

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT  
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

---

**„Vorträge und Aufsätze“**

**Heft 21**

**Voraussetzungen und Aussichten  
einer Assoziation Österreichs  
mit der EWG**

**von**

**Prof. Dr. Franz Nemschak**

**Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung**

**Wien 1963**

# **Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG**

**von**

**Prof. Dr. Franz Nemschak**

**Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung**

**Wien 1963**



# Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG

## Gliederung

	Seite
<b>EWG nur unter bestimmten Voraussetzungen zu Verhandlungen mit Österreich bereit</b> .....	5
<b>Die wesentlichen Punkte einer Assoziation</b> .....	7
<b>Respektierung der österreichischen Neutralität</b> .....	11
<b>Vorleistung der EWG beim Abbau der Handelshemmnisse möglich</b> .....	13
<b>Mitwirkung an der wirtschafts- und sozialpolitischen Willensbildung</b> .....	14
<b>Dauer der Verhandlungen legt „Zwischenlösung“ nahe</b> .....	15
<b>Kündigung der EFTA-Mitgliedschaft</b> .....	17
<b>Die Krise der EWG und Österreich</b> .....	18
<b>Ergebnis</b> .....	23



# Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG

von

Prof. Dr. Franz Nemschak

*Vortrag* gehalten anlässlich der Jahreshauptversammlung der Vereinigung der Kooperativen Forschungsinstitute der Gewerblichen Wirtschaft Österreichs in Wien am 24. April 1963 (Kongresssaal der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft)

*Meine Damen und Herren!*

Der harte Wahlkampf im vergangenen Herbst und die über vier Monate sich hinziehenden Verhandlungen um die Bildung einer neuen Regierung haben Österreichs Schicksalsfrage Nr. 1, die Europäische Integration, vorübergehend in den Hintergrund gedrängt.

Die wachsenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in unserem Lande und (nach dem Scheitern der Englandverhandlungen) die Bereitschaft der EWG, unter bestimmten Voraussetzungen mit Österreich über einen Assoziationsvertrag gemäß Artikel 238 des Rom-Vertrages zu verhandeln, legen der neuen Regierung jedoch dringend nahe, der Europäischen Integration wieder erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

## **EWG nur unter bestimmten Voraussetzungen zu Verhandlungen mit Österreich bereit**

Der Ministerrat der EWG hat am 2. April d. J. die Kommission beauftragt, ihm bis zur nächsten Sitzung über die *Voraussetzungen* zu berichten, unter denen mit Österreich verhandelt werden kann. Der

Ministerrat hat der Kommission also noch kein Mandat zu Verhandlungen erteilt, sondern sie erst beauftragt, inoffiziell das Terrain zu sondieren, ob überhaupt Aussichten für erfolgreiche Verhandlungen bestehen. Erst auf Grund dieses Berichtes wird der Ministerrat der EWG in seiner nächsten Sitzung am 8. Mai entscheiden, ob die Kommission ermächtigt werden soll, offiziell *Vorberechungen* (noch keine Verhandlungen!) mit österreichischen Stellen (zunächst wahrscheinlich mit der österreichischen Botschaft und Mission in Brüssel) aufzunehmen, um bestimmte Punkte näher zu erläutern, die in der österreichischen (von Minister *Kreisky* vorgetragenen) Erklärung vor dem Ministerrat der EWG in Brüssel am 28. Juli 1962 nicht ausreichend dargelegt wurden.

Erst wenn diese Vorberechungen (Sondierungen) befriedigend ausgefallen sind und begründete Aussicht auf positive Verhandlungen bestehen, wird der Ministerrat der EWG in einer seiner nächsten Sitzungen (vielleicht Anfang Juli) die Kommission beauftragen, offizielle *Verhandlungen* mit der österreichischen Regierung aufzunehmen.

Die EWG hat somit keineswegs schon „grünes Licht“ für die Österreich-Verhandlungen gegeben, sondern will erst erkunden, ob Österreich überhaupt ernstlich zu einer auch der EWG zumutbaren und möglichen Assoziation bereit ist. Wir dürfen uns über diese betonte Vorsicht nicht wundern, gibt es doch in unserem Lande nach wie vor starke politische Kräfte, die der EWG feindlich gesinnt sind und nach dem Scheitern der Englandverhandlungen in der EWG bereits einen Trümmerhaufen erblicken, unter den Österreich nicht kriechen dürfe. Ohne das Geringste aus den Erfahrungen gelernt zu haben, treten diese Leute wieder für eine Große Freihandelszone ein, die zwangsläufig der Anfang vom Ende der EWG wäre.

Natürlich kann man dieser Meinung sein und die Verdünnung und allmähliche Auflösung der EWG wünschen. Es gibt nicht nur in Österreich, sondern in allen westlichen Ländern, selbst in den EWG-Ländern, prominente Persönlichkeiten in Politik und Wirtschaft, die der Großen Freihandelszone nachtrauern und sie herzlich gerne einer wirtschafts- und sozialpolitischen Union, dem Leitbild der EWG vorzögen, wenn sich die Freihandelszone irgendwie verwirklichen ließe, und es gibt weltberühmte Professoren der Nationalökonomie, wie *Röpke* und *Haberler*, die einen weltweiten Freihandel befürworten und die EWG als ein Hindernis auf dem Weg zu ihrem Lieblingsziel ansehen. Sie schwärmen nicht nur von einer großen Europäischen Freihandelszone, sondern von einer

weltweiten Atlantischen Freihandelszone. Wir müssen nur begreifen, daß diese Persönlichkeit nicht unsere Bundesgenossen und ihre wirtschaftspolitischen Philosophen nicht unsere Vorbilder sein können, wenn wir mit der EWG bald zu einer vernünftigen, für beide Teile tragfähigen, praktischen Lösung kommen wollen.

