

**ÖSTERREICHISCHES INSTITUT  
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

---

**„Vorträge und Aufsätze“**

**Heft 22**

**Zwischenbilanz der  
europäischen Integration  
Ein Vorschlag für Österreich:  
„Assoziation mit Mitbestimmung“**

von

**Prof. Dr. Franz Nemschak**

**Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung**

**Wien 1964**

**Zwischenbilanz der  
europäischen Integration  
Ein Vorschlag für Österreich:  
„Assoziation mit Mitbestimmung“**

von

**Prof. Dr. Franz Nemschak**  
Leiter des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung

Wien 1964

# Zwischenbilanz der europäischen Integration

## Ein Vorschlag für Österreich: „Assoziation mit Mitbestimmung“

### Gliederung

	Seite
<b>Zwischenbilanz der europäischen Integration</b> . . . . .	3
Trotz Scheitern der Englandverhandlungen schreitet die EWG vorwärts	4
Hindernisse auf dem Wege zur politischen Einigung . . . . .	7
Verschiedene Europa-Konzeptionen . . . . .	7
<b>Österreich im Vorzimmer der EWG</b> . . . . .	13
Ergebnis der informativen Gespräche . . . . .	15
Neuralgische Punkte . . . . .	17
„Doppelmitgliedschaft“ . . . . .	17
„Neutralitätsdoktrin“ . . . . .	17
„Institutionen“ . . . . .	18
<b>Die schwierige Problematik einer Assoziation</b> . . . . .	18
Der Standpunkt Österreichs . . . . .	18
Der Standpunkt der EWG . . . . .	19
<b>Der Ausweg: „Assoziation mit Mitbestimmung“</b> . . . . .	21
<b>Österreichs Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz</b> . . . . .	23
<b>Schlußfolgerungen</b> . . . . .	26

# Zwischenbilanz der europäischen Integration

## Ein Vorschlag für Österreich: „Assoziation mit Mitbestimmung“

Erweiterte Fassung eines Vortrages, gehalten in einer Veranstaltung des Österreichischen Wirtschaftsbundes (Landesleitung Steiermark) in Graz, am 5. Mai 1964.

In den letzten Monaten wurde wiederholt behauptet, daß sich die EWG in einer schweren „Krise“ befinde, aus der sie vielleicht nicht mehr herausfinden werde. Was soll man von diesen Behauptungen halten? Handelt es sich bloß um Wunschdenken der Gegner der EWG, oder steckt in diesen Nachrichten vielleicht doch ein Körnchen Wahrheit? Diese Frage läßt sich nicht ohne weiteres beantworten, sie zwingt mich, etwas weiter auszuholen.

Ich werde daher zunächst, im *ersten* Teil meines Vortrages, versuchen, die äußerst schwierige und verwirrend komplizierte *Situation der europäischen Integration* aufzuhellen.

Im *zweiten* Teil werde ich über die *Vorverhandlungen* berichten, die Österreich in den letzten Monaten in Brüssel *über eine Assoziation mit der EWG* führte. Ich werde dabei auch auf die *neuralgischen Punkte* hinweisen, die im Laufe der Verhandlungen sichtbar wurden, und vorsichtig die weiteren Aussichten andeuten. Ich werde mich dabei nicht nur auf offizielle Informationen stützen, sondern auch meine eigenen Eindrücke wiedergeben, die ich kürzlich in persönlichen Gesprächen mit prominenten Persönlichkeiten der EWG in Brüssel gewonnen habe.

Schließlich werde ich einen Ausweg aus dem Dilemma vorschlagen: Eine *„Assoziation mit Mitbestimmung“* oder, anders gesehen, eine *„Mitgliedschaft mit Neutralitätsstatut“*. Ich bin mir bewußt, daß mein Vor-

schlag nicht nur die verantwortlichen Politiker Österreichs, sondern auch die EWG zu einem politischen Umdenken zwingt.

Mißverstehen Sie mich bitte nicht. Mich bewegt allein die *Problematik einer realistischen Integrationspolitik unseres Landes*, nichts anderes. Sie erfordert zuallererst ein möglichst klares Bild über die Triebkräfte der EWG, über ihre Erfolge, aber auch über ihre Probleme, insbesondere auch über den schwelenden Konflikt EWG—EFTA. Denn nur wenn wir die positiven Elemente und die Schwierigkeiten der europäischen Integration in richtigen Proportionen sehen, können wir uns selbst ein richtiges Urteil bilden und eine realistische Integrationspolitik verfolgen.

### **Zwischenbilanz der europäischen Integration**

Vor eineinhalb Jahren eilte die EWG scheinbar unaufhaltsam von Erfolg zu Erfolg. Die Wirtschaft der Sechs, insbesondere Industrieproduktion und Außenhandel, expandierte viel kräftiger als in allen anderen Ländern. Der Abbau der inneren Zollschränken wurde beschleunigt und die mengenmäßigen Handelsbeschränkungen wurden um acht Jahre früher abgeschafft, als der Vertrag von Rom vorschreibt. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, der Arbeitsmärkte, des Niederlassungsrechtes und der Dienstleistungen machte gute Fortschritte. Koordination und Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden auf verschiedenen Gebieten begonnen. Im Jänner 1962 wurde nach dramatischen Sitzungen die bisher schwerste Hürde, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik, genommen. Viele Länder, unter ihnen Großbritannien und die übrigen EFTA-Staaten, bemühten sich um einen Beitritt oder um eine Assoziation. Die Vereinigten Staaten von Amerika begünstigten offensichtlich die EWG und erblickten in ihr eine potentiell gleichwertige Kraft in einer Atlantischen Partnerschaft.

### **Trotz Scheitern der Englandverhandlungen schreitet die EWG vorwärts**

Das *Scheitern der Englandverhandlungen* im Jänner 1963 wirkte wie eine kalte Dusche. Die in greifbare Nähe gerückte Einigung Europas hatte sich als Trugbild erwiesen. Die Gefahr einer Spaltung Europas

in zwei rivalisierende Handelsblöcke tauchte neuerdings auf. Die Gegner der EWG, die sich angesichts der eindrucksvollen Erfolge der EWG einige Zeit etwas zurückgehalten hatten, traten wieder auf den Plan und sprachen bereits von einem „Trümmerhaufen“. Die Anhänger einer europäischen, möglichst aber weltweiten Freihandelszone versuchten mit neuem Elan, aus der *EFTA ein Kampfinstrument* zu machen, das die EWG mit Hilfe der Vereinigten Staaten aus den Angeln heben soll. Bei den kommenden GATT-Verhandlungen (*Kennedy-Runde*) wird die EFTA den amerikanischen Standpunkt gegen die EWG unterstützen. Die Standardisierung und Normierung der EFTA-Industrieprodukte soll vorangetrieben werden, angeblich besonders nach den in Großbritannien üblichen Standards. Als Symbol innerer Festigung wird in Genf ein eigenes EFTA-Gebäude errichtet, ein permanenter Sitz für die verschiedenen Institutionen und Veranstaltungen der EFTA.

Dazu kommt, daß sich die *Wirtschaft der EWG 1963 weniger günstig entwickelte als bisher*, während sich England, das führende Land der EFTA, aus seiner hartnäckigen Stagnation befreien konnte. Dadurch hat sich die EFTA im letzten Jahr *relativ günstiger* entwickelt als die EWG.

Wohl wuchs das *Nationalprodukt* der EWG auch 1963 beachtlich, real um 4<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, d. h. noch immer kräftiger als das der EFTA (3<sup>7</sup>/<sub>0</sub>). Aber die wirtschaftliche Expansion war vor allem in Italien und in Frankreich von starken *Preiserhöhungen* (8<sup>0</sup>/<sub>0</sub> und 6<sup>0</sup>/<sub>0</sub>) begleitet. Da die Löhne viel stärker stiegen als die Produktivität, stiegen auch die *Produktionskosten* übermäßig, wodurch die *internationale Wettbewerbsfähigkeit* der EWG als Ganzes verschlechtert wurde. Außerdem wurde die *Inflation* durch zu hohe Ausgaben der öffentlichen Verwaltung (nominell +11<sup>0</sup>/<sub>0</sub>) geschürt. Infolge dieser Entwicklung verschlechterte sich auch die *Zahlungsbilanz der EWG*: der Überschuß von 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Mrd. \$ im Jahre 1962 verwandelte sich 1963 in ein kleines Defizit. 1964 wird sich die laufende Zahlungsbilanz der EWG, da sich die inflatorischen Spannungen nicht von heute auf morgen eindämmen lassen, voraussichtlich weiter verschlechtern (Defizit rund 500 Mill. \$).

