

## Bericht der Bundesregierung über die Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften: Auszug über den Binnenmarkt und über die Neutralität (1989)

**Legende:** Im Jahre 1989 erläutert die Koalitionsregierung zwischen Sozialistischer Partei (SPÖ) und Volkspartei (ÖVP) in einem Bericht über die Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften ihre Entscheidung, voll an der Integration Europas teilzunehmen und einen Antrag auf den Beitritt des Landes zu den Europäischen Gemeinschaften zu stellen.

**Quelle:** Bericht der Bundesregierung über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften samt Anlagen und Studien. III-113 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP. Wien: 1989.

**Urheberrecht:** Alle Rechte bezüglich des Vervielfältigens, Veröffentlichens, Weiterverarbeitens, Verteilens oder Versendens an Dritte über Internet, ein internes Netzwerk oder auf anderem Wege sind urheberrechtlich geschützt und gelten weltweit.

Alle Rechte der im Internet verbreiteten Dokumente liegen bei den jeweiligen Autoren oder Anspruchsberechtigten.

Die Anträge auf Genehmigung sind an die Autoren oder betreffenden Anspruchsberechtigten zu richten. Wir weisen Sie diesbezüglich ebenfalls auf die juristische Ankündigung und die Benutzungsbedingungen auf der Website hin.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/bericht\\_der\\_bundesregierung\\_uber\\_die\\_beziehungen\\_osterreichs\\_zu\\_den\\_europaischen\\_gemeinschaften\\_auszug\\_uber\\_den\\_binnenmarkt\\_und\\_uber\\_die\\_neutralitat\\_1989-de-bac95640-902b-414a-b8f6-b9f3cf26ccdc.html](http://www.cvce.eu/obj/bericht_der_bundesregierung_uber_die_beziehungen_osterreichs_zu_den_europaischen_gemeinschaften_auszug_uber_den_binnenmarkt_und_uber_die_neutralitat_1989-de-bac95640-902b-414a-b8f6-b9f3cf26ccdc.html)

**Publication date:** 05/09/2012

## Bericht der Bundesregierung über die Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften: Auszug über den Binnenmarkt und über die Neutralität (1989)

### I. Einleitung

Die Bundesregierung hat in ihrer Sitzung am 17. April 1989 die Frage einer Antragstellung Österreichs auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften erwogen. Hierbei ist die Bundesregierung zu der Auffassung gelangt, einen Antrag Österreichs auf Mitgliedschaft in den EG unter den gegebenen Umständen zu befürworten.

Mit einem Beitrittsansuchen würde Österreich zum Ausdruck bringen, daß es gewillt ist, an der Integration Europas voll teilzunehmen und deshalb bereit ist, die Pflichten und Rechte eines Mitglieds der EG unter Wahrung seines Status der immerwährenden Neutralität zu übernehmen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die immerwährende Neutralität Österreichs ein spezifischer Beitrag unseres Landes zu Frieden und Sicherheit in Europa ist. Diese ermöglicht es Österreich in besonderem Maße, über die bestehenden Grenzen hinweg auf Entspannung, Vertrauensbildung und Zusammenarbeit hinzuwirken und auf diese Weise auch zur Stabilität in Europa beizutragen. Die Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität liegt somit im gesamteuropäischen Interesse. Für Österreich ist die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar und muß daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden. Die im Hinblick auf die immerwährende Neutralität übernommenen Verpflichtungen könnten nach der Überzeugung der Bundesregierung einen besonderen Beitrag zu den in der Präambel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verankerten Zielen, insbesondere zur Wahrung und Festigung von Frieden und Freiheit, leisten.

Österreich hat den Status der immerwährenden Neutralität 1955 aus freien Stücken gewählt und durch seine aktive Neutralitätspolitik wesentliche Beiträge für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit geleistet. Österreich wird an seinen Pflichten als immerwährend neutraler Staat, an seiner Neutralitätspolitik und an seinen Pflichten aus dem Staatsvertrag von Wien 1955 unverbrüchlich festhalten. Die daraus resultierenden Verpflichtungen müssen bestehen bleiben. Sollten diese von den EG nicht akzeptiert werden können, so wäre eine Mitgliedschaft Österreichs in den EG nicht möglich.

Angesichts der Tragweite der zu treffenden Entscheidung über die Form der Teilnahme an dem im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarkt war die Bundesregierung um eine äußerst sorgfältige Vorbereitung und um die Einbindung aller betroffenen Institutionen bemüht. An der von der Bundesregierung am 3. Februar 1987 eingesetzten "Arbeitsgruppe für Europäische Integration" nahmen alle Bundesministerien (mit Ausnahme des Bundesministeriums für Landesverteidigung), die Verbindungsstelle der Bundesländer, die Interessenvertretungen (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichischer Arbeiterkammertag, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Vereinigung Österreichischer Industrieller) und die Österreichische Nationalbank teil. Diese Arbeitsgruppe hat einen umfassenden Bericht mit einem Vergleich der Rechtslage in den EG und in Österreich sowie über den daraus resultierenden Handlungsbedarf auf allen binnenmarktrelevanten Gebieten erstellt. Ihre Schlußfolgerungen und die Zusammenfassung der wichtigsten Detailergebnisse wurden dem Nationalrat und dem Bundesrat bereits übermittelt.