Es traf sich günstig, daß ich mich unmittelbar nach dem erwähnten Ministerratsbeschuß der EWG (am 2. April) dank einer privaten Einladung am Sitz der EWG-Kommission in Brüssel mit verschiedenen maßgeblichen Persönlichkeiten über die Möglichkeiten einer Assoziation zwischen Österreich und EWG eingehend informieren und diskutieren konnte. Ich hatte Gelegenheit, u. a. mit drei Mitgliedern (Ministern) der EWG-Kommission, drei Kabinettschefs, zwei Generaldirektoren, drei Direktoren und mit dem bestens informierten Sachbearbeiter für Österreich (im Generalsekretariat für Auswärtige Beziehungen) zu sprechen<sup>1)</sup>. Ich habe über meine Eindrücke und über das Ergebnis meiner Gespräche in Brüssel den für Integrationsfragen zuständigen Persönlichkeiten in Österreich bereits eingehend berichtet. Da es sich hier jedoch um eine Angelegenheit handelt, die für unser ganzes Land bedeutungsvoll ist, um eine echte *res publica*, fühle ich mich berechtigt, meine Feststellungen und Überlegungen auch einer breiteren Öffentlichkeit mitzuteilen. Als Wirtschaftswissenschaftler möchte ich damit unseren Politikern keineswegs ins Handwerk pfuschen, sondern sie in ihren Bemühungen unterstützen, indem ich die Öffentlichkeit sachlich informiere, um uns alle vor Illusionen und Enttäuschungen zu bewahren, aber auch um zu zeigen, unter welchen Voraussetzungen eine Assoziation Österreichs mit der EWG möglich ist. Ich glaube, damit im Geiste echter Demokratie zu handeln.

### **Die wesentlichen Punkte einer Assoziation**

In Brüssel fiel mir auf, daß alle Persönlichkeiten, mit denen ich sprach, nahezu die gleichen Vorstellungen über eine Assoziation zwischen

---

<sup>1)</sup> Mit drei Mitgliedern der EWG-Kommission: Hans von der Groeben, Deutschland (Wettbewerb) und seinem Kabinettschef K. Albrecht, Jean Rey, Belgien (Auswärtige Beziehungen), Lambert Schaus, Luxemburg (Verkehrspolitik) und seinem Kabinettschef Lucien Kraus; weiters mit: Kabinettschef-Stellvertreter (bei Präsident Hallstein) Klaus Meyer, Generaldirektor für Inneren Markt Pierre Millet (Frankreich), Generaldirektor für Auswärtige Beziehungen Günter Seeliger (Deutschland) und dem Sachbearbeiter für Österreich Hr. Kunert (Deutschland), Direktor für Industrie und Handel Fernand Braun (Luxemburg), Direktor für Auswärtige Beziehungen M. Matrey (Frankreich), Direktor für Konjunktur Horst Otto Steffe (Deutschland) sowie mit dem Chef der Sprechergruppe Dietrich Behm (Deutschland)

EWG und Österreich besitzen. Es hatte den Anschein, als ob in der EWG über dieses Thema, zumindest über die wesentlichen Punkte, bereits eine „Sprachregelung“ bestünde.

Das trifft wortwörtlich sicherlich nicht zu. Die EWG ringt vielmehr selbst noch um eine klare Formel und um objektive Kriterien für Assoziationen mit hochentwickelten Industriestaaten, zu denen auch Österreich gezählt werden muß.

Ich erinnere mich noch gut an ein Gespräch, das ich vor ungefähr zwei Jahren mit Präsident *Hallstein* in Brüssel über das gleiche Thema geführt hatte. Der Präsident der EWG-Kommission erklärte mir damals, daß Assoziationen gemäß Artikel 238 des Rom-Vertrages einen weiten Bogen von Möglichkeiten umspannen, bildhaft gesprochen von einer Vollmitgliedschaft minus 1% bis zu einem bloßen Handelsabkommen plus 1%. Diese Arbeitshypothese mag theoretisch richtig und auch praktikabel sein, solange es sich um Assoziationen mit Ländern wie Griechenland und der Türkei oder um die unterentwickelten afrikanischen Gebiete handelt. Im Falle von Assoziationen mit hochentwickelten Industriestaaten stellt sich jedoch bald heraus, daß das breite Band von Assoziationsmöglichkeiten auf die extremen Positionen zusammenschmilzt, d. h. auf eine qualifizierte Assoziation, die mit wenigen Ausnahmen nahezu alle Bestimmungen des Rom-Vertrages enthält, oder auf eine Assoziation, die mehr oder minder auf ein nichtpräferentielles, GATT-konformes Handelsabkommen hinausläuft.

Diese Auffassung hatte sich in der EWG bereits vor mehr als einem Jahr deutlich herauskristallisiert, und zwar in einem Bericht des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlamentes der drei Europäischen Gemeinschaften (EWG, Euratom und Montanunion) über „Die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziation mit ihr“ vom 10. Januar 1962 (bekannt als „*Birkelbach-Bericht*“ nach dem Namen des Berichterstatters). Es handelt sich hier um ein sehr wichtiges Dokument! Präsident *Hallstein* bezeichnete es nach Methode, Ansatz der Fragestellung, Darstellung der Problematik und allgemeiner Orientierung als ein Meisterwerk politischer Betrachtung, als ein wirkliches Dokument politischer Wissenschaft, mit dem er „bis in die Nuancen“ übereinstimme<sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> In der Rede „Die Europäische Einigung als Tatsache“, gehalten vor dem Kongreß der „Juridischen Facultät der Amsterdamse Studenten“ in Den Haag, am 2. April 1962.

Auch in diesem Dokument wird zwar noch rein theoretisch die Freihandelszone als mögliche Integrationsform erwähnt, trotz vorsichtiger Diktion aber kein Zweifel gelassen, daß im Falle hochentwickelter Industriestaaten nur eine möglichst enge Zoll- und Wirtschaftsunion in Betracht komme.