Zahlungsbilanzdefizite in dieser Höhe sind kein Anlaß zu ernster Besorgnis, wenn sie nur in einem Jahr auftreten. Sie werden jedoch gefährlich, wenn sie länger anhalten. Die EWG braucht, ebenso wie die Vereinigten Staaten von Amerika, auf die Dauer *Überschüsse* in der

laufenden Zahlungsbilanz, um ihre wachsenden Verpflichtungen auf dem Gebiete der *Entwicklungshilfe* erfüllen zu können.

Präsident W. Hallstein bezeichnete 1963 als *das Jahr der Bewährung*<sup>1)</sup>. Der Weg in diesem Jahre sei schwieriger geworden, rauher und steiler.

Rückschauend darf man feststellen, daß die *Bilanz der EWG 1963* trotz vielen Widerwärtigkeiten erfolgreich abschloß und die ersten Monate 1964 vielversprechend begonnen haben. Ich kann in meinem Vortrag die zahlreichen Aktivitäten der EWG auf den verschiedenen Gebieten nicht aufzählen (nicht einmal cursorisch), sondern muß mich auf das allerwichtigste beschränken. *Jedenfalls ist die EWG wieder flott!* Auch ihre größten Gegner sprechen nicht mehr von einem nahe bevorstehenden Zusammenbruch. Noch vor Jahresende haben sich die sechs EWG-Staaten über die Grundsätze einer *gemeinsamen europäischen Landwirtschaftspolitik* und über das Vorgehen in der „Kennedy-Runde“ geeinigt. Von grundsätzlicher Bedeutung war auch der Beschluß vom Jänner 1964 über die „mittelfristige Wirtschaftspolitik“ der Gemeinschaft. Hinter diesen anspruchslosen Worten verbirgt sich eine Pionierleistung ersten Ranges, nämlich das von Wirtschaftswissenschaftlern und Wirtschaftspolitikern erarbeitete Konzept, unter marktwirtschaftlichen Bedingungen die verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen auf nationaler Ebene und zwischenstaatlich zu koordinieren und mit dem voraussichtlichen Wachstum des Sozialproduktes in Einklang zu bringen.

*Hier bahnt sich eine schöpferische Synthese zwischen marktwirtschaftlichen und planwirtschaftlichen Elementen an!*

Gegenwärtig entwickelt die EWG eine kraftvolle Initiative im *Kampf gegen die Inflation*. Erst kürzlich hat der Ministerrat der EWG einstimmig ein *gemeinsames konjunkturpolitisches Programm* beschlossen, das einen bedeutsamen Schritt in der internationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik darstellt. Da Österreichs Wirtschaft mit der EWG besonders eng verflochten ist, besteht die Gefahr, daß starke inflationistische Tendenzen in der EWG auch auf unsere Wirtschaft übergreifen. Für Österreich ist daher die Inflationsbekämpfung der EWG besonders wichtig und für ähnliche Bemühungen im eigenen Lande vorbildlich.

---

<sup>1)</sup> In einem Vortrag auf der Jahresversammlung des Bundesverbandes deutscher Zeitungsverleger, Frankfurt/Main, 4. Juli 1963

### **indernisse auf dem Wege zur politischen Einigung**

Während die *wirtschaftliche Einigung* und Verflechtung der sechs EWG-Länder unaufhaltsam vorwärtsschreitet und der berühmte „point of no return“, der Punkt, von wo es kein Zurück mehr gibt, längst überschritten ist, stehen einer *politischen Einigung* Europas noch immer große Hindernisse im Wege.

Es ist oberflächlich zu behaupten, daß *de Gaulle* diese Schwierigkeiten mit seinem Veto gegen Englands Beitritt *verursacht* habe. Das Veto *de Gaulles* hat die tiefere Problematik der europäischen Integration nur *aufgedeckt*. Tatsächlich stehen sich seit vielen Jahren mindestens *zwei grundsätzlich verschiedene europäische Konzeptionen* gegenüber, zwischen denen man wählen muß.

### **Verschiedene Europa-Konzeptionen**

Die eine, die *britische*, faßt ein Europa ins Auge, das sich um einen zentralen Kern gruppiert, der die sechs Länder der EWG, weiters England, Dänemark und Norwegen, allenfalls noch Irland als zehntes Land umfassen würde. Dazu kommen die bloß assoziierten europäischen und außereuropäischen Länder, insbesondere auch die Commonwealth-Länder. Dieses mehr oder minder festgefügte, über den ganzen Erdball verstreute Staatengebilde soll einen wichtigen Teil des westlichen militärischen Potentials ausmachen und mit den Vereinigten Staaten von Amerika im Verband der NATO den zweiten Pfeiler der westlichen Verteidigung bilden<sup>1)</sup>. In dieser Konzeption fiele *England* als Mitglied des Atomklubs und bevorzugter Sekundant Amerikas auf dem europäischen Kontinent zwangsläufig *die führende Rolle in „Europa“* zu.

Wie würde dieses Europa aussehen? Es wäre keine Einheit im geographischen, geopolitischen oder kulturell-geistigen Sinne, keine profilierte wirtschaftliche und politische Persönlichkeit, sondern ein über die ganze Welt verstreutes Gebilde. Dieses „imaginäre“ Europa wird nicht nur von vielen Engländern (vor allem von den integrationsfreundlichen Konservativen) angestrebt, die mit Hilfe einer verwässerten europäischen Integration die wirtschaftlich und politisch verlorene Machtstellung Englands in der Welt wiederherstellen möchten, sondern schwebt auch vielen bedeutenden kontinentaleuropäischen Politikern und Na-

---

<sup>1)</sup> Diese Konzeption wurde vom britischen Lordsiegelbewahrer *E. Heath* anlässlich einer europäischen Kundgebung in Den Haag am 22. Februar 1963 vorgetragen.

tionalökonomien als Leitbild vor. *W. Röpke*, einer der unerbittlichsten Gegner der EWG und der eifrigste Befürworter einer weltweiten (nicht nur europäischen!) Freihandelszone, hat vor kurzem in einem Artikel dargestellt, daß das *eigentliche Wesen Europas* nicht wirtschaftlich und politisch, sondern nur „geistig-moralisch“ bestimmt werden kann<sup>1)</sup>.

Die andere, von *de Gaulle* vertretene Konzeption, zielt auf ein „europäisches Europa“, mit Frankreich in führender Rolle. Bekanntlich tritt *de Gaulle* für ein „Europa der Vaterländer“ ein. (Dieser einprägsame Slogan stammt übrigens nicht von *de Gaulle*, sondern ist von Journalisten geprägt worden.) Der supranationale Gedanke scheint ihm unerträglich. Gelegentlich spricht der General von einem „Europa vom Atlantik bis zum Ural“, das in drei Etappen verwirklicht werden soll: Entspannung, Verständigung, Zusammenarbeit. Diese Vision strahlt wohl in eine ferne Zukunft. Zunächst aber will er Europa zu einer „Dritten Kraft“ machen, nicht etwa, um die Verbindung mit der NATO und den USA zu lockern, wie oberflächlich behauptet wird, sondern um Europa ein gleiches Mitspracherecht in wichtigen politischen und militärischen Entscheidungen zu sichern. In seiner letzten Fernsehansprache am 16. April (knapp vor seiner schweren Operation) bekannte sich *de Gaulle* in der Substanz zu einem Europa, das in wirtschaftlicher, technischer und kultureller Zusammenarbeit mit den Völkern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas das „Gleichgewicht“ zwischen den USA und der Sowjetunion herstellen solle, damit eine Teilung der Welt zwischen den beiden Supermächten Sowjetrußland und USA verhindert werde. *De Gaulle* lehnt, wie Ministerpräsident *G. Pompidou* einmal interpretierte, einen amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus ab und sei für einen „Pluralismus der Mächte“, in welchem „Frankreich durch seine geographische Lage und seine Geschichte dazu verurteilt ist, die Rolle Europas zu spielen“.