Die Bundesregierung hat weiters zusätzliche Stellungnahmen der Bundesländer und der Sozialpartner eingeholt. Sowohl die Österreichischen Bundesländer (im Rahmen der Arbeitsgruppe "EG/Föderalismus") als auch die im Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen vertretenen Interessensvertretungen unterstützen in ihren Stellungnahmen das Vorhaben der Bundesregierung, eine umfassende und gleichberechtigte Teilnahme Österreichs an der Integration der Europäischen Gemeinschaften unter Wahrung der immerwährenden Neutralität anzustreben (siehe Anlagen und Studien).

Wie aus der in diesem Bericht enthaltenen verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Beitrittes zu den EG deutlich wird, hätte eine österreichische EG-Mitgliedschaft unter anderem Auswirkungen auf die Kompetenzen der gesetzgebenden Organe sowie auf die Kompetenzen der Länder. Die Annahme liegt daher

nahe, daß ein EG-Beitritt Österreichs als Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes anzusehen wäre und daher vor seiner Ratifikation der Durchführung einer Volksabstimmung bedarf.

Im Hinblick auf die politische Bedeutung dieses Vorhabens und die Komplexität der Materie hat die Bundesregierung beschlossen, diesen Bericht dem Nationalrat und dem Bundesrat vorzulegen.

[...]

#### **IV. Die Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt**

Den Fragen der Teilnahme Österreichs am geplanten EG-Binnenmarkt wurde bereits im "Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates" vom 16. Jänner 1987 und in der Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat vom 28. Jänner 1987 Priorität eingeräumt. Sie bilden demgemäß seit dem Amtsantritt dieser Bundesregierung einen wesentlichen Schwerpunkt der Regierungspolitik. Dieser Grundhaltung entsprechend hat die Bundesregierung am 1. Dezember 1987 die umfassende, volle Teilnahme Österreichs an der Substanz des im Entstehen begriffenen Binnenmarktes der EG zu einem vorrangigen Ziel erklärt. Sie hat dabei ferner die verschiedenen Wege (multilateral, bilateral, autonom) zu einer Teilnahme Österreichs am EG-Binnenmarkt geprüft und auch die Option eines EG-Beitritts unter Bedachtnahme auf die Erfordernisse der immerwährenden Neutralität für die Zukunft nicht ausgeschlossen.

Die von der Bundesregierung eingesetzte "Arbeitsgruppe für Europäische Integration" legte in der Folge einen ausführlichen Bericht vor. Es wurde ein Vergleich der einschlägigen österreichischen Rechtsvorschriften mit dem bestehenden Gemeinschaftsrecht angestellt, der daraus resultierende integrationspolitische Handlungsbedarf ermittelt und soweit möglich, Vorschläge für konkrete Integrationsmaßnahmen in einzelnen Sachbereichen erstattet. Der Bericht läßt erkennen, daß eine umfassende, volle Teilnahme an der Substanz des EG-Binnenmarktes unter den gegebenen Umständen nur im Fall einer Mitgliedschaft Österreichs in den EG gewährleistet scheint. Dieser Bericht wurde von der Bundesregierung genehmigt und dem Nationalrat und dem Bundesrat übermittelt. Er enthält auch eine Darstellung der bisherigen Ergebnisse der EFTA-EG-Kooperation im Rahmen der Durchführung der "Luxemburger Erklärung".

##### **1. Das "follow-up" von Luxemburg**

Zur Verwirklichung des Zieles eines "Einheitlichen Europäischen Wirtschaftsraumes" gibt es derzeit auf 24 Detailgebieten Kontakte zwischen der EFTA und der EG. Konkrete Ergebnisse konnten bisher im wesentlichen in folgenden Punkten erreicht werden:

- Einführung eines "Einheitlichen Verwaltungsdokumentes" (SAD) und eines "Gemeinsamen Versandverfahrens" zur Vereinheitlichung der Zollabfertigung im grenzüberschreitenden Warenverkehr zwischen den EFTA-Staaten und den EG.
- Vereinfachungen bei den im EFTA-EG-Handel geltenden Ursprungsregeln, vor allem in Hinsicht auf die Kumulierungsbestimmungen und den Ersatz der Ursprungserklärung des berechtigten Exporteurs durch eine einfache Rechnungserklärung.
- Beteiligung an einzelnen EG-F&E-Programmen auf der Grundlage von bilateralen Rahmenabkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit.
- Parallelübereinkommen zum EG-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.
- Rechtsschutz für die Topographien von Halbleitern.