Ich habe mich in meinen Gesprächen in Brüssel davon überzeugen können, daß diese Auffassung heute Gemeingut der EWG ist. Man ist sich bewußt, daß eine Assoziation mit einem entwickelten Industrieland viel schwierigere Probleme aufwirft als eine klare Mitgliedschaft. Daher ist man vorsichtig. Auf keinen Fall darf die Gemeinschaft durch Assoziationen geschwächt oder gar gefährdet werden.

Wiewohl die Ansuchen Schwedens und der Schweiz um Assoziationen gegenwärtig nicht aktuell sind und die Lage Österreichs nicht ohne weiteres mit der Lage der beiden anderen Neutralen verglichen werden kann, bildet ein Assoziationsvertrag zwischen Österreich und der EWG doch in vieler Hinsicht ein präjudizielles Modell für künftige Assoziationsverträge. Er muß daher besonders sorgfältig überlegt und nach allen Richtungen abgesichert werden.

Aus meinen privaten Gesprächen in Brüssel ergab sich, daß zwischen Österreich und der EWG über folgende *wesentliche Punkte* Einigung erzielt werden müßte:

1. Eine Assoziation ist nur auf der Basis einer *Zollunion mit einem gemeinsamen Außentarif* möglich.

Eine „Harmonisierung“ der Außenzölle, mit Abweichungen nach oben und unten, genügt nicht. Das Aushandeln eines neuen Außentarifs wäre mit ungeheuren Schwierigkeiten verbunden. Es wären nicht nur langwierige Verhandlungen und umständliche Prozeduren zwischen Österreich und der EWG, sondern auch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EWG erforderlich. Außerdem schüfe Österreich mit einem besonderen Außentarif ein Präjudiz für alle weiteren Assoziationen. Österreich sollte sich daher von vornherein nicht um eine „Harmonisierung“ der Zölle bemühen, sondern sich mit dem bestehenden EWG-Außentarif abfinden, der (aus guten Gründen) nach einem simplen arithmetischen Mittel errechnet ist und im Durchschnitt ohnehin nicht sehr weit vom österreichischen liegt. Österreich sollte auch möglichst wenig Ausnahmen vom Gemeinsamen Außentarif begehren und die Liste G, welche die Ausnahmen der Sechs enthält, möglichst ohne grö-

ßere Vorbehalte, eventuell mit Dekalagen (Einräumung von Fristen), übernehmen, Die gewünschten Zollausnahmen sind hieb- und stichfest zu begründen.

Sollte Österreich bereits in den Vorverhandlungen über Zollunion und Gemeinsamen Außentarif größere Schwierigkeiten bereiten oder mit Mentalreservationen, versteckten Vorbehalten u. ä. operieren, besteht die Gefahr, daß sich der Ministerrat der EWG bereits auf Grund der unbefriedigenden Vorverhandlungen entschließt, der Kommission kein Mandat für eigentliche Verhandlungen zu erteilen. Oder anders formuliert: Wer auf österreichischer Seite eine Assoziation zwischen Österreich und der EWG von vornherein mit einiger Sicherheit torpedieren will, braucht nur hartnäckig die Forderung nach einem besonderen („harmonisierten“) Außentarif und zahlreichen „Extras“ verfechten.

2. *Die Zollunion allein genügt nicht, sondern muß durch weitere wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen ergänzt werden.* Durch eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Arbeitskräfte, der Dienstleistungen, des Niederlassungsrechtes. Weiters müßte die Wirtschaftspolitik auf den verschiedenen Gebieten angeglichen, harmonisiert oder koordiniert werden. Ich denke da an die Wettbewerbsregeln, die Agrarpolitik, Verkehrspolitik, Sozialpolitik, Konjunktur- und Währungspolitik. Die Handelspolitik sollte unter Bedachtnahme auf die Neutralitätsverpflichtungen Österreichs aufeinander abgestimmt werden (über diesen Punkt werde ich noch ausführlicher sprechen).

*Wer sich mit der EWG assoziieren will, muß also nicht nur die Zollunion und den Gemeinsamen Außentarif akzeptieren, sondern auch bereit sein, der EWG auf dem Wege zu einer wirtschafts- und sozialpolitischen Union zu folgen.*

3. Der Assoziationsbewerber muß weiters das *politische Ziel der EWG* (die Einigung Europas) wenigstens grundsätzlich bejahen, er muß mit ihm einverstanden sein, auch wenn er es nicht ausdrücklich übernimmt. Zumindest darf er sich von diesem politischen Ziel nicht demonstrativ distanzieren.

4. Einen guten Eindruck würde es auch machen, wenn sich Österreich grundsätzlich bereit erklären würde, seinen wirtschaftlichen Kräften entsprechend an der *Förderung der überseeischen Entwicklungsgebiete* mitzuwirken, wobei es nicht so sehr auf die Größe des Beitrages, als auf

die prinzipielle Bereitschaft ankäme. Der Beitrag könnte überwiegend auf dem Gebiete der Schulung, Erziehung und der technischen Hilfe geleistet werden, wofür Österreich besonders prädestiniert erscheint.

5. Die EWG dagegen ist bereit, auf die *Neutralitätsverpflichtungen Österreichs verständnisvoll Rücksicht zu nehmen*.

### **Respektierung der österreichischen Neutralität**

Bekanntlich hatte die österreichische Bundesregierung am 28. Juli 1962 Gelegenheit, vor dem Ministerrat der EWG in Brüssel durch Außenminister *Kreisky* das Ansuchen um Aufnahme von Assoziationsverhandlungen, das Österreich bereits am 12. Dezember 1961 in Brüssel überreicht hatte, näher zu erläutern.

