

- BI/hä

Bern, den 6. Juli 1964.

Oesterreich und die EWG

1) Die Schweiz hat im allgemeinen ein Interesse an möglichst zahlreichen Nachbarstaaten und im besondern an einem unabhängigen Oesterreich. Die Stützung des unabhängigen Oesterreichs war eine Leitlinie der schweizerischen Aussenpolitik seit 1919. Unter diesem Gesichtspunkt wäre eine engere Verbindung mit der EWG kaum begrüssenswert.

In wirtschaftlicher Hinsicht ist festzustellen, dass Oesterreich ein Hauptkonkurrent der Schweiz auf den Gebieten des Transitverkehrs und des Tourismus darstellt. Die Assoziation würde ihm hier einen Vorsprung verschaffen. Das würde sich besonders auswirken, weil die Schweiz in einem solchen Falle ringsum von EWG-Gebiet umschlossen wäre.

Wir haben aber ein Interesse nicht nur an einem unabhängigen, sondern auch an einem starken Oesterreich.

2) Die Neutralität ist für Oesterreich in der heutigen Lage wohl die einzige Politik, die auf die Dauer die Unabhängigkeit gewährleisten kann. Oesterreich ist heute noch ein relativ schwaches Staatswesen; gerade für schwächere Staaten bedeutet aber die Anlehnung an eine Gruppierung anderer Mächte ein grösseres Risiko als für stärkere. Die Schwäche Oesterreichs liegt im zum Teil noch fehlenden Staatsgefühl und in den vorhandenen deutschnationalen Strömungen, über deren Ausmass man sich allerdings schwer ein genaues Bild machen kann.



Die österreichische Neutralität stellt aber heute auch ein wichtiges Element der internationalen Mächtekonstellation und des Gleichgewichts in Europa dar. Sie verkörpert einen der wenigen Kompromisse zwischen Ost und West. Eine Aenderung der österreichischen Aussenpolitik müsste die Beziehungen zwischen den Mächten in Europa empfindlich stören und würde wohl zu einer schweren internationalen Krise führen. Das zu vermeiden stellt eine allgemeinpolitische und europäische Aufgabe der österreichischen Regierung dar.

Die Wahrung der Neutralität liegt aber ebenso sehr im Interesse Oesterreichs, denn eine andere Aussenpolitik liesse sich nur rechtfertigen, wenn dafür eine Gegenleistung in Form erhöhter Sicherheit erhalten werden könnte. Weder eine Anlehnung an eine europäische Gruppierung noch an die NATO würde aber dieses Ergebnis bringen. Hier ist die Situation ähnlich wie für die Schweiz.

Die Neutralität kann aber nur zu Ergebnissen führen, wenn sie streng gehandhabt wird. Als relativ schwacher Staat und als im Brennpunkt des West-Ost-Konfliktes stehend müsste Oesterreich seine Neutralitätspolitik strenger und konsequenter als die schweizerische führen. Die österreichische Neutralität ist noch jung und muss ihre Probe erst bestehen. Im Grunde genommen verfügt Oesterreich deshalb über weniger Bewegungsfreiheit als wir. Diese Konsequenzen sind noch nicht in jeder Beziehung gezogen worden. Vor allem sollte Oesterreich unbedingt zu einem erheblichen Ausbau seiner Landesverteidigung schreiten.

3) Aussenminister Kreisky hat früher unterstrichen, das neutrale Oesterreich bilde eine Brücke zwischen dem Westen und der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten. Wenn auch die Möglichkeiten in dieser Hinsicht nicht überschätzt werden dürfen, kann Oesterreich vielleicht hier eine nützliche Rolle spielen. Die gegenwärtige Lage, vor allem die Unabhängig-



keitsbestrebungen verschiedener osteuropäischer Satellitenstaaten, schafft hier erhöhte Aussichten.

4) Die Assoziierung mit der EWG muss auf verschiedene Hindernisse stossen und enthält zahlreiche Risiken.

a. Art. 4 des Staatsvertrages verbietet eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung zwischen Oesterreich und Deutschland. Die Bestimmung ist sehr weit gefasst und spricht von einer wie immer gearteten Verbindung sowie von irgendwelchen Massnahmen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern und die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Ob eine Assoziierung an die EWG unter Art. 4 fällt, ist eine Interpretationsfrage. Welche Auslegung richtig ist, sei hier nicht weiter untersucht; es genügt festzustellen, dass die weite Fassung nicht ohne weiteres ausschliesst, auch einen Zusammenschluss mit Deutschland in multilateraler Form darunter zu subsumieren. Argumente, die sich aus der besondern Situation Oesterreichs, wie dessen engen wirtschaftlichen Bindungen zu Deutschland, den deutsch-nationalen Strömungen in Teilen der Bevölkerung und den Expansionstendenzen der deutschen Wirtschaft nach Oesterreich ergeben, würden eine solche Auslegung verstärken.

b. Mit dem Einspruch der Sowjetunion ist zu rechnen. Das ist auch die Auffassung von Aussenminister Kreisky. Ueber ein Veto der USSR würde sich Oesterreich nicht hinwegsetzen können. Es müsste die Assoziationsverhandlungen aufgeben, was zu einem grossen Prestigeverlust, zu einer eigentlichen Blamage führen würde, unter Umständen auch zu einer innenpolitischen Krise. Ein solcher Prestigeverlust liegt

weder im Interesse Oesterreichs noch der Schweiz noch Europas.

Die gelindeste Form einer russischen Intervention wäre die Anrufung des Vergleichsverfahrens gemäss Art. 30 des Staatsvertrages.

Würde sich Oesterreich über einen russischen Einspruch hinwegsetzen oder im Vergleichsverfahren siegen, so wäre das Ergebnis eine Beeinträchtigung seiner Stellung als neutraler Staat.

- c. Gerade wegen der besondern wirtschaftlichen Abhängigkeit Oesterreichs von der EWG im allgemeinen und Deutschland im besondern wäre seine Unabhängigkeit bei einer Assoziierung in erhöhtem Masse und rascher beeinträchtigt, als dies bei einem andern Lande der Fall wäre. Die internationale Arbeitsteilung und die Erhöhung der Spezialisierung würden sich rascher auswirken und eine spätere Lösung der Vereinigung in kurzer Zeit wohl unmöglich machen.
- d. Die Europäischen Gemeinschaften in ihrer heutigen Ausgestaltung und die gegenwärtigen Tendenzen, vor allem die Absichten Frankreichs, belassen zwar Aussenpolitik und Landesverteidigung, die Kerndomänen jedes Staates, den Mitgliedstaaten. Bei diesen liegt nach wie vor das Schwergewicht und das wird wohl auf einige Zeit hinaus so bleiben. Das gilt umso mehr für assoziierte Staaten. Oesterreich würde jedoch durch eine Assoziierung in die innereuropäischen politischen Auseinandersetzungen über die künftige Integration und die französische Hegemoniepolitik hineingezogen werden.
- e. Das institutionelle Problem einer Assoziierung erscheint mehr denn je als unlösbar. Der enge wirtschaftliche Anschluss kann nur dazu führen, dass der Assoziierte sämtliche Regelungen der EWG mehr oder weniger unverändert übernehmen muss. Kein



Assoziationsmechanismus und keine paritätischen Institutionen können materiell hieran etwas ändern. Das bedeutet eine Satellisierung. Ein eigentliches Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der EWG-Politik würde von dieser nicht zugestanden und könnte es auch nicht. Die EWG wird sich die Freiheit, über ihre innere Ausgestaltung zu entscheiden, wahren wollen; sie hat im übrigen genug eigene Schwierigkeiten und Hindernisse zu überwinden. Ein wirkliches Mitspracherecht ist nur bei einem Beitritt als Mitglied durchführbar. Die Nichtübernahme von EWG-Beschlüssen durch einen Assoziierten würde aber die Wirtschaftsunion verunmöglichen und nach EWG-Auffassung das Gleichgewicht von Rechten und Pflichten in Frage stellen.

- f. Eine Assoziierung würde wohl das Vertrauen des Auslandes in die österreichische Neutralität herabsetzen. Ob diese Folge zu Recht oder zu Unrecht eintritt, ist irrelevant; entscheidend bleibt die Tatsache. Die Schwierigkeiten der Schweiz mit der differentiellen Neutralität während der Völkerbundszeit zeigen diese Problematik.

5) Politisch und völkerrechtlich, wenn auch vielleicht nicht wirtschaftlich, wäre die beste Lösung der Abschluss eines Handelsvertrages zwischen Oesterreich und der EWG. Die EWG sollte Oesterreich für bestimmte Produkte wie Erze und Erzeugnisse der Schwerindustrie Zollkontingente einräumen. Das ist nach dem Vertrag von Rom zulässig, jedoch kaum mit dem GATT vereinbar. Vom GATT können jedoch Ausnahmegenehmigungen erhalten werden. Wenn über Ausnahmen von der Meistbegünstigung zu Gunsten von Entwicklungsländern gesprochen wird, so rechtfertigt sich das auch zu Gunsten eines europäischen Kleinstaates in besondern Verhältnissen.

Eine solche Lösung würde von Oesterreich allerdings erhebliche wirtschaftliche Anstrengungen mit dem Ziel einer Erhöhung der Produktivität, vor allem der verstaatlichten Indu-

strien, und einer Universalisierung und Differenzierung der Handelsbeziehungen verlangen. Die EFTA gibt hierfür einen ersten Anreiz.

Es sollte geprüft werden, welche Hilfe die Schweiz hier gewähren könnte. Da ein starkes und unabhängiges Oesterreich in unserem Interesse liegt, würde sich eine aktivere Unterstützungspolitik gegenüber diesem Nachbarstaat rechtfertigen. Vor allem wäre an gemeinsame Anstrengungen auf dem Gebiete der militärischen Rüstung zu denken, was auch zu einer Verbilligung der Kriegsmaterialbeschaffung für beide Staaten führen könnte. Ferner kämen in Frage erhöhte schweizerische Investitionen in Oesterreich, um den deutschen Einfluss etwas zu verdrängen, und weitere Oeffnung des schweizerischen Kapitalmarktes. Dafür müsste Oesterreich durch gesetzgeberische und administrative Massnahmen ein besseres Wirtschaftsklima schaffen.

Bindschedler