- Gegenseitige Information über geplante technische Vorschriften.
- Stufenweise Beseitigung von mengenmäßigen Exportrestriktionen.

Expertengespräche zwischen EFTA und EG sind unter anderem auf folgenden Gebieten im Gange: Anerkennung von Prüfungen und Prüfzeugnissen, öffentliches Beschaffungswesen, staatliche Beihilfen, Umweltschutz, Telekommunikation sowie Veterinär- und phytosanitäre Kontrollen.

In einigen Bereichen sind derzeit aber auch die Expertengespräche zum Stillstand gekommen (z.B. auf den Sektoren Erziehung, Produkthaftung, Verbraucherschutz).

## 2. Tagung der EFTA-Regierungschefs in Oslo

Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EFTA trafen am 14. und 15. März 1989 in Oslo zusammen, um den Beitrag der EFTA zur europäischen Integration und die Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und den EG zu erörtern. Sie erneuerten u.a. ihr Bekenntnis zur Schaffung eines homogenen und dynamischen europäischen Wirtschaftsraumes und begrüßten die im Rahmen des Luxemburger Prozesses bisher erzielten Ergebnisse. Sie kritisierten aber auch einhellig, daß die Zusammenarbeit mit den EG in mancher Hinsicht nicht ganz den Ambitionen und Erwartungen entsprochen hätte. Über das "follow-up" von Luxemburg hinaus sollte daher das besondere Naheverhältnis zu den EG auf der Basis ausgewogener Rechte und Pflichten weiter verstärkt werden. Auf die Initiative des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques DELORS, gaben die Ministerpräsidenten der EFTA-Staaten daher auch eine positive Antwort. DELORS hatte vor dem Europäischen Parlament am 17. Jänner 1989 zu einem offenen und umfassenden Dialog über die Möglichkeiten und den institutionellen Rahmen für eine neue engere Zusammenarbeit mit den EFTA-Staaten aufgerufen. Die Ministerpräsidenten der EFTA-Staaten erklärten daraufhin in Oslo ihre Bereitschaft, zusammen mit der EG Mittel und Wege zu sondieren, um eine strukturiertere Form der Partnerschaft mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen zu verwirklichen. Materiell strebe die EFTA eine möglichst vollständige Verwirklichung des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen an. Ausgebaut werden sollte auch die Zusammenarbeit in Bereichen, die über das Binnenmarktprogramm hinausgehen, insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung, der Bildung, des Umweltschutzes und der Wirtschafts- und Währungspolitik. Gleichzeitig betonten die Ministerpräsidenten aber auch, daß die Suche nach einer strukturierteren Beziehung nicht die Entschlossenheit beeinträchtigen darf, im gegenwärtigen Programm der Zusammenarbeit (vor allem im "Luxemburger Prozeß") Fortschritte zu erzielen.

In der Deklaration des Oslo-Gipfels wurde auch ausdrücklich festgestellt, daß jedes EFTA-Land über die volle Autonomie verfüge, gemäß seinen spezifischen Zielen und Interessen gegenüber der EG, bilaterale Initiativen zu ergreifen und Verhandlungen zu führen. Für multilaterale Verhandlungen mit der EG werde die EFTA als wichtigste Plattform betrachtet.

Beim informellen Treffen der Außenminister der EFTA- und der EG-Staaten, das am 20. März in Brüssel stattfand, wurden die neuen Ideen für einen intensiveren Dialog und eine erweiterte und verstärkte Zusammenarbeit mit Interesse aufgenommen und begrüßt. Es ist nicht abzusehen, wann eine Konkretisierung dieser Vorhaben erfolgen wird.

## 3. Konsequenzen für Österreich

Österreich, das in Oslo durch den Bundeskanzler und den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten vertreten war, hat sich innerhalb der EFTA im besonderen Maße für eine positive Aufnahme der DELORS-Initiative und für ein weitreichendes Zusammenarbeitsangebot der EFTA-Staaten an die EG eingesetzt, das dann auch in der Abschlußdeklaration zum Ausdruck kam. Österreich erachtet zusätzliche Bemühungen zur Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraumes als unbedingt erforderlich und sieht darin auch eine notwendige Ergänzung der bilateralen Initiativen Österreichs gegenüber der EG.

Aufgrund des geringen Konkretisierungsgrades der neuen Ideen für eine verstärkte EFTA-EG-Kooperation ist derzeit nicht abzusehen, ob diese überhaupt zu einer Verwirklichung des österreichischen Integrationszieles führen können. Zu berücksichtigen ist hier vor allem, daß von Gemeinschaftsseite immer wieder betont wurde und wird, daß eine volle und umfassende Teilnahme am Binnenmarkt den EG-Mitgliedern vorbehalten bleibt. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit den multilateralen EFTA-EG-Verhandlungen und vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ziele und Interessen der EFTA-Staaten einerseits sowie der Komplexität der EG-internen Entscheidungsfindung andererseits ist davon auszugehen, daß mit einer vollen Verwirklichung der österreichischen Zielsetzung über den multilateralen Weg kurzfristig kaum gerechnet werden kann.