Die Österreich-Erklärung wurde seinerzeit im ganzen gut aufgenommen. Man vermerkte mit Befriedigung, daß Österreich eine echte Mitwirkung an der wirtschaftlichen Integration Europas anstrebte, soweit dies sein politischer Status zuläßt, und daß „über die grundsätzlichen Ziele einer integrierten und harmonisierten Wirtschaftspolitik in Europa zwischen der Sechsergemeinschaft und Österreich keinerlei Differenzen bestehen“. Dagegen blieben einige wichtige Punkte nach wie vor aufklärungsbedürftig.

Es ist damit zu rechnen, daß sich die Beamten der EWG-Kommission in den *Vorbesprechungen* (nach dem 8. Mai) vor allem erkundigen werden, was sich Österreich in seiner Erklärung vom 28. Juli 1962 in Brüssel unter einer „sehr weitgehenden Harmonisierung“ seines Zolltarifes mit dem Gemeinsamen Tarif der EWG und unter einer „Koordinierung“ seiner künftigen Zoll- und sonstigen Handelspolitik „im weitesten Maß“ vorstellt. Ebenso wird Österreich seine Pflichten aus dem Staatsvertrag und vor allem seine Pflichten aus dem Neutralitätsstatus näher präzisieren müssen.

Ich habe bereits ausgeführt, welche Bedeutung die EWG der Zollunion und dem Gemeinsamen Außentarif beimißt. Gleichzeitig habe ich aber auch den Eindruck gewonnen, daß Österreich die gemeinsam mit der Schweiz und mit Schweden erarbeitete „*Neutralitätsdoktrin*“ im Falle einer Assoziation mit der EWG (in Verbindung mit dem österreichischen Staatsvertrag) höchstwahrscheinlich erfolgreich vertreten könnte.

Bekanntlich handelt es sich da um drei Punkte:

- a) „Österreich muß sich auf dem Gebiet der Handelspolitik *ein gewisses Maß an Aktionsfreiheit* hinsichtlich der Regelung seiner Beziehungen zu Drittstaaten bewahren“, wie es in der Österreich-Erklärung vom 28. Juli 1962 vor dem Ministerrat in Brüssel wörtlich hieß (treaty making power);
- b) um die Möglichkeit, „im Falle eines unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes die Anwendung einzelner Bestimmungen des Assoziationsvertrages sowie möglicherweise des gesamten Vertrages vorübergehend zu *suspendieren* und unter Umständen auch in Friedenszeiten an wirtschaftspolitischen Aktionen nicht teilzunehmen, die gegen Drittstaaten gerichtet sind und ausschließlich politischen Zwecken dienen, und schließlich — sofern Neutralitätsgründe dies unerläßlich erscheinen lassen — das Abkommen auch zu *kündigen*“.
- c) Bereits in Friedenszeiten für die Aufrechterhaltung der *Versorgung in Kriegszeiten* vorzubeugen, wobei die vorsorglichen Maßnahmen auf das unbedingt notwendige Mindestmaß eingeschränkt werden sollen.

Ich habe den Eindruck gewonnen, daß die EWG bereit zu sein scheint, Österreich mit Rücksicht auf seine Neutralität grundsätzlich eine *autonome Handelspolitik* zuzugestehen. Sie erwartet dafür aber Verständnis für handelspolitische Erfordernisse der EWG. Man sollte die Handelspolitik aufeinander *abstimmen* (es ist zutreffender von „Abstimmung“ als von „Harmonisierung“ zu sprechen). Österreich könnte in handelspolitischen Fragen, an denen es interessiert ist, schon frühzeitig informiert werden und, bevor noch der Ministerrat der EWG entscheidet, Gelegenheit erhalten, sich mit der EWG zu besprechen und zu verständigen. Man müsse nur auf beiden Seiten fair und vertrauenswürdig, ohne listige Vorbehalte, operieren.

Bezüglich des *Osthandels* könnte man sich vorstellen, daß ihn Österreich im bisherigen Umfang (Exporte 1962 17<sup>1/2</sup>%), allenfalls mit einer Obergrenze (bis 20% der gesamten Exporte), grundsätzlich aufrechterhalten kann. Österreich müßte allerdings garantieren (durch Ursprungszeugnisse und andere Kontrollmöglichkeiten), daß die Ostblockstaaten nicht bestimmte Waren über Österreich in den EWG-Markt einschleusen (dumpen) und diesen stören.

Hinsichtlich *Embargo* sollte man pragmatisch verfahren und sich gegebenenfalls mit der EWG besprechen. (Über diese Frage sind sich auch die Mitglieder der EWG nicht immer einig.)

Die Möglichkeit einer *Suspendierung* oder *Kündigung* des Abkommens im Falle eines drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes wird, mit Rücksicht auf die äußerst exponierte geographische Lage Österreichs, vermutlich verständnisvoll eingeräumt werden.

Auch gegen *vorsorgliche Maßnahmen*, die bereits in Friedenszeiten für die Aufrechterhaltung der Versorgung in Kriegszeiten getroffen werden, sind keine ernstesten Einwände zu erwarten, wenn diese Maßnahmen wirklich auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt bleiben und nicht den Vorwand für die Bewahrung protektionistischer Sektoren bilden. (Wenn die Vorsorge auf jene Güter beschränkt bleibt, die im Memorandum der Arbeitsgruppe 2 des Integrationsausschusses angeführt wurden, nämlich Antibiotika, Sprengstoffe, Catgut, Verbandstoffe u. ä., ist mit einer 100%igen Zustimmung der EWG zu rechnen.)