Diese ehrgeizigen Ziele lassen sich *im Atomzeitalter nicht ohne Atombombe* verfolgen. *De Gaulle* hält eine eigene Atombombe für notwendig, weil die Vereinigten Staaten von Amerika im Falle eines sowjetischen Angriffs auf Westeuropa verhängnisvoll lange zögern könnten, eigene Atomwaffen einzusetzen. Sie müßten, so argumentiert *de Gaulle*, damit rechnen, daß im Falle einer Verteidigung Europas mit amerikanischen Atomwaffen sowjetische Langstreckenrake-

---

<sup>1)</sup> *W. Röpke* „Widersprüche der EWG“, Neue Zürcher Zeitung, 11. April 1964

ten im Gegensatz amerikanische Großstädte auslöschen würden. Diese Erwägungen entsprängen nicht einem Mißtrauen zu den USA, sondern einem nüchternen Kalkül und ergeben sich aus der weltpolitischen Situation und aus der Logik der atomaren Waffentechnik. Freilich denkt *de Gaulle* vorerst an eine *französische* Bombe. Aber er scheint nicht abgeneigt zu sein, die französische Bombe zu europäisieren, wobei erst ein Modus für das volle Mitbestimmungsrecht der übrigen EWG-Staaten gefunden werden müßte.

Im Augenblick mag *de Gaulles* Konzeption mit dem politischen *Leitbild der EWG* unvereinbar scheinen. Haben die Baumeister der EWG doch ein Europa im Auge, das weder von Frankreich noch von England dominiert wird, 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 aufzugeben. Dieses Europa, das aus einem politisch und wirtschaftlich schöpferischen Integrationsprozeß hervorgehen wird, soll sich nicht als „Dritte Kraft“ zwischen Moskau und Washington etablieren, sondern ein *gleichberechtigter Partner der Vereinigten Staaten von Amerika innerhalb des Atlantischen Bündnisses sein*.

*Partnerschaft* aber setze, wie Präsident *W. Hallstein* in einer Rede ausführte<sup>1)</sup>, *dreierlei* voraus: *Handlungsfähigkeit* durch Stärkung des inneren Gefüges, *Vergleichbarkeit der Partner* (d. h. annähernd gleiches materielles Potential) und *Vertrauen* (zwischen einem Riesen und einer Anzahl von Zwergen kann kein echtes Vertrauensverhältnis entstehen). Nur die *Einigung Europas* sei imstande, diese drei Voraussetzungen zu erfüllen. Daher gibt es keine Atlantische Partnerschaft ohne ein geeintes Europa. Im Atomzeitalter reiche der Nationalstaat für den Fortschritt oder auch für das Überleben nicht aus.

Wie aber läßt sich das supranationale Konzept der EWG mit dem nationalistischen *de Gaulles* („Europa der Vaterländer“) in Einklang bringen? Ist hier überhaupt eine konstruktive Lösung denkbar? Oder muß die EWG, wie ihre Gegner prophezeien, an ihren inneren Widersprüchen zugrundegehen?

---

<sup>1)</sup> Vor Europaparlament und Europarat in Straßburg, 17. September 1963.

Die EWG wird nicht zugrundegehen,  
*erstens*, weil der Gegensatz zwischen der nationalen Konzeption *de Gaulles* und der supranationalen Konzeption der EWG nur scheinbar unüberbrückbar ist, und

*zweitens*, weil das, was *de Gaulle* und die EWG aneinanderkettet, viel stärker ist als das, was beide trennt. Was stützt diese Behauptungen?

Zugunsten meiner *ersten* These möchte ich ins Treffen führen, daß die beiden gegensätzlichen Konzeptionen zwar formal-logisch unvereinbar sein mögen, in Wirklichkeit aber den gegenwärtigen politisch-psychologischen und wirtschaftlichen Realitäten in Europa durchaus gerecht werden. Auf *wirtschaftlichem* Gebiete tendiert die rasante Entwicklung der Technik zur Massenproduktion und zur Bildung *übernationaler* wirtschaftlicher Großräume, in den rein *politischen* Bereichen, d. h. in den außer-wirtschafts- und sozialpolitischen, dominieren aber nach wie vor die „Vaterländer“ und ihre in nationalen Kategorien verhafteten politischen Parteien und Parteipolitiker.

*Daher ist die wirtschaftliche Einigung Europas leichter und rascher zu verwirklichen als die politische und militärische* Das schließt nicht aus, daß zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration unlösbare Wechselwirkungen bestehen. Präsident *W. Hallstein* hat wiederholt darauf hingewiesen<sup>1)</sup>, daß die sogenannte wirtschaftliche Integration selbst ein wesentlich politischer Vorgang ist, ein Stück der politischen Integration (auf den äußerst wichtigen Gebieten der Wirtschafts- und Sozialpolitik), daß sie als Schrittmacherin der politischen Union angesehen werden kann, weil sie auf psychologischem Wege den nationalen Politikern beständig Gründe liefert, in Richtung auf die europäisch politische Union zu handeln. Die drei Europäischen Gemeinschaften (Montanunion, EWG und Euratom) mögen sogar, wie Präsident *W. Hallstein* ausführte, in ihrer Struktur und Verfassung „bereits Präfigurationen, Vorformungen einer politischen föderativen Vollverfassung Europas“ sein. Trotzdem führt die wirtschaftliche Integration *nicht automatisch* zur politischen Integration. Vielmehr bedarf die ökonomische Integration eines beständigen aktiven politischen Willens. Dieser politische Wille wird aber gegenwärtig noch in hohem Maße von nationalen Vorstellungen und Vorurteilen beeinflusst. Noch ist die nationale Idee in den einzelnen europäischen Staaten und Völkern stärker verwurzelt als der supranationale Europa-

---

<sup>1)</sup> In einer Ansprache „Handelt für Europa“ auf dem 14. Ordentlichen Kongreß der Europa-Union Deutschland, 13. April 1964, Frankfurt/Main

gedanke. Daher ist es durchaus realistisch, zumindest aber verständlich, daß *de Gaulle* die politische Einigung Europas auf der Basis eines „Europa der Vaterländer“ zu erreichen versucht. Selbst ein von supranationalen Idealen beseelter Staatsmann (zu denen *de Gaulle* bestimmt nicht gehört!) müßte als *Realist* an die „Vaterländer“ von heute anknüpfen und sich damit abfinden, daß die politische Einigung Europas auf supranationaler Ebene ein langwieriger Prozeß ist. Das politische Bewußtsein der Menschen ändert sich eben viel langsamer als der wirtschaftliche „Unterbau“. Allerdings: Je erfolgreicher die EWG vorwärts schreitet, je stärker und kohärenter sie wird, je mehr sich ihre supranationale Konstruktion bewährt, umso günstiger werden die materiellen und psychologischen Voraussetzungen für die politische Einigung Europas. In dieser Sicht besteht zwischen dem nationalen Konzept *de Gaulles* und dem supranationalen der EWG kein unüberbrückbarer Gegensatz.

Auch die Kontroverse, ob Europa eine „*Dritte Kraft*“ zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten von Amerika sein soll oder „bloß“ ein *gleichberechtigter Partner der USA* in einem Atlantischen Bündnis, löst sich bei näherer Betrachtung in Nichts auf. Beides läuft auf das gleiche hinaus. Europa kann nur ein annähernd gleichwertiger und damit auch gleichberechtigter Partner der USA werden, wenn es sich selbst zu einem potenten Wirtschaftsraum von kontinentalem Ausmaß vereint und imstande ist, einen entsprechenden Beitrag zur Sicherung der westlichen Welt und für die Entwicklungsländer zu leisten. Man kann dieses Europa ruhig als „*Dritte Kraft*“ bezeichnen, warum nicht? Auch *de Gaulle* ist für ein enges atlantisches Bündnis zwischen Europa und den USA. Aber er will das Schicksal Europas nicht einfach in die Hände Amerikas legen, sondern Europa soll als gleichberechtigter Partner anerkannt werden und letztlich über sein Schicksal selbst bestimmen können.

Der *zweite* Hauptgrund, warum wir die wirklichen und vermeintlichen Divergenzen zwischen *de Gaulle* und EWG nicht überschätzen dürfen, liegt darin, daß beide auf Gedeih und Verderb aufeinander angewiesen sind!

*Wesentlich und entscheidend ist der Umstand, daß de Gaulle und die EWG ein „europäisches Europa“ schaffen wollen und daß beide dieses Ziel nur mit vereinten Kräften erreichen können*

Mag sein, daß *de Gaulle* Frankreich bei der Einigung Europas eine besondere Rolle, eine hegemoniale Stellung in Europa zudedacht hat. Die Atombombe und seine oft schockierenden außenpolitischen Initiativen sollen im Grunde Frankreich ein *Mitspracherecht* im Konzert der Großmächte verschaffen helfen. Aber *de Gaulle* kann seine hochgesteckten Ziele allein nicht erreichen, auch wenn er dem französischen Volke noch so große Opfer und Anstrengungen zumutet. Er kann sie nur mit Hilfe des wirtschaftlichen und geistig-politischen Potentials Europas schaffen. Frankreichs *Atombombe* wird daher zwangsläufig eine *europäische* sein, und ebenso wird nicht nur Frankreich, sondern *Europa* ein *Mitspracherecht* erhalten.

Bisher war nur davon die Rede, daß *de Gaulle* auf die EWG angewiesen ist. Übersehen wir aber nicht, daß die EWG *de Gaulle* nicht weniger braucht als umgekehrt. Nicht nur, weil es ohne Frankreich kein Europa gibt, sondern auch deshalb, weil ein so gewaltiges Unternehmen wie die Einigung Europas einer starken, selbst- und sendungsbewußten politischen Führung bedarf. Aus verschiedenen Gründen, die ich in meinem Vortrag nicht näher ausführen kann, kann diese historische Funktion unter den gegenwärtigen Verhältnissen nur von Frankreich erfüllt werden. *Ich wage zu behaupten, daß ohne Frankreich und ohne de Gaulle die EWG längst schon bis zur Unkenntlichkeit verdünnt worden wäre.* Bekanntlich gibt es nicht nur außerhalb, sondern auch in der EWG selbst starke Kräfte, die lieber heute als morgen die EWG in eine europäische und weltweite Freihandelszone überführen würden. Das aber wäre der Anfang vom Ende der EWG, mit ihr aber müßten wir für längere Zeit auch unsere Hoffnungen auf ein politisch und wirtschaftlich geeintes Europa begraben.

Daß Frankreich aus der EWG den größten wirtschaftlichen und politischen Nutzen zieht, ist kein Malheur. Umso stärker ist Frankreich an der Verwirklichung und zur gegebenen Zeit auch an der *Ausweitung* der EWG interessiert. *De Gaulle* aber muß und wird zur Kenntnis nehmen, daß die *Einigung Europas* nicht mit *autokratischen Methoden* erreicht werden kann. Nicht die Zurückweisung Großbritanniens an sich, für die es gute Gründe gab, hat die EWG Anfang 1963 in eine *Vertrauenskrise* gestürzt, sondern die selbtherrliche Art, wie der General seine Partner übergang und brüskierte. *De Gaulle* mag inzwischen erkannt haben, daß er die Möglichkeiten, welche die EWG bietet, nur dann reali-

sieren kann, wenn er Grundsätze und Geist der EWG respektiert und sich in die Gemeinschaftsordnung einfügt.

Welchen Platz aber soll *England* neben dem „europäischen Europa“ in der westlichen Hemisphäre einnehmen? Die Logik der Geographie, der Geschichte, der Politik und der Wirtschaft sprechen ebenso wie der Zwang der Verhältnisse (Frankreich) dafür, daß England mit seinem Commonwealth den dritten Pfeiler (neben den USA und der EWG) in der Atlantischen Partnerschaft bildet. Die EFTA-Staaten aber werden zwischen dem engeren kontinentaleuropäischen Zusammenschluß der EWG und dem loserem in aller Welt verstreuten Integrationsgebilde Englands wählen müssen.

Meine Analyse und Beurteilung der europäischen Integration führt zu dem Ergebnis, daß von einer permanenten „Krise“ der EWG nicht die Rede sein kann. Was wir erleben, sind die „*Geburtswehen*“ der wirtschaftlichen und politischen Einigung Europas, ganz natürliche und unvermeidliche Begleiterscheinungen, wenn man bedenkt, daß es sich doch um einen langwierigen, äußerst differenzierten, historisch bedeutsamen Prozeß handelt.

Nach dieser skizzenhaften Darstellung der politischen und wirtschaftlichen Problematik der europäischen Integration wende ich mich nun den *Bemühungen Österreichs um eine Assoziation mit der EWG* zu.

### **Österreich im Vorzimmer der EWG**

Nach monatelangen informativen Vorbesprechungen (preliminary talks) wartet Österreich gegenwärtig — bildlich gesprochen — im Vorzimmer der EWG auf den Bescheid des Ministerrates, ob die eigentlichen Verhandlungen über eine Assoziation Österreichs mit der EWG beginnen können oder vorerst noch einige Punkte geklärt werden müssen. Eine klare Zurückweisung Österreichs ist unwahrscheinlich. Die EWG würde eine Absage rücksichtsvoll in Watte verpacken und das Kind nicht beim Namen nennen. Auch die Verhandlungen mit Großbritannien sind Anfang 1963 nicht einfach gescheitert, sondern bloß „unterbrochen“ worden. Wir müssen daher, wenn der Ministerrat der EWG

eine Weiterführung der Vorbesprechungen empfehlen sollte, nüchtern prüfen, ob sich dahinter nicht eine Zurückweisung auf längere Sicht verbirgt.

Vorläufig ist es aber noch nicht so weit! Die zuständige EWG-Generaldirektion hat ihren „Österreich-Bericht“ (rund 80 Seiten) vermutlich bereits Ende Februar fertiggestellt, die Kommission hat ihn aber noch nicht dem Ministerrat der EWG überreicht. (Die Generaldirektion stellte in ihrem Bericht nicht nur die verschiedenen Sachverhalte klar, sondern entwickelte auch eigene Überlegungen und Lösungsvorschläge.) Jedenfalls ist mit einer umständlichen Prozedur zu rechnen. Der Ministerrat wird den Bericht vorerst nicht behandeln, sondern ihn zunächst an die ständigen Botschafter der sechs Regierungen in Brüssel weiterleiten, die den Bericht an ihre zuständigen nationalen Ministerien übermitteln. Die Regierungsstellen interessieren sich vor allem für die *politischen* Aspekte einer Assoziation. Erst wenn sich die sechs Regierungen geäußert haben, beginnt der Ministerrat der EWG, der über ausgezeichnete Experten verfügt, sich eingehend mit der Sache zu beschäftigen, bis er schließlich so oder so *entscheidet*. Dabei kann etwas ganz anderes herauskommen, als sich die Kommission vorgestellt hat. Viele Momente können hier eine Rolle spielen, nicht zuletzt politische Erwägungen.

Ich erwähne diese mühsame, verschiedenen Imponderabilien ausgesetzte Prozedur nur deshalb, damit wir nicht ungeduldig werden, sondern verstehen, warum die Verhandlungen auch unter günstigen Voraussetzungen nicht so rasch beginnen können, wie wir es gerne hätten. Viel gravierender als dieses zeitraubende Verfahren sind die *sachlichen Schwierigkeiten*, über die ich noch eingehender sprechen werde. Ich habe den Eindruck, daß diese Schwierigkeiten bagatellisiert werden und daß wir uns über die Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG noch immer *Illusionen* machen. Gewiß, wir haben im Laufe der letzten Jahre langsam begriffen, daß eine Assoziation Österreichs mit der EWG *nur auf der Basis einer Zollunion plus Harmonisierung und Koordinierung der gesamten Wirtschaftspolitik* möglich ist. Aber wir haben die Implikationen und Konsequenzen einer so intensiven Integration noch nicht ganz erfaßt. Das gegenwärtige Verhandlungskonzept Österreichs in Brüssel ist sicher ein Fortschritt, aber es bleibt in wichtigen Punkten noch immer unklar und zweideutig

und bietet, wie ich fürchte, noch keine ausreichende Verhandlungsbasis. *Ich warne daher vor übertriebenen Hoffnungen auf einen baldigen Beginn der Verhandlungen.* Wir müssen verstehen, daß sich die EWG nur dann auf Verhandlungen mit Österreich einlassen wird, wenn sie voraussichtlich erfolgreich abgeschlossen werden. Sie will, nach dem Scheitern der Englandverhandlungen, nicht ein neuerliches Debakel riskieren.

Worüber hat unsere Delegation unter der Führung von Botschafter *E. Lemberger* in Brüssel verhandelt und was war das *Ergebnis*?

#### **Ergebnis der informativen Gespräche**

Das Ergebnis der vorbereitenden informativen Gespräche Österreichs mit der EWG-Kommission in Brüssel ist aus dem *9 Integrationsbericht*, den die österreichische Bundesregierung am 16. April dem Nationalrat vorlegte, sowie aus einer Rede, die der für Integrationsfragen zuständige Bundesminister, Dr. *F. Bock*, am gleichen Tag hielt<sup>1)</sup>, hinlänglich bekannt. Ich rekapituliere daher nur kurz die *wichtigsten Punkte*:

Es besteht Klarheit darüber, daß alle *Zölle* und *mengenmäßigen Beschränkungen* zwischen Österreich und der EWG innerhalb eines vernünftigen Zeitraumes abgebaut und der österreichische Zolltarif an den *EWG-Zolltarif* herangeführt werden muß. Ebenso muß die *Agrarpolitik* und die übrige *Wirtschaftspolitik* in hohem Maße an die Wirtschaftspolitik der EWG angeglichen werden.

Die EWG-Kommission ist grundsätzlich bereit, die Verpflichtungen Österreichs aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz zu respektieren. Man ist sich jedoch *noch nicht einig* geworden, wie die „*Neutralitätsdoktrin*“, die seinerzeit von den drei Neutralen, Österreich, Schweden und der Schweiz, erarbeitet wurde, praktisch angewendet werden soll. Im Sinne dieser Übereinkunft besteht Österreich bekanntlich auf folgenden Forderungen:

- a) auf einer grundsätzlich *autonomen Handelspolitik* mit Nicht-EWG-Staaten (bei gegenseitiger Rücksichtnahme und Konsultation);

---

<sup>1)</sup> In der Mitgliederversammlung der Vereinigung Österreichischer Industrieller in Wien.

- b) daß der Vertrag unter bestimmten Voraussetzungen *suspendiert* oder *gekündigt* werden könne;
- c) daß Österreich bereits in Friedenszeiten *Vorkehrungen für die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern in Kriegszeiten* treffen dürfe.

In der leidigen Frage der „*Doppelmitgliedschaft*“ nahm die Kommission den Standpunkt Österreichs zur Kenntnis. Auf sie und auf die „*Neutralitätsdoktrin*“ werde ich noch zurückkommen.

Bundesminister Dr. F. Bock erklärte in seiner Rede vor den Industriellen, daß wohl noch einige, aber keineswegs unüberwindbare Schwierigkeiten bestünden. Die noch verbleibenden Probleme seien vorwiegend „technischer Natur“ und lägen hauptsächlich bei den „Institutionen“. Brüssel könne unbesorgt sein, Österreich werde in 99% aller Fälle im eigenen Interesse die Beschlüsse der EWG übernehmen. Die Entscheidung läge nun beim Ministerrat der EWG, er hoffe, daß dieser die Verhandlungen bald freigeben werde.

Leider kann ich den Optimismus des Herrn Handelsministers nicht teilen. Bei den noch offenen Problemen handelt es sich nicht um Nebensächliches, sondern teilweise um *Wesentliches*.

Vorweg möchte ich aber feststellen, daß ich in meinen letzten Gesprächen in Brüssel neuerdings den Eindruck gewonnen habe, daß uns die EWG, zumindest die Kommission, *wohlgesinnt* ist. Wahrscheinlich möchte die EWG am Beispiel Österreichs vor aller Welt demonstrieren, daß sie (entgegen vielen Behauptungen) doch eine offene Gemeinschaft ist und sich auch für kleinere Länder verantwortlich fühlt. Die EWG-Kommission scheint uns soweit als irgend möglich *entgegenkommen* zu wollen, so z. B. beim Abbau der Zölle: Die EWG würde ihre Zölle zugunsten Österreichs sofort auf den intern bereits erreichten Stand abbauen, während die österreichischen Zölle erst innerhalb von drei bis vier Jahren folgen müßten. Die Kommission scheint Österreich sogar ein Vetorecht im Assoziationsrat einräumen zu wollen, d. h. das Recht, Beschlüsse und Verordnungen der EWG, die uns nicht passen, abzulehnen. (Daß dieses Recht nicht unproblematisch ist, werde ich noch zeigen.)

Und nun zu den „*newalgischen Punkten*“, die in den Vorverhandlungen unserer Delegation in Brüssel sichtbar geworden sind und einen erfolgreichen Abschluß der Assoziationsverhandlungen zumindest stark verzögern.

## Neuralgische Punkte

### „Doppelmitgliedschaft“

Ich beginne mit der leidigen „Doppelmitgliedschaft“, nicht deshalb, weil dieser Punkt der schwierigste ist, sondern weil der Wunsch nach Doppelmitgliedschaft bei EWG und EFTA die Mentalität bestimmter Kreise in Wirtschaft und Politik Österreichs charakterisiert, jene innere Einstellung, die den Verhandlungen so abträglich ist und sie zusätzlich verzögert.

Der Sachverhalt an sich ist völlig klar: *Für die EWG ist eine Doppelmitgliedschaft aus triftigen Gründen unakzeptabel.* Das wurde uns schon wiederholt, auf verschiedene Weise, klar gemacht. Die EWG hat aber volles Verständnis dafür, daß Österreich seine Mitgliedschaft bei der EFTA erst kündigt, wenn sein Vertrag mit der EWG unter Dach und Fach ist, d. h. auch von den Parlamenten der sechs Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Auch die EFTA hat uns schon einige Male zu verstehen gegeben, daß sie Österreich keine Schwierigkeiten in den Weg legen wird. Trotzdem hat Österreich in Brüssel erklärt, daß es die Mitgliedschaft in beiden Integrationsformen für wünschenswert halte, aber andere Lösungen nicht ausschließe, und zu dieser Frage endgültig erst Stellung nehmen könne, wenn das Vertragswerk überschaubar sei. Diese orakelhafte Erklärung läßt alles in Schwebelage, schafft Unsicherheit, nährt Zweifel an der Ehrlichkeit unserer Absichten, muß auch unsere besten Freunde in der EWG befremden. Von ihr befriedigt können nur die Gegner einer Assoziation Österreichs mit der EWG sein.

### „Neutralitätsdoktrin“

Die wirklichen Probleme beginnen erst mit der Auslegung der sogenannten „Neutralitätsdoktrin“. Ihr zufolge können sich neutrale Staaten mit der EWG nur assoziieren, wenn ihnen grundsätzlich autonome Handelspolitik, das Recht der Suspendierung oder Kündigung des Vertrages und die Vorsorge für den Kriegsfall zugestanden wird.

Was den letzten Punkt betrifft, so wollte sich Österreich bisher nicht festlegen, an welche *vorsorgliche Maßnahmen* in Friedenszeiten für die Aufrechterhaltung der Versorgung in Kriegszeiten konkret gedacht wird. Die EWG befürchtet, daß unter dem Vorwand der Neutralität ein Refugium für nicht wettbewerbsfähige Betriebe, insbesondere ein Paravent für eine autarkistische Agrarpolitik, geschaffen werden könnte.

Das von Österreich beanspruchte Recht, im Falle eines drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes das Abkommen mit der EWG zu *suspendieren* oder zu *kündigen*, wirft die Frage auf, *wer* diesen Zustand gegebenenfalls zu erklären hätte. Auch diese Frage blieb noch unbeantwortet.

Über diese Punkte müßte man sich bei gutem Willen verhältnismäßig leicht verständigen können. Österreich muß die Vorsorge für den Kriegsfall auf wenige, wirklich lebensnotwendige Güter beschränken. Die EWG aber müßte Österreich grundsätzlich das Recht der Suspendierung oder Kündigung des Vertrages einräumen, für den Fall, daß in einer Konfliktsituation unserem Lande gegen seinen Willen Pflichten auferlegt werden, die im Widerspruch zur völkerrechtlichen Neutralität stehen (Auffassung Prof. A. Verdross).

#### „Institutionen“

Die wirklichen Probleme liegen ganz wo anders. Sie beginnen mit dem Anspruch der Neutralen auf eine *autonome Handelspolitik* (treaty making power) mit Nicht-EWG-Staaten und verdichten sich in der Frage der „Institutionen“, d. h. auf welche Verfahrensweise die verschiedenen Entscheidungen und Verordnungen der EWG, die laufend über wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Tatbestände getroffen werden, in Österreich wirksam werden sollen: Während Österreich grundsätzlich eine „autonome“ *Nachvollziehung* wünscht, vertritt die EWG die Ansicht, daß ihre Beschlüsse im Falle einer Assoziation auch in Österreich *unmittelbar in Kraft treten* müßten.

Hier liegt ein echter Konflikt vor, denn die divergierenden Standpunkte *beider* Seiten sind wohlbegründet.

### Die schwierige Problematik einer Assoziation

#### Der Standpunkt Österreichs

Für *Österreich* handelt es sich darum, daß es (als ein relativ hochentwickeltes Land) im Falle einer Assoziation mit der EWG nahezu alle Schritte auf dem Wege zu einer kohärenten wirtschafts- und sozialpolitischen Union mitmachen müßte (mit geringen Ausnahmen, die sich aus seiner Neutralitätsverpflichtung ergeben), Österreich aber nicht das Recht und die Möglichkeit hätte, im vielfältigen und langwierigen Integra-

tionsprozeß mitzuwirken und mitzubestimmen, da es im beschlußfassenden (legislativen) Organ der EWG (Ministerrat) weder Sitz noch Stimme hätte. Das ist ein entscheidender Mangel!

Daher glaubt Österreich, m. E. mit Recht, die Entscheidungen und Verordnungen der EWG *nicht unmittelbar (automatisch) übernehmen zu können*. Sie sollten vielmehr erst rechtswirksam werden, wenn sie von den berufenen politischen Körperschaften in Österreich (Nationalrat, Bundesrat, Regierung) „*autonom*“ *nachvollzogen* wurden. Eine Demokratie westlicher Prägung und ein Kulturstaat wie Österreich kann Entscheidungen dritter Staaten oder Staatenverbände über lebenswichtige Fragen, die es mangels Stimmrecht nicht beeinflussen könnte, nicht einfach hinnehmen und unmittelbar wirksam werden lassen, ohne sich selbst aufzugeben. Wohl treten auch die stimmberechtigten Mitgliedstaaten der EWG Souveränitätsrechte an bestimmte, nach demokratischen Spielregeln bestellte supranationale Organe und Institutionen ab. In diesem Falle werden die *Souveränitätsrechte* aber bloß *delegiert*, während Österreich auf sie tatsächlich *verzichten* müßte. Das ist ein wesentlicher Unterschied!

#### **Der Standpunkt der EWG**

Aber auch der *Standpunkt der EWG* ist fest begründet. Eine „*autonome Nachvollziehung*“ von Beschlüssen und Verordnungen durch assoziierte Staaten kann zu großen Unzukömmlichkeiten führen.

Nach Artikel 189 des EWG-Vertrages haben die Verordnungen der EWG *allgemein Geltung*. Sie gelten *unmittelbar* in jedem Mitgliedstaat und werden rechtskräftig, ohne daß es hierfür noch einer innerstaatlichen Abstimmung in den einzelnen nationalen Parlamenten bedürfte. Nationalpolitische Willensäußerungen sind in diesem Zusammenhang weder nötig noch erlaubt.

Diese Bestimmungen weisen auf den *supranationalen Charakter* der EWG-Behörden hin. Es widerspräche der Philosophie der EWG, Österreich als einzigen Staat das Recht einzuräumen, EWG-Verordnungen „*autonom*“ nachzuvollziehen, d. h. die Möglichkeit, Verordnungen oder Teile von ihnen, die für Österreich nützlich und interessant sind, anzunehmen, andere aber, die mit Schwierigkeiten und Unannehmlichkeiten verbunden sind, abzulehnen. In diesem Falle hätte Österreich als bloß assoziierter Staat viel größere Rechte und viel geringere Pflichten als Vollmitglieder!

Diese Konzession wäre nicht nur ein verführerisches *Präjudiz* für weitere Assoziationsbewerber, sondern brächte auch die EWG *politisch-psychologisch* in eine *höchst undankbare* Situation. Bei divergierenden Interessen und Auffassungen der ungleichen Partner könnte leicht der Eindruck entstehen (und von den Gegnern der EWG mit Genuß geschürt werden), daß der übermächtige Riese (EWG) dem schwachen Zwerg (Österreich) herzlos und verständnislos seinen Willen aufdrängen wolle. Es käme zu höchst unerfreulichen Auseinandersetzungen, Protektionisten und politische Gegner der EWG in Österreich könnten immer wieder Schwierigkeiten bereiten, ständig hinge das Damoklesschwert des Scheiterns der Assoziation über der politischen Szene.

Das Recht „autonomer Nachvollziehung“ von EWG-Verordnungen wäre aber auch *für Österreich selbst keine gute Lösung*. Es ist un schwer vor auszusehen, daß gerade die substantiellen, auf Verbesserungen der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen oder auf Eindämmung übermäßiger wirtschaftlicher Expansion und Geldwertstabilisierung zielenden EWG-Verordnungen auf starke Widerstände stoßen und nicht nur die unmittelbar betroffenen wirtschaftlichen Interessenten, sondern auch alle politischen Opponenten und ideologischen Gegner der EWG auf den Plan rufen würden. Jede österreichische Regierung, die sich um eine möglichst reibungslose Verabschiedung der EWG-Verordnungen bemühte, stünde vor nahezu unlösbaren Aufgaben. Das Recht „autonomer Nachvollziehung“ brächte ein Element höchster Unstabilität in die österreichische Innen- und Außenpolitik und wäre daher nicht nur für die jeweilige Regierung, sondern für das ganze Land ein Danaergeschenk.

Auf der Suche nach einem Ausweg aus diesem Dilemma ist die EWG-Kommission Österreich in den Vorverhandlungen in Brüssel erstaunlich weit entgegengekommen. Nach meinen Informationen scheint sie bereit zu sein, Österreich im „Assoziationsrat“ das *gleiche Stimmrecht* zuzubilligen wie der EWG, so daß Beschlüsse nur *einstimmig* gefaßt werden können. Österreich hätte daher die Möglichkeit, unliebsame Beschlüsse der EWG durch ein *Veto* abzuwenden. Die Kommission vertritt bisher allerdings die Auffassung, daß die im Assoziationsrat einstimmig gefaßten Beschlüsse auch in Österreich (nach einer bestimmten Verlautbarungsfrist) *unmittelbar* wirksam werden müssen und nicht erst einer parlamentarischen Zustimmung bedürfen. Gerade das aber möchte Österreich, zumindest für wichtigere Materien.

Zeichnet sich hier vielleicht eine vernünftige pragmatische Lösung ab, oder wird die tiefere Problematik, die ich anzudeuten versuchte, nur übertüncht, um bei erstbestter Gelegenheit aufzubrechen? Überlegen wir einmal: Die Beschlüsse und Verordnungen der EWG, die meist in langwierigen Verhandlungen und mühevollen Kompromissen zustandekommen, werden im Assoziationsrat (bei allem Verständnis für die Sorgen Österreichs) kaum noch nennenswert geändert werden können, nachdem sie im Ministerrat der EWG glücklich angenommen worden sind. *Österreich müßte die Beschlüsse der EWG, die ohne seine Mitwirkung zustandegekommen sind* (vielleicht mit geringfügigen Modifikationen), *annehmen oder ablehnen*.

Im Falle einer Ablehnung oder nicht entsprechenden Durchführung sieht die EWG-Kommission „*adäquate*“ *Gegenmaßnahmen* vor. Abgesehen davon, daß es immer wieder Streit darüber geben wird, was „*adäquat*“ ist, würden Gegenmaßnahmen, wenn sie wiederholt angewendet werden, eine wirtschaftliche Integration zwischen Österreich und der EWG mehr und mehr illusorisch machen. Unter diesen Aspekten bietet selbst ein Assoziationsrat, in dem  *einstimmig* beschlossen werden müßte, keine Lösung des Problems. Er wäre bloß das Forum, in dem der Konflikt zwischen den divergierenden Interessen und Auffassungen Österreichs und der EWG ausgetragen würde.

### **Der Ausweg: „Assoziation mit Mitbestimmung“**

Bei objektiver Würdigung beider Standpunkte kommen wir zu dem *Ergebnis*, daß Österreich aus zwingenden Gründen die Entscheidungen und Verordnungen der EWG, die es mangels vollberechtigter Mitwirkung, insbesondere mangels Stimmrecht, nicht nennenswert beeinflussen könnte, *nicht unmittelbar* übernehmen kann, daß aber auch die EWG aus ebenso zwingenden Gründen außerstande ist, Österreich vorbehaltlos das Recht *autonom*er Nachvollziehung zu gewähren.

Dieser Konflikt kann m. E. nur gelöst werden, indem für *Österreich*, das mit Rücksicht auf seine Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz nicht „Vollmitglied“ der EWG (in des Wortes voller Bedeutung) werden kann, ausnahmsweise eine „*Assoziation mit Mitbestimmung*“ (Sitz und Stimme im Ministerrat sowie Mitwirkung in allen Institutionen der EWG, wie Kommission, Gerichtshof) vorgesehen wird. Dieser Integrationsstypus mag neu sein und er muß in allen Konsequenzen

zen, insbesondere in seinen politischen, erst zu Ende gedacht werden. Diese Lösung ergibt sich jedoch logisch aus der nüchternen Erkenntnis, daß für wirtschaftlich hochentwickelte demokratische Staaten in der Regel nur eine Vollmitgliedschaft, mit allen Rechten und Pflichten, oder ein mehr oder minder qualifiziertes (nichtpräferentielles) Handelsabkommen mit der Gemeinschaft in Frage kommt<sup>1)</sup>.

Man könnte den neuen Vertragstypus, der für die Integration Österreichs mit der EWG gefunden werden muß, auch als „Sondermitgliedschaft mit Neutralitätsstatut“ charakterisieren. Mit Rücksicht auf die innen- und außenpolitische Situation Österreichs schiene mir allerdings die Charakterisierung „Assoziation mit Mitbestimmung“, unter Bedachtnahme auf die Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz, vorteilhafter.

Ich übersehe nicht, daß mein Vorschlag nicht nur positive Aspekte hat, weil er sachlogisch den gordischen Knoten der wirtschaftspolitischen Problematik einer Assoziation Österreichs mit der EWG löst, sondern auch auf beiden Seiten politische Bedenken und psychologische Hemmungen hervorrufen wird. Beide Seiten werden *Vorurteile überwinden* und *politisch umdenken* müssen.

Eine „Assoziation mit Mitbestimmung“ bzw. eine „Sondermitgliedschaft mit Neutralitätsstatut“ wird eine Änderung des EWG-Vertrages erfordern, u. a. wird zu überlegen sein, welches Stimmrecht Österreich erhalte<sup>2)</sup>. Wahrscheinlich müßten auch die Verhandlungsgrundlagen von Art. 238 auf Art. 237 umgestellt werden, Österreich hätte einen neuen Antrag zu stellen und der Ministerrat müßte die Kommission beauftragen, ein zweites Verhandlungsmandat schriftlich auszuarbeiten, das die neue Verhandlungsrichtung angibt usw. usf. Das alles würde die Verhandlungen verzögern. Aber besser bewußt eine Verzögerung in Kauf neh-

---

<sup>1)</sup> Zu diesem Ergebnis war bereits vor dreieinhalb Jahren der Bericht des Politischen Ausschusses des europäischen Parlamentes über „Die politischen und institutionellen Aspekte des Beitrittes zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr“ gekommen (bekannt als „Birkelbach-Bericht“).

<sup>2)</sup> Gemäß Artikel 148, Abs. 2, des Rom-Vertrages besitzen die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien je 4 Stimmen, Belgien und die Niederlande je 2 Stimmen, Luxemburg 1 Stimme. Der Abstimmungsmechanismus im Ministerrat sieht vor, daß die drei Kleinstaaten zusammen (5 Stimmen) mindestens 2 Großstaaten (8 Stimmen) benötigen, um einen Mehrheitsbeschluß (Erfordernis 12 Stimmen) durchzusetzen. Falls Österreich ebenso wie Belgien und den Niederlanden 2 Stimmen im Ministerrat zuerkannt werden, würde sich an diesem Kräfteverhältnis nichts ändern. Österreich könnte daher relativ reibungslos in das wohlüberlegt ausbalancierte politische Kraftparallelogramm der Sechs als siebenter Staat eingefügt werden

men und dann rüstig zum Ziele schreiten, als hoffnungslos in einer Sackgasse manövrieren.

Die hier zur Diskussion gestellte *Modifizierung unserer Integrationspolitik* wirft natürlich sofort die Frage auf, ob der neue Integrationstypus (Assoziation mit Mitbestimmung bzw. Sondermitgliedschaft mit Neutralitätsstatut) *mit den Verpflichtungen Österreichs aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz in Einklang* gebracht werden kann.

### **Österreichs Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz**

Österreich muß seine Verpflichtungen aus *Staatsvertrag* und *Neutralitätsgesetz* erfüllen. Das ist selbstverständlich. Auch die EWG hat für diese Haltung volles Verständnis. Eine Assoziation Österreichs mit der EWG kann jedoch nur zustandekommen, wenn diese Verpflichtungen nicht absichtlich extensiv, sondern vernünftig im Sinne der Lebenserefordernisse unseres Landes, interpretiert werden. Schon 1959 führte ich in einem Vortrag<sup>1)</sup> aus, daß eine extensive Auslegung unserer Neutralitätsverpflichtung Österreich hindern würde, seine wirtschaftlichen Interessen wahrzunehmen. Diese Einstellung könnte uns in große Schwierigkeiten bringen. Jetzt sind wir so weit!

*Worin bestehen nun unsere Verpflichtungen aus Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz*, die im Zusammenhang mit der europäischen Integration interessieren? Es handelt sich vor allem um *zwei* rechtliche Verpflichtungen.

Die *erste* Verpflichtung ist in Artikel 4 des Österreichischen Staatsvertrages (1955) verankert<sup>2)</sup>. Er verbietet Österreich irgendwelche

---

<sup>1)</sup> „Die Zukunft der österreichischen Wirtschaft — Österreich und die europäische Integration“ vor dem 4. Bundeskongreß des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, Wien, 24. September 1959.

<sup>2)</sup> *Der Artikel 4 des Österreichischen Staatsvertrages lautet wörtlich:*

- (1) Die Alliierten und Assoziierten Mächte erklären, daß eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung zwischen Österreich und Deutschland verboten ist. Österreich anerkennt voll und ganz seine Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiete und wird keine wie immer geartete politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland eingehen.
- (2) Um einer solchen Vereinigung vorzubeugen, wird Österreich keinerlei Vereinbarung mit Deutschland treffen oder irgendeine Handlung setzen oder irgendwelche Maßnahmen treffen, die geeignet wären, unmittelbar

Handlungen zu setzen oder Maßnahmen zu treffen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder unsere politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Der Artikel zielt ausdrücklich auf das *Verbot des Anschlusses Österreichs an Deutschland*.

Wir sind den Signatarmächten des österreichischen Staatsvertrages dankbar, daß sie das *Verbot des Anschlusses* ausdrücklich in die Vertragsbestimmungen aufgenommen haben, obwohl dies gar nicht notwendig gewesen wäre. Belehrt durch bittere Erfahrungen, hat Österreich zu sich selbst gefunden, bekennt sich heute das ganze österreichische Volk selbstbewußt zu seinem Vaterland, ist stolz auf seine Geschichte und auf den Beitrag, den es zu den unvergänglichen kulturellen Werten in der Welt geleistet hat. Kein vernünftiger Mensch in Österreich denkt heute noch an „Anschluß“, er wird als Anachronismus empfunden. Wir wissen allerdings, daß unser kleines Land Österreich in seiner exponierten geopolitischen Lage wirtschaftlich, politisch und kulturell tausendfältig mit anderen Ländern verbunden ist, insbesondere mit seinen westlichen Nachbarn. Wir können und wollen auch nicht leugnen, daß aus vielen Gründen diese Beziehungen mit Deutschland besonders eng sind, daß fast 30% unserer Exporte in die Bundesrepublik gehen und über 40% unserer Importe und fast 80% unserer ausländischen Gäste im Fremdenverkehr, der für uns sehr wichtig ist, aus der Bundesrepublik kommen. Das ist einfach die Wirklichkeit. Unter diesen Umständen kann die in Artikel 4 des Staatsvertrages formulierte Verpflichtung, durch keinerlei Handlungen und Maßnahmen, weder unmittelbar noch mittelbar, eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen, doch nur sinngemäß (im Sinne eines Anschlußverbotes!) interpretiert werden. Andernfalls müßten wir das Wachstum unserer Wirtschaft verhängnisvoll drosseln, wir wären von der europäischen Integration ausgeschlossen, denn Deutschland ist ein integrierender Bestandteil Europas.

---

oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Österreich verpflichtet sich ferner, innerhalb seines Gebietes jede Handlung zu verhindern, die geeignet wäre, eine solche Vereinigung mittelbar oder unmittelbar zu fördern, und wird den Bestand, das Wiederaufleben und die Tätigkeit jeglicher Organisationen, welche die politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zum Ziele haben, sowie großdeutsche Propaganda zugunsten der Vereinigung mit Deutschland verhindern.

Wir können mit Recht den Standpunkt vertreten, daß eine Assoziation Österreichs mit der EWG de jure und de facto etwas ganz anderes ist als ein Anschluß Österreichs an Deutschland. Die EWG zielt auf eine Wirtschaftsunion, auf eine Integrierung nationaler Volkswirtschaften zu einem größeren Wirtschaftsverband mit eigenen supranationalen Organen, die nicht mehr im Namen Deutschlands, Frankreichs oder eines anderen Staates sprechen und handeln, sondern im Namen der neuen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Gegen diesen Hintergrund ist *Großdeutschland* längst ein Anachronismus.

Die zweite Verpflichtung ist in *Artikel I des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs* festgelegt<sup>1)</sup>. Österreich erklärt aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Zur Sicherung dieses Zweckes wird Österreich in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen. Es handelt sich also um eine *rein militärische Neutralität*, im Sinne des geltenden Völkerrechtes. Wir müssen uns jedoch hüten, diese rein militärisch definierte Neutralität in eine wirtschaftliche, politische und womöglich noch ideologische Neutralität im Sinne der *sowjetischen Neutralitätsinterpretation* umzubiegen. Nach sowjetischer Auffassung ist Neutralität nur eine Phase in dem langsam und vielfältigen, aber unvermeidlichen Übergang der „kapitalistischen“ in die „sozialistische“ Welt. Neutralität ist nur ein Stadium, ein „Durchgangszustand“. Nach kommunistischer Auffassung ist das Konzept der Neutralität von militärischen Belangen auf politische und wirtschaftliche und sogar auf die „Neutralität des Staatsbürgers“, also auch auf ideologische Bezirke auszudehnen<sup>2)</sup>.

Da die wirtschaftliche Integration Europas ein wirtschaftspolitisches und damit auch ein politisches Phänomen ist, ein Prozeß, in dem die ein-

---

<sup>1)</sup> Der Artikel I des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs lautet wörtlich.

(1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

<sup>2)</sup> Aus einer Studie von Dr. G. Stourzh „Grundzüge der österreichischen Außenpolitik 1945—1960“, erschienen in „Österreichische Zeitgeschichte im Geschichtsunterricht“, herausgegeben vom Bundesministerium für Unterricht, Österreichischer Bundesverlag, Wien 1961.

zelen Länder auf verschiedenen Wirtschaftsgebieten mehr und mehr Teile ihrer Souveränitätsrechte freiwillig an supranationale Institutionen delegieren, kommt jeder neutrale Staat, der die völkerrechtliche Neutralität extensiv interpretiert, unweigerlich in des Teufels Küche.

Aber sind wir nicht verpflichtet, eine *Neutralität nach dem Muster der Schweiz* zu befolgen? Wie steht es damit?

Anlässlich der Staatsvertragsverhandlungen in Moskau wurde von der sowjetischen und österreichischen Delegation ein Memorandum unterfertigt, demzufolge Österreich ständig eine Neutralität „nach schweizerischem Vorbild“ einhalten werde. Dieser Passus scheint weder im österreichischen Staatsvertrag, noch im Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs auf. Es wird daher bestritten, ob Österreich zur gleichen Neutralität wie die Schweiz verpflichtet ist. Aber selbst wenn dies der Fall wäre, so kann sich diese Übereinstimmung nur auf das geltende Völkerrecht beziehen, demzufolge neutrale Staaten vor allem *keinen militärischen Bündnissen* beitreten und *keine militärischen Stützpunkte fremder Staaten auf ihren Gebieten* zulassen dürfen, nicht aber darauf, daß Österreich jetzt und in alle Ewigkeit die gleiche Neutralitätspolitik wie die Schweiz betreiben muß.

### **Schlußfolgerungen**

Österreich braucht dringend ein *realistisches Integrationskonzept*. In den zehn Jahren der Besetzung war eine eigene Außenpolitik nicht möglich. Es ist auch verständlich, daß wir nach wiedergewonnener Souveränität im Jahre 1955 außenpolitisch zunächst vorsichtig operierten. Ob es unbedingt nötig war, seinerzeit der unter britischer Flagge segelnden EFTA beizutreten, möchte ich bezweifeln. Kein Zweifel besteht für mich aber, daß Österreich im gegenwärtigen Integrationskonflikt zwischen EWG und EFTA, mit Rücksicht auf die in hohem Maße verschiedenen geographischen, historischen, politischen, wirtschaftlichen und psychologischen Bedingungen, nicht die gleiche Neutralitätspolitik befolgen kann wie die Schweiz, auch wenn sich beide Länder dem gleichen Neutralitätsrecht verpflichtet fühlen. Am Ende würden wir auch der Schweiz einen schlechten Dienst erweisen, wenn wir ihr in der Außen- und Wirtschaftspolitik wie ein Satellit folgten.

Österreich muß vielmehr seine Außen- und Wirtschaftspolitik, seine Neutralitäts- und Integrationspolitik aus seinen eigenen Lebensbedingungen heraus entwickeln, wenn es sich in unserem politisch und wirtschaftlich dynamischen Zeitalter behaupten will. Nur auf diesem Wege kann in unserem Volke ein österreichisches Staatsbewußtsein entstehen und sich festigen, nicht aber, wenn wir uns immer wieder in das Schlepptau anderer Länder und fremder Interessen begeben und ängstlich Ausschau halten, ob auch die grundsätzlichen Gegner unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung mit uns zufrieden sind.

Geopolitische Lage und geschichtliches Erbe, nicht zuletzt der Status der militärischen Neutralität prädestinieren Österreich für die Rolle der „Drehscheibe Europas“. Ohne machtpolitische Ambitionen könnte der Kulturstaat Österreich als Brücke und Mittler zwischen Ost und West der Menschheit wertvolle Dienste leisten, könnten wir auf verschiedene Weise die weltpolitisch bedeutsame Entwicklung *von der friedlichen Koexistenz zu einer fruchtbaren Kooperation* der grundsätzlich verschiedenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme fördern helfen.

Österreich kann aber nur dann „Drehscheibe Europas“ sein, wenn seine Wirtschaft auf lange Sicht kräftig wächst und die unentbehrlichen Mittel für eine fortschrittliche Sozialpolitik und für die Entfaltung von Kunst und Wissenschaften bereitstellt. Eine optimale Entwicklung unserer geistigen und materiellen Produktivkräfte ist aber nur in enger Verbindung mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft möglich. Daher muß unser Land zunächst einmal *im Westen fest verankert sein*. Nur dann wird es genügend Strahlungskraft besitzen, um seine historische Funktion als Mittler zwischen Ost und West zu erfüllen. In einem neutralisierten „Niemandland“, wo unsere Wirtschaft zwangsläufig mehr und mehr versumpfen müßte, würde die „Drehscheibe“ einrosten. Die selbstgewählte außenpolitische Isolierung würde die Westmächte nicht nur der moralischen Verpflichtung entheben, unserem Lande in der Stunde der Gefahr beizustehen, sondern es den verantwortlichen Staatsmännern geradezu unmöglich machen, an die Opferbereitschaft ihrer Völker zu appellieren. Früher oder später würde die Zweite Republik ein ähnliches Schicksal erleiden wie die Erste Republik, wenn auch unter anderen politischen und weltanschaulichen Vorzeichen.

---

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung. Verantwortlich: Prof. Dr. Franz Nemschak. Alle Wien, I, Hoher Markt 9 (Tel. 63 46 66). Druck: Carl Ueberreuter (M. Salzer), Wien, IX., Alser Straße 24.