Als eine mögliche Form einer engeren Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft käme auch ein Assoziierungsabkommen gemäß Art. 238 EWG-Vertrag in Betracht. Die Bandbreite der Materien, die in ein solches Abkommen gemäß Art. 238 EWG-Vertrag miteinbezogen werden könnte, ist zwar nicht von vorneherein beschränkt. In der integrativen Wirkung könnte ein Assoziierungsabkommen materiell einem Beitritt relativ nahe kommen. Es hätte aber jedenfalls den sehr wesentlichen Nachteil, daß ein bloß assoziierter Staat nicht am EG-internen Entscheidungsprozeß teilnehmen könnte. Die zur Vollziehung des Assoziierungsabkommens eingesetzten Organe, in denen beide Partner vertreten wären, könnten lediglich bereits gefallene EG-Entscheidungen nachvollziehen.

Eine stärkere Mitsprache des kleineren Partners in einer Assoziierung könnte dann erreicht werden, wenn die EFTA als Gemeinschaft ein Assoziierungsabkommen mit der EG schließe. Dies ist aber insofern unwahrscheinlich, als die dafür notwendige Umstrukturierung der EFTA (zumindest einige supranationale Elemente) nicht von allen EFTA-Staaten mitgetragen werden könnte. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen- und Ausgangslage der einzelnen EFTA-Staaten wäre auch nicht zu erwarten, daß ein multilaterales Assoziierungsabkommen alle Aspekte des Binnenmarktes miteinschließen würde.

Mit der ebenfalls zur Diskussion stehenden Variante eines Rahmenabkommens zwischen der EFTA und den EG, auf dessen Grundlage dann je nach Interesse bilaterale Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und den EG geschlossen werden könnten, könnte zwar den unterschiedlichen Zielen und Interessen der EFTA-Staaten begegnet werden, es stellt sich aber auch hier das Problem der Nichtteilnahme am EG-internen Entscheidungsprozeß.

Zur Verwirklichung einer umfassenden und vollen Teilnahme am Binnenmarkt sieht daher die Bundesregierung unter den gegebenen Umständen die bessere Chance in der Antragstellung auf Mitgliedschaft in den EG. Es ist aber auch hier der Erfolg, vor allem auch in zeitlicher Hinsicht, mit großen Unsicherheiten behaftet. Mit mehrjährigen und schwierigen Verhandlungen ist jedenfalls zu rechnen.

## **V. Rechtliche Grundfragen einer österreichischen EG-Mitgliedschaft (Bundesverfassung und Neutralität)**

### **1. Allgemeine Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die österreichische Rechtsordnung**

In inhaltlicher Hinsicht würde - im Zusammenhang mit der Vollendung des EG-Binnenmarktes - ein großer Teil der österreichischen Rechtsordnung direkt oder indirekt in die Einflußsphäre des EG-Rechts geraten. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, daß sich die bereits heute feststellbare Tendenz einer Ausweitung des EG-Rechts weit über das eigentliche Wirtschaftsrecht hinaus im Sinne eines Übergreifens auf die verschiedensten Bereiche der Rechtsordnung in Zukunft noch verstärken wird.

In Österreich wären von dieser Entwicklung die Gesetzgebung und die Vollziehung sowohl des Bundes als auch der Länder betroffen. In organisatorisch-struktureller Hinsicht würden sich daher, je nach der Rechtsform der einschlägigen EG-Rechtsakte, für die österreichische Rechtsordnung die folgenden Konsequenzen ergeben: Generelle Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaften würden die Gesetzgebung des Bundes und der Länder in den betroffenen Bereichen teils vorherbestimmen (EG-Richtlinien), teils völlig ersetzen (EG-Verordnungen). Manche der derzeit gegebenen Zuständigkeiten der Vollziehung des Bundes und der Länder, insbesondere auch solche der Rechtskontrolle, würden auf Organe der Europäischen

Gemeinschaften übergehen (EG-Rat, EG-Kommission, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften). Hervorzuheben ist, daß auch "Regierungsakte" oberster Organe der Vollziehung davon betroffen wären.

