

DER BUNDESMINISTER
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

Zl. 24.922-VR/62

Die immerwährende Neutralität Österreichs und die Teilnahme Österreichs an einem umfassenderen europäischen Markt.

1 Anlage

24...Ausfertigung

STRENG VERTRAULICH

NUR ZUR VERTEILUNG

AN DIE HERREN MITGLIEDER

DER BUNDESREGIERUNG

Bericht an den Ministerrat

Gemäss dem Beschluss der Bundesregierung vom 13. Feber 1962 erstatte ich nachstehenden Bericht über die Zusammenhänge zwischen der immerwährenden Neutralität Österreichs und der Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt.

I. Die immerwährende Neutralität Österreichs.

1. Am 15. April 1955 paraphierten in Moskau die Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation ein Memorandum, dessen Abschnitt I, Punkt 1, folgenden Wortlaut hat:

"Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird."

2. Die österreichische Bundesregierung und die österreichischen gesetzgebenden Organe haben dieser Erklärung der Regierungsmitglieder nachträglich ihre volle Zustimmung erteilt. Am 7. Juni 1955 hat der Nationalrat in einer einstimmig angenommenen Entschliessung die Bundesregierung aufgefordert, "ihm ehestens den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, betreffend die Neutralität Österreichs zur Beschlussfassung vorzulegen." Die Bundesregierung ist dieser Aufforderung am 19. Juli 1955 (598 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, VII. G.P.) nachgekommen. Der Nationalrat hat

./.

daraufhin, fussend auf dieser Regierungsvorlage, am 26. Oktober 1955 das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs beschlossen, dessen Artikel I. wie folgt lautet:

" (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."

3. Diese historische Entwicklung darzustellen, scheint erforderlich, weil aus ihr zwei Komponenten der österreichischen Neutralität eindeutig hervorgehen:

- a) Die Zusage der österreichischen Regierung, "immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird", und
- b) der Charakter der österreichischen Neutralität als einer "immerwährenden Neutralität" und nicht nur einer Neutralität im Kriegsfall.

Zu a): Die Berufung auf die Neutralität der Schweiz im Moskauer Memorandum erfolgte nicht auf Verlangen der sowjetischen Regierung, sondern war ein Anliegen der österreichischen Regierungsdelegation; die österreichische Regierungsdelegation wusste sehr genau, dass sich in der kommunistischen Doktrin Begriffe, wie sie die Neutralität darstellen, ändern können, ja vielleicht zwangsläufig ändern müssen. Sie wollte daher vermeiden, dass die Auslegung des Begriffes Neutralität einer steten Auseinandersetzung oder einem Verhandeln zwischen der Sowjetunion und Österreich anheimgegeben werde. Sie glaubte daher - und rückschauend dies wohl mit Recht - kein besseres Beispiel für die österreichische Neutralität zu finden, als jenes der Schweiz, von der wohl unbestritten ist, dass sie in Europa den Begriff der immerwährenden Neutralität sowohl rechtlich als auch

durch die Staatenpraxis entwickelt hat und geradezu das Beispiel für einen wirklich demokratischen Staat ist, der in der ideologischen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus stets klar und eindeutig Position bezogen hat.

Zu b): Schon im Moskauer Memorandum und später auch im Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs ist das Wort "immerwährend" enthalten. Der Artikel I des Bundesverfassungsgesetzes enthält ausser dem Versprechen der Aufrechterhaltung und Verteidigung dieser immerwährenden Neutralität und ausser der Bekanntgabe der Beweggründe für die Erklärung der immerwährenden Neutralität keine andere Aussage, als diese Erklärung Österreichs zum "immerwährend" neutralen Staat. Als immerwährende Neutralität wurde auch der neue zwischenstaatliche Status von der österreichischen Bundesregierung allen Staaten notifiziert, die mit Österreich diplomatische Beziehungen unterhielten.

Das Wort "immerwährend" ist hier nicht nur ein zeitlicher Begriff, sondern das Wort "immerwährend" bezeichnet einen bestimmten Typ der Neutralität, nämlich der Neutralität, die nicht nur im Falle eines Krieges jeweils erklärt wird, sondern die schon im Frieden gewisse Pflichten voraussetzt. Der immerwährend neutrale Staat ist keineswegs, wie dies etwa im Neutralitätsgesetz Kambodgas vom November 1957 festgelegt ist, im Frieden zu einer ideologischen Neutralität verpflichtet. Er ist aber schon im Frieden verpflichtet, eine Politik zu führen, die es ihm ermöglicht, im Kriegsfall neutral zu bleiben. Er darf daher nur solche Verträge abschliessen, die ihm im Kriegsfall nicht vor die Wahl stellen, entweder die Verträge oder die Neutralitätspflichten zu verletzen, sondern ihm ermöglichen, sowohl die Verträge als auch die Neutralitätspflichten einzuhalten.

Fern von Emotionen, die gelegentlich mit dem gegenwärtigen Problem der Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt verbunden sind, hat das Politische Departement der Schweiz am 26. November 1954 das offizielle Konzept der Schweizer Neutralität definiert. Dieses Konzept erscheint mir zur Klarstellung

gerade des Begriffes der immerwährenden Neutralität so bedeutend, dass ich dieses in der Anlage diesem Bericht an den Ministerrat beischliesse.

II. Zusammenarbeit Österreichs, der Schweiz und Schwedens.

4. Aus der engen Verbundenheit der österreichischen mit der eidgenössischen immerwährenden Neutralität und aus der ähnlichen Situation, die sich für Österreich und das neutrale Schweden aus der gemeinsamen Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen ergibt, hat sich insbesondere nach der Erklärung der Mitgliedstaaten der EFTA vom 31. Juli 1961 auf österreichische Anregung eine weitgehende Zusammenarbeit der drei neutralen EFTA-Staaten angebahnt. Diese Zusammenarbeit ist sehr wertvoll, weil durch sie die Probleme, die sich aus dem Status der Neutralität und der Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt ergeben, einer gemeinsamen Prüfung unterzogen und die entsprechenden Erfahrungen ausgetauscht werden können. Ziel dieser Zusammenarbeit ist nicht eine Blockbildung zwischen den drei neutralen Staaten gegen die EWG oder gegen andere Staaten, sondern Ziel der Zusammenarbeit ist es, Lösungen zu finden, die eine tunlichst weitgehende Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt möglich machen, die Wahrung der Neutralität sicherstellen und dabei auch die Integrität der EWG nicht abträglich beeinflussen.

5. Die in der letzten Zeit wiederholt laut gewordenen Andeutungen und Hinweise auf einen "Sonderfall Österreich", dem besonders entgegengekommen werden müsse, scheinen nicht geeignet, als Basis für eine Entscheidung zu dienen, anstelle einer Zusammenarbeit mit den beiden übrigen Neutralen dem Alleingang Österreichs in den Verhandlungen mit der EWG den Vorzug zu geben. Es dürfte aussenpolitisch eher gefährlich sein, Österreich in den Augen der übrigen Staaten, aber auch in den Augen der Österreicher selbst zu einem besonders berücksichtigungswürdigen "Sonderfall"

werden zu lassen. Sonderfälle pflegen dort, wo nicht eine feste Garantie für die Erhaltung des Sonderfalles vorliegt - und für die Unversehrtheit Österreichs liegt sie nicht vor - anfällig zu sein für "Bereinigung des Sonderfalles" und gelegentlich dazu angetan, Mitleid aber nicht ein aktives Eintreten hervorzurufen. Die Behandlung Österreichs als "Sonderfall" würde aber auch gerade von einer Österreich missgünstigen Seite die Frage herausfordern, warum der EWG oder einzelnen Staaten der EWG daran gelegen sei, dass gerade Österreich, nicht aber auch die beiden anderen Neutralen in ein Naheverhältnis zur EWG gebracht werden.

Ich glaube, dass Österreich durch seine politische und wirtschaftliche Entwicklung seit 1945 und insbesondere seit 1955 allen Grund hat, von sich nicht als Sonderfall zu sprechen und sich auch nicht als Sonderfall behandeln zu lassen, sondern als ein Staat, dessen immerwährende Neutralität ebenso ausser Zweifel steht, wie seine ideologische Parteinahme in der Auseinandersetzung der beiden grossen ideologischen Gruppen der Welt und auch wie sein Wille, eingegangene vertragliche Verpflichtungen einzuhalten. Ich betrachte es daher als eine Aufgabe der österreichischen Aussenpolitik, die Zusammenarbeit mit den beiden übrigen neutralen Staaten gerade auf dem Gebiet der europäischen Integration so weit als nur möglich fortzusetzen.

III. Die neutralitätsbedingten Möglichkeiten und Grenzen einer Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt.

6. Bei den Beratungen der Experten und der leitenden Beamten der drei Neutralen über die neutralitätsbedingten Möglichkeiten und Grenzen einer Teilnahme an einem umfassenderen europäischen Markt gingen die Experten davon aus, dass u.a. allgemein anerkannte Grundlage der Untersuchung sei, dass die Neutralität der drei Staaten nicht nur völkerrechtliche Verpflichtungen

in Kriegszeiten mit sich bringt, sondern auch die Verpflichtung zu einer Neutralitätspolitik in Friedenszeiten; diese Neutralitätspolitik soll den neutralen Staat befähigen, neutral zu bleiben und soll auch gegenüber den anderen Staaten das notwendige Vertrauen in die Entschlossenheit und Fähigkeit des Neutralen begründen, seine Neutralität zu wahren. Diese Arbeitsvoraussetzung deckt sich mit dem oben im Abschnitt I, Punkt 3, lit. b) dargestellten Begriff der immerwährenden Neutralität. Sie wurde bei der Ministerbesprechung der drei EFTA-Neutralen in Wien am 19. Oktober 1961 einstimmig genehmigt.

7. Im folgenden werden nunmehr nachstehende Problemkreise dargestellt, die sich aus dem Status der Neutralität ergeben:

- A. Handelspolitik gegenüber Drittstaaten.
- B. Institutionen.
- C. Handlungsfreiheit im Kriege.
- D. Sicherstellung der in Kriegszeiten erforderlichen Versorgung.
- E. Kündigungsrecht.

8. A. Handelspolitik gegenüber Drittstaaten.

Ein neutraler Staat kann auf seine Vertragsfreiheit gegenüber Drittstaaten und damit auf sein Recht und seine Pflicht, eine eigene Handelspolitik zu führen, nicht verzichten. Er kann sich aber zwischenstaatlich verpflichten, seine Handelspolitik in Zukunft nach bestimmten, nicht diskriminierenden Programmsätzen zu führen. Dem Inhalt dieser Programmsätze wird dann eine sehr grosse Bedeutung zukommen. So sind z.B. die in Artikel 110 des EWG-Vertrages vorgesehenen Programmsätze für die Handelspolitik (harmonische Entwicklung des Welthandels, schrittweise Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und Abbau der Zollschränken) für den Neutralen völlig akzeptabel. Sie werden nur durch zusätzliche Programmsätze im Assoziationsvertrag mehr konkretisiert werden müssen.

9. Die verschiedenen Erscheinungsformen der Handelspolitik (Liberalisierung, Ausfuhrbeihilfen, handelspolitische Schutzmassnahmen, u.a.) werden noch eingehender geprüft werden. Bisher konnten für das Gebiet der Zollpolitik nachstehende Grundsätze festgestellt werden:

- a) Für einen Neutralen gibt es zwei Möglichkeiten eines Naheverhältnisses zur Zollunion der EWG:
 - 1. Der Abschluss einer Freihandelszone, und
 - 2. das assoziierte neutrale Land koordiniert mit der EWG im Assoziationsrat die Tarife, und zwar im Wege ständiger Konsultationen und entsprechend den im Assoziationsabkommen enthaltenen Programmsätzen.

Die automatische Bindung des assoziierten Neutralen an die Beschlüsse der EWG, wie dies mit wenigen Ausnahmen im griechischen Assoziationsvertrag vorgesehen ist, wäre für einen Neutralen unmöglich.

- b) Durch den Assoziationsvertrag muss festgestellt werden, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmass die parallele Entwicklung des Aussentarifs der EWG und des Aussentarifes des Assoziierten gesichert wird und welche Sicherheitsmassnahmen ergriffen werden können, wenn die parallele Entwicklung im Konsultationsverfahren nicht erzielt werden kann. Hierbei werden als eine der wesentlichsten Sicherungsmassnahmen die Gegenmassnahmen des anderen Vertragsteiles in Erwägung gezogen werden müssen. Solche Gegenmassnahmen tragen jedoch die Gefahr eines sehr starken, faktischen Druckes in sich. Um diesen zu beschränken, wird eine weitgehende Objektivierung der Gegenmassnahmen, eventuell durch ein judizielles Organ, angestrebt werden müssen.
- c) Der gegenwärtige Aussentarif der EWG ist kein an sich mit der Neutralität unvereinbarer Tarif. Die Tarifpositionen könnten daher auch von einem neutralen Land,

sofern es nicht ausgesprochenes Niederzollland ist, als eigener Tarif in Kraft gesetzt werden.

Eine Abänderung des anflänglich koordinierten oder in seinem einzelnen Tarifposten übernommenen Tarifes kann für den Neutralen nur mit seiner Zustimmung wirksam werden. Eine solche Zustimmung wird in der Praxis seltener Neutralitätsbedenken auslösen, als dies bei einer theoretischen Betrachtung den Anschein hat; dies vor allem dann, wenn

die von der EWG vorgenommene Modifikation mit den vereinbarten Programmsätzen im Einklang steht (es wird sich dann in der Regel um eine Zollsenkung handeln) und

ein Konsultationsverfahren besteht, welches es dem neutralen Assoziierten ermöglicht, seine Gedanken und Wünsche schon im Vorbereitungsstadium darzulegen.

Dem Neutralen muss die Möglichkeit bleiben, den einmal koordinierten Tarif von sich aus, also initiativ, in Verhandlungen mit einem Drittstaat abzuändern. In der Praxis wird sich dieses Initiativrecht - schon allein GATT-bedingt - meist auf bestimmte Zollpositionen (z.B. Hauptlieferländer) beschränken. In diesem Falle würde für den Neutralen eine Informations- und Konsultationspflicht gegenüber der EWG bestehen, um eine Tarifdisparität möglichst gering zu halten oder zu vermeiden. Auch hier wird sich das Problem der Gegenmassnahmen im oben dargestellten Sinn ergeben.

10. B. Institutionen.

Den Institutionen einer Assoziation kommen folgende Aufgaben zu:

- a) Die Durchführung und Überwachung der Erfüllung der konkreten Verpflichtungen des Assoziationsvertrages (administrative Funktion);

./.

- b) die Erfüllung der Programmsätze des Assoziationsvertrages durch Schaffung neuer, konkreter Verpflichtungen (legislative Funktion);
- c) die Schlichtung von Streitigkeiten, die sich aus dem Assoziationsvertrag ergeben (judizielle Funktion).

Zu a): Im Rahmen der Administrativfunktion werden Mehrheitsentscheidungen, wie dies schon der EFTA-Vertrag beweist, auch für den neutralen Staat annehmbar sein.

Zu b): Der Wunsch, dass ein Assoziationsabkommen, nur konkrete, im voraus in ihrem Inhalt völlig eindeutig bestimm- bare Verpflichtungen enthält, ist nicht nur wegen der Dynamik des Vertragspartners, sondern auch wegen der Dynamik der Wirtschaft an sich unerfüllbar. Das Assoziationsabkommen wird eine bestimmte Anzahl von Programmsätzen enthalten müssen. Die Umwandlung dieser Programmsätze in konkrete Verpflichtungen wird eine Art rechtssetzerische Tätigkeit sein, die nur mit Zustimmung des Neutralen möglich ist, also Mehrheitsbeschlüsse ausschliesst.

Zu c): Die judizielle Funktion kann durch eine Schiedskommission, paritätisch besetzt von der EWG und vom Assoziierten, zuzüglich eines oder dreier unparteiischer Schiedsrichter ausgeübt werden. Jedes judizielle Organ fällt Mehrheitsentscheidungen. Daher kann diesem judiziellen Organ zwar eine Entscheidung bezüglich der Durchführung konkreter Verpflichtungen zukommen, es kann aber nicht eine Partei anweisen, einen Programmsatz in einer bestimmten Weise durchzuführen. Wenn zwischen der EWG und dem Assoziierten ein Streit über die Erfüllung eines Programmsatzes besteht, dann könnte das judizielle Organ nur entscheiden, ob wegen der Nichterfüllung eine Verzerrung oder ein sonstiger Schaden entstanden sei und ob die angebotene oder von der anderen Seite beabsichtigte oder schon ergriffene Gegenmassnahme angemessen sei. Das judizielle Organ könnte aber nie darüber entscheiden, ob der neutrale Assoziierte berechtigt sei, bestimmte Massnahmen, die die Neutralität erfordert, zu treffen oder Handlungen, die mit ihr nach seiner Auffassung unvereinbar sind, zu unterlassen,

da, wie dies auch die österreichische Bundesregierung schon am 12. Juli 1960 festgestellt hat, die Auslegung der Neutralität ausschliesslich dem Neutralen, wenn auch im Rahmen der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts, zukommt.

11. Als Typus der Assoziationsinstitutionen erschiene eine Lösung zweckmässig, bei der wegen der notwendigen, politischen Abgrenzung zur EWG eigene Organe für das Assoziationsverhältnis geschaffen werden. Dies würde aber nicht hindern, dass der neutrale Assoziierte mit den EWG-Staaten gemeinsam an besonderen Stellen mit administrativer Befugnis mitwirkt und an Gremien teilnimmt, die die Beschlüsse des Rates vorbereiten, selbst aber keine Abstimmung durchführen.

12. C. Handlungsfreiheit im Kriege.

Wenn ich auch der Meinung bin, dass die Betrachtungen in diesem und im nächsten Abschnitt hauptsächlich theoretischen Charakter haben, so möchte ich sie doch der Vollständigkeit halber dem Ministerrat nicht vorenthalten:

In Zeiten eines Krieges oder eines anderen Notstandes in den internationalen Beziehungen schreibt die Neutralität vor, bestimmte Massnahmen zu ergreifen und von anderen Massnahmen hinwiederum Abstand zu nehmen, die im Neutralitätsrecht begründet sind (z.B. Einführung von Verboten und Kontrollen des Handels mit den kriegführenden Staaten, Nichtteilnahme an "schwarzen Listen", Nichtteilnahme an Sequestrierungen u.a.m.). Der Assoziationsvertrag wird daher eine Bestimmung enthalten müssen, die es einem neutralen Land ermöglicht, seine Verpflichtungen gegenüber der EWG im Kriegsfall oder im Falle eines besonderen internationalen Notstandes im Ausmasse dieser Erfordernisse zu suspendieren (vergl. auch schweizerisches Konzept des Courant Normal, laut Anlage). Es steht allerdings zu erwarten, dass eine solche sachebietmässige Suspendierung Gegenmassnahmen von seiten der EWG auslösen wird; sowohl über die Suspendierung als auch über die Gegenmassnahmen wird jedoch ein entsprechendes Konsultationsverfahren, allenfalls mit anschliessendem judiziellen Verfahren, eingeleitet werden müssen.

13. D. Sicherstellung der in Kriegszeiten erforderlichen Versorgung.

Die Neutralitätspolitik verlangt die notwendige Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit bestimmten Produkten, wie Waffen und anderen für Verteidigungszwecke unerlässliche Güter, sowie Lebensmittel für die Bevölkerung, um die Neutralität in Kriegszeiten aufrecht erhalten zu können. In dem Masse, als dieses Erfordernis die Unterstützung einer gewissen Produktion schon in Friedenszeiten erheischt, muss im Assoziationsvertrag die Möglichkeit für entsprechende Schutzmassnahmen vorgesehen sein. Dieses Erfordernis darf aber nicht zu einer Unterhöhlung der wirtschaftlichen Wirkungen und Voraussetzungen eines erweiterten gemeinsamen Marktes ausgenützt werden.

14. E. Kündigungsrecht.

Eine für alle Zeiten unabänderbare Bindung an eine dynamische Gemeinschaft ist für den neutralen Staat nicht möglich, da die politische Entwicklung dieser Gemeinschaft und auch die allgemeine Weltlage im voraus nicht absehbar sind. Dem neutralen Staat muss daher das Recht zustehen, den Vertrag einseitig zu beenden. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass die Beendigung auch nur stufenweise wirksam werden kann oder dass im gegebenen Falle schon allein mit einer Suspendierung das Auslangen gefunden werden kann. Wenn aber dem neutralen Staat ein einseitiges Beendigungsrecht eingeräumt wird, wird dies auch der EWG zugestanden werden müssen. Es wird daher noch zu prüfen sein, inwieweit eine solche einseitige Beendigung nur unter bestimmten, abschliessend aufgezählten Voraussetzungen und nur als ultima ratio als zulässig zu erklären sein wird.

15. Schlussbemerkung.

Die unter A. - E. ausgeführten Prinzipien wurden von der bereits erwähnten Ministerkonferenz der EFTA-Neutralen in Wien am 19. Oktober 1961 einstimmig genehmigt. Die detaillierten Ausführungen zu den Abschnitten A und B sind das Ergebnis einer

im Jänner am Semmering stattgefundenen Expertenbesprechung der Schweiz, Schwedens und Österreichs. Teilprobleme aus den Abschnitten A und B und die Abschnitte C, D und E werden in einer für März vorgesehenen Expertentagung weiter untersucht werden. Ziel dieser Untersuchung ist es, Lösungen zu finden, die einerseits den Erfordernissen der Neutralität Rechnung tragen, andererseits aber auch in der Wirklichkeit handhabbar sind und die Konsistenz der EWG nicht beeinträchtigen.

Ich stelle den

A n t r a g,

die Bundesregierung wolle diesen Bericht zur Kenntnis nehmen.

Wien, am 24. Feber 1962

KREISKY m.p.