### **Vorleistung der EWG beim Abbau der Handelshemmnisse möglich**

Ich versuchte, meine einflußreichen Gesprächspartner in Brüssel davon zu überzeugen, daß es für Österreich äußerst wichtig wäre, wenn es bereits im Augenblick des Wirksamwerdens des Assoziationsvertrages in den vollen Genuß der im EWG-Raum bereits durchgeführten Zollsenkungen und der Voll liberalisierung (für gewerbliche Erzeugnisse) käme, selbst aber erst in einem vernünftigen Rhythmus seine Handelsbeschränkungen abbauen müßte. Ich wies eindringlich auf die strukturellen Schwächen unserer Wirtschaft hin, die auch bei günstiger Konjunktur ein starkes Wachstum verhindern, und machte auf die sozialen Spannungen und die politischen Gefahren aufmerksam, die im Falle anhaltender Stagnation drohen. Eine verständnisvolle und großzügige Regelung des Abbaues der Handelshemmnisse würde es Österreich wesentlich erleichtern, mit Hilfe einer „Exportoffensive“ Arbeitskräfte und Kapital aus minderproduktiven Bereichen in zukunftsträchtige umzuschichten und so mit seinen größten Schwierigkeiten fertig zu werden.

Mein Vorschlag wurde mit Interesse angehört und, ich hatte den Eindruck, im Grunde auch *positiv* aufgenommen! Meine Argumentation leuchtete ein, man hielt ein Entgegenkommen der EWG für gerecht-

fertigt, zumindest für diskutabel, wenn Österreich tatsächlich bereit ist, seine eigenen Handelsschranken zügig abzubauen. Es machte sichtlich Eindruck, daß Österreich beabsichtigt, mit einer anständigen Abschlagzahlung zu beginnen und die letzten Zölle annähernd gleichzeitig mit der EWG abzubauen, ebenso die Andeutung, daß Österreich die letzte Etappe der Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif annähernd gleichzeitig mit der EWG durchzuführen und die Volliberalisierung des Importes gewerblicher Erzeugnisse relativ rasch nachzuholen gedenkt. Natürlich erwartet man, daß Österreich auch die sonstigen Voraussetzungen einer Assoziation mit der EWG, die ich weiter oben ausführte, erfüllt.

*Auf Grund meiner Gespräche mit verschiedenen Persönlichkeiten in Brüssel bin ich davon überzeugt, daß uns die EWG beim Abbau der Handelshemmnisse in gewünschter Weise entgegenkommen würde, wenn auch wir ein fairer und vernünftiger Verhandlungs- und Vertragspartner sind.*

### **Mitwirkung an der wirtschafts- und sozialpolitischen Willensbildung**

Als bloß assoziiertes Mitglied wird Österreich in den Organen der EWG (Kommission, Ministerrat, Parlament, Gerichtshof), im Euratom und in der Hohen Behörde der Montanunion *keinen Sitz und keine Stimme* haben.

Das ist ein schwerer Nachteil. Er wird aber durch die zumindest grundsätzliche *Möglichkeit* gemildert, daß Österreich auch als nur assoziiertes Land den Integrationsprozeß innerhalb der EWG nahezu ebenso gut verfolgen und in gewissem Maße praktisch beeinflussen kann wie ein stimmberechtigtes Mitglied. Diese Wirkung kann allerdings nur unter drei Voraussetzungen erreicht werden:

*Erstens*, wenn die österreichische Mission bei der EWG in Brüssel über ein starkes Team (von fähigen und volkswirtschaftlich geschulten Kräften) verfügt, das systematisch enge Kontakte und Konsultationen mit den zuständigen Dienststellen der Kommission (Funktionären und Sachbearbeitern) und mit dem stark besetzten und sehr wichtigen Sekretariat des Ministerrates der EWG (und mit den Behörden der Montanunion) unterhält. An der Spitze dieses Teams muß eine hervorragende, mit den Integrationsproblemen Österreichs und der EWG vertraute, bei den Dienststellen (und maßgeblichen Persönlichkeiten) in Brüssel und

in Luxemburg bestens akkreditierte Persönlichkeit stehen, welche Österreichs Interessen sachkundig und glaubwürdig zu vertreten versteht.

Glücklicherweise liegen Österreichs Integrationsagenden in Brüssel in guten Händen, hier besteht auch bereits ein kleiner Kader von tüchtigen Beamten, der allerdings im Laufe der Zeit den wachsenden Aufgaben entsprechend erweitert werden muß.

Ich bin mir bewußt, daß die ins Auge gefaßte *indirekte Mitwirkung* an der wirtschafts- und sozialpolitischen Willensbildung bei den drei Europäischen Gemeinschaften (EWG, Euratom und Montanunion) auf die Dauer keine Lösung ist, sondern früher oder später abgelöst werden muß durch eine *echte Mitbestimmung*, auf die ein demokratischer Staat und ein altes Kulturland wie Österreich nicht verzichten kann.

*Zweitens* ist es unbedingt notwendig (und diese Forderung ist womöglich noch wichtiger als die erste), daß in Österreich selbst alle mit Integrationsfragen befaßten, in verschiedenen Ressorts verankerten Dienststellen mobilisiert, durch tüchtige Beamte verstärkt und ihre Arbeiten sinnvoll nach gesamtwirtschaftlichen und einheitlichen integrationspolitischen Grundsätzen (in Verbindung mit einem Gesamtkonzept der österreichischen Wirtschaftspolitik) koordiniert werden.

*Drittens*, daß Wien mit der österreichischen Mission und Botschaft in Brüssel eng und vertrauensvoll zusammenarbeitet.

Wiewohl die Hauptverantwortung für diese äußerst schwierige wirtschaftspolitische Aufgabe nach dem Übereinkommen der beiden Regierungsparteien vom 29. März 1963 in den Händen des Bundesministers für Handel und Wiederaufbau liegt (ihm ist die Federführung in Integrationsangelegenheiten anvertraut), kann der Erfolg nur gesichert werden, wenn auch der Außenminister, der für die Pflege der wichtigen diplomatischen Beziehungen zu den nationalen Regierungen der EWG-Länder zuständig ist, am gleichen Strang zieht und wenn alle mit Integrationsfragen befaßten, das heißt praktisch alle wirtschafts- und sozialpolitischen Ressorts verständnisvoll zusammenarbeiten.

### **Dauer der Verhandlungen legt „Zwischenlösung“ nahe**

Die Ansichten, wie lange die Verhandlungen über einen Assoziationsvertrag zwischen EWG und Österreich voraussichtlich dauern werden, gehen weit auseinander — wenn es überhaupt zu Verhandlungen kommt, d. h. wenn die voraussichtlich nach dem Ministerrat am 8. Mai beginnenden Vorbesprechungen zu einem positiven Ergebnis führen.

Nach *optimistischer Auffassung* wird ein Assoziationsvertrag frühestens Anfang 1964 paraphiert und *bis Mitte 1964* von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden können. Dieser Termin wird nur eingehalten werden, wenn zügig verhandelt werden kann, d. h., wenn sich beide Vertragsparteien über die wesentlichen Fragen einigen und nur noch über Details und Formulierungen zu verhandeln brauchen.

*Weniger optimistische* Persönlichkeiten rechnen mit einer Verhandlungsdauer von mindestens *zwei bis drei Jahren*, auch wenn auf beiden Seiten guter Wille besteht.

Da auch unter günstigen Voraussetzungen die Verhandlungen und Prozeduren (bis zum Wirksamwerden des Vertrages) unvermeidlich lange dauern werden und bereits am 1. Juli 1963 unseren Exporten in den EWG-Raum verstärkte Diskriminierungen drohen, die nur zum Teil durch Zollzugeständnisse der EWG (im Hinblick auf die bevorstehenden GATT-Verhandlungen) abgewendet werden, ist es naheliegend, an eine „Übergangslösung“ in Form eines „kurzfristigen Arrangements“ zu denken.

Wir müssen uns nur darüber klar sein, daß ein solches „Arrangement“, da es GATT-konform sein müßte und der „Meistbegünstigung“ unterläge, nur unbedeutende Erleichterungen schaffen könnte und niemals ein Ersatz für eine substantielle Assoziation (Integration) sein würde.

Dagegen könnte ich mir (auf Grund vorsichtiger Sondierungen in Brüssel) vorstellen, daß der Assoziationsvertrag zwischen Österreich und der EWG in *zwei Teilen* verabschiedet (paraphiert und ratifiziert) wird: Teil a) könnte ausschließlich die Bestimmungen über die Zollunion (Abbau der Handelshemmnisse) enthalten, Teil b) alle übrigen Bestimmungen. Natürlich müßte in geeigneter Form ausdrücklich hervorgehoben werden, daß a) und b) voneinander untrennbare Teile eines Ganzen sind, eventuell könnte festgelegt werden, daß Teil a) unwirksam wird, wenn Teil b) nicht in einer angemessenen Frist folgt.

Der größte Vorteil einer Teilung des Assoziationsvertrages läge für Österreich darin, daß Teil a) wahrscheinlich sehr rasch über die Bühne gehen und in Kraft treten könnte (so daß Österreich nur verhältnismäßig kurze Zeit unter verstärkten Diskriminierungen leiden müßte und schon bald in den Vorteil des von Handelsbeschränkungen weitgehend befreiten EWG-Marktes käme), während der viel schwierigere Teil b)

im Interesse beider Partner nicht unter Zeitdruck ausgehandelt werden könnte.

Ich will nicht behaupten, daß es unserer Verhandlungskunst in Brüssel sicher gelingen wird, der EWG dieses Entgegenkommen abzurufen. Aber ich halte es für durchaus möglich. In diesem Optimismus werde ich durch eine Äußerung bestärkt, die Präsident *Hallstein* anlässlich der Vorlage des Berichtes der EWG-Kommission über die Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien am 27. März d. J. in Straßburg machte. Der Präsident stellte bei dieser Gelegenheit die Frage, wie wohl die europäischen Nachbarn der EWG mit dem Problem fertig werden wollen, das sich daraus ergibt, daß die Zollunion der EWG ständig fortschreitet.

„Die Antwort hieraus läßt sich nicht generell geben“, erklärte der Präsident wörtlich. „Sie hängt ab von der individuellen Lage, den geographischen Bedingungen, der Konkurrenzfähigkeit, der Frage, welche die hauptsächlich relevanten Wirtschaftszweige sind, und dem relativen Grad der Außenhandelsabhängigkeit mit der EWG. Man sollte nicht die Möglichkeit ausschließen, daß in einem bestimmten Fall (gemeint ist Österreich\*), in dem höchst ernsthafte wirtschaftliche Gesichtspunkte dies erheischen könnten, mit besonderen Mitteln und Lösungen eingegriffen wird, die ganz unorthodox sind und die deshalb auch keinen Präzedenzfall darstellen würden.“

Meine Gespräche in Brüssel haben mich jedenfalls in der Überzeugung bestärkt, daß die EWG bereit ist, uns bei der Überwindung unserer Schwierigkeiten zu helfen, wenn auch wir für ihre Intentionen und Erfordernisse gebührend Verständnis aufbringen. Auf jeden Fall scheint mir die „Zwischenlösung“, die ich im Auge habe (Vorwegnahme der Zollunion), viel zielführender zu sein als das Schaumgebilde eines „handelspolitischen Arrangements“, das notwendigerweise substanzlos sein müßte.

### **Kündigung der EFTA-Mitgliedschaft**

In den Vorbereitungen nach dem 8. Mai werden wir u. a. auch gefragt werden, wie wir uns im Falle einer Assoziation mit der EWG unser Verhältnis zur *EFTA* vorstellen.

---

\*) Der Präsident spielte an dieser Stelle auf dem sogenannten *Blaisse*-Ergänzungsbericht vom 15. März 1963 über „Die gemeinsame Handelspolitik der EWG gegenüber Drittländern und über die Anträge europäischer Länder auf Beitritt oder Assoziation“ an, wo für Österreich ausdrücklich „eine kurzfristige Regelung“ in Aussicht gestellt wurde

In dieser Frage scheiden sich wieder die Geister. Die EWG hält, meiner Überzeugung nach aus zwingenden Gründen, eine *doppelte Mitgliedschaft bei EWG und EFTA für unmöglich*.

Ich habe in den letzten Jahren wiederholt zu erklären versucht, warum es zwischen einer *Zoll- und Wirtschaftsunion* wie der EWG und einer *Freihandelszone* wie der EFTA einen „Brückenschlag“ im Sinne einer Verschmelzung der beiden Integrationsformen nicht geben kann, und ebenso, daß und warum sich die Hoffnungen auf eine multilaterale Assoziation zwischen den Ländern der EWG und der EFTA nicht erfüllen werden. Die Entwicklung hat mir voll recht gegeben. Ich hätte mir diese etwas selbstgefällig klingende Reminiszenz gerne erspart und wäre stillschweigend über jene integrationspolitischen Auffassungen, die offensichtlich nicht zielführend waren, hinweggegangen, wenn nicht gegenwärtig, nach dem Scheitern der Englandverhandlungen, versucht würde, die alten verfehlten Thesen wieder aufzugreifen, um vielleicht noch im letzten Augenblick eine Revision der bisherigen Integrationspolitik zu verhindern. Nehmen wir doch zur Kenntnis, daß eine doppelte Mitgliedschaft bei EFTA und EWG mit der EWG-Konzeption unvereinbar ist. Das (britische) Konzept eines geeinten Europas, in dem die EWG als Motor und Triebkraft wirkt und eine „avantgardistische Rolle“ spielt, die EFTA aber immer mehr europäische und außereuropäische Staaten mit verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Interessen in den Bannkreis Europa zieht, findet in Brüssel keine Gegenliebe.

Man hat jedoch volles Verständnis dafür, daß Österreich seine Mitgliedschaft bei der EFTA erst kündigt, wenn es seinen Assoziationsvertrag mit der EWG unter Dach und Fach hat.

Österreich kann daher auf korrekte Weise seinen Vertrag mit der EFTA lösen und würde, wenn nicht einvernehmlich ein anderer Modus gefunden wird, vorübergehend gleichzeitig der EFTA und EWG angehören.

### **Die Krise der EWG und Österreich**

Es soll nicht gelegnet werden, daß die EWG in den letzten Monaten eine *Krise* durchmachte. Ich möchte jedoch vorweg vor der irrigen Vorstellung warnen, daß die EWG unmittelbar vor ihrem Zusammenbruch gestanden sei. Das ist weit übertrieben. In Wirklichkeit handelte es sich um eine jener Krisen, die einem so gewaltigen politischen und wirtschaftlichen Unternehmen wie der Einigung Europas nicht erspart bleiben

können. Auch die Entstehung der Vereinigten Staaten von Nordamerika war mit schweren Krisen verbunden. In solchen kritischen Augenblicken treten Konflikte, die oft lange unter der Oberfläche geschwelt hatten, offen zu Tage und erzwingen Klärung und Lösung. In Krisen bricht man zusammen oder geht aus ihnen geläutert und gestärkt hervor. Verschiedenes spricht dafür, daß die jüngste Krise der EWG diese wohltätige Wirkung hatte.

Da wir uns mit der EWG möglichst eng assoziieren wollen, und ich gehe von dieser Annahme aus, müssen wir uns, ob wir wollen oder nicht, mit dieser Krise auseinandersetzen. Wir müssen uns über ihre tieferen Ursachen und über ihre Folgen klar werden und versuchen, unsere wirtschaftlichen Interessen und politischen Verpflichtungen (aus dem Staatsvertrag) mit der voraussichtlichen Entwicklung der EWG in Einklang zu bringen.

Bekanntlich wurde die Krise durch die Erklärung des französischen Staatschef *General de Gaulle* auf einer Pressekonferenz am 14. Jänner d. J. in Paris ausgelöst. Nachdem die Regierungen der sechs Mitgliedstaaten und die Vertreter Großbritanniens 15 Monate lang verhandelt hatten, erklärte der General rundheraus, daß England zur Zeit noch nicht die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EWG erfülle. England sei ein Inselstaat, den Weltmeeren zugewendet. Seine eigentümliche Tradition, sein ganzes Wesen, seine Struktur und Konjunktur unterscheiden sich aufs tiefste von denen auf dem Kontinent. Da mit Großbritannien auch eine Reihe anderer Staaten eintreten oder sich assoziieren möchten, würde sich der Gemeinsame Markt völlig verändern. Es sei vorauszusehen, daß der innere Zusammenhalt einer so großen Zahl von Ländern mit verschiedenen wirtschaftlichen Interessen und politischen Vorstellungen bald verloren ginge. Die europäische Gemeinschaft würde von einer atlantischen Gemeinschaft aufgesaugt und vollends in Abhängigkeit von Amerika geraten. Frankreich jedoch wolle eine wirkliche europäische Konstruktion, ein „europäisches Europa“. England habe sich zuerst geweigert, am Aufbau des Gemeinsamen Marktes mitzuwirken. Dann habe es mit anderen Ländern eine Freihandelszone geschaffen und versucht, einen Druck auf die EWG auszuüben. Jetzt wünsche es, auf der Grundlage seiner eigenen Bedingungen einzutreten. Daraus ergeben sich für alle Beteiligten schwierige Probleme, die gegenwärtig nicht gelöst werden können. England werde aber willkommen sein, wenn es bereit sei, ohne Vorbehalte und ohne

Länder der EFTA (Großbritannien, Dänemark und Norwegen) und vielleicht noch Irland als zehntes Land umfassen würde. (Dazu kämen die bloß assoziierten europäischen und außereuropäischen Länder, insbesondere auch die Commonwealth-Länder.) Dieses mehr oder minder festgefügte, über den ganzen Erdball verstreute Staatengebilde würde einen wichtigen Teil des westlichen militärischen Potentials ausmachen und mit den Vereinigten Staaten von Amerika im Verband der NATO der zweite Pfeiler der westlichen Verteidigung werden. Es ist ganz klar, daß in der britischen Konzeption England die führende Rolle zufiele.

Die andere Konzeption, vertreten von *de Gaulle*, denke, wie *Heath* ausführte, nur an die gegenwärtige Gemeinschaft und ihre Assoziierten, die sich auf Grund ihres industriellen und agrarischen Potentials selbst genügen wollen. „Diese Ansicht läßt die Gefahr eines auf sich selbst beschränkten Europas entstehen, das auf dem Gebiete der Verteidigung versucht sein könnte, statt mit den USA zusammen einen Pfeiler innerhalb der NATO zu bilden, seine eigene Verteidigung aufzubauen und sich von der NATO abseits zu stellen, und die Rolle einer „dritten Macht“ zwischen Ost und West zu spielen<sup>1)</sup>.“

Es gibt jedoch noch eine *dritte* Europa-Konzeption, die *Heath* nicht erwähnte: Ein weder von Frankreich noch von England dominiertes Europa, sondern ein reich gegliedertes Europa auf demokratischer Grundlage, in dem die einzelnen Staaten aus freien Stücken, weil sie die Erfordernisse unseres Zeitalters erkannt haben, bestimmte Souveränitätsrechte an supranationale Organe delegieren, ohne deshalb ihre historische Individualität und Identität einzubüßen. Dieses aus einem politisch und wirtschaftlich schöpferischen Prozeß hervorgehende Europa wird nicht als „dritte Kraft“ zwischen Moskau und Washington agieren, sondern sich — nach den Worten des EWG-Vizepräsidenten *Sicco L. Mansholt*<sup>2)</sup> — als ein Teil der freien Welt und innerhalb eines atlantischen Bündnisses als gleichwertiger Partner empfinden und sich verhalten.

\*

Vor diesem politischen Hintergrund müssen wir *Österreichs Position in der Europäischen Integration* betrachten und bestimmen.

Von den drei europäischen Konzeptionen: „Europa der Vaterländer“ im Sinne *de Gaulles*, der auf eine atlantische Gemeinschaft tendieren-

<sup>1)</sup> Aus *Le Monde*, 8. April 1963.

<sup>2)</sup> In der Ansprache anlässlich der europäischen Kundgebung im Rittersaal in Den Haag am 22. Februar 1963.

den Europa-Konzeption Englands und einem supranationalen Europa als gleichwertiger Partner in einem atlantischen Bündnis können wir die britische Konzeption wohl vernachlässigen. Es wird wahrscheinlich einige Jahre dauern, bis England nach seiner Zurückweisung politisch, wirtschaftlich und psychologisch bereit sein wird, sich ohne größere Vorbehalte mit einer der beiden anderen Konzeptionen zu befreunden.

In welcher Richtung immer Europa in den nächsten Jahren steuern wird, ob das „Europa der Vaterländer“ (*de Gaulles*) greifbare Gestalt annimmt oder ob sich die supranationale Konzeption der EWG durchsetzen wird, vom Standpunkt der österreichischen Staatsräson aus sind beide Möglichkeiten akzeptabel. In beiden Fällen wird Österreich in der Lage sein, seinen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag (Verbot eines Anschlusses an Deutschland) gerecht zu werden: In einem „Europa der Vaterländer“ wird Österreich eines der vielen europäischen Vaterländer sein, die ohne Einbußen ihrer Souveränität miteinander leben werden, und es ist völlig unvorstellbar, daß bei dieser von Frankreich favorisierten Europapolitik hüben oder drüben der „Anschlußgedanke“ Fuß fassen oder reifen könnte.

Sollte sich jedoch die Konzeption eines supranationalen Europas durchsetzen und die einzelnen Nationalstaaten auf wichtigen politischen Gebieten Souveränitätsrechte an gemeinsame europäische Organe und Institutionen delegieren, entstünde eine völlig neue und neuartige politische Individualität und Realität, so daß ein „Anschluß“ Österreichs an Deutschland weder theoretisch noch praktisch mehr möglich wäre.

### **Ergebnis**

Meine Damen und Herren, ich bin am Ende meines Vortrages. Ich habe Sie auf Grund eingehender Gespräche, die ich kürzlich in Brüssel dank einer privaten Einladung mit maßgeblichen Persönlichkeiten der EWG führen konnte, sachlich und schonungslos über die Voraussetzungen und über die Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG informiert. Ich glaube, sagen zu dürfen, daß Österreich in Brüssel große Sympathien genießt und die EWG grundsätzlich bereit ist, mit Österreich einen Assoziationsvertrag zu schließen, der unseren vitalen wirtschaftlichen Interessen gerecht wird und gleichzeitig auf unsere politischen Verpflichtungen aus dem österreichischen Staatsvertrag Rücksicht nimmt. Die Aussichten scheinen gerade im gegenwärtigen Augenblick

günstig zu sein, weil die EWG, wie ich vermute, am Beispiel Österreichs gerne demonstrieren möchte, daß sie trotz dem Scheitern der Englandverhandlungen im Sinne der Rom-Verträge eine offene Gemeinschaft ist, die sich ihrer großen Verantwortung für alle europäischen Länder bewußt ist. Selbstverständlich können wir die Vorteile einer Assoziation mit der EWG nur realisieren, wenn auch wir ehrlich bereit sind, die unabdingbaren Forderungen der EWG zu respektieren.

---