Die Europäischen Gemeinschaften (EG), also die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG bzw. EURATOM) sind supranationale Organisationen. Im wesentlichen bedeutet das, daß die Mitgliedstaaten auf einen Teil ihrer Souveränität zugunsten der jeweiligen Organisation verzichtet haben. Eine supranationale Organisation nimmt daher autonom Aufgaben wahr, die zuvor in den Souveränitätsbereich der Mitgliedstaaten fielen. Eine derartige Organisation kann in Ausübung der ihr übertragenen Hoheitsrechte die Mitgliedstaaten auch ohne oder gegen ihren Willen verpflichten. Überdies gelten bestimmte Rechtshandlungen (z.B. Verordnungen) der supranationalen Organisation unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Für die EG ist ferner hervorzuheben, daß die Willensbildung des Rates, also des obersten Willensbildungsorgans der EG, für zahlreiche wichtige Zuständigkeiten - zumindest theoretisch - nicht der Einstimmigkeit der Vertreter der Mitgliedstaaten bedarf.

Im "Luxemburger Kompromiß" vom 29. Jänner 1966 ist festgehalten, daß sich der EG-Rat in Hinkunft bei Entscheidungen, die mit Mehrheitsbeschluß getroffen werden könnten, bei denen aber "sehr wichtige" Interessen eines oder mehreren Mitgliedstaaten auf dem Spiel stehen, bemühen wird, nach einer für alle Mitglieder annehmbaren Lösung zu suchen. Obwohl der im Rahmen des "Luxemburger Kompromisses" getroffenen Einigung nach vorherrschender Meinung die rechtliche Verbindlichkeit im Rahmen des Gemeinschaftsrechts fehlt, ist dieser als politische Vereinbarung weiterhin aufrecht. In der Praxis wird allerdings das Einstimmigkeitsprinzip immer häufiger durch das Mehrheitsprinzip ersetzt, sofern Mehrheitsentscheidungen in den Verträgen vorgesehen sind.

Im folgenden sollen die Probleme dargestellt werden, denen eine EG-Mitgliedschaft Österreichs auf der Ebene des Verfassungs- und Völkerrechts begegnen würde.

## 2. Die immerwährende Neutralität Österreichs

Das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955, (im folgenden: "Neutralitätsgesetz") verpflichtet die Organe des Staates, also der Gesetzgebung und der Vollziehung, sich gemäß den Regeln des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts zu verhalten.

Das Neutralitätsgesetz wurde im Anschluß an seine Erlassung allen Staaten notifiziert, mit denen Österreich zum damaligen Zeitpunkt diplomatische Beziehungen unterhielt. Diese Notifikation wurde teils ausdrücklich, teils stillschweigend, zur Kenntnis genommen. Dadurch wurde der Status Österreichs als immerwährend neutraler Staat auch völkerrechtlich verbindlich. Entsprechend diesem Vorgang und der Verweisung auf das völkerrechtliche Institut der immerwährenden Neutralität entspricht die staatsrechtlich (verfassungsgesetzlich) normierte Neutralität somit diesem Institut. Die Frage der Zulässigkeit einer die Neutralität Österreichs berührenden Maßnahme ist daher sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich bedeutsam.

Demgegenüber enthielt das sogenannte Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 eine bloße Verwendungszusage ("für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge zu tragen ...") der damaligen österreichischen Regierungsdelegation. Es war somit ausdrücklich nur deren Mitgliedern zurechenbar und wurde auch anderen Staaten nicht durch Österreich notifiziert. Rechtlich betrachtet kommt dieser Verwendungszusage jedoch nicht die Stellung eines Vertrages zu. Das Moskauer Memorandum hat die österreichische Neutralität nicht begründet. Diesem Memorandum kommt daher insbesondere auch im Hinblick auf die darin enthaltene Bezugnahme auf die Neutralität der Schweiz keine rechtliche Bedeutung zu.

Immerwährende (auch: dauernde) Neutralität bedeutet die Verpflichtung zur Neutralität in allen zukünftigen Kriegen. Gegenüber der bloß "temporären" Neutralität treffen einen Staat bei "dauernder" Neutralität verschiedene besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten, die nicht bloß im Kriegsfall, sondern auch in Friedenszeiten gelten. Es handelt sich hierbei um die sogenannten sekundären Pflichten oder

"Vorwirkungen" der dauernden Neutralität.

Nach dem Neutralitätsrecht ist es den Neutralen verboten, die Kriegführenden in den Krieg betreffenden Angelegenheiten unmittelbar oder mittelbar zu unterstützen (Enthaltungspflichten); sie haben Kriegshandlungen auf ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern (Verhinderungspflichten) und außerdem die Kriegführenden in bestimmten Bereichen gleichmäßig zu behandeln (Pflicht zur Unparteilichkeit bzw. zur Gleichbehandlung).

Einen dauernd neutralen Staat treffen überdies folgende Pflichten:

- a) Die Pflicht, keinen Krieg zu beginnen.
- b) Die Pflicht, sich an keinem Krieg zwischen dritten Staaten zu beteiligen, auch nicht, um einem angegriffenen Staat mit bewaffneten Mitteln beizustehen.
- c) Die Pflicht, schon in Friedenszeiten eine bewaffnete Macht zur Verteidigung seiner Unabhängigkeit und Neutralität zu unterhalten.
- d) Die Pflicht, schon in Friedenszeiten keinen militärischen Allianzen beizutreten und keine militärischen Stützpunkte auf seinem Hoheitsgebiet einzuräumen.
- e) Die Pflicht, eine allgemeine Neutralitätspolitik zu führen, um nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Die Gestaltung dieser Politik im Rahmen des Neutralitätsrechts (und der Satzung der Vereinten Nationen) ist aber dem freien Ermessen des dauernd neutralen Staates überlassen.

Für einen dauernd neutralen Staat gibt es keine allgemeine Pflicht zu wirtschaftlicher Neutralität. Es besteht aber Übereinstimmung darüber, daß ein dauernd neutraler Staat keine dem Art. 6 des XIII. und dem Art. 9 des V. Haager Übereinkommens widersprechenden Bindungen eingehen darf, die es ihm im Kriegsfall unmöglich machen würden, seine Neutralitätspflichten zu erfüllen. Darüber hinaus darf die Außenhandelspolitik eines immerwährend Neutralen nicht darauf hinzielen, eine kriegführende Partei bewußt außergewöhnlich zu begünstigen oder zu benachteiligen, da ein solches Verhalten über den erwähnten Ermessensrahmen (vgl. oben lit.e) hinausgehen würde.

Jeder dauernd neutrale Staat kann seine Neutralität im Rahmen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts selbst interpretieren, wobei grundsätzlich alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv auszulegen sind.

## 2.1 Neutralitätspflichten und EG-Beitritt

In der Folge werden einige besonders relevante Ansatzpunkte für neutralitätsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit einem EG-Beitritt Österreichs dargestellt:

### 2.1.1 Gemeinsame Handelspolitik

Gemäß Art. 113 des EWG-Vertrages steht dem Rat in Ausübung der gemeinsamen Handelspolitik eine Entscheidungsbefugnis mit qualifizierter Mehrheit zu. Das bedeutet, daß für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, für die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, für die Ausfuhrpolitik und für handelspolitische Schutzmaßnahmen eine ausschließliche Zuständigkeit dieses Organs besteht und ein neutraler Staat dabei überstimmt werden könnte.

Tatsächlich hat die EWG in der Vergangenheit wiederholt etwa ein Handelsembargo gegen bestimmte Staaten verhängt. Eine derartige Maßnahme erfolgte zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Falklandkrieg durch Verordnung des Rates vom 16. April 1982 (mehrfach verlängert) "zur Aussetzung der

Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien". Die Verhängung eines Handelsembargos muß nun nicht in jedem Fall neutralitätswidrig sein. Wenn jedoch aus Anlaß eines Krieges ein Embargo ausschließlich gegen eine der beiden kriegführenden Parteien verhängt wird, so könnte dies für einen neutralen Staat Probleme im Hinblick auf Neutralitätspflichten oder im Hinblick auf eine angemessene Neutralitätspolitik mit sich bringen.

Insofern wäre eine Mitwirkung neutraler Staaten an solchen Embargos mit deren völkerrechtlichem Status im Hinblick auf das oben erwähnte Gleichbehandlungsgebot schwer zu vereinbaren. Dieses Gleichbehandlungsgebot würde im Kriegsfall auch gegenüber kriegführenden EG-Staaten gelten.

### **2.1.2 Gemeinsame Verkehrspolitik**

Art. 75 Abs. 1 lit.a des EWG-Vertrages ermächtigt den Rat, zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik mit qualifizierter Mehrheit gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzustellen. Zwar ist es unwahrscheinlich, daß solche Regeln einen dauernd neutralen Staat verpflichten könnten, die Durchfuhr von Kriegsmaterial entgegen Art. 9 des V. Haager Abkommens zu dulden. Dies deshalb, weil der Rat diese Bestimmung nur im Rahmen der Ziele des EWG-Vertrages (Art. 74 i.V.m. Präambel und Art. 2 EWG-Vertrag) handhaben darf. Abgesehen von den unter Punkt 2.1.7 aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten könnten derartige nicht neutralitätskonforme Vorschriften aber für den Neutralen ausgesetzt werden.

### **2.1.3 Direkte Lenkung auf dem Kohle- und Stahlsektor**

Das für Krisenfälle vorgesehene Quotensystem im Sinne des Art. 58 EGKS-Vertrag sowie das Verteilungssystem bei Mangellage gemäß Art. 59 EGKS-Vertrag stellen Fälle direkter hoheitlicher Eingriffe in die unternehmerische und in die einzelstaatliche Dispositionsfreiheit dar. Hinzu tritt ein System von Ein- und Ausfuhrlicenzen (Art. 73 EGKS-Vertrag). Derartige Maßnahmen könnten im Kriegsfall die mit dem Neutralitätsstatus im Zusammenhang stehende Notwendigkeit zur Gleichbehandlung (siehe oben) und zur Selbstversorgung (für einen begrenzten Zeitraum) beeinträchtigen. Die sich im Rahmen des EGKS-Vertrages ergebenden Bindungen könnten daher im Kriegsfall neutralitätsrechtlich etwa gebotene Maßnahmen allenfalls unmöglich machen. Es handelt sich hierbei jedoch um ein weitgehend theoretisches Problem, weil die Erfahrungen seit Inkrafttreten des EGKS-Vertrages gezeigt haben, daß den Bestimmungen des Art. 59 EGKS-Vertrag im Hinblick auf die wirtschaftlichen Gegebenheiten keine praktische Bedeutung zukommt.

