

Bericht der Bundesregierung  
an den Nationalrat und den Bundesrat  
über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen  
Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
I. Einleitung	1
II. Österreich und die Europäische Integration	4
1. Österreichs Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen	4
2. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften	5
3. Die Europäische Freihandels-Assoziation	6
4. EFTA und EG	7
5. Die Freihandelsabkommen Österreichs mit den EG	9
6. Die "Gemeinsame Erklärung" von Luxemburg	12
III. Die neue Dynamik der Europäischen Integration	13
1. Der Weg zum "Gemeinsamen Markt"	13
2. Das Weißbuch der EG-Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes	14
2.1. Der Abbau der materiellen Schranken	14
2.2. Der Abbau der technischen Schranken	15
2.2.1 Freier Warenverkehr	16
2.2.2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungs- freiheit	18
2.2.3 Öffentliche Aufträge	20
2.2.4 Kapitalverkehr, Industrielle Zusammenarbeit, Wettbewerbspolitik	21

2.3. Abbau der Steuerschranken	21
2.4. Ergänzende politische Maßnahmen	22
3. Die Einheitliche Europäische Akte	23
IV. Die Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt	24
1. Das "follow-up" von Luxemburg	25
2. Tagung der EFTA-Regierungschefs in Oslo	26
3. Konsequenzen für Österreich	28
V. Rechtliche Grundfragen einer österreichischen EG-Mitgliedschaft (Bundesverfassung und Neutralität)	30
1. Allgemeine Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft auf die österreichische Rechtsordnung	30
2. Die immerwährende Neutralität Österreichs	32
2.1. Neutralitätspflichten und EG-Beitritt	34
2.1.1 Gemeinsame Handelspolitik	34
2.1.2 Gemeinsame Verkehrspolitik	35
2.1.3 Direkte Lenkung auf dem Kohle- und Stahlsektor	36
2.1.4 Versorgungsregelungen des EURATOM-Vertrages	36
2.1.5 Die Europäische Politische Zusammenarbeit	37
2.1.6 Teilnahme an der Europäischen Investitionsbank	38
2.1.7 Möglichkeiten der Sicherstellung eines neutralitätskonformen Verhaltens	39
3. Staatsvertrag und EG-Mitgliedschaft	41
4. Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf wesentliche Inhalte des Bundesverfassungsgesetzes	42
4.1. Zum bundesstaatlichen Prinzip	42
4.2. Zum demokratischen Prinzip	48

-3-

4.3. Zum Prinzip der Gewaltentrennung	49
4.4. Zum rechtsstaatlichen Prinzip	50
5. Verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen	51
6. Neutralitätspolitik und EG-Mitgliedschaft	53
VI. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen eines EG-Beitritts	61
1. Integrationsdynamik des Binnenmarkt- programms	61
1.1. Auswirkungen des Binnenmarkt- programms auf die EG-Staaten	61
1.2. Auswirkungen des Binnenmarkt- programms auf Drittstaaten	63
2. Wirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich	64
2.1. Allgemeine Bemerkungen	64
2.2. Sektorielle Auswirkungen	65a
2.2.1 Landwirtschaft	65a
2.2.2 Industrie	67
2.2.3 Gewerbe	68
2.2.4 Handel	69
2.2.5 Finanzsektor	69
2.2.6 Verkehr	71
2.2.7 Fremdenverkehr	73
2.2.8 Freie Berufe	73
2.2.9 Beschäftigung und Arbeitsmarkt	74
2.2.10 Regionale Auswirkungen	75
2.3. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	76
2.3.1 Vorbemerkungen	76
2.3.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich	77
2.4. Budgetäre Auswirkungen	80
3. Wirtschaftspolitische Aspekte eines EG-Beitritts	83
3.1. Derzeitige wirtschaftspolitische Grundkonzeption	83
3.2. Makropolitik	84

3.2.1 Vorbemerkungen	84
3.2.2 Geld- und Währungspolitik	84
3.2.3 Fiskalpolitik	84
3.2.4 Lohn- und Preispolitik	85
3.3. Strukturpolitik	85
3.3.1 Wettbewerbspolitik	85
3.3.2 Handelspolitik	87
3.3.2.1 Osthandel	88
3.3.3 Forschungs- und Technologiepolitik	89
4. Auswirkungen auf andere Politikbereiche	89
4.1. Sozialpolitik	89
4.2. Umweltpolitik	91
4.3. Energiepolitik	93
4.4. Verbraucherschutz	93
VII. Die weitere österreichische Vorbereitung	94
1. Multilaterale Schritte	95
2. Bilaterale Schritte	96
3. Innerstaatliche Vorbereitung	97
3.1. Wirtschaftspolitik	97
3.2. Forschungs- und Technologiepolitik	97
3.3. Sozialpolitik	98
3.4. Bildungspolitik	98
3.5. Umweltpolitik	99
3.6. Landwirtschaftspolitik	99
3.7. Sichtvermerks- und Asylpolitik	100
Anlagen und Studien	102

Aus verwaltungstechnischen Gründen sind die Seiten 59 und 60  
Leerseiten und fehlen daher.

Bericht der Bundesregierung  
an den Nationalrat und den Bundesrat  
über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen  
Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften

I. Einleitung

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

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

-2-

Wirtschaftsgemeinschaft verankerten Zielen, insbesondere zur Wahrung und Festigung von Frieden und Freiheit, leisten.

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

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

-3-

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

Wie aus der in diesem Bericht enthaltenen verfassungsrechtlichen Beurteilung eines Beitrittes zu den EG deutlich wird, hätte eine österreichische EG-Mitgliedschaft unter anderem Auswirkungen auf die Kompetenzen der gesetzgebenden Organe sowie auf die Kompetenzen der Länder. Die Annahme liegt daher nahe, daß ein EG-Beitritt Österreichs als Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 des Bundes-Verfassungsgesetzes anzusehen wäre und daher vor seiner Ratifikation der Durchführung einer Volksabstimmung bedarf.

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

## II. Österreich und die Europäische Integration

### 1. Österreichs Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen

Österreich war an den europäischen Integrationsbestrebungen seit 1945 im Rahmen seiner rechtlichen und politischen Möglichkeiten aktiv beteiligt. Österreich bekannte sich 1951 mit seinem Beitritt zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) zur universellen Liberalisierung des Warenverkehrs und anerkannte damit aber auch, daß es wünschenswert sei, durch freiwillige Abkommen die Freiheit des Handels durch die Entwicklung einer engeren Verschmelzung (Integration) der Volkswirtschaften jener Länder, die an solchen Abkommen teilnehmen, zu steigern. Österreich gehörte zu jenen Staaten, die 1948 die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) mit dem Sitz in Paris gründeten. Diese Organisation leistete auf der Grundlage des Marshall-Planes nicht nur einen großen Beitrag zum Wiederaufbau der einzelnen europäischen Volkswirtschaften, sondern legte auch wesentliche Grundsteine für die wirtschaftliche Integration Europas. Auf der Grundlage der OEEC-Liberalisierungskodizes wurden Hemmnisse im europäischen Warenverkehr (mengenmäßige Beschränkungen), im Dienstleistungsverkehr und im Kapitalverkehr abgebaut. Die OEEC organisierte im Wege der Europäischen Zahlungsunion (Beitritt Österreichs 1953) die währungspolitische Zusammenarbeit, die zur vollen Konvertibilität der Währungen der Mitgliedstaaten führte. Nach der weitgehenden Erledigung der europaspezifischen Aufgaben wurde die OEEC 1961 in die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) umgewandelt. Diese umfaßt heute 24 europäische und außereuropäische Staaten. Von ihr gehen wesentliche Impulse für die universelle und die europäische Integration aus, die von Österreich durch aktive Mitarbeit mitgestaltet und mitgetragen werden.



Kurz nach Wiedererlangung der vollen Souveränität und der freiwilligen Erklärung der immerwährenden Neutralität und deren Anerkennung durch die Staatengemeinschaft wurde Österreich Mitglied der Vereinten Nationen (14. Dezember 1955) und der 1947 gegründeten UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE). Diese Kommission befaßt sich u.a. mit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich des Handels und des Umweltschutzes, dem wirtschaftspolitischen, wissenschaftlichen und technologischen Erfahrungsaustausch und mit Fragen des Verkehrs, des Energiewesens, der Industrie und der Land- und Forstwirtschaft. In der ECE sind auch die osteuropäischen Länder vertreten. Sie war damit vor dem Beginn der KSZE das einzige Forum, in der gesamteuropäische Wirtschaftsfragen jenseits der ideologischen Grenzen diskutiert werden konnten.

1956 ist Österreich dann auch dem Europarat beigetreten, der zur Aufgabe hat, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.

## 2. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Ein wesentlich intensiverer Integrationsmodus wurde mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 gefunden. Diese erste echte supranationale Organisation setzte sich weitreichende Ziele: die Sicherung des Friedens, die Integration Europas und die Erreichung eines Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl. Mit der Überwindung des Dualismus zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland in diesem zunächst abgegrenzten Bereich sollte der Grundstein für eine friedliche und wirtschaftlich erfolgreiche Entwicklung Europas gelegt werden. Gründungsmitglieder der EGKS waren Frankreich, die Bundesrepublik

Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. In der Folge kam es zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Die Verträge wurden im März 1957 von den sechs Mitgliedstaaten der EGKS unterzeichnet und traten am 1. Jänner 1958 in Kraft. Noch vor dem Inkrafttreten dieser Verträge löste die britische Regierung eine innereuropäische Diskussion um das Konzept zur Schaffung einer europäischen Wirtschaftseinheit aus. Die Idee Großbritanniens war es, ohne Preisgabe nationaler Souveränitäten eine europäische Freihandelszone zu errichten, bei der zwar die Zölle zwischen den Mitgliedern abgebaut werden, die Mitglieder gegenüber Drittländern aber handelspolitisch autonom bleiben sollten. Diese Initiative wurde von Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und der Schweiz unterstützt. Dieser Vorstoß scheiterte an den sechs Gründerstaaten der EGKS, die an ihrem bereits vertraglich festgeschriebenen Ziel der Schaffung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft festhielten. Weitere Bemühungen, zwischen der nunmehr existierenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und den übrigen OEEC-Staaten eine große europäische Freihandelszone zu gründen, scheiterten im Herbst 1958 endgültig. Mit diesem Plan hätte nach der politischen Teilung Europas eine weitere wirtschaftliche Spaltung der europäischen Länder verhindert werden können.

### 3. Die Europäische Freihandels-Assoziation

Die "Sieben" (Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz) einigten sich am 20. November 1959 in Stockholm auf die Gründung der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA), das Übereinkommen wurde am 4. Jänner 1960 unterzeichnet. Als Ziele der EFTA nennt das Übereinkommen: Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit der

Mitglieder, Vollbeschäftigung, Steigerung der Produktivität, die rationelle Ausnützung der Hilfsquellen, finanzielle Stabilität, stetige Verbesserung des Lebensstandards, gerechte Wettbewerbsbedingungen, ausgewogene Rohstoffversorgung und den Beitrag zur harmonischen Entwicklung und Ausweitung des Welthandels sowie zur fortschreitenden Beseitigung seiner Beschränkungen.

Der vereinbarte Abbau der Binnenzölle auf industriell-gewerbliche Waren wurde mit Ende 1966 realisiert; landwirtschaftliche Produkte wurden im Gegensatz zur EWG nicht miteinbezogen. Die Zusammenarbeit innerhalb der EFTA wurde in wesentlich loserer Form organisiert, insbesondere wurde kein eigener Gerichtshof eingerichtet. Finnland wurde 1961 assoziiertes Mitglied und 1986 Vollmitglied der EFTA, 1970 trat Island bei.

#### 4. EFTA und EG

Allen Mitgliedern der EFTA war damals klar, daß die EFTA lediglich eine Zwischenlösung auf dem Weg zu einer handelspolitischen Zusammenfassung aller Länder Westeuropas sein sollte. Zur Verwirklichung eines Brückenschlages zwischen der EWG und der EFTA war zunächst an eine multilaterale Lösung gedacht.

Diese Lösung scheiterte jedoch mit der Änderung der Haltung Großbritanniens, das bereits 15 Monate nach Gründung der EFTA am 10. August 1961 in Brüssel den Antrag auf Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EWG stellte. Zwei weitere EFTA-Staaten, Dänemark und Norwegen, sowie Irland folgten diesem Beispiel. Für Österreich und die anderen EFTA-Mitglieder blieb so nur mehr der bilaterale Weg zu einem Arrangement mit der EWG und der EGKS.

In der Folge stellten Österreich, Schweden und die Schweiz am 15. Dezember 1961 in getrennten, aber abgestimmten Schreiben an den Vorsitzenden des EWG-Rates den Antrag auf Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen auf der Grundlage des Art. 238 des EWG-Vertrages. Die EG nahm daraufhin die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen und mit den Assoziierungswerbern Österreich, Schweiz und Schweden auf. Österreich, Schweiz und Schweden gingen mit Neutralitätsvorbehalten in die Verhandlungen.

Das Veto Frankreichs gegen einen Beitritt Großbritanniens brachte dann nicht nur die Verhandlungen mit Großbritannien zu einem vorläufigen Stillstand, sondern auch die Assoziierungsverhandlungen mit der Schweiz und Schweden. Österreich entschloß sich, die Verhandlungen auf Assoziierung weiterzuführen. Diese erwiesen sich aber als äußerst schwierig und schließlich wurde der Gedanke an eine Assoziierung aufgegeben. Die weiteren Verhandlungen zwischen Österreich und der EWG fanden auf der Grundlage des Art. 113 des EWG-Vertrages statt. Diese wurden durch eine am 30. Juni 1967 vom ständigen Vertreter Italiens in Brüssel wegen des Südtirolkonflikts abgegebene Erklärung unterbrochen. Erst nach innenpolitischen Veränderungen in Frankreich und der vorläufigen Beilegung des Südtirolkonfliktes kam es zu einer Öffnung der EG im Hinblick auf neue Beitritte und den Abschluß von

-9-

Freihandelsabkommen. Am 22. Juli 1972 erfolgte in Brüssel die Unterzeichnung der Freihandelsabkommen zwischen der EWG und der EGKS einerseits und Österreich, Schweden, der Schweiz, Island und Portugal andererseits. In der Folge wurde dann seitens der EG auch ein Freihandelsabkommen mit Finnland und mit Norwegen, das nach einer Volksabstimmung von einem EG-Beitritt Abstand genommen hatte, unterzeichnet. Großbritannien, Irland und Dänemark traten mit Wirkung vom 1. Jänner 1973 den EG bei. 1975 stellten Griechenland, 1977 Portugal und Spanien einen Antrag auf Beitritt zur EG. Griechenland ist nun seit dem 1. Jänner 1981 Mitglied der EG, Spanien und Portugal seit dem 1. Jänner 1986. Die nun 12 Mitglieder der EG bilden gemeinsam mit jenen europäischen Staaten, mit denen Freihandelsabkommen bestehen, eine große europäische Freihandelszone.

#### 5. Die Freihandelsabkommen Österreichs mit den EG

Die langjährigen Verhandlungen zwischen Österreich und den EG mündeten am 22. Juli 1972 in vier Abkommen: je ein Interimsabkommen mit der EWG und der EGKS und ihren Mitgliedstaaten und je ein Globalabkommen mit der EWG und der EGKS und ihren Mitgliedstaaten. Die Interimsabkommen (BGBl Nr. 357 und 358/1972) gaben Österreich in der Verwirklichung des Freihandels einen kurzen Vorsprung vor den anderen EFTA-Ländern. Dies geschah in Anerkennung für die von Österreich früher verfolgten Assoziierungspläne bzw. als Entschädigung für das Scheitern dieser Pläne. Die Globalabkommen traten Anfang 1973 bzw. 1974 in Kraft (BGBl Nr. 466 und 467/1972).

Das Globalabkommen mit der EWG formuliert als Vertragszwecke des Abkommens:

- durch die Ausweitung des Warenverkehrs zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die harmonische Entwicklung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu fördern und damit in Österreich und in der Gemeinschaft den Aufschwung des Wirtschaftslebens, die Verbesserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen, die Steigerung der Produktivität und die finanzielle Stabilität zu begünstigen,
- im Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien gerechte Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und auf diese Weise durch die Beseitigung von Handelshemmnissen zur harmonischen Entwicklung und zur Ausweitung des Welthandels beizutragen.

Auf der Grundlage dieses Abkommens wurden Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen im Handel mit industriell-gewerblichen Gütern zwischen Österreich und der EWG zum Teil sofort, zum Teil stufenweise abgebaut. Die Freihandelszone zwischen Österreich und der EWG ist mittlerweile zur Gänze verwirklicht. Die noch bestehenden Zölle und Beschränkungen gegenüber Spanien werden in naher Zukunft ebenfalls beseitigt sein. Der Freihandel bezieht sich aber generell nicht auf agrarische Produkte. Dafür wurden vereinzelte Sonderregelungen getroffen (z.B. im "Agrarnotenwechsel" aus 1972).

Das Freihandelsabkommen zwischen Österreich und der EWG enthält ferner ein Diskriminierungsverbot der Produkte des einen Vertragspartners durch steuerliche Maßnahmen, ein Verbot von Exportvergütungen, die höher sind als die auf die betreffenden Waren erhobenen Abgaben sowie die Freiheit des mit dem Warenverkehr verbundenen Zahlungsverkehrs. Die Vertragsparteien haben auch erklärt, wettbewerbsbehindernde Unternehmensvereinbarungen, abgestimmte Verhaltensweisen, Monopolmißbräuche und wettbewerbsbehindernde staatliche Subventionen als mit dem guten Funktionieren dieses Ab-

kommens insoweit als unvereinbar anzusehen, als sie geeignet sind, den Warenverkehr zwischen Österreich und der Gemeinschaft zu beeinträchtigen. Die Durchführung und ordnungsgemäße Erfüllung des Abkommens obliegen dem "Gemischten Ausschuß". Dieser ist paritätisch zusammengesetzt, seine Willensbildung erfolgt einstimmig. Bereits in diesem Abkommen ist ein Verfahren für den Ausbau der Beziehungen durch die Ausdehnung auf Bereiche, die nicht unter das Freihandelsabkommen fallen, vorgesehen ("Evolutivklausel").

Das Abkommen Österreichs mit der EGKS enthält dem Abkommen mit der EWG analoge Bestimmungen für den Kohle- und Stahlsektor. Zusätzlich ist Österreich in das Preissystem der EGKS eingebunden.

Angesichts des bisher innerhalb der EG erreichten Integrationsgrades und des nicht vollständig verwirklichten Binnenmarktes haben sich die Abkommen Österreichs mit der EWG und EGKS sowohl in wirtschaftlicher als auch in institutioneller Hinsicht bewährt.

So konnte Österreich seinen Marktanteil an den Gesamtimporten der ursprünglichen sechs EG-Mitgliedstaaten von 1,21 % im Jahr 1972 auf 1,76 % im Jahr 1985 steigern. Der Anteil der österreichischen Exporte in die zwölf heutigen EG-Staaten an den gesamten österreichischen Exporten stieg von 52 % im Jahr 1973 auf 63,8 % im Jahr 1988. Der Importanteil der heutigen EG-Staaten nach Österreich ist weniger rasch gewachsen. 1988 hatten 68,1 % der nach Österreich eingeführten Waren ihren Ursprung in den Ländern der EG. 1973 waren es 65,8 %.

Als unbefriedigend muß dagegen die Entwicklung des Agrarhandels angesehen werden. Die österreichischen Agrarimporte aus der EG betragen 1987 rund 15,3 Mrd. Schilling. Die Exporte nach der Gemeinschaft betragen 7,4 Mrd. Schilling. Das Agrarhandelsdefizit belief sich auf ca. 8 Mrd.

Schilling und ist damit höher als die Exporte Österreichs in die EG. Das Agrarhandelsdefizit gegenüber der EG ist seit 1972 um das Siebenfache gestiegen.

6. Die "Gemeinsame Erklärung" von Luxemburg

Im Sinne der in den meisten Freihandelsabkommen der einzelnen EFTA-Staaten mit der EWG enthaltenen Evolutivklauseln wurde beim ersten EG-EFTA Ministertreffen 1984 in Luxemburg eine "Gemeinsame Erklärung" aller damals am westeuropäischen Freihandelssystem beteiligten Staaten verabschiedet. Diese noch vor der Proklamierung der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes ergangene Erklärung zielt auf die Schaffung eines homogenen und dynamischen europäischen Wirtschaftsraumes. Dafür sollte insbesondere die multilaterale Zusammenarbeit auf den Gebieten Harmonisierung der Normen, Beseitigung technischer Handelshemmnisse, Vereinfachung der Grenzabfertigung und der Ursprungsregeln, Beseitigung unlauterer Handelspraktiken und mit den Freihandelsabkommen unvereinbarer staatlicher Beihilfen sowie Zugang zu den öffentlichen Aufträgen verstärkt werden. In Aussicht genommen wurden auch eine intensivere Zusammenarbeit in vielen weiteren Bereichen, insbesondere auf dem Forschungs- und Entwicklungssektor. Die bisherigen Ergebnisse der EFTA-EG-Kooperation werden unter IV.1. dargestellt.



### III. Die neue Dynamik der Europäischen Integration

#### 1. Der Weg zum "Gemeinsamen Markt"

Bereits im Gründungsvertrag der EWG wurde als Aufgabe der Gemeinschaft die "Errichtung eines Gemeinsamen Marktes" vorgesehen. Wie die Kommission der EG selbst in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes aus dem Jahr 1985 feststellt, ist die EWG mit der Verwirklichung dieses Zieles erheblich in Rückstand geraten. Als Ursache dafür führt der Kommissionsbericht unter anderem einen Mangel an Vertrauen und Vorstellungsvermögen sowie die mit den Rezessionen der 70er und 80er Jahre verbundenen, zunehmenden protektionistischen Haltungen einzelner Mitgliedstaaten an. Die Einsicht, daß mit der Abschirmung der einzelstaatlichen Märkte und der nationalen Industrien die Ursachen für den Wirtschaftsabschwung nicht auf Dauer bekämpft werden könnten und auch der Konkurrenzdruck von außen hätten dann ein Umdenken innerhalb der EG eingeleitet. Auf Initiative der Kommission der EG beschloß der Europäische Rat am 29. und 30. März 1985 in Brüssel, daß in Hinkunft das Schwergewicht auf Maßnahmen zur Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis zum Ende des Jahres 1992 zu legen sei. Gleichzeitig forderte er die Kommission auf, zu diesem Zweck ein detailliertes Programm mit einem genauen Zeitplan auszuarbeiten. Diesem Auftrag kam die Kommission mit dem sogenannten "Weißbuch" nach. Dieses "Weißbuch" enthält einen 7-Jahresplan zur Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992. Die EG-Kommission legte weiters den Plan zur Schaffung einer "Europäischen Technologiegemeinschaft" vor. Die juristisch verbindliche Absicherung erfuhren diese Vorhaben durch die "Einheitliche Europäische Akte (EEA)".

## 2. Das Weißbuch der EG-Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes

Das Weißbuch nennt drei Gesichtspunkte, die im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zu berücksichtigen sind:

- a.) es soll der Zusammenschluß der jetzt zwölf Einzelmärkte der Mitgliedstaaten in einen einzigen Binnenmarkt mit 320 Mio. Einwohnern erfolgen;
- b.) es soll sichergestellt werden, daß dieser große Binnenmarkt sich ausdehnt und wächst;
- c.) es sei sicherzustellen, daß der Markt flexibel ist, so daß Ressourcen, sowohl menschliche als auch materielle, Kapital- und Investitionsmittel den wirtschaftlich rentabelsten Bereichen zufließen.

Die im Weißbuch vorgeschlagenen Maßnahmen konzentrieren sich im wesentlichen auf den ersten Gesichtspunkt. Sie gliedern sich in Vorschläge zur Beseitigung der materiellen, der technischen und der steuerlichen Schranken.

### 2.1. Der Abbau der materiellen Schranken

Als materielle Schranken werden vor allem die Grenzkontrollen von Gütern und Personen gesehen. Sie würden die EG-Wirtschaft mit unnötigen Kosten belasten, sie seien aber auch politisch schädlich, da sie der sichtbarste Beweis für die Zersplitterung der Gemeinschaft wären. Die Kontrollen an den Binnengrenzen sollen daher zur Gänze abgeschafft werden. Dies soll dadurch erreicht werden, daß entweder jene Gründe, die zu den Kontrollen Anlaß geben, beseitigt werden oder dadurch, daß andere Wege und Mittel

-15-

als Kontrollen an den Binnengrenzen gefunden werden, um einen vergleichbaren Grad an Schutz und/oder Information zu erreichen. Als Ursachen für die nach wie vor bestehenden Grenzkontrollen an den Binnengrenzen werden unter anderem steuerliche Gründe (z.B. unterschiedliche Mehrwertsteuersätze), handelspolitische Maßnahmen (z.B. Einfuhrkontingente), Vorsorge für den Gesundheitsschutz (vor allem bei der Einfuhr von Tieren und Pflanzen), verkehrspolitische Erhebungen und aus statistischen Gründen als erforderlich erachtete Maßnahmen angeführt. Die warenbezogenen Kontrollen sollen unter anderem dadurch abgeschafft werden, daß die Vorschriften, die diese Kontrollen auslösen, harmonisiert werden und die Einhaltung dieser Vorschriften nicht an der Grenze, sondern an anderen Stellen kontrolliert werden soll. Statistische Erhebungen sollen ebenfalls nicht an den Grenzen, sondern mit Hilfe eines verstärkten EDV-Einsatzes z.B. direkt bei den beteiligten Unternehmen erfolgen.

Personenkontrollen, die jetzt an den Binnengrenzen vorgenommen werden, sollen verstärkt an die Außengrenzen der Gemeinschaft verlegt werden. Gleichzeitig soll die Amtshilfe zwischen den staatlichen Behörden der Mitgliedsländer intensiviert werden. Die für diese Bereiche maßgeblichen materiellen Vorschriften sollten angeglichen werden (Waffengesetze, Drogengesetze, Regelungen für die Niederlassung, die Einreise und den Beschäftigungszugang von Staatsangehörigen der Nicht-EG-Länder, Asylrecht und Flüchtlingsstatus, Visa- und Auslieferungsvorschriften).

## 2.2. Der Abbau der technischen Schranken

Unter den zu beseitigenden technischen Schranken faßt das Weißbuch eine Vielzahl von nationalen Regelungen zusammen, die den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbständigen, das

öffentliche Auftragswesen, Kapitalbewegungen und die industrielle Zusammenarbeit behindern.

Bei diesem quantitativ umfangreichsten Vorhaben geht die EG nun von einem neuen Integrationskonzept aus. Der Grundgedanke des "Weißbuchs" und der späteren Ratsbeschlüsse ist, daß sich der Gemeinschaftsgesetzgeber auf die Festlegung der wesentlichen Erfordernisse (Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz) beschränken sollte. Liegen die wesentlichen Erfordernisse erst einmal fest, dann wäre die Ausformulierung der Normen den Normeninstituten zu überlassen. Wenn ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt worden ist und in Verkehr gebracht worden ist, soll es - vorausgesetzt, daß es gewisse Mindeststandards, die gegebenenfalls harmonisiert werden müssen, erfüllt - überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden können. Dieses neue Integrationskonzept (auch "Äquivalenzprinzip") soll aber nicht nur im Hinblick auf Waren gelten, sondern auch für personenbezogene Vorschriften und für Dienstleistungen. Wenn Bürger der Gemeinschaft oder Gesellschaften die Voraussetzungen für eine Tätigkeit in einem Mitgliedstaat erfüllen, sollen sie diese auch in anderen Teilen der Gemeinschaft ausüben können.

### 2.2.1 Freier Warenverkehr

Bei ihren Bemühungen, einen tatsächlich freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft herzustellen, geht die EG-Kommission davon aus, daß die unterschiedlichen nationalen Regelungen und Normen dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Bürger sowie dem Schutz der Umwelt dienen sollen, nicht jedoch dem Schutz der inländischen Hersteller. Sie bedingen nicht nur zusätzliche Kosten, sondern verzerren auch die Produktionsstrukturen und

hemmen die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit. Solange diese genannten Schranken nicht abgebaut wären, müßten die Hersteller der Gemeinschaft auf einen Heimatmarkt von der Größe eines Erdteils verzichten und sich auf kleine einzelstaatliche Teilmärkte ausrichten. Die Kostenvorteile eines tatsächlich einheitlichen Binnenmarktes könnten so nicht lukriert werden. Die Nicht-Verwirklichung eines echten gemeinsamen Marktes wirke sich auch insofern immer nachteiliger aus, als die Forschungs-, Entwicklungs- und Vermarktungskosten der neuen Technologien nur dann mit realistischen Chancen auf internationale Wettbewerbsfähigkeit ins Auge gefaßt werden könnten, wenn sie auf der Basis eines Heimatmarktes von kontinentaler Dimension aufbauen könnten. Die Gemeinschaft geht schon seit langem gegen diese Hindernisse an und hat in diesem Zusammenhang über 200 produktbezogene Einzelrichtlinien zur Harmonisierung der einzelstaatlichen Bestimmungen erarbeitet. Die notwendige legislative Arbeit war allerdings über lange Zeit äußerst schwierig und ging zu langsam voran, um der starken Zunahme der einzelstaatlichen Normen wirksam zu begegnen.

Ein neues Vorgehen wurde durch den Europäischen Gerichtshof ermöglicht. Dieser hat in seiner Rechtsprechung, vor allem im Fall "Cassis de Dijon", den Grundsatz entwickelt, daß Güter aus einem anderen Mitgliedstaat, die dort unter Beachtung der nationalen Vorschriften hergestellt und verkauft werden, auch in jedem anderen Mitgliedstaat verkauft werden können. Dies selbst dann, wenn für die Herstellung andere technische Vorschriften gelten, sofern das Produkt gewissen Mindestanforderungen entspricht. Auf dieser Grundlage verfolgt die Gemeinschaft nunmehr eine neue Politik.

Dabei beschränkt sich die Harmonisierung der Rechtsvorschriften (Richtlinien gemäß Art. 100 des EWG-Vertrages) nur auf Bereiche, bei denen dies unerlässlich ist (z.B. zwingende Erfordernisse der Sicherheit). In allen anderen Bereichen soll der "Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung" nationaler Regelungen und Normen gelten. Die Ausarbeitung "Europäischer Normen" soll weitestmöglich gefördert werden, doch soll bis zu ihrer Erarbeitung die gegenseitige Anerkennung nationaler Normen die Regel sein.

Die Ausarbeitung der "Europäischen Normen" ist den europäischen Normungsorganisationen überlassen, wie dem CEN (Europäisches Komitee für Normung) oder dem CENELEC (Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung). Diese neue Vorgangsweise kommt Österreich und den anderen EFTA-Staaten entgegen, da sie in den genannten Institutionen vertreten sind. Hier werden neben den Vertretern der Industrie auch die Verbraucherverbände miteinbezogen.

#### 2.2.2 Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist in der Gemeinschaft fast ausnahmslos gewährleistet. Es sind jedoch noch nicht alle Schwierigkeiten ausgeräumt.

Die Kommission sieht es als unbedingt erforderlich an, daß die Hindernisse, die in der Gemeinschaft der Freizügigkeit der Selbständigen und der abhängig Beschäftigten immer noch entgegenstehen, bis 1992 beseitigt werden. Ihrer Ansicht nach sollten die Bürger der Gemeinschaft die Möglichkeit haben, ihren Beruf - wenn sie dies wünschen - in anderen Mitgliedstaaten auszuüben, ohne zu Formalitäten verpflichtet zu sein, die sie letztlich davon abhalten könnten. Hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit der Selbständigen, wo bisher nur einzelne Berufe harmonisiert werden konnten, wurde Ende 1988 mit der Annahme der Richtlinie über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, ein entscheidender Integrationsfortschritt erzielt. Diese neue Regelung gilt für alle Berufe, die nicht bereits Gegenstand von Einzelrichtlinien waren.

Im Rahmen der Verwirklichung des EG-Binnenmarktes im Jahre 1992 erhalten auch der soziale Integrationsprozeß innerhalb der EG und insbesondere die gemeinsame Aus- und Weiterbildungspolitik einen erhöhten Stellenwert. Jeder Bürger soll in der gesamten EG einen seinen Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz suchen und finden können. Dazu müssen die Unterschiede im Ausbildungsniveau und in der Ausbildungsqualität zwischen den Staaten der EG schrittweise verringert und die erworbenen beruflichen Fähigkeiten vergleichbar werden.

Der EG-Binnenmarkt erfordert eine europäische Dimension auch im Bildungswesen. Dies soll insbesondere durch

Gemeinschaftsprogramme erreicht werden, wie etwa dem Programm YES (Jugend für Europa), COMETT (Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Industrie zur Förderung der Technologieausbildung) und dem ERASMUS-Programm, das die Mobilität der Studenten und die Zusammenarbeit zwischen den Hochschulen fördert.

Der gemeinsame Dienstleistungsmarkt soll sowohl die "traditionellen" Dienstleistungen (z.B. Banken, Versicherungen, Verkehr) als auch die durch die neuen Technologien entstandenen Dienstleistungsformen umfassen (z.B. gemeinsamer europäischer Informationsmarkt). Der freie Verkehr von "traditionellen" Dienstleistungen soll nach einer Strategie ähnlich jener des Urteils "Cassis de Dijon" herbeigeführt werden. Über eine Mindestkoordinierung der Vorschriften soll die Voraussetzung für eine gegenseitige Anerkennung geschaffen werden.

### 2.2.3 Öffentliche Aufträge

Eine andere Art von technischen Handelshemmnissen entsteht dadurch, daß bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die einen erheblichen Anteil des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft ausmachen, nach Ansicht der EG-Kommission immer noch zu oft inländische Unternehmen bevorzugt werden. Um diskriminierende Praktiken zu beseitigen, die Vergabeverfahren durchsichtiger zu gestalten, die Kontrollen zu verbessern und den Geltungsbereich zu



erweitern, wurden bereits neue gemeinschaftliche Richtlinien verabschiedet; einige Richtlinien liegen im Entwurfsstadium vor.

#### 2.2.4 Kapitalverkehr, Industrielle Zusammenarbeit, Wettbewerbspolitik

Für die endgültige Liberalisierung des Kapitalverkehrs schlägt das Weißbuch vor allem Maßnahmen zum Abbau devisenrechtlicher Hemmnisse vor.

Zur Schaffung geeigneter Bedingungen für eine industrielle Zusammenarbeit wird ein Rechtsrahmen zur Erleichterung der Unternehmenskooperation geschaffen. Mit einem Aktionsprogramm für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) hat die Gemeinschaft diese Unternehmen begünstigende Maßnahmen bereits getroffen und weitere in Aussicht gestellt. Diese Maßnahmen, die umfassende Förderungen beinhalten, kommen nur Unternehmen der Gemeinschaft zu Gute.

Um den Abbau der technischen Schranken allgemein voranzutreiben, hält es die EG-Kommission auch für notwendig, sowohl das ältere EG-Recht als auch die zur Verwirklichung des Binnenmarktes nun neu getroffenen Regelungen konsequent durchzusetzen. Dies auch im Bereich der Wettbewerbspolitik und der Beihilfen.

#### 2.3. Der Abbau der Steuerschranken

Das dritte Kapitel des Weißbuches beschäftigt sich mit der Beseitigung von steuerlichen Schranken, d.h. mit den indirekten Steuern (Mehrwertsteuern und Verbrauchssteuern). Trotz großer Bemühungen konnte die Gemeinschaft bei der Angleichung der Steuersätze noch keine konkreten Fortschritte erzielen. Auf die beabsichtigten steuerlichen Regelungen geht dieser Bericht unter VI.2.4 näher ein.

#### 2.4. Ergänzende politische Maßnahmen

Das Weißbuch verweist selbst darauf, daß es nicht alle Fragen behandelt, die für die volle Integration der Volkswirtschaften mitentscheidend sind. Es wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die Bedeutung von Maßnahmen zur Verstärkung der Forschung und der technologischen Basis der gemeinschaftlichen Industrie, auf die verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die Schaffung eines europäischen Währungssystems verwiesen. Es gäbe weiters viele andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik, die mit dem Binnenmarkt dadurch eng verknüpft wären, daß sie sowohl seine Funktionsfähigkeit beeinflussen als auch von den Impulsen profitieren, die von seiner Vollendung ausgehen werden. Dies gelte insbesondere für die Verkehrs-, die Sozial-, die Verbraucher- und die Umweltpolitik. Im Hinblick auf die sozialen Aspekte will die Kommission im Gespräch mit den Regierungen und den Sozialpartnern sicherstellen, daß die durch die Vollendung des Binnenmarktes eröffneten Möglichkeiten durch geeignete Maßnahmen zur Erfüllung der gemeinschaftlichen Ziele der Vollbeschäftigung und der sozialen Sicherheit abgerundet werden.

Die EG-Kommission bringt auch zum Ausdruck, daß sie sich des Risikos bewußt ist, daß mehr Freizügigkeit für Personen, Güter, Kapital und Dienstleistungen das bestehende Gefälle zwischen den Regionen innerhalb der EG vergrößern und damit das Ziel der Annäherung gefährden könnte. Es sollten daher die Mittel der Strukturfonds (Europäischer Regionalfonds, Europäischer Sozialfonds, Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Ausrichtung) voll und großzügig ausgeschöpft werden.

Das Weißbuch sah ursprünglich ca. 300 Maßnahmen (Verordnungen, Richtlinien usw.) zur Verwirklichung des Binnenmarktes vor. Die Zahl wurde zwischenzeitlich auf 279 reduziert. Mit Ende 1988 hat die Kommission davon 228 bereits dem Rat unterbreitet, 107 wurden vom Rat zur Gänze und 19 teilweise angenommen.

### 3. Die Einheitliche Europäische Akte

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde von den 12 EG-Staaten am 17. Februar 1986 in Luxemburg bzw. am 28. Februar 1986 in Den Haag unterzeichnet. Sie trat am 1. Juli 1987 in Kraft. Die EEA gliedert sich in drei Titel. Titel II enthält Bestimmungen zur Änderungen der drei Gründungsverträge. Die in den EWG-Vertrag eingefügten neuen Regelungen betreffen vor allem die Ausweitung des Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen im Rat für Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Sie ergänzen diesen Vertrag weiters um Bestimmungen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Art. 130a bis Art. 130e), zur Forschung und technologischen Entwicklung (Art. 130f bis Art. 130q) und zur Umweltpolitik (Art. 130r bis Art. 130t).

Die weiteren Abschnitte der EEA enthalten "Gemeinsame Bestimmungen" (u.a. mit einer Aussage zur Europäischen Union, Titel I) und Vertragsbestimmungen zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (Titel III, s. dazu Kapitel V.6 dieses Berichts).

#### IV. Die Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Tagung der EFTA-Regierungschefs in Oslo

Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EFTA trafen am 14. und 15. März 1989 in Oslo zusammen, um den Beitrag der EFTA zur europäischen Integration und die Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und den EG zu erörtern. Sie erneuerten u.a. ihr Bekenntnis zur Schaffung eines homogenen und dynamischen europäischen Wirtschaftsraumes und begrüßten die im Rahmen des Luxemburger Prozesses bisher erzielten Ergebnisse. Sie kritisierten aber auch einhellig, daß die Zusammenarbeit mit den EG in mancher Hinsicht nicht ganz den Ambitionen und Erwartungen entsprochen hätte. Über das "follow-up" von Luxemburg hinaus sollte daher das besondere Naheverhältnis zu den EG auf der Basis ausgewogener Rechte und Pflichten weiter verstärkt werden. Auf die Initiative des Präsidenten der EG-Kommission, Jacques DELORS, gaben die Ministerpräsidenten der EFTA-Staaten daher auch eine positive Antwort. DELORS hatte vor dem Europäischen Parlament am 17. Jänner 1989 zu einem offenen und umfassenden

den Dialog über die Möglichkeiten und den institutionellen Rahmen für eine neue engere Zusammenarbeit mit den EFTA-Staaten aufgerufen. Die Ministerpräsidenten der EFTA-Staaten erklärten daraufhin in Oslo ihre Bereitschaft, zusammen mit der EG Mittel und Wege zu sondieren, um eine strukturiertere Form der Partnerschaft mit gemeinsamen Entscheidungs- und Verwaltungsorganen zu verwirklichen. Materiell strebe die EFTA eine möglichst vollständige Verwirklichung des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen an. Ausgebaut werden sollte auch die Zusammenarbeit in Bereichen, die über das Binnenmarktprogramm hinausgehen, insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung, der Bildung, des Umweltschutzes und der Wirtschafts- und Währungspolitik. Gleichzeitig betonten die Ministerpräsidenten aber auch, daß die Suche nach einer strukturierteren Beziehung nicht die Entschlossenheit beeinträchtigen darf, im gegenwärtigen Programm der Zusammenarbeit (vor allem im "Luxemburger Prozeß") Fortschritte zu erzielen.

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

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

### 3. Konsequenzen für Österreich

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

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

Als eine mögliche Form einer engeren Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft käme auch ein Assoziierungsabkommen gemäß Art. 238 EWG-Vertrag in Betracht. Die Bandbreite der Materien, die in ein solches Abkommen gemäß Art. 238 EWG-Vertrag miteinbezogen werden könnte, ist zwar nicht von



vorneherein beschränkt. In der integrativen Wirkung könnte ein Assoziierungsabkommen materiell einem Beitritt relativ nahe kommen. Es hätte aber jedenfalls den sehr wesentlichen Nachteil, daß ein bloß assoziierter Staat nicht am EG-internen Entscheidungsprozeß teilnehmen könnte. Die zur Vollziehung des Assoziierungsabkommens eingesetzten Organe, in denen beide Partner vertreten wären, könnten lediglich bereits gefallene EG-Entscheidungen nachvollziehen.

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

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

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

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

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

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

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

Die Europäischen Gemeinschaften (EG), also die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische

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

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

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

## 2. Die immerwährende Neutralität Österreichs

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

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

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

-33-

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

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

Einen dauernd neutralen Staat treffen überdies folgende Pflichten:

- a) Die Pflicht, keinen Krieg zu beginnen.
- b) Die Pflicht, sich an keinem Krieg zwischen dritten Staaten zu beteiligen, auch nicht, um einem angegriffenen Staat mit bewaffneten Mitteln beizustehen.
- c) Die Pflicht, schon in Friedenszeiten eine bewaffnete Macht zur Verteidigung seiner Unabhängigkeit und Neutralität zu unterhalten.
- d) Die Pflicht, schon in Friedenszeiten keinen militärischen Allianzen beizutreten und keine militärischen Stützpunkte auf seinem Hoheitsgebiet einzuräumen.

- e) Die Pflicht, eine allgemeine Neutralitätspolitik zu führen, um nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden. Die Gestaltung dieser Politik im Rahmen des Neutralitätsrechts (und der Satzung der Vereinten Nationen) ist aber dem freien Ermessen des dauernd neutralen Staates überlassen.

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

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

## 2.1 Neutralitätspflichten und EG-Beitritt

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

### 2.1.1 Gemeinsame Handelspolitik

Gemäß Art. 113 des EWG-Vertrages steht dem Rat in Ausübung der gemeinsamen Handelspolitik eine Entscheidungsbefugnis mit qualifizierter Mehrheit zu. Das bedeutet, daß für die

Änderung von Zollsätzen, für den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, für die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, für die Ausfuhrpolitik und für handelspolitische Schutzmaßnahmen eine ausschließliche Zuständigkeit dieses Organs besteht und ein neutraler Staat dabei überstimmt werden könnte.

Tatsächlich hat die EWG in der Vergangenheit wiederholt etwa ein Handelsembargo gegen bestimmte Staaten verhängt. Eine derartige Maßnahme erfolgte zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Falklandkrieg durch Verordnung des Rates vom 16. April 1982 (mehrfach verlängert) "zur Aussetzung der Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien". Die Verhängung eines Handelsembargos muß nun nicht in jedem Fall neutralitätswidrig sein. Wenn jedoch aus Anlaß eines Krieges ein Embargo ausschließlich gegen eine der beiden kriegführenden Parteien verhängt wird, so könnte dies für einen neutralen Staat Probleme im Hinblick auf Neutralitätspflichten oder im Hinblick auf eine angemessene Neutralitätspolitik mit sich bringen.

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

### 2.1.2 Gemeinsame Verkehrspolitik

Art. 75 Abs. 1 lit.a des EWG-Vertrages ermächtigt den Rat, zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik mit qualifizierter Mehrheit gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzustellen. Zwar ist es unwahrscheinlich, daß solche Regeln einen dauernd neutralen Staat verpflichten könnten,

die Durchfuhr von Kriegsmaterial entgegen Art. 9 des V. Haager Abkommens zu dulden. Dies deshalb, weil der Rat diese Bestimmung nur im Rahmen der Ziele des EWG-Vertrages (Art. 74 i.V.m. Präambel und Art. 2 EWG-Vertrag) handhaben darf. Abgesehen von den unter Punkt 2.1.7 aufgezeigten Lösungsmöglichkeiten könnten derartige nicht neutralitätskonforme Vorschriften aber für den Neutralen ausgesetzt werden.

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

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

### 2.1.4 Versorgungsregelungen des EURATOM-Vertrages

Nicht außer Betracht bleiben darf ferner der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), insbesondere dessen Artikel 52 bis 76 und 83. Auch nach



-37-

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

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

Gemäß Art. 30 Abs. 6 lit.a der Einheitlichen Europäischen Akte bekunden die Mitgliedstaaten ihre Auffassung, daß eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit geeignet sei, wesentlich zur Entwicklung einer außenpolitischen Identität Europas beizutragen. Sie erklären ihre Bereitschaft zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit. Das auch ansonsten in Art. 30 EEA verfolgte Ziel einer Vereinheitlichung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten könnte als Schranke für die Ausübung einer selbständigen Neutralitätspolitik durch Österreich angesehen werden. Ein neutralitätsrechtliches Problem würde sich daraus nicht ergeben. Zumindest nach dem gegenwärtigen Stand ist für die Mitarbeit eines dauernd neutralen Staates in der EPZ von Bedeutung, daß die EG-Mitgliedstaaten bezüglich einer Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheitspolitik im Rahmen der EPZ lediglich

"zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit" sind, nicht jedoch zu einer Koordinierung ihrer Standpunkte zu den militärischen Aspekten der Sicherheit. In diesem Zusammenhang ist in der EEA ausdrücklich festgehalten, daß diese "einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen einigen der Hohen Vertragsparteien im Rahmen der Westeuropäischen Union und des Atlantischen Bündnisses nicht entgegen(steht)". Tatsächlich erfolgt eine die militärischen Aspekte umfassende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit nicht im Rahmen der EPZ (in diesem Sinne auch eine Anfragebeantwortung der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten von Ende 1988). Daher erscheint eine Mitwirkung eines dauernd neutralen Staates in der EPZ neutralitätsrechtlich unbedenklich. Allerdings könnte Österreich eine allfällige künftige Entwicklung der EG zu einer Verteidigungsgemeinschaft keinesfalls mitvollziehen; gleiches würde für eine bindende EG-Außenpolitik mit Mehrheitsentscheidungen gelten, soweit sie neutralitätsrelevante Bereiche erfassen sollte.

#### 2.1.6. Teilnahme an der Europäischen Investitionsbank

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

Geht man davon aus, daß auch im Kriegsfall Kreditgewährungen im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) mangels Langfristigkeit nicht für

Kriegszwecke verwendet werden können, so wäre auch eine Beteiligung am EWS mit den Pflichten eines dauernd Neutralen vereinbar.

#### 2.1.7 Möglichkeiten der Sicherstellung eines neutralitätskonformen Verhaltens

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

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

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

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

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

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

Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wäre verpflichtet, die Zulässigkeit von Maßnahmen, deren

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

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

### 3. Staatsvertrag und EG-Mitgliedschaft

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

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

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

Bei den betreffenden Bestimmungen handelt es sich um Art. 14 Abs. 4 (Verbot der Herstellung, des Erwerbes und des Besitzes von Kriegsmaterial deutscher Erzeugung, deutschen Ursprungs oder Entwurfes), Art. 15 Abs. 2 (Verbot der Verwendung oder Ausbildung von Nichtösterreichern in der militärischen oder zivilen Luftfahrt, bei der Produktion oder Instandhaltung von Kriegsmaterial) sowie Art. 16 (Verbot des Erwerbes und der Erzeugung von Zivilluftfahrzeugen deutscher Bauart oder solcher Luftfahrzeuge, die eine größere Zahl von Teilen deutscher Herstellung oder Bauart enthalten). Ferner könnten auch Art. 22 Z 13 (Deutsche Vermögenswerte in Österreich) sowie Art. 31 (Freiheit der Handelsschifffahrt auf der Donau) und Art. 32 (Transiterleichterungen) von Relevanz sein.

Aus Anlaß eines allfälligen EG-Beitrittes wäre daher rechtlich entsprechend klarzustellen, daß diese Verpflichtungen Österreichs aufrechtbleiben.

Immerhin ist aber darauf hinzuweisen, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften Art. 234 des EWG-Vertrages auch stillschweigend die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane begründet, "die Erfüllung der Pflichten, die sich für die Mitgliedstaaten aus früheren Übereinkünften ergeben, nicht zu behindern".

#### 4. Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf wesentliche Inhalte des Bundes-Verfassungsgesetzes

##### 4.1 Zum bundesstaatlichen Prinzip (grundlegende Probleme des Föderalismus):

Eine Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften würde unter anderem den bundesstaatlichen

-43-

Aufbau Österreichs wesentlich berühren. Gleichgültig, ob Österreich den Europäischen Gemeinschaften beitrifft oder nicht, werden die Länder (ebenso wie der Bund) auf Teilbereiche ihrer Kompetenzen zugunsten außerstaatlicher oder zwischenstaatlicher Willensbildung verzichten müssen:

Im Fall eines EG-Beitritts Österreichs müßten hoheitliche und nichthoheitliche Kompetenzen auf die Organe der EG übertragen und müßte die österreichische Rechtsordnung auch inhaltlich EG-rechtskonform gestaltet werden. Je nachdem, ob die zu übernehmenden EG-Rechtsnormen unmittelbar oder mittelbar Wirksamkeit gegenüber Rechtsunterworfenen bzw. Verwaltungsorganen entfalten, wird im Fall einer EG-Mitgliedschaft Österreichs eine inhaltliche Anpassung österreichischer Rechtsvorschriften an das EG-Recht (insbesondere EG-Richtlinien) erforderlich sein oder deren ersatzlose Aufhebung stattfinden.

Im Fall einer möglichst weitgehenden Teilnahme am EG-Binnenmarkt ohne EG-Mitgliedschaft und der notwendigen Vorbereitungen hiezu, insbesondere im Rahmen etwaiger diesbezüglicher gemeinsamer Bestrebungen der EFTA-Staaten, wäre es gleichfalls erforderlich, österreichische Rechtsvorschriften an das EG-Rechtssystem anzugleichen sowie verschiedene Rechtsbereiche den jeweiligen staatsvertraglichen Regelungen (einschließlich insbesondere von "Brückenschlagsvereinbarungen" mit den EG) und diesbezüglichen vertraglichen Kontrollsystemen zu unterstellen. Dies würde auch für die Länder einen Verlust von Kompetenzen bedeuten. Selbst im Zusammenhang mit einer nur teilweisen Binnenmarktteilnahme ohne EG-Mitgliedschaft und diesbezüglicher Vorbereitungen würden somit ebenfalls wichtige Teilbereiche von Länderkompetenzen in verschiedenster Weise durch völkerrechtliche Instrumente bzw.

allenfalls durch Entscheidungen zwischenstaatlicher Organe beschränkt werden. Ähnliches würde für die einem österreichischen EG-Beitritt vorangehende Verhandlungsphase gelten.

Aus bundesstaatlicher Sicht sind die Unterschiede diesbezüglich im wesentlichen gradueller Natur: Sowohl im Fall einer EG-Mitgliedschaft als auch bei einer bloßen EG-Annäherung mit dem Ziel einer zumindest teilweisen Teilnahme am EG-Binnenmarkt wäre für die Verhandlungsphase sowie für die Zeit nach Vertragsabschluß die Bewältigung analoger materieller bzw. formeller Probleme erforderlich. Bei Einräumung supranationaler Befugnisse, besonders also im Gefolge einer EG-Mitgliedschaft, würde allerdings der institutionelle Aspekt einer Einbindung der Länder auch unter Berücksichtigung ihrer Parlamente im Zusammenhang mit von außen (also insbesondere vom EG-Rat bzw. von der EG-Kommission) erfolgenden Rechtsetzungsaktivitäten erhöhte Bedeutung erhalten.

Unter bundesverfassungsrechtlichem Gesichtspunkt lassen sich nach Art und Intensität des Anteiles der Länder an der Staatswillensbildung sowie nach der (hoheitlichen oder nichthoheitlichen) Rechtsform des Staatshandelns verschiedene Kategorien von - in unterschiedlicher Weise betroffenen - Rechtsbereichen der Länder unterscheiden. Dementsprechend würde der rechtliche Handlungsspielraum der Länder durch eine Teilnahme Österreichs am EG-Binnenmarkt in jeweils unterschiedlichem Ausmaß eingeengt:

1. Betroffen wären zunächst die integrationsrelevanten Kompetenzen der Länder zur Gesetzgebung und/oder zur Vollziehung im Bereich hoheitlichen Staatshandelns (Art. 11 bis 15 B-VG). Diesbezüglich kommen alle eingangs angesprochenen Arten von (rechtlichen und



- faktischen) Kompetenzbeschränkungen voll zum Tragen. Eine besondere Beschränkung formeller Art für die Gesetzgebung und die Vollziehung der Länder im Bereich von technischen Normen und Standards wäre übrigens dadurch gegeben, daß hinsichtlich der bindenden Neueinführung solcher Normen und Standards ein gemeinschaftliches bzw. zwischenstaatliches Informationsverfahren sowie eine Stillhaltezeit vor der endgültigen Inkraftsetzung eingehalten werden müßten.
2. Einschränkungen in dem oben erwähnten Sinn würden sich ferner für die Gesetzgebungs- und Vollziehungsbefugnisse im nichthoheitlichen Landesbereich ergeben.
  3. Überdies würden durch die zu erwartende rechtliche bzw. tatsächliche Beschränkung von Bundeskompetenzen indirekt auch die verfassungsgesetzlichen Mitwirkungsbefugnisse der Länder im Bundesbereich beschränkt. Dies betrifft die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung im Rahmen des Bundesrates einerseits und an der Bundesvollziehung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung (Art. 10 B-VG iVm Art. 102 und 103 B-VG) andererseits.
    - a. Mitwirkungsrechte der Länder im Weg über den Bundesrat als zweite Kammer der österreichischen Bundesgesetzgebung würden in dem Ausmaß eingeschränkt werden, in dem Bundeskompetenzen zur Gesetzgebung hinsichtlich verschiedener Teilaspekte im Interesse der Teilnahme am EG-Binnenmarkt beschränkt würden (Übergang auf supranationale Organe bzw. auf zwischenstaatliche Organe etc.).

- b. Hinsichtlich der mittelbaren Bundesverwaltung käme eine solche Beschränkung vor allem insoweit in Betracht, als in diesen Angelegenheiten zusätzlich zu den diesbezüglichen innerstaatlichen Leitungs- (insbesondere Kontroll- und Aufsichts)befugnissen insbesondere Kontrollbefugnisse supranationaler oder zwischenstaatlicher Organe bestünden. Die Befugnisse des Landeshauptmannes und der ihm in Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung nachgeordneten Landesorgane würden ferner dann eingeschränkt, wenn zusätzlich zum innerstaatlichen Rechtssystem unmittelbar wirksame Rechtsetzungsbefugnisse supranationaler oder zwischenstaatlicher Organe entstünden.
- c. Schließlich würden Befugnisse der Landesorgane in den Bereichen der sogenannten Auftragsverwaltung (Art. 104 B-VG), also in Wahrnehmung nichthoheitlicher Funktionen des Bundes, im Rahmen einer Teilnahme am EG-Binnenmarkt mittelbar ähnliche Einschränkungen erfahren wie hinsichtlich der nichthoheitlichen Landesvollziehung.

Eine abschließende Aufzählung aller berührten Kompetenzen kommt - schon im Hinblick auf die dynamische Entwicklung des EG-Binnenmarktes - nicht in Betracht. Die wesentlichsten derzeit berührten Bereiche seien in der Folge beispielsweise angeführt: landesrechtliches Berufsrecht, Grundverkehrsrecht, Landwirtschaftsrecht, Umweltschutzrecht, technische Regelungsbereiche, Landesvergaberecht, Beihilfenrecht der Länder, Landesabgaben, nichthoheitliche Raumordnung sowie Fremdenverkehr.

Aus den dargelegten materiellen Problemen ergeben sich - über das Problem der Berührung des bundesstaatlichen Prinzips hinaus - sowohl in der Phase der Verhandlungen

betreffend eine EG-Mitgliedschaft Österreichs als auch bei Verhandlungen über eine nur teilweise Teilnahme am EG-Binnenmarkt sowie in der daran anschließenden Phase der Mitgliedschaft bzw. der teilweisen Teilnahme am EG-Binnenmarkt - verschiedene formelle (verfahrensmäßige und organisatorische) Probleme zur Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Interessen Österreichs einerseits sowie der Interessen der Länder andererseits.

Es ist davon auszugehen, daß ein Bedürfnis nach rascher und effizienter Information der Länder über die Landeskompetenzen berührende Vorschriften, Maßnahmen und Vorhaben der EG bzw. - in der Verhandlungsphase - über die Landeskompetenzen berührende Verhandlungsbereiche und auftauchende Fragen besteht.

In gleicher Weise ist davon auszugehen, daß ein Bedürfnis des Bundes nach rascher und effizienter Information über Interessen der Länder im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Verträgen sowie von EG-rechtlichen Vorschriften, Maßnahmen und Vorhaben besteht.

Es wird notwendig sein, daß in allen integrationsrelevanten Fragen, welche Länderkompetenzen berühren, eine rasche Koordinierung des Länderstandpunktes erfolgt. Überdies bedürfte es in solchen Angelegenheiten, in Angelegenheiten der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder jedoch nur hinsichtlich der integrations- und außenpolitischen Aspekte, der Koordinierung des solcherart gewonnenen Länderstandpunktes mit jenem des Bundes, um eine adäquate Vertretung nach außen sicherzustellen.

Es ergibt sich zunächst das Problem einer Vertretung des koordinierten Länderstandpunktes gegenüber dem Bund.

In der Folge wäre sicherzustellen, daß ein koordinierter Länderstandpunkt bzw. ein zwischen den Ländern und dem Bund koordinierter Standpunkt gegenüber allfälligen Vertragspartnern (Verhandlungsphase) bzw. gegenüber den einschlägigen Organen der Europäischen Gemeinschaften (im Fall der Mitgliedschaft) ermöglicht wird.

Flankierend zu einer Verwirklichung des Binnenmarktes und der Teilnahme Österreichs daran könnte sich ferner - im Hinblick auf die ausschließliche Rolle des Bundes als "Ansprechpartner" der Europäischen Gemeinschaften - die Frage stellen, ob Überwachungsmöglichkeiten des Bundes über die Landesgesetzgebung und die Landesverwaltung für Belange des Binnenmarktes erforderlich sind.

Die dargelegten materiellen und organisatorischen Probleme einer Neugestaltung des Verhältnisses Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften kommen sinngemäß für die Gemeinden, soweit deren Wirkungsbereich durch Maßnahmen der Integrationspolitik berührt wird, zum Tragen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das den Gemeinden gemäß Art. 116 und 118 des Bundes-Verfassungsgesetzes eingeräumte Recht auf Selbstverwaltung zu erwähnen.

#### 4.2 Zum demokratischen Prinzip:

Das demokratische Prinzip würde durch einen EG-Beitritt gleichfalls berührt werden. Denn mit der Abgabe wesentlicher Gesetzgebungsbefugnisse an die Organe der EG ist zwangsläufig eine Schmälerung der Entscheidungsbefugnisse demokratisch gewählter Gesetzgebungsorgane sowohl des Bundes als auch der Länder gegeben. Die Rechte des demokratisch gewählten "Europäischen Parlaments" entsprechen bei weitem nicht jenen, die nach österreichischem Verfassungsrecht den gewählten demokratischen Vertretungskörpern zukommen. Die

Rechtsakte der EG-Kommission sowie des EG-Rates sind jedoch, auch wenn es sich um Akte von Kollegialorganen handelt, nicht unmittelbar demokratisch legitimiert.

Im übrigen hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seiner ständigen Praxis offenbar im Sinne eines dynamischen Verständnisses der EG-Verträge auch rechtsfortbildende Funktionen übernommen. Institutionell vorgegebene rechtsfortbildende Funktionen internationaler Organe, zumal möglicherweise auch auf verfassungsrechtlichem Gebiet, könnten das demokratische Prinzip gleichfalls berühren.

#### 4.3 Zum Prinzip der Gewaltentrennung

Durch einen EG-Beitritt Österreichs und die damit verbundene Übernahme der Rechtsquellen und der Organisationsstrukturen der Europäischen Gemeinschaften würde eine Gewichtsverschiebung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung eintreten: weite Teile jener Aufgaben, die nach geltendem österreichischem Verfassungsrecht Organen der Gesetzgebung zukommen, würden auf Organe übergehen, die im Rahmen des Konzepts der Gewaltenteilung der österreichischen Bundesverfassung nicht als Organe der Gesetzgebung gelten könnten. Einerseits wäre es nämlich möglich, daß insbesondere der EG-Rat und die EG-Kommission "gesetzesartige" Regelungen mit unmittelbar bindender Wirkung erlassen (EG-rechtliche Verordnungen). Andererseits könnte der nationale Gesetzgeber unter Bindung an generelle Verwaltungsakte des Rates nach Art von Grundgesetzten (EG-Richtlinien) zur Erlassung von Ausführungsgesetzen verpflichtet werden. Das institutionelle Gewaltenteilungsverhältnis zwischen Verwaltungsbehörden und Gerichten würde hingegen durch einen allfälligen EG-Beitritt kaum tangiert.

Ferner ist die Möglichkeit der - direkten oder indirekten - Anfechtung von Gesetzen des österreichischen Bundesgesetzgebers oder der Landesgesetzgeber sowie von Verwaltungsrechtsakten beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zu erwähnen (vgl. Art. 169ff EWG-Vertrag). Eine derartige Regelung würde wesentlich von dem bundesverfassungsrechtlich festgelegten Rechtsschutzsystem abweichen. Insbesondere würde in der damit verbundenen zusätzlichen Stärkung der gerichtlichen Kontrolle von Gesetzgebung und Vollziehung eine maßgebliche Verschiebung der Gewichte zwischen den Staatsfunktionen zu sehen sein, die das gewaltentrennende Prinzip der österreichischen Bundesverfassung maßgeblich berührte.

Schließlich bleibt auch im Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen System der Gewaltentrennung auf die bereits erwähnte rechtsfortbildende Funktion des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften hinzuweisen: Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß Funktionen der Gesetzgebung (einschließlich der Verfassungsgesetzgebung) auf dem Weg über eine rechtsfortbildende Vertragsauslegung möglicherweise allmählich auf dieses gerichtliche Organ übergehen könnten. Dies gilt für den Fall, daß der EG-Gerichtshof nach Österreichs EG-Beitritt den Beitrittsvertrag (einschließlich der Gründungsverträge) ausdehnender interpretieren sollte, als dies bei Vertragsabschluß vorhersehbar war.

#### 4.4 Zum rechtsstaatlichen Prinzip

Ein allfälliger EG-Beitritt wäre vor allem hinsichtlich der Aufrechterhaltung des verfassungsgesetzlichen Legalitätsprinzips von maßgeblicher Bedeutung. Das strenge Determinationsgebot des Art. 18 B-VG könnte - ohne daß dies durch Österreich verhindert werden könnte - durch unmittelbar

bindende EG-Verordnungen ohne hinreichende gesetzliche Vorherbestimmung beeinträchtigt werden. Das Problem mangelnder inhaltlicher Vorherbestimmung würde sich insbesondere dann stellen, wenn die Organe der Europäischen Gemeinschaften innerstaatlich für die Vollziehungsorgane sowie für die Rechtsunterworfenen unmittelbar wirksame generelle Vorschriften erlassen (EG-Verordnungen). Da sich das Gebot der hinreichenden gesetzlichen Determinierung des Verwaltungshandelns nur an die Organe der innerstaatlichen Gesetzgebung (Nationalrat und Bundesrat, Landtage) richtet und eine nähere innerstaatliche Präzisierung im Rahmen einer besonderen Transformation von EG-Verordnungen grundsätzlich nicht in Betracht kommt, könnte das - für Österreich spezifische, strikte - Legalitätsprinzip in den EG-relevanten Bereichen der österreichischen Rechtsordnung erheblich eingeschränkt sein.

#### 5. Verfassungsrechtliche Schlußfolgerungen

Im Hinblick darauf, daß - wie dargelegt - durch die EG-Verträge in die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung eingegriffen würde, wäre diesbezüglich nicht bloß der Verfassungsrang sondern überdies ein Verfahren gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG erforderlich. Das heißt, daß ein Staatsvertrag über einen allfälligen EG-Beitritt der Zustimmung des Bundesrates in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedürfte.

Zufolge Art. 44 Abs. 3 B-VG ist jede Gesamtänderung der Bundesverfassung nach der Beendigung des Verfahrens gemäß Art. 42 B-VG (also nach Abschluß des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens), jedoch vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten, einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes zu unterziehen.

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung liegt eine Gesamtänderung der Bundesverfassung dann vor, wenn ein leitender Grundsatz (Grundprinzip, Baugesetz) des österreichischen Bundesverfassungsrechts durch die betreffende Regelung wesentlich berührt wird.

Wie oben näher ausgeführt, würden durch einen Vertrag über einen EG-Beitritt Österreichs das bundesstaatliche und das demokratische Prinzip jedenfalls, darüber hinaus möglicherweise jedoch auch das rechtsstaatliche und das gewaltentrennende Prinzip der österreichischen Bundesverfassung z.T. maßgeblich berührt werden.

Angesichts dessen ist nicht auszuschließen, daß der Verfassungsgerichtshof die mit einem österreichischen EG-Beitritt verbundenen Konsequenzen für einzelne Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung als eine Gesamtänderung der Bundesverfassung qualifizieren könnte.

Es ist nun eine Frage der Auslegung des Art. 50 Abs. 3 iVm Art. 44 Abs. 3 B-VG, ob auch für Staatsverträge das durch Art. 44 Abs. 3 grundsätzlich für Gesamtänderungen der Bundesverfassung zwingend vorgeschriebene Volksabstimmungsverfahren durchzuführen ist.

Aus dem Umstand, daß Art. 44 Abs. 3 B-VG in dieser auf das Verfahren zur Genehmigung von Staatsverträgen bezogenen Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt ist, wird von einem Teil der Lehre der Schluß gezogen, Art. 44 Abs. 3 B-VG sei - im Gegensatz zu Art. 44 Abs. 1 und 2 - im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Demgegenüber wird jedoch auch die Auffassung vertreten, daß eine - eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkende - staatsvertragliche Regelung sehr wohl dem Verfahren gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG unterworfen werden müßte. Diese Auslegung der genannten Verfassungsbestimmungen scheint aus den nachstehenden Gründen zuzutreffen.



Im gegebenen Zusammenhang führt eine vom Text der Regelung ausgehende systematisch-teleologische Betrachtungsweise zu folgendem Ergebnis: Zweck des Art. 44 Abs. 3 B-VG ist es, "jede Gesamtänderung der Bundesverfassung" einer Volksabstimmung zu unterziehen. Dadurch unterscheidet sich diese Bestimmung jedoch von den beiden vorangehenden Absätzen: während Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 44 ausdrücklich von Verfassungsgesetzen oder in einfachen Gesetzen enthaltenen Verfassungsbestimmungen sprechen, spricht Art. 44 Abs. 3 global von "jeder Gesamtänderung der Bundesverfassung", ohne nach der Rechtssatzform bzw. Rechtsquelle zu differenzieren. Dementsprechend war es offenbar nicht erforderlich, hinsichtlich der Genehmigung von Staatsverträgen ausdrücklich die sinngemäße Anwendbarkeit des Art. 44 Abs. 3 B-VG anzuordnen, weil sich diese bereits aus dessen ausdrücklichem Inhalt ergibt.

## 6. Neutralitätspolitik und EG-Mitgliedschaft

- 6.1. Die Neutralitätspolitik hat zu gewährleisten, daß ein dauernd neutraler Staat bei Eintritt des Neutralitätsfalles (d.h. bei Zusammentreffen von dauernder und temporärer Neutralität) seine rechtlichen Verpflichtungen erfüllen kann. Ihre konkrete Ausgestaltung ist jedoch ausschließlich der politischen Beurteilung des neutralen Staates überlassen (vgl. oben vor Punkt 2.1.). Die Neutralitätspolitik dient dazu, die Neutralität zu sichern und das Vertrauen dritter Staaten in deren Aufrechterhaltung zu bestärken. Sie ist eine Form der Sicherheitspolitik und bildet als solche ein Gegenstück zur Bündnispolitik (Zugehörigkeit zu Militärallianzen) anderer Staaten. Die immerwährende Neutralität ist somit das von Österreich gewählte sicherheitspolitische Instrument. Sie ist Mittel zum Zweck (vgl. Art. I (1) des Neutralitätsgesetzes: "... Zum Zwecke der dauernden Aufrechterhaltung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes ...").

Für Österreich ist die immerwährende Neutralität ein spezifischer Beitrag unseres Landes zu Frieden und Sicherheit in Europa. Sie ermöglicht es Österreich in besonderem Maße, über die bestehenden Grenzen hinweg auf Entspannung, Vertrauensbildung und Zusammenarbeit hinzuwirken und auf diese Weise auch zur Stabilität in Europa beizutragen. Die Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität liegt somit nicht nur im eigenen, sondern auch im Interesse des Friedens und der Sicherheit in Europa und daher im gesamteuropäischen Interesse.

- 6.2. Die Europäische Gemeinschaft hat die Zahl ihrer Mitglieder von ursprünglich sechs auf zwölf verdoppelt. Sie ist damit nicht nur, was den Teilnehmerkreis betrifft, umfassender und repräsentativer, sondern gleichzeitig auch vielfältiger und pluralistischer geworden. Dennoch ist nicht zu übersehen, daß die innere Kohärenz der EG vor allem im Hinblick auf den zu schaffenden Binnenmarkt gestärkt wurde und weiter gestärkt werden wird.

Ein weiteres, neues Element des außenpolitischen Umfeldes in Europa ist der in Gang gekommene, evolutiv angelegte Prozeß der Kooperation zwischen der EG einerseits sowie dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und seinen Mitgliedstaaten andererseits. Europa steht heute am Beginn eines Weges, der vor dem Hintergrund der objektiven ökonomischen Notwendigkeiten, der beiderseitigen Interessen und auch der weltpolitischen Entwicklungen konstruktiv verlaufen sollte. Die EG wird gerade in diesen Zusammenhängen wesentlicher Partner und Bezugspunkt sein.

- 6.3. Österreich teilt mit den Mitgliedstaaten der EG das Bekenntnis zum demokratisch-pluralistischen System und ist den gleichen Grundwerten verpflichtet. Immerwährende Neutralität bedeutet keine ideologische Neutralität.

Bei der Stellung eines Antrages auf Aufnahme in die EG geht Österreich davon aus, daß die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten seine immerwährende Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft als spezifischen Beitrag Österreichs zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit in Europa respektieren werden. Österreich wird jedenfalls auch weiterhin bemüht sein, die seiner historischen Rolle entsprechende Funktion in Europa wahrzunehmen.

Für Österreich ist die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar und muß daher in den Verhandlungen mit den EG völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden. Es ist auch erforderlich, daß Österreich weiterhin in der Lage sein wird, eine glaubwürdige Neutralitätspolitik zu führen.

6.4. Zu den rein neutralitätsrechtlichen Überlegungen (siehe Punkt V.2) treten auch neutralitätspolitische. Demnach müßte bei einer EG-Mitgliedschaft Österreichs unter anderem folgendes berücksichtigt werden:

6.4.1. Die Europäische Politische Zusammenarbeit - EPZ wurde 1970 etabliert. Sie hat sich seither laufend verdichtet und wird von der EG als eine ihrer wichtigen Errungenschaften geschätzt. Die Europäische Politische Zusammenarbeit wurde in das EG-Primärrecht durch die Einheitliche Europäische Akte aufgenommen. Daher wäre es Österreich nicht möglich, zwar an der EG, nicht aber an der EPZ teilzuhaben.

Zur Zeit ist das Verhältnis Österreichs zur EPZ durch einen Briefwechsel aus dem Jahre 1988 geregelt. Diese Regelung entspricht der, die auch mit anderen europäischen Nicht-EG-Staaten (wie etwa Norwegen und Malta) getroffen wurde. Vorgesehen sind jährlich zwei Konsultationen auf der Ebene der Außenminister bzw. der Politischen Direktoren. Neutralitätsrechtlich ist auch einem immerwährend neutralen Staat die Mitwirkung in der EPZ deshalb möglich, weil es sich dabei um eine intergouvernementale und nicht um eine supranationale Form der Zusammenarbeit handelt und alle Beschlüsse einstimmig zu fassen sind. (Siehe Punkt V.2.1).

Der rein intergouvernementale Charakter der Zusammenarbeit und das Prinzip der Einstimmigkeit ist aber in der Einheitlichen Europäischen Akte selbst durch mehrere Vertragsbestimmungen über die Ausarbeitung und Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik qualifiziert. Diese verlangen von den Vertragspartnern unter anderem, im Rahmen des Möglichen darauf zu verzichten, die Herausbildung eines Konsenses und das gemeinsame Handeln, das daraus hervorgehen könnte, zu verhindern.

Bei der politischen Beurteilung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der tatsächlichen Wirksamkeit der oben genannten Bestimmungen muß sich Österreich an der jetzigen Praxis und den sichtbaren Entwicklungstendenzen der EPZ orientieren: Festzustellen ist eine weitere Verdichtung der Zusammenarbeit, ein gemeinsames Auftreten gegenüber außereuropäischen Verhandlungspartnern, wie z.B. den zentralamerikanischen Staaten, den ASEAN-Staaten und den arabischen Staaten. Andererseits ist trotz der schon erreichten großen Dichte der Zusammenarbeit die Kongruenz der Außenpolitik

der einzelnen EG-Mitglieder gerade in sehr politischen Fragen oft nicht sehr hoch. In den Vereinten Nationen haben bei der Generalversammlung des Jahres 1988 die EG-Mitglieder in weniger als der Hälfte der Fälle eine gemeinsame Haltung eingenommen.

Die Vermutung, daß Österreich der EG und dabei der EPZ in der Absicht beitreten könnte, dann als Mitglied eine weitere Entwicklung der EPZ zu verhindern, wäre einem österreichischen Beitrittswunsch sicher abträglich, da eine größere Zahl von EG-Staaten eine solche Weiterentwicklung wünscht. Andererseits ist nicht auszuschließen, daß es zu Situationen kommt, in denen in außen- und sicherheitspolitisch zentralen Fragen die Mehrheit der EG-Staaten in der EPZ einen anderen Weg als Österreich gehen will.

Österreich hätte daher zu erklären, daß es eine weitere Entwicklung der EPZ auch als EG-Mitglied nicht verhindern wird und daß es insbesondere das Einstimmigkeitsprinzip nicht zu einer solchen Obstruktion mißbrauchen wird. Gleichzeitig müßte ihm aber das Recht eingeräumt werden, gewisse Beschlüsse nicht mitzutragen.

Eine wichtige Frage ist die der österreichischen Mitarbeit in der im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bestehenden Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten (N+N-Gruppe). Österreich hat im Rahmen dieser Konferenz seit dem ersten Treffen in Helsinki im Jahre 1975 eine aktive Rolle gespielt und auch bei den Nachfolgekonzferenzen stets eine wichtige Vermittlungstätigkeit zwischen den beiden Blöcken (NATO-Staaten und Staaten des Warschauer Paktes) entfaltet. Diese Aktivitäten wurden teilweise, jedoch nicht ausschließlich, in Zusammenarbeit mit den

anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Teilnehmerstaaten ausgeübt. Die N+N-Gruppe hat einen besonderen Wert im KSZE-Prozeß, und Österreich hat in dieser eine von allen europäischen Staaten und auch der EG anerkannte Funktion als Katalysator von möglichem Konsens. Österreich geht davon aus, daß diese Funktion im KSZE-Prozeß auch im Interesse der EG liegt. Allerdings läßt sich die zukünftige Entwicklung der eher heterogenen N+N-Gruppe heute nicht mit Sicherheit überblicken.

- 6.4.2. In der Einheitlichen Europäischen Akte, Titel III, Artikel 30 Abs. 6 lit. a erklären sich die EG-Staaten zu einer "stärkeren Koordination ihrer Standpunkte zu den ... wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit. Gemäß Artikel 30 Abs. 6 lit. b erklären sie sich entschlossen, "die für ihre Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrecht zu erhalten".

Dabei ist zu beachten, daß 11 der 12 Mitgliedstaaten der EG NATO-Mitglieder sind, daß jedoch zur Zeit die Koordination von Rüstungsprojekten entweder über die "Independent European Programme Group" der NATO oder über ad hoc geschaffene projektspezifische Gruppen abgewickelt wird.

Sollte es jedoch zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Zusammenarbeit im Rüstungsbereich bzw. im militärtechnologischen Bereich im Rahmen der EG kommen, so würde Österreich bezüglich einer Mitarbeit an solchen Projekten auch nach Neutralitätspolitischen Kriterien befinden. Gleiches nimmt Österreich hinsichtlich der Verfügung über seine eigene Technologie für sich in Anspruch.

## **VI. Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen eines EG-Beitritts**

### **1. Integrationsdynamik des Binnenmarktprogramms**

#### **1.1 Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf die EG-Staaten**

In einer umfassenden Studie im Auftrag der EG-Kommission, dem Cecchini-Bericht, wurde versucht, die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms zu quantifizieren. Nach den Schätzungen dieser Studie können von einer Vertiefung der Integration im beabsichtigten Ausmaß tatsächlich nicht unbedeutende Belebungs-effekte erwartet werden. Auf mittlere Sicht, das heißt nach 6 Jahren, läge die Gesamtproduktion (Bruttoinlandsprodukt) um 4,5 % und die Beschäftigung um 1,8 Mio. Personen höher. Gleichzeitig wäre das Preisniveau um rd. 6 % niedriger. Für die öffentlichen Haushalte hätte sich eine Entlastung von mehr als 2 % des BIP und für die Leistungsbilanz von rd. 1 % des BIP ergeben. Würde der zusätzliche budgetäre Spielraum ausgeschöpft, erhöhte sich der geschätzte Belebungs-effekt auf rd. 7 % des BIP. Hingegen wäre der Inflationsgewinn um etwa ein Drittel geringer, während sich gleichzeitig die Leistungsbilanz geringfügig passivieren würde.

Der höchste Wachstumsbeitrag, nämlich fast die Hälfte, wird dabei von der Beseitigung technischer Barrieren im realwirtschaftlichen Bereich erwartet ("Angebotseffekte"), wo größere Märkte und intensiverer Wettbewerb zu höherer Produktivität und niedrigeren Preisen führen sollten. Ein weiteres Drittel des Belebungs-effektes wird der Liberalisierung des Finanzsektors zugeschrieben. Die Aufhebung der Grenzkontrollen hingegen würde nach diesen Berechnungen kaum ein Zehntel beitragen, weniger als die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens.

In einer sektoralen Betrachtung würden sich die Integrationsvorteile bei Elektrowaren, Kraftfahrzeugen, technischen Gütern und Finanzdienstleistungen am deutlichsten niederschlagen.

Der Anpassungsprozeß würde nach diesen Schätzungen allerdings weder zeitlich noch regional im Gleichschritt verlaufen: So würde zum Beispiel die Beschäftigung durch beschleunigte Rationalisierungen zunächst sinken und erst in einer späteren Phase der Restrukturierung wieder ansteigen.

Die regionale Verteilung der Binnenmarkteffekte wurde bisher nur für die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien modellmäßig erfaßt. Demnach wird für Italien und Frankreich mit einer überdurchschnittlichen Wachstumsdynamik gerechnet, für Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland hingegen mit einer unterdurchschnittlichen. Andere Studien im Bereich der EG-Kommission schließen eine deutliche Vertiefung regionaler Entwicklungsungleichgewichte nicht aus, auch unter Berücksichtigung der vorgesehenen Stärkung der regionalen Umverteilungsinstrumente.

Den numerischen Ergebnissen des Cecchini-Berichts liegen zum Teil optimistische Bedingungen zugrunde. Dazu zählen die Annahmen, daß die wesentlichen Vorhaben des Binnenmarktprogramms tatsächlich verwirklicht werden, daß das Wettbewerbsniveau im erwarteten Ausmaß zunehmen wird und daß die im Rationalisierungsprozeß freigesetzten Arbeitskräfte wiederbeschäftigt werden können. Sind diese Annahmen nicht erfüllt, könnten die Binnenmarkteffekte wesentlich bescheidener bleiben, vor allem bezüglich ihrer arbeitsplatzschaffenden Wirkung. Umgekehrt sind aber auch positive Effekte, insbesondere die mögliche Stimulierung des technischen Fortschritts, nicht berücksichtigt.



## 1.2 Auswirkungen des Binnenmarktprogramms auf Drittstaaten

Die Außenverflechtung einzelner Wirtschaftsregionen mit der EG ist sehr unterschiedlich: Mehr als ein Viertel jener EG-Güterexporte, die Staaten außerhalb des EG-Raums betreffen, fließen in EFTA-Länder, rund ein Fünftel in die Vereinigten Staaten, aber nur 5 % nach Japan. Umgekehrt wickeln die EFTA-Länder mit 65 % fast zwei Drittel ihrer Exporte außerhalb der EFTA-Region mit der EG ab, im Vergleich zu 23 % für die Vereinigten Staaten und 16 % für Japan.

Drittstaaten sind vom Binnenmarktprogramm vor allem durch die Beeinflussung des Zutritts zum EG-Markt berührt. Dabei stehen einander negative und positive Effekte gegenüber. Nachteilig wirkt sich zunächst der auf EG-Unternehmen beschränkte Abbau nicht-tarifarischer Handelshemmnisse aus, der ungleiche Marktbedingungen schafft. Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit könnten sich ferner durch entsprechende Produktivitätsgewinne von EG-Unternehmen ergeben. Auch ohne explizite Abschottung der EG ergeben sich also gegenüber der bisherigen Situation Exporterschwernisse. Günstig wirkt sich hingegen die erwartete Belebung der Nachfrage im EG-Raum aus.

Das Ausmaß der einzelnen Effekte bestimmt sich zunächst nach der gegebenen Außenverflechtung und den vertraglichen Handelsbeziehungen. Die Auswirkungen müssen daher für einzelne Regionen und Sektoren unterschiedlich sein. Weiters bestimmen sich diese Effekte aber auch wesentlich daraus, welche Handels- und Niederlassungspolitik die EG gegenüber ihren Partnern in Zukunft verfolgen wird. Die zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der EG und der EFTA-Staaten, die beiderseitige Integration parallel zur Vertiefung der Integration innerhalb der EG weiter zu entwickeln, könnte die positiven Effekte für diese Ländergruppe stärker hervortreten lassen.

## **2. Wirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich**

### **2.1 Allgemeine Bemerkungen**

Die österreichischen Außenbeziehungen sind noch stärker auf den EG-Raum konzentriert als im Durchschnitt der EFTA-Länder. Fast zwei Drittel des Außenhandels werden mit EG-Staaten abgewickelt. Auch im Bereich der Direktinvestitionen überwiegen die EG-Staaten deutlich.

Ein EG-Beitritt würde sich auf Österreich einerseits über den Nachvollzug des Integrationsstandes der Gemeinschaft vor Inangriffnahme des Binnenmarktprogrammes und andererseits über die volle Teilnahme am Binnenmarktprogramm auswirken. Die Vollendung des Binnenmarktprogramms beeinflusst die österreichische Wirtschaft allerdings in jedem Fall. Ein Vergleich der unterschiedlichen Auswirkungen von Beitritt und Nichtbeitritt muß daher die zukünftige Dynamik innerhalb der EG berücksichtigen. Ein bloßer Vergleich mit der gegenwärtigen Situation wäre wenig aussagekräftig.

Eine Anpassung an den gegenwärtigen Integrationsstand der Gemeinschaft hätte vor allem für die Landwirtschaft (Übernahme der gemeinsamen Agrarpolitik) und die öffentlichen Haushalte (Teilnahme am EG-Budget, begonnene EG-Steuerharmomisierung) wesentliche Auswirkungen. Auch die Finanzmonopole und mit öffentlichen Mitteln gestützte Bereiche wären unmittelbar betroffen. Die wirtschaftlichen Folgen der Anpassungen an den gegenwärtigen Integrationsstand wären aufgrund der bereits jetzt sehr engen Verflechtung insgesamt nur mäßig. Eine volle Teilnahme am Binnenmarktprogramm würde den strukturellen Anpassungsdruck allerdings wesentlich erhöhen, da die Öffnung einen rascheren Abbau von Unterschieden im Wettbewerbs- und Produktivitätsniveau erzwingen würde. Gleichzeitig wäre auch der Zugang zum EG-Markt in noch stärkerem Maße gegeben.

- 65 -

Mit einem EG-Beitritt würden sich also sowohl Chancen als auch Risiken akzentuieren. Im allgemeinen kann davon ausgegangen werden, daß die Chancen eines Wirtschaftszweiges, einer Region oder eines Unternehmens umso eher überwiegen, je höher Wettbewerbsfähigkeit und Stellenwert der EG als Absatzmarkt sind. Umgekehrt gewinnen zumindest kurzfristig die Risiken eines Beitritts für Bereiche mit internationalem Leistungsrückstand und hohem inländischem Absatzanteil an Gewicht.

Insgesamt ergibt sich der Schluß, daß aus wirtschaftlicher Sicht eine Teilnahme Österreichs am Binnenmarkt die Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum, eine Erhöhung der Einkommen und der Beschäftigung wie auch der Möglichkeiten, die qualitativen Ziele der Wohlfahrt zu erreichen, verbessert. Sie dient der Absicherung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften unseres Landes.

## 2.2 Sektorielle Auswirkungen

### 2.2.1 Landwirtschaft

Wie in allen Industriestaaten haben auch im EG-Raum rasche Produktivitätssteigerungen zu hohen Agrarüberschüssen geführt. Trotz verstärkter Bemühungen zur Eindämmung der Überproduktion (verminderte Preisstützungen und Produktionsbeschränkungen) werden noch immer rund 60 % des EG-Budgets für Ausgaben im Agrarbereich verwendet. Für die kommenden Jahre ist eine weitere Absenkung dieses Anteils vorgesehen. Gleichzeitig soll der Anteil der Kosten der Überschußverwertung, die bisher ca. 95 % der Agrarausgaben ausmachten, merklich zugunsten von produktionsunabhängigen Förderungen stabilisiert werden.

Die österreichische Landwirtschaft hat gegenüber der EG eine schwierige Wettbewerbsposition. Die Gründe dafür liegen einerseits in geographischen und klimatischen Gegebenheiten, andererseits in der klein- und mittelbetrieblichen Produktionsstruktur. Doch auch die Verarbeitungsbetriebe agrarischer Produkte weisen deutliche Strukturnachteile auf, zum Teil infolge einer nur geringen Wettbewerbsorientierung.

Gleichzeitig liegen die Erzeugerpreise in der EG für die Mehrzahl der Produkte unter dem österreichischen Niveau.

Laut Berechnung des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung hätte die Übernahme des EG-Erzeugerpreisniveaus, wie sie im Beitrittsfall zu erfolgen hätte, für die österreichischen Bauern bereits 1987 einen jährlichen Rohertragsverlust von insgesamt ca. 5,7 Milliarden Schilling zur Folge gehabt, welcher sich unter Berücksichtigung von billigeren Vorleistungen auf ca. 3,6 Milliarden Schilling weniger Wertstiftung reduziert hätte. Seither haben sich die Preisrelationen weiter verschoben. Die EG und ihre Mitgliedsländer setzen aus einkommenspolitischen Gründen und zur Abgeltung der vielfältigen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft zunehmend Maßnahmen zum Ausgleich dieser restriktiven Preis- und Marktpolitik, wie dies auch in Österreich seit geraumer Zeit geschieht.

Ein EG-Beitritt würde einen ungehinderten Zutritt zum EG-Markt auch für österreichische Agrarprodukte ermöglichen. Ob die dadurch sich ergebenden Chancen aufgrund der unterschiedlichen Konkurrenzfähigkeit im Agrarsektor auch tatsächlich genutzt werden können, bleibt abzuwarten. Daher kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, daß der Zutritt zum EG-Markt das agrarische Außenhandelsdefizit Österreichs reduzieren würde.

Für Produzenten in benachteiligten Gebieten wird in der EG eine Direktförderung gewährt, wobei sie an die Mitgliedstaaten in der Regel 25 % der Kosten im nachhinein refundiert. Es steht allerdings im Ermessen der Mitgliedstaaten, weitere nationale Förderungen zu gewähren, wenn diese nicht als wettbewerbverzerrend eingestuft werden.

Weitere wesentliche Förderungsbereiche sind beispielsweise die Investitionsförderung, der Infrastrukturausbau und die Vermarktungsförderung.

Grundsätzlich ist die Erhaltung des bäuerlichen Familienbetriebes Ziel der Agrarpolitik Österreichs wie der EG.

Österreich berücksichtigt aber dabei besonders die ökologische, soziale, regionale und überwirtschaftliche Bedeutung einer bäuerlichen Land- und Forstwirtschaft.

Derzeit ist noch nicht absehbar, wie weit in der EG künftig verstärkt ökologische und soziale Gesichtspunkte einbezogen werden bzw. die derzeit engen nationalen Handlungsspielräume wieder erweitert werden.

Auch für den Fall eines Nicht-Beitrittes ist aufgrund hoher Produktivitätsfortschritte und der engen Außenhandelsverflechtung mit einem verstärkten Druck auf den Agrarsektor zu rechnen. Daher ist eine Weiterentwicklung der Agrarpolitik sowie der Förderungsmaßnahmen auch im Hinblick auf die Entwicklungen im GATT erforderlich. In jedem Fall ergibt sich für den Agrarsektor ein beträchtlicher Anpassungsbedarf. Dabei kann die Umschichtung der Erzeugung von Massenprodukten auf Qualitätsprodukte eine gewisse Entlastung bringen, die aber durch den weiteren Ausbau der Förderungsmaßnahmen unterstützt werden muß.

### 2.2.2 Industrie

Einige Untersuchungen, die die österreichische Industrie im Binnenmarkt zum Gegenstand haben, wurden bereits durchgeführt. Aussagen über die voraussichtliche Entwicklung der Marktstellung im Falle eines EG-Beitrittes sind jedoch mit gewissen Unsicherheiten behaftet.

Die Industrie ist dem internationalen Wettbewerb schon derzeit in hohem Maße ausgesetzt. Rund 50 % der industriellen Wertschöpfung werden exportiert, davon rund zwei Drittel in den EG-Raum. Das Freihandelsabkommen mit der EG ermöglicht mit wenigen Ausnahmen (Teile der Lebensmittelindustrie) den zollfreien Handel mit Industriewaren. In Einzelbereichen kommen jedoch verschiedene technische Handelshemmnisse zum Tragen. Diesbezüglich sind vor allem die Vergabe öffentlicher Aufträge (nachrichtentechnische Industrie, Teile der Elektro- und Fahrzeugindustrie, Bauwirtschaft) und länderspezifische technische Vorschriften (Baustoffindustrie) von Bedeutung. Diese Beschränkungen wirken beidseitig: Dieselben Faktoren, die die österreichische Industrie am Heimmarkt schützen, wirken am EG-Markt als Zugangshemmnis.

- 68 -

Die Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Industrie ist unterschiedlich zu beurteilen. Überdurchschnittlich dürfte sie etwa in der Papierindustrie sowie Teilen der Bauwirtschaft sein. Relativ groß dürfte hingegen der Abstand zu den international führenden Unternehmen etwa im Bereich der nachrichten- und elektrotechnischen Industrie sein. Auch in der Nahrungsmittelindustrie wäre eine tiefgreifende Umstrukturierung erforderlich, um dem mit einer Übernahme der EG-Agrarmarktordnung verbundenen Verdrängungswettbewerb standhalten zu können.

Insgesamt dürften für die Industrie aufgrund der überragenden Bedeutung der EG als Absatzmarkt die Vorteile eines EG-Beitritts überwiegen. Diese Überlegung wird auch durch die Erfahrungen mit der Handelsliberalisierung der Vergangenheit gestützt. Voraussetzung ist allerdings, daß insbesondere bisher geschützte Bereiche sich auf den erhöhten Wettbewerbsdruck rechtzeitig vorbereiten.

Die aktive Internationalisierung der österreichischen Industrie könnte im Fall eines Nicht-Beitritts rascher verlaufen, weil die Bedeutung einer Niederlassung im EG-Raum größer sein könnte. Als Standort für Auslandsinvestitionen könnte Österreich im Falle eines Nicht-Beitritts an Attraktivität verlieren. Auch im Beitrittsfall würde die sich vollziehende Erhöhung der Kapitalmobilität zum Beispiel Standorte mit niedrigen Arbeitskosten, das sind die südlichen EG-Staaten, stärker als bisher begünstigen.

### 2.2.3 Gewerbe

Analog zur Industrie lassen sich auch für das Gewerbe aus den bisherigen Studien nur mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftete Schlußfolgerungen ziehen.

In einer kürzeren Sicht dürften die wirtschaftlichen Auswirkungen eines EG-Beitritts aufgrund der Dominanz binnenorientierter Kleinbetriebe insgesamt nur gering sein.

Längerfristig könnte die volle Verwirklichung der Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit besonders in den Dienstleistungsgewerben den Wettbewerbsdruck am Inlandsmarkt erhöhen. Vor allem im Bereich der Gewerbeordnung ergäbe sich auch ein gewisser rechtlicher Anpassungsbedarf. Damit würden gleichzeitig Regulierungen abgebaut, die derzeit die Innovationskraft dieses Sektors tendenziell dämpfen.

#### 2.2.4 Handel

Auch für den Bereich des Handels können nach derzeitigem Stand noch keine endgültigen Aussagen getroffen werden. Da ein EG-Beitritt eine wesentlich stärkere Marktöffnung bewirken würde, sollte er stärker als andere Integrationsvarianten Handelsspannen und Produktivität beeinflussen. Eine Reihe formeller und informeller Regelungen, die gegenwärtig den Wettbewerb beschränken, könnten im Fall eines Beitritts nicht aufrecht erhalten werden. Der Handel geht davon aus, daß ein EG-Beitritt für ihn mehr Chancen als Risiken brächte.

#### 2.2.5 Finanzsektor

Der Liberalisierung der Finanzmärkte kommt im EG-Binnenmarktkonzept eine bedeutende Rolle zu. Hauptinstrumente zur Schaffung eines einheitlichen Finanzraumes sind die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für Banken und Versicherungen sowie die Liberalisierung der Kapitalbewegungen. Parallel dazu sollen aufsichtsbehördliche Regelungen und steuerliche Bestimmungen harmonisiert werden.

Auf dem Kapitalmarkt existiert einheitliches EG-Recht nur in bezug auf Börsen und Kapitalanlagengesellschaften. Die Regelung der Zulassung von Emissionen verbleibt weiterhin



- 70 -

bei den Mitgliedstaaten. Hingegen wird die volle Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs für die Mehrzahl der EG-Mitgliedsstaaten bereits Mitte 1990 in Kraft treten.

Der freie Fluß von Kapital und Finanzdienstleistungen soll das Leistungsangebot verbilligen und erweitern. Nach den Berechnungen des "Cecchini-Berichts" könnten durch einen stärker integrierten Kapitalmarkt die Finanzdienstleistungen im EG-Raum um durchschnittlich 10 % und die Sollzinsen um 0,5 bis 2 Prozentpunkte verbilligt werden.

In Erwartung des Binnenmarktes haben sich die strukturellen Veränderungen im europäischen Bankwesen beschleunigt. Die wichtigsten Merkmale sind die Bildung größerer Unternehmenseinheiten sowie eine Universalisierung des Angebots.

Das österreichische Bankwesen zeigt im internationalen Vergleich eine sehr hohe Marktbesetzung in traditionellen Sparten (Einlagengeschäft und Kreditgeschäft), aber eine relativ geringe Präsenz im ertragsstärkeren speziellen Dienstleistungsbereich (z.B. Investmentbanking). In den traditionellen Sparten ist der Wettbewerb derzeit durch entsprechende Konditionsvereinbarungen geregelt. Ein weiteres Charakteristikum ist das Dominieren kleiner Unternehmenseinheiten. Das Universalitätsprinzip ist im internationalen Vergleich bereits jetzt ausgeprägt.

Ein EG-Beitritt würde die Wettbewerbsintensität deutlich erhöhen. Davon würde im Wege der Zinsen und sonstigen Leistungsentgelte ein Anpassungsdruck auf die Erträge sowie auf die angebotene Produktpalette ausgehen. Kleinere Banken könnten durch das Übergehen auf größere Unternehmenseinheiten Kosten- und Ertragsvorteile erzielen. Für die großen Institute hingegen dürfte die Präsenz in bestimmten Produktsparten (Großgeschäft, Auslandsmärkte, etc.) maßgeblichstes Kriterium der Unternehmensgröße sein.

- 71 -

Auch bei den Versicherungen dominieren in Österreich im internationalen Vergleich eher kleine Institute. Der Anteil ausländischer Eigentümer hat allerdings schon jetzt einen hohen Stand erreicht.

Ein EG-Beitritt würde auch im Versicherungsbereich den Wettbewerb spürbar verstärken.

Integrationstendenzen und Harmonisierungsbestrebungen im Finanzsektor sind jedoch nicht auf den EG-Raum beschränkt. Auswirkungen und Anpassungserfordernis im Fall eines EG-Beitritts unterscheiden sich daher nur graduell von den ansonsten zu erwartenden Entwicklungen.

#### 2.2.6 Verkehr

Im Verkehrsbereich hätte ein EG-Beitritt weitreichende Folgen. Derzeit unterliegt der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr sowohl in Österreich als auch in der EG einem Regime mengenmäßiger Beschränkungen. Es existiert eine Fülle länderspezifischer Vorschriften, z.B. bezüglich Verkehrssicherheit, Arbeitsrecht, Umweltschutz und Steuern. Es ist jedoch beabsichtigt, bis 1992 den Straßen- und Luftverkehr im EG-Raum zu liberalisieren und die verkehrspolitischen Standards zu vereinheitlichen.

Im Beitrittsfall hätte Österreich den gemeinschaftlichen Rechtsbesitzstand zu übernehmen. Zur Zeit ist die Verkehrspolitik der Gemeinschaft noch nicht bzw. nur sehr rudimentär ausformuliert. Es bestehen allerdings bereits eine Reihe verkehrsbezogener EG-Regelungen (z.B. das maximal zulässige Gesamtgewicht für LKW von 40 bzw. 44 t), an die sich Österreich nach erfolgtem Beitritt sukzessive anzupassen hätte. Österreich hätte sich auch hinsichtlich mengenmäßiger Beschränkungen im Straßengüterverkehr dem dann in der Gemeinschaft geltenden Liberalisierungsstand anzupassen.

Für den Fall der Verwirklichung der beabsichtigten Liberalisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft, aber auch durch das vorhersehbare Wirtschaftswachstum vor allem in den beiden benachbarten EG-Mitgliedstaaten würde der Straßengütertransit durch Österreich stark zunehmen. Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, daß die geplante Freigabe der Cabotage eine Verringerung des Werkverkehrs und damit der Leerfahrten erwarten läßt, wodurch sich der ansteigende Straßengütertransit wieder verringern könnte. Der nationale Spielraum zur Reduzierung von Transitbelastungen (etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen, Nachtfahrverbote oder Lärmemissionsbeschränkungen) könnte sich in dem Ausmaß verringern, in dem die EG zukünftig hierfür gemeinschaftliche Regelungen treffen sollte. Derzeit ist noch nicht absehbar, in wieweit aus umweltpolitischen Gründen über etwaige EG-Normen hinausgegangen werden könnte.

Die Transitfrage ist ein Problem sui generis, für das getrennt und noch vor Beitrittsverhandlungen Lösungen gefunden werden müssen.

Auf das österreichische Güterverkehrsgewerbe würde sich die von der Gemeinschaft angestrebte Liberalisierung des Verkehrsmarktes großteils positiv auswirken. Ungünstiger stellt sich allerdings die Situation in der Luftfahrt und in der Binnenschifffahrt dar. Vor allem die Wettbewerbsposition der Bahn würde sich gegenüber dem Straßengüterverkehr beträchtlich verschlechtern. Der Zuschußbedarf der Bahn würde in Folge zusätzlicher Einnahmenverluste erheblich zunehmen. Die auf diesem Sektor bereits in Angriff genommenen Strukturverbesserungen stellen sich in dieser Hinsicht als besonders dringlich dar.

### 2.2.7 Fremdenverkehr

Integrationspezifische Unterschiede hängen primär von der Reaktion der Konsumenten auf die Abschaffung von Grenzkontrollen ab. Grundsätzlich sollten diese Unterschiede gering bleiben, da bereits heute praktisch volle Freizügigkeit für Touristen in Westeuropa besteht. Es könnten aber auch psychologische Faktoren maßgeblich sein, deren Größenordnung schwer zu bestimmen ist. Aufgrund der überragenden Bedeutung der EG als Herkunftsgebiet für den österreichischen Fremdenverkehr hätten aber auch relativ geringe Veränderungen spürbare Auswirkungen. Insgesamt ist die Ausgangslage der Fremdenverkehrswirtschaft relativ günstig einzuschätzen. Im Hotelgewerbe könnten sich bei einem Beitritt Mehrbelastungen aus der Angleichung der Mehrwertsteuersätze ~~ergeben~~.

### 2.2.8 Freie Berufe

Für die freien Berufe gelten ähnliche Überlegungen wie für den Gewerbebereich. Allerdings sollten in vielen Teilbereichen "natürliche" Barrieren (Kenntnis landes- und lokalspezifischer Gegebenheiten, Sprachbarrieren) eine besondere Rolle spielen. Längerfristig ist aber auch hier

- 74 -

eine Zunahme des Wettbewerbsdrucks wahrscheinlich. Wie im Gewerbe würde auch hier der Wegfall einzelner Regulierungen die Wahrnehmung von Marktchancen im EG-Raum erleichtern.

### 2.2.9 Beschäftigung und Arbeitsmarkt

Ein EG-Beitritt dürfte kurz- und mittelfristig eher zu einer Änderung der Struktur als des Niveaus des Arbeitsangebotes führen. So sollte das Angebot an höher und hochqualifizierten Arbeitskräften trotz des deutlich attraktiveren Lohnniveaus im süddeutschen Raum nur geringfügig abnehmen, während gleichzeitig das Angebot an weniger qualifizierten Arbeitskräften aus den südlichen EG-Ländern nur mäßig steigen könnte. Damit würden auch die Lohnunterschiede nur leicht zunehmen. Im süddeutschen Raum macht die höhere Arbeitslosigkeit größere Zuströme in diesen Raum wenig wahrscheinlich. Andererseits hat die Freizügigkeit zumindest bisher innerhalb der EG keine größeren Wanderbewegungen von den ärmeren zu den reicheren Staaten ausgelöst. Ursache dafür dürfte sein, daß größere Wanderbewegungen im allgemeinen kulturelle Kerne in den Zielländern voraussetzen und klimatische Faktoren sowie Sprachbarrieren zumindest kurzfristig ein Hindernis darstellen. Diese Faktoren hatten jedoch für Wanderbewegungen aus der Türkei weniger Relevanz. Bei einer allfälligen Verwirklichung der Freizügigkeit mit der Türkei wären daher substantielle Auswirkungen auf das Angebot an geringer qualifizierter Arbeit zu erwarten.

Längerfristig sollten wohl sprachliche und kulturelle Barrieren für die Arbeitskräftemobilität an Bedeutung verlieren. Doch spricht auch in einer längerfristigen Betrachtung die Erhöhung der Kapitalmobilität im Zuge der Liberalisierung der Kapitalbewegungen gegen die Herausbildung großer Wanderungsströme. Demnach wäre eher mit einer Verlagerung der Investitionen in Länder mit Arbeitskräfteüberschuß zu rechnen.

- 75 -

Die Nachfrage nach Arbeitskräften würde nach derzeitiger Einschätzung von der Verwirklichung des Binnenmarktes in jedem Fall günstig beeinflusst, wobei der Effekt im Beitrittsfall etwas ausgeprägter wäre (Abschnitt 2.3).

#### 2.2.10 Regionale Auswirkungen

Das Binnenmarktprogramm enthält keine expliziten regionalpolitischen Zielsetzungen. Seine Realisierung läßt jedoch aufgrund einer ungleich verteilten Gunst der Lage für einzelne Standorte nicht unbeträchtliche regionale Auswirkungen erwarten.

Begünstigt sollten vor allem jene Regionen sein, welche Standortvorteile für die Ansiedlung von Industriebetrieben aufweisen (z.B. infrastrukturelle Versorgung, Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, qualifizierte Arbeitskräfte, niedrige Arbeitskosten, Nähe zu großen Wirtschaftszentren). Hingegen ergibt sich in Regionen, in denen Problembranchen (z.B. Kohle, Eisen und Stahl) oder Unternehmen des geschützten Sektors konzentriert sind, ein starker zusätzlicher Anpassungsdruck. Damit sollten sich die Probleme tendenziell verschärfen. Ähnliche Überlegungen gelten auch für Regionen mit wirtschaftlichem Entwicklungsrückstand (agrarische Gebiete) und solche in peripheren Lagen, die für Wachstumsindustrien wenig Attraktivität besitzen. Allerdings wirken sich hier die niedrigen Arbeitskosten mildernd aus.

Es ist daher davon auszugehen, daß das Binnenmarktprogramm ohne gegensteuernde Begleitmaßnahmen eine weitere regionale Polarisierung bewirkt.

Auf Österreich umgelegt bedeuten diese Überlegungen in einer groben Einschätzung, daß die westlichen Bundesländer und der Großraum Wien von einem EG-Beitritt per Saldo positive Auswirkungen zu erwarten hätten. Hingegen könnten die alten

- 76. -

Industriegebiete Obersteiermark und Niederösterreich-Süd, die entwicklungsschwachen Grenzregionen im Norden, Osten und Süden Österreichs sowie die inneralpinen Gegenden an Attraktivität als Wirtschaftsstandort weiter verlieren.

Aus den EG-Strukturfonds, die einen Ausgleich zwischen entwickelten und benachteiligten Regionen anstreben, könnte Österreich im Beitrittsfall aufgrund seiner vergleichsweise guten Wirtschaftsindikatoren nur wenig Mittel erwarten. Der autonomen Förderung des Unternehmenssektors sind durch die Wettbewerbsregeln der EG Grenzen gesetzt. Die österreichische Regionalförderung dürfte bezüglich ihrer Höhe mit den EG-Regeln vereinbar sein, die Förderungsregionen müssen jedoch an die Kriterien der EG angeglichen werden. Ansatzpunkte für regionalpolitische Maßnahmen liegen vor allem in der Verbesserung der Infrastruktur, um die Standortattraktivität von Problemregionen zu verbessern.

## 2.3 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

### 2.3.1 Vorbemerkungen

Die angestrebte Vollendung des Binnenmarktes hat aufgrund der sehr hohen Außenverflechtung vielfältige Auswirkungen auf die österreichische Wirtschaft, selbst wenn Österreich sich nicht weiter der EG annäherte.

Die im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen erstellte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung "Die Vollendung des EG-Binnenmarktes - Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich" versucht erstmals, die globalen Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft numerisch abzuschätzen. Die Ergebnisse können als quantifizierende Aufarbeitung der bisherigen Fachdebatte gesehen werden. Österreich ist damit das erste EFTA-Land, für welches eine solche Untersuchung vorliegt. Bezugspunkt

- 77 -

der Studie ist ein makroökonomisches Modell für Österreich. Analog zum Cecchini-Bericht der EG wurde methodisch so vorgegangen, daß Anhaltspunkte über die Größenordnung der Reaktion von Unternehmern, Arbeitnehmern und Konsumenten gesucht wurden und diese exogen in das makroökonomische Modell eingeführt wurden. Allerdings mußte in stärkerem Maß als im Cecchini-Bericht auf Plausibilitätsüberlegungen zurückgegriffen werden.

Für die Berechnungen wurde davon ausgegangen, daß die wesentlichen Vorhaben des Binnenmarktprogramms tatsächlich verwirklicht werden und im EG-Raum Belebungs- und Preisdämpfungseffekte im Ausmaß des Cecchini-Berichts eintreten. Für Österreich wurde angenommen, daß sich nur im Fall eines Beitritts der binnenwirtschaftliche Strukturwandel beschleunigen würde. Sowohl die Nachteile einer Ausgrenzung im Fall eines Nicht-Beitritts als auch die einer Öffnung im Beitrittsfall wurden aufgrund des bereits erreichten hohen Integrationsstandes mäßig angesetzt.

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen werden einander unter zwei verschiedenen integrationspolitischen Strategien gegenübergestellt: Einem "Status-quo"-Szenario, in welchem die Integration nur im bisherigen Ausmaß fortschreitet, und einem "Integrations-szenario", in welchem Österreich voll in den Binnenmarkt eingegliedert ist.

### 2.3.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich

(1) "Status-quo"-Szenario: Unter den gesetzten Annahmen wären auch dann, wenn Österreich sich nicht weiter der EG annähert, von der Vollendung des EG-Binnenmarktes positive Rückwirkungen auf die österreichische Wirtschaft zu erwarten. Diese "Mitnahmeeffekte" wirken vor allem im Wege der engen außenwirtschaftlichen Beziehungen. Insbesondere sollten die Exporte von der verstärkten Nachfrage in der EG



- 78 -

profitieren, obwohl Österreich als "Drittstaat" eine gewisse Außenseiterposition einnehmen würde. Weiters würde sich der intensivere Wettbewerb im EG-Raum über die Außenhandelspreise auch auf das österreichische Preisniveau dämpfend auswirken. Damit würden sich alle traditionellen Zielgrößen der Wirtschaftspolitik - Wachstum, Beschäftigung, Preisstabilität, Außengleichgewicht und finanzielles Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte - leicht verbessern.

(2) "Integrationsszenario": Wäre Österreich hingegen voll in den Binnenmarkt eingegliedert, könnten die Nachteile einer Außenseiterposition vermieden werden. Umgekehrt gingen von einer stärkeren Öffnung auch Nachteile aus, zumindest auf kurze und mittlere Sicht. Für den Fall eines EG-Beitritts fielen weiters finanzielle Beiträge und Rückflüsse im Zusammenhang mit dem EG-Budget an. Da eine Umsetzung des Binnenmarktprogramms in Österreich wesentliche Veränderungen in der Wirtschaftsordnung bedeuten würde, wären schließlich entsprechende Anpassungsstrategien, vor allem im Unternehmenssektor, zu erwarten.

(3) Gegenüberstellung: Unter den getroffenen Annahmen (mäßige Importzunahme, mäßige "Angebotseffekte", im Beitrittsfall steuerliche Mindestanpassung laut vorläufigem Kommissionsvorschlag) stellt sich die Integrationsfrage auf kurze und mittlere Sicht als "Politikdilemma" dar: Eine Teilnahme am Binnenmarkt würde die wirtschaftspolitische Zielerreichung bei Wachstum, Beschäftigung und Preisstabilität verbessern, während ein Beitritt für Außengleichgewicht und öffentliche Haushalte eine Verschlechterung bringen würde (EG-Budget). Würde aber auch im Beitrittsfall an gegebenen budgetpolitischen Zielsetzungen festgehalten ("Integration mit Budgetausgleich"), wäre wohl die Passivierung der Leistungsbilanz, gleichzeitig aber auch die Verbesserung von Wachstum und Beschäftigung weniger ausgeprägt.

- 79 -

Im einzelnen ergibt sich für die wichtigsten wirtschafts-  
politischen Zielgrößen folgendes Bild:

- . Wirtschaftswachstum: Das Wirtschaftswachstum würde durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes in jedem Fall positiv beeinflusst: Nähme Österreich an diesem Prozeß nicht teil, läge das BIP mittelfristig (d.h. nach 6 Jahren) um 1 1/2 % höher. Bei voller Beteiligung am Integrationsprozeß läge es um 3 1/2 % höher, also um 2 Prozentpunkte mehr als bei Nicht-Teilnahme und um etwa 1 Prozentpunkt weniger, als der Schätzung für die EG entspricht. Im Beitrittsfall reduzierte sich bei Festhalten an gegebenen budgetpolitischen Zielsetzungen das Mehrergebnis auf 2 1/2 %, also um 0,9 Prozentpunkte mehr als bei Nicht-Teilnahme.
- . Arbeitsmarkt: Auch die Beschäftigung würde durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes in jedem Fall günstig beeinflusst. Auch hier ist die Wirkung ausgeprägter, wenn Österreich am Integrationsprozeß voll teilhat: Der Zuwachs an Beschäftigung erhöhte sich von 0,7 % auf 1,5 %, was in etwa dem für die EG errechneten Wert entspräche. Im Beitrittsfall würde sich das Mehrergebnis bei Festhalten an gegebenen budgetpolitischen Zielsetzungen allerdings auf 1,0 % reduzieren. Die Arbeitslosigkeit würde sich in den drei Varianten um 0,4 %, 0,9 % und 0,6 % verringern.
- . Preisniveau: Auch das Preisniveau würde sich durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes in jedem Fall vorteilhafter entwickeln. Das Ausmaß hinge allerdings sehr stark von der gewählten Integrationsstrategie ab: Bei Nicht-Teilnahme lägen die Preise mittelfristig um etwa 1 1/2 % niedriger, bei voller Teilnahme um über 5 % (das ist rund 1 Prozentpunkt weniger als der errechnete EG-Wert).

- 80 -

- . Leistungsbilanz: Sie würde wohl von der Schaffung des Binnenmarktes positiv beeinflusst (mittelfristig + 0,8 % des BIP), im Beitrittsfall würden aber trotz der Vermeidung der Außenseiterposition die Nettobeiträge an das EG-Budget überwiegen (Saldo - 1,3 % des BIP). Bei Beitritt mit Budgetausgleich wäre die Passivierung der Leistungsbilanz aufgrund der Nachfragedämpfung weniger ausgeprägt (- 0,5 % des BIP). Gleichzeitig würden sich aber die Lohnstückkosten, der wichtigste einzelne Wettbewerbsindikator, im Fall der Nicht-Teilnahme deutlich ungünstiger entwickeln.
  
- . Öffentliche Haushalte: Der Belebungsseffekt des EG-Binnenmarktprogramms würde den Gebarungsabgang der Gebietskörperschaften um rd. 0,4 % des BIP verbessern. Im Beitrittsfall würde sich aber auch mittelfristig eine deutliche Mehrbelastung (1,1 % des BIP) ergeben, sofern keine Gegenmaßnahmen getroffen würden.

#### 2.4 Budgetäre Auswirkungen

Ein EG-Beitritt würde sich auf die Gebarung der öffentlichen Haushalte vor allem über die Einbeziehung in den EG-Haushalt und die Harmonisierung der indirekten Steuern auswirken. Dazu kämen geringere Budgeteffekte durch Änderungen im Bereich der Besteuerung der Kapitalerträge, der öffentlichen Betriebe, des Beschaffungswesens, der Förderpolitik und der Verwaltung.

Bei einem Beitritt müßte Österreich Beiträge an den EG-Haushalt entrichten. Weiters wären Zahlungen kleineren Umfangs an außerbudgetäre Einrichtungen, insbesondere den Europäischen Entwicklungsfonds und die Europäische Investitionsbank, zu leisten. Der Haushaltsbeitrag bestimmt sich im wesentlichen nach der gesamtwirtschaftlichen Leistungskraft eines Mitgliedstaates (Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage,

- 81 -

Bruttosozialprodukt) sowie nach seinen auf Lieferungen aus Drittstaaten eingehobenen Zöllen und Agrarabschöpfungen. Für Österreich ergäbe sich daraus auf Basis 1989 ein Betrag von rd. 20 1/2 Mrd. S. Dabei ist angenommen, daß die EG ihren Einnahmenplafond (derzeit 1,2 % des gemeinschaftlichen Bruttosozialproduktes) voll ausgeschöpft, aber nicht weiter erhöht hat und daß Österreich der vollen Beitragspflicht, wie sie sich nach einer Übergangsregelung ergäbe, nachzukommen hätte. Die Beiträge an außerbudgetäre Einrichtungen wären zum Teil Ergebnis von Vereinbarungen. Orientiert man sich an den Zahlungen von Mitgliedstaaten mit ähnlicher wirtschaftlicher Leistungskraft, sollten sich daraus Belastungen von weniger als 1 Mrd. S ergeben.

Dem Beitrag zum EG-Haushalt stünden Rückflüsse vor allem im Rahmen der landwirtschaftlichen Preisausgleiche sowie der drei Strukturfonds (landwirtschaftlicher Ausrichtungsfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Europäischer Sozialfonds) gegenüber. Das weitaus größte Gewicht hätten die landwirtschaftlichen Preisausgleiche. Unter Berücksichtigung von Produktionssenkungen, wie sie aufgrund des niedrigeren Preisniveaus für Agrarprodukte innerhalb der Gemeinschaft zu erwarten wären, könnten sie nach jüngsten Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen auf Basis 1989 rd. 7 Mrd. S betragen. Dazu kämen rd. 2 Mrd. S aus Rückflüssen von den Strukturfonds (landwirtschaftlicher Ausrichtungsfonds: 1 Mrd. S, Regionalfonds und Sozialfonds: jeweils 1/2 Mrd. S). Die Entlastung für die Gebietskörperschaften wäre etwas geringer und läge insgesamt bei rund 7 Mrd. S.

Somit wäre Österreich gegenüber dem EG-Haushalt Nettozahler. Auf Basis 1989 würde dieser Saldo rd. 11 1/2 Mrd. S ausmachen. Die öffentlichen Haushalte würden netto mit rd. 13 1/2 Mrd. S stärker belastet. Diese Beträge stellen für die Zukunft insoferne eine Untergrenze dar, als die Preis-

- 82 -

stützungen in der EG weiter sinken dürften. Zusätzlich wäre rd. 1 Mrd. S an außerbudgetäre Einrichtungen zu entrichten.

Weitere Budgetwirