Arbeit*

Als in diesen Tagen der Vertrag mit den Europäischen Gemeinschaften unterschrieben wurde, begleiteten sicherlich alle Österreicher, die am wirtschaftlichen Geschick unseres Vaterlandes Anteil nehmen, die österreichischen Unterzeichner in Gedanken nach Brüssel, der Verwaltungshauptstadt des westlichen Europa, das sich zu den Grundsätzen der Parteiendemokratie und der Marktwirtschaftsordnung bekennt. Damit wurde ein Vertragswerk unterfertigt, dessen langjährige Entstehungsdauer an das Sprichwort „gut Ding braucht Weile“ erinnert. Dürfen wir diesen Vertrag nun wirklich als ein „Gut Ding“ begrüßen? Um diese Frage beantworten zu können, muß man ein wenig in die nun 16jährige Geschichte der österreichischen Integrationsbemühungen zurückblenden.

Als mit dem Vertrag von Rom 1956 die EWG ins Leben trat, stellte sich für die europäischen Staaten, die nicht Partner dieser neuen Gemeinschaft wurden, begreiflicherweise sofort die Frage, wie sich die wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa nun entwickeln würden und welche Konsequenzen sich daraus für die einzelnen Volkswirtschaften der „non-six“ ergeben müßten. Es war vom ersten Moment an klar, daß die Gründung eines großen Wirtschaftsraumes im westlichen Europa neue Elemente in die europäische Wirtschaftsentwicklung bringen mußte; das Problem der Zolldiskriminierung war nicht das einzige, aber zunächst das bedeutsamste. Um dem zu begegnen, wurde bei der Konferenz der alten OEEC im Herbst 1956 der einstimmige Beschluß gefaßt, unter dem Vorsitz des britischen Ministers Maudling ein später nach ihm benanntes Komitee ins Leben zu rufen, das den Auftrag hatte, Mittel und Wege zu finden, um diese EWG eine Freihandelszonenkonstruktion zu legen, an der alle westeuropäischen Nichtmitglieder der Wirtschaftsgemeinschaft teilhaben sollten. Die Große Europäische Freihandelszone, bei der die EWG als einheitlicher Partner mit den übrigen Staaten zu einem gemeinsamen Zollbereich vereint werden sollte, war Auftrag und Ziel dieser Bemühungen.

Österreich nahm entsprechend einem Beschluß der Bundesregierung, der vom Nationalrat gebilligt wurde, von allem Anfang an an diesen Verhandlungen teil. Diese dauerten zwei Jahre, bis schließlich in einer Sitzung des Maudling-Komitees im Dezember 1958 der französische Minister die weitere Mitwirkung seiner Regierung in diesem Komitee zurückzog. Es war— wenn man dies so bezeichnen will — das erste französische Veto in der europäischen Integrationspolitik! Allerdings war der Abbruch dieser Bemühungen vom französischen Standpunkt nicht ganz unbegründet. Einmal erklärte die französische Seite, daß es zu früh wäre, an eine solche gesamteuropäische Konstruktion zu denken, da die Franzosen, wie ihr Minister sagte, erst den EWG-Vertrag „verdauen“ müßten, denn niemand wisse noch genau, wie die Entwicklung innerhalb der EWG weitergehen würde. Man konnte dieser Argumentation ihre Berechtigung nicht absprechen, denn zu diesem Zeitpunkt war es wirklich unmöglich, eine echte Voraussage über das Funktionieren der EWG zu machen.

Es gab aber noch einen zweiten, tieferen Grund für das Scheitern der Bemühungen um eine Große Europäische Freihandelszone. Das Maudling-Komitee versuchte einen umfassenden Freihandelszonenvertrag zu konstruieren, der alle im Rom-Vertrag über die EWG enthaltenen Probleme umfassen sollte, wobei jedoch, dem Charakter einer Freihandelszone entsprechend, die Verpflichtungen, die sich aus einem gemeinsamen Wirtschaftsraum für ihre Teilnehmer ergeben, fast ausschließlich von den EWG-Staaten getragen werden sollten, während die Freihandelszonenländer mehr oder minder nur in den Genuß der Vorteile eines gemeinsamen Zollbereichs gelangt wären. Wieder war es der französische Minister, der diese Situation treffend charakterisierte, indem er sagte, daß die Freihandelszonenländer sich aus dem gemeinsamen Kuchen nur die Rosinen herausholen wollten, während alle anderen Ingredienzen von den sechs Mitgliedstaaten der EWG beigestellt werden müßten. Das Konzept für die Große Europäische Freihandelszone war also ohne Zweifel viel zu weit gesteckt. Als der österreichische Handelsminister im Oktober 1958 - also zwei Monate vordem Scheitern - vordem Europarat in Straßburg den Vorschlag machte, man möge die Bemühungen zunächst auf eine Freihandelszone für Industrieprodukte einschränken, wobei für einen längeren oder kürzeren Zeitraum auch Ausnahmen gemacht werden könnten, stieß er vor dem Straßburger Parlament auf allgemeine Ablehnung. Es hat sich freilich später ergeben, daß es besser gewesen wäre, klein anzufangen; schließlich ist das, was nun geschieht, nämlich eine Freihandelszone mit den Rest-EFTA-Staaten, im Wesen das gleiche.

Die innerösterreichische Diskussion über die europäische Integrationsproblematik war in dieser Zeit wenig kontroversiell, weil beide großen Regierungsparteien gemeinsam die Idee einer Freihandelszone vertraten. Auch die unmittelbar nach dem Scheitern dieser Bemühungen aufgenommenen Verhandlungen zur Bildung der *Kleinen Freihandelszone (EFTA)* stellten keinen kontroversiellen Diskussionsgegenstand zwischen den Regierungsparteien dar, während die damalige parlamentarische Opposition (VDU) die Bildung der EFTA mit der Begründung ablehnte, daß damit den wirtschaftlichen Interessen Österreichs, die bekanntlich zu einem hohen Prozentsatz in Ex- und Import auf die EWG ausgerichtet sind, nicht gediehet wäre. In den parlamentarischen Debatten wurde aber von der Regierungsmehrheit eindeutig darauf verwiesen, daß sich Österreich trotz seiner wirtschaftlichen Verflechtung mit der EWG von einer Teilnahme an der EFTA aus zwei Gründen nicht ausschließen könne: Erstens war ja der Zweck dieser EFTA, ein Instrument für die künftige, gesamteuropäische Regelung zu werden, was in der Präambel des Vertrages von Stockholm ausdrücklich festgehalten wurde, und zweitens wäre Österreich, hätte es sich nicht an der EFTA beteiligt, neben der zollmäßigen Diskriminierung durch die EWG auch noch einer solchen durch die EFTA-Staaten ausgesetzt gewesen.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Stockholm im Jänner 1960 mußte allerdings der sogenannte „wirtschaftliche Graben durch Westeuropa“ in Kauf genommen werden. Zum Element der Diskriminierung gegenüber den Drittstaaten seitens der EWG trat nun auch jenes der Diskriminierung seitens der EFTA und die Besorgnisse der österreichischen Exportwirtschaft waren im Lichte dieser Entwicklung nicht unberechtigt. Man fürchtete einen Rückgang der österreichischen Exportmöglichkeiten in die EWG-Staaten. Daß dies nicht eingetreten ist, war der konjunkturellen Entwicklung der Weltwirtschaft zu verdanken, die die tatsächlichen Diskriminierungseffekte weitgehend überdeckte. Trotzdem war es immer klar, daß Österreich nach wie vor die Aufgabe hatte, seine wirtschaftlichen Beziehungen zur EWG zu ordnen. In dieser Periode zeigte sich allerdings eine gewisse stimmungsmäßige Differenzierung in den Auffassungen der beiden Regierungsparteien. Das System der Großen Regierungskoalition machte es natürlich erforderlich, in allen Phasen der österreichischen Integrationspolitik eine Übereinstimmung der beiden Regierungsparteien herzustellen. Dies war nicht zuletzt infolge der Bemühungen der beiden damals für die Integrationspolitik gemeinsam zuständigen Regierungsmitglieder, des Handelsministers und des Außenministers, möglich. Aber in der innerösterreichischen Diskussion war eine deutliche Unterscheidung in der Stimmlage festzustellen und man erinnert sich gewiß noch der weithin kolportierten Auffassung eines prominenten sozialistischen Regierungsmitgliedes, daß die EWG ein westlicher Kapitalistenverein mit ausbeuterischen Tendenzen gegenüber der Arbeiterschaft wäre.

Die EFTA brachte bedeutsame Erfolge für Österreich. Sie ermöglichte einen wesentlichen Anstieg des österreichischen Exports in die EFTA-Staaten und ließ — was von besonderer Bedeutung ist — der Entwicklung des österreichischen Osthandels freien Spielraum. Innerhalb der EFTA aber setzte man sehr bald zu neuen Versuchen einer gesamteuropäischen Regelung an. Schon im Jahr 1961 ermächtigte der Ministerrat in seiner Sitzung in Genf die Mitglieder der EFTA zur Aufnahme von bilateralen Verhandlungen mit der EWG, die jedoch so geführt werden sollten, daß alle EFTA-Staaten zu einem gemeinsamen Zeitpunkt zu einem Vertragsabschluß mit Brüssel gelangen, der auch die Vorteile der Kleinen Freihandelszone aufrecht erhalten sollte. Da ein Erfolg nur erwartet werden konnten, wenn zunächst die Bemühungen zwischen Großbritannien und der EWG geregelt würden, wurde beschlossen, daß Großbritannien mit diesen Verhandlungen beginnen sollte.

Die Entwicklung dieser Phase ist bekannt. Nachdem die einzelnen EFTA-Staaten in Brüssel ihre Anträge deponiert hatten, begannen die Briten mit ihren konkreten Verhandlungen, die am 14. Jänner 1963 durch die berühmte Rede des französischen Generalpräsidenten beendet wurden. *Es war das zweite französische Veto!* Während nun die übrigen EFTA-Staaten zwar ihre grundsätzliche Bereitschaft zu Verhandlungen mit der EWG aufrecht erhielten, aber bis auf weiteres nicht mehr aktiv werden wollten, beschloß die Österreichische Bundesregierung, den Versuch zu bilateralen Verhandlungen zu unternehmen. Auch diese Entscheidung konnte nur auf Grund eines Regierungsbeschlusses gefällt werden, der auch bei Vorlage des Integrationsberichtes an den Nationalrat dessen Zustimmung fand. Man nannte dieses Vorgehen den „österreichischen Alleingang“, der seine Begründung wieder in den besonderen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Österreich und der EWG fand. Trotz des gemeinsamen Regierungsbeschlusses und der diesmal einstimmigen Billigung durch den Nationalrat war aber die innerösterreichische Diskussion in

dieser Periode uneinheitlich. Hier zeigte sich erstmals auch in Österreich, daß Befürwortung und Ablehnung der bilateralen österreichischen Verhandlungen mit der EWG quer durch die Parteien ging und politische Emotionen ebenso wie singuläre betriebswirtschaftliche Überlegungen die Meinungen über die Zweckmäßigkeit des österreichischen Unterfangens teilten.

1965 kam es zu den exploratorischen Gesprächen mit Brüssel und 1966 zu offiziellen Verhandlungen, die schließlich in der letzten Verhandlungsrunde am 1. Februar 1967 so weit gediehen waren, daß in dem offiziell in Brüssel herausgegebenen Abschlußkommuniqué festgestellt wurde: *es gibt keine unüberwindlichen Schwierigkeiten mehr für den Abschluß eines wirtschaftlichen Vertrages besonderer Art — wie es damals hieß — mit Österreich!* Die Brüsseler Kommission stellte daraufhin den Antrag an den EWG-Ministerrat, sie auf Grund dieses Verhandlungsergebnisses nun zur Formulierung des angestrebten Vertrages zu ermächtigen. Dazu kam es infolge des *dritten französischen Vetos* nicht mehr. Während die französische Regierung 1965 und 1966 die österreichischen Bemühungen in der Richtung tatkräftig unterstützte, daß der Vertrag mit Österreich ein Spezialfall ohne Beispielfolgerungen für Drittstaaten sein sollte, erklärte sie nun plötzlich, daß auch das österreichische Integrationsvorhaben nur als ein Bestandteil der gesamteuropäischen Integrationsentwicklung betrachtet und von dieser nicht getrennt behandelt werden dürfe. Es war eine 180gradige Wendung der französischen Haltung gegenüber Österreich. In einem vielstündigen Gespräch zwischen dem französischen Handelsminister, *Couve de Murville*, und dem österreichischen Handelsminister am 18. Mai 1967 sagte der französische Minister zwar zu, sich nochmals bei seiner Regierung um Verständnis für die österreichische Auffassung zu bemühen, aber auch diese Zusage brachte keinen Erfolg. Anlässlich des Staatsbesuches des französischen Ministerpräsidenten und des Außenministers im Herbst 1967 wurde der Österreichischen Bundesregierung die Änderung der französischen Haltung eindeutig zur Kenntnis gebracht.

Der Vollständigkeit halber muß hier auch das sogenannte italienische Veto, das im Zusammenhang mit den Terroranschlägen in Südtirol ausgesprochen wurde, erwähnt werden. Es geht aber sicherlich nicht an der geschichtlichen Wahrheit vorbei, wenn man annimmt, daß dieses *italienische Veto* bei einer positiven französischen Haltung keine bedeutsame Rolle gespielt hätte, denn es war und ist ja gerade Italien, das von allen sechs EWG-Staaten das größte wirtschaftliche Interesse an einer Integrationsregelung mit Österreich hat.

Es erhebt sich rückblickend auf diesen österreichischen Alleingang die Frage, ob die damaligen Bemühungen Österreichs also dann zwecklos gewesen sind. Als Antwort darauf diene die erst kürzlich erfolgte Feststellung eines Schweizer Integrations-Experten, daß die seinerzeitigen österreichischen Verhandlungen für das jetzt zu gewärtigende Abkommen wertvollste Grundlagen und Voraussetzungen geliefert haben. Dieses Urteil ist deshalb um so bemerkenswerter, als gerade die Schweizer es waren, die die österreichischen Bemühungen seinerzeit mit scheelem Blick verfolgten. Ich glaube, daß man das in dem Augenblick nicht vergessen darf, da wir nun uns selbst und ganz Europa zu der Freihandelszone beglückwünschen dürfen, die uns von nun an mit den Europäischen Gemeinschaften verbinden wird.

Ich sage ausdrücklich, daß wir uns beglückwünschen dürfen, obwohl sich vor allem die drei neutralen Staaten bei dieser Beurteilung manche Zurückhaltung auferlegen müssen, beinhaltet doch das derzeitige Angebot noch lange nicht die Erfüllung der europäischen Integrationswünsche und -möglichkeiten. Gewiß steht es außer Diskussion, daß Österreich den Vertrag akzeptieren muß. Er beinhaltet das, was im Augenblick erreichbar ist, *er ist jetzt daher ein Maximum, sicherlich aber kein Optimum!* Darauf muß österreichischerseits mit aller Deutlichkeit verwiesen werden. Der gänzliche Ausschluß der Landwirtschaft und die Erfindung der „sensiblen Produkte“ sind nicht nur Schönheitsfehler, sondern ernste Schwächen des Freihandelszonenvertrages, der nun abgeschlossen wird. Was die Landwirtschaft betrifft, muß man freilich wissen, daß ihre Einbeziehung in eine Freihandelszone ohne Harmonisierung der Agrarmarkordnung nicht möglich ist. Ausnahmekontingente sind keine Integrationslösung! *Es wäre daher eine österreichische Aufgabe, die österreichische Agrarmarkordnung mit der Europäischen Gemeinschaft zunächst in autonomer Weise zu harmonisieren!* Ist dies geschehen, so stünde einer Einbeziehung der Landwirtschaft in die Freihandelszone kein sachliches Argument mehr im Wege. Was aber die sensiblen Produkte betrifft, so muß österreichischerseits auch weiterhin jede Anstrengung unternommen werden, zu einer Verkürzung der vorgesehenen Zollabbautermine zu gelangen. Das ist kein Ratschlag, der nicht ohnedies bekannt wäre,

sondern nur ein Hinweis auf die Notwendigkeit und Möglichkeit der Fortsetzung einer aktiven österreichischen Integrationspolitik.

Es gibt aber noch ein anderes Problem. Der Freihandelszonenvertrag der Europäischen Gemeinschaften mit den Rest-EFTA-Staaten ist ein im Wesen einheitlicher. Dies bedeutet, daß Österreich zunächst vor allem mit seinen Schweizer und schwedischen Freunden im gleichen Boot sitzt. Aber es liegt auf der Hand, daß sich die österreichische Integrationsproblematik aus wirtschaftlichen Gründen von der der Schweiz und Schwedens weitgehend unterscheidet. Österreich hat mit Abstand die größten Export- und Importquoten mit den Europäischen Gemeinschaften und es ist an einer Integration der Landwirtschaft weit mehr interessiert als die beiden anderen Neutralen. Der Unterschied in der Position der neutralen Staaten gegenüber den Europäischen Gemeinschaften wurde ja auch vom schwedischen Außenminister anlässlich seines Besuches in Wien im Jänner dieses Jahres unmißverständlich deutlich gemacht, indem er feststellte, daß der nun zum Abschluß kommende Freihandelsvertrag in schwedischer Sicht nur ein erster Schritt sei, daß aber Schweden über die zukünftige Entwicklung eigene Vorstellungen habe.

Wir werden daher auch in Zukunft eine eigenständige österreichische Integrationspolitik betreiben müssen, wenn wir den wirtschaftlichen Bedingungen unseres Landes bestmöglich Rechnung tragen wollen!

Mit der Bildung der Freihandelszone mit den Europäischen Gemeinschaften entwickeln sich die westeuropäischen Staaten sicherlich in naher Zukunft zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Dies aber bedeutet, daß es in Europa künftig nur mehr zwei große Wirtschaftsbereiche geben wird, den westlichen und den östlichen. Auch das COMECON ist eine wirtschaftliche Integrationsform, wenn es auch nach anderen Grundsätzen als die Europäischen Gemeinschaften mit der Freihandelszone organisiert ist. Große Wirtschaftsräume aber zeichnen sich durch eine besondere wirtschaftliche Dynamik aus, die sich fruchtbar entwickeln wird. Es wird künftig im Westen wie im Osten mehr produziert, mehr verkauft und mehr gekauft werden. Es werden sich in Zukunft also auch die europäischen Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost weiter entwickeln, und auch das ist ein nicht zu unterschätzender positiver Aspekt, an dem gerade Österreich mit seinem besonderen Interesse am Osthandel in hervorragendem Maße Anteil haben wird. So eröffnen sich also auch gesamteuropäische Erwartungen, die wir nur begrüßen können.

Solche Ereignisse — und ein Freihandelszonenvertrag mit den Europäischen Gemeinschaften ist ein großes Ereignis! — sind, auch wenn sie nicht alle Wünsche erfüllen, doch immer ein Anlaß zur Freude. Wir dürfen einander also mit allen schon aufgezeigten Vorbehalten zu diesem Schritt, der nach 16jährigen Bemühungen den ersten Erfolg gebracht hat, beglückwünschen. Daß sich unter den Gratulanten auch der Schreiber dieser Zeilen befindet, mag verständlich erscheinen.