### **2.1.4 Versorgungsregelungen des EURATOM-Vertrages**

Nicht außer Betracht bleiben darf ferner der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), insbesondere dessen Artikel 52 bis 76 und 83. Auch nach diesem Vertrag bestehen zum Teil weitreichende Entscheidungsbefugnisse der EG-Organe. Nach dem EURATOM-Vertrag erfolgt beispielsweise eine Monopolisierung des Bezugsrechts für Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe zugunsten der Agentur, der diesbezüglich eine Monopolstellung, insbesondere auch hinsichtlich der Regelung der Ein- und Ausfuhr im Verhältnis zu Drittstaaten, zukommt. Daraus könnten sich im Kriegsfall für einen dauernd Neutralen Probleme ergeben. Für Österreich dürfte diese Frage - mangels Bedeutung der Kernenergie für die Energiegewinnung (Bundesgesetz vom 15. Dezember 1978 über das Verbot der Nutzung der Kernspaltung für die Energieversorgung in Österreich, BGBl. Nr. 676/1978) - nur von geringer Bedeutung sein. Dessen ungeachtet müßte im Falle einer österreichischen EG-Mitgliedschaft eine Lösung für diese Fragen angestrebt werden.

### **2.1.5 Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)**

Gemäß Art. 30 Abs. 6 lit.a der Einheitlichen Europäischen Akte bekunden die Mitgliedstaaten ihre Auffassung, daß eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit geeignet sei, wesentlich zur Entwicklung einer außenpolitischen Identität Europas beizutragen. Sie erklären ihre Bereitschaft zu einer

stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit. Das auch ansonsten in Art. 30 EEA verfolgte Ziel einer Vereinheitlichung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten könnte als Schranke für die Ausübung einer selbständigen Neutralitätspolitik durch Österreich angesehen werden. Ein neutralitätsrechtliches Problem würde sich daraus nicht ergeben. Zumindest nach dem gegenwärtigen Stand ist für die Mitarbeit eines dauernd neutralen Staates in der EPZ von Bedeutung, daß die EG-Mitgliedstaaten bezüglich einer Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheitspolitik im Rahmen der EPZ lediglich "zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit" sind, nicht jedoch zu einer Koordinierung ihrer Standpunkte zu den militärischen Aspekten der Sicherheit. In diesem Zusammenhang ist in der EEA ausdrücklich festgehalten daß diese "einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen einigen der Hohen Vertragsparteien im Rahmen der Westeuropäischen Union und des Atlantischen Bündnisses nicht entgegen(steht)". Tatsächlich erfolgt eine die militärischen Aspekte umfassende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit nicht im Rahmen der EPZ (in diesem Sinne auch eine Anfragebeantwortung der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten von Ende 1988). Daher erscheint eine Mitwirkung eines dauernd neutralen Staates in der EPZ neutralitätsrechtlich unbedenklich. Allerdings könnte Österreich eine allfällige künftige Entwicklung der EG zu einer Verteidigungsgemeinschaft keinesfalls mitvollziehen; gleiches würde für eine bindende EG-Außenpolitik mit Mehrheitsentscheidungen gelten, soweit sie neutralitätsrelevante Bereiche erfassen sollte.

#### **2.1.6. Teilnahme an der Europäischen Investitionsbank**

Gem. Art. 6 Abs. 1 des Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank kann der Rat der Gouverneure mit qualifizierter Mehrheit die Mitgliedstaaten zur Gewährung verzinslicher Sonderdarlehen verpflichten. Abstrakt gesehen könnte darin eine neutralitätsrechtliche Problematik erblickt werden, wenn die betreffenden Darlehen für Kriegszwecke bestimmt sind. Eine Verpflichtung zur Leistung von Darlehen zu Kriegszwecken würde allerdings gegen Art. 130 EWG-Vertrag verstoßen und wäre daher unzulässig und unbeachtlich.

Geht man davon aus, daß auch im Kriegsfall Kreditgewährungen im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) mangels Langfristigkeit nicht für Kriegszwecke verwendet werden können, so wäre auch eine Beteiligung am EWS mit den Pflichten eines dauernd Neutralen vereinbar.

#### **2.1.7 Möglichkeiten der Sicherstellung eines neutralitätskonformen Verhaltens**

Hinsichtlich der Erzeugung von und des Handels mit Kriegsmaterial bietet Art. 223 Abs. 1 lit.b des EWG-Vertrages in Verbindung mit der diesbezüglichen, vom Rat erlassenen Warenliste eine (partielle) Garantie für die Möglichkeit der Aufrechterhaltung der Neutralität durch Österreich. Dies deshalb, weil diese Bestimmung den Mitgliedstaaten hinsichtlich der von der Warenliste erfaßten Waren Ausnahmen von der gemeinsamen Handels- und Wirtschaftspolitik ermöglicht.

Von weitreichender Bedeutung für eine Absicherung der dauernden Neutralität Österreichs im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften ist jedoch die diesbezüglich zentrale Bestimmung des Art. 224 des EWG-Vertrages. Abgesehen von der Erwähnung des Kriegsfall es bzw. der Kriegsgefahr in diesem Artikel erscheint für Österreich vor allem maßgeblich, daß die österreichische Neutralität im Lichte des allgemeinen Völkerrechts jedenfalls eine Verpflichtung darstellt, die Österreich im Hinblick auf die Ziele der "Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit" übernommen hat. Sollte sich Österreich daher aus neutralitätsrechtlichen Gründen gezwungen sehen, den Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag zuwiderlaufende, insbesondere den freien Wirtschaftsverkehr hemmende Maßnahmen zu ergreifen, so wäre eine derartige Vorgangsweise im Lichte des Art. 224 des EWG-Vertrages, der diese Ziele ausdrücklich nennt, vertretbar.

Es würde sich jedoch empfehlen, dies bereits aus Anlaß eines allfälligen EG-Beitrittes ausdrücklich, möglichst in der Beitrittsakte (Beitrittsvertrag), klarzustellen. Eine solche Klarstellung sollte bezüglich des Art. 224 EWG-Vertrag einen ausdrücklichen Hinweis auf Österreichs Status der immerwährenden Neutralität umfassen.

Selbst wenn man der Meinung ist, die in den EG-Verträgen vielfach vorgesehenen Befugnisübertragungen an supranationale Organe könnten im Neutralitätsfall stets unter Berufung auf eine Schutzklausel oder auf einen allfälligen Neutralitätsvorbehalt durch den dauernd neutralen Staat vermieden werden, so bleibt doch das folgende zentrale Problem:

Sofern die anderen EG-Mitgliedstaaten Österreichs Interpretation seines Verhaltens als neutralitätsrechtlich bedingt nicht teilen, könnten nach den EG-Verträgen sowohl die Kommission als auch jeder der anderen Mitgliedstaaten den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Entscheidung anrufen.

Die letzte Entscheidung über die Zulässigkeit einer von Österreich aufgrund seiner Neutralitätsverpflichtung ergriffenen Maßnahme würde somit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften obliegen. Damit könnte sich Österreich vor das Problem einander widersprechender Rechtspflichten gestellt sehen: Einerseits die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht, andererseits die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Neutralitätsrecht. Diese Problematik läßt sich mit folgender Argumentation relativieren:

Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wäre verpflichtet, die Zulässigkeit von Maßnahmen, deren Ergreifung Österreich aufgrund seines Neutralitätsstatus für geboten erachtet, an den maßgeblichen Normen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts zu messen. Ebenso muß davon ausgegangen werden, daß derartige Maßnahmen von Österreich nicht mißbräuchlich ergriffen werden und daher durch Art. 223 Abs. 1 lit.b und Art. 224 des EWG-Vertrages gedeckt sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine EG-Mitgliedschaft Österreichs unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung seiner dauernden Neutralität grundsätzlich möglich wäre, wenn im Sinne der vorstehenden Ausführungen im Rahmen von Beitrittsverhandlungen entsprechende rechtliche Vorkehrungen bzw. Klarstellungen zur Absicherung der österreichischen Neutralität getroffen werden.

### 3. Staatsvertrag und EG-Mitgliedschaft

3.1. Der Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich vom 15. Mai 1955, BGBl. Nr. 152, (im folgenden als "Staatsvertrag" bezeichnet) stellt ein für die Existenz des heutigen Österreich wesentliches völkerrechtliches Instrument dar. Die Pflichten Österreichs aus dem Staatsvertrag müßten im Falle einer EG-Mitgliedschaft unberührt bleiben.

3.2. Art. 4 des Staatsvertrages ist im Hinblick auf eine EG-Mitgliedschaft Österreichs irrelevant.

3.3. Einige wenige Bestimmungen des Staatsvertrages stehen nicht im Einklang mit einzelnen Bestimmungen des EWG-Vertrages. Betroffen sind allerdings bloß wirtschaftliche Randbereiche, und zwar weitestgehend nur im Verhältnis zu einem einzigen EG-Mitgliedstaat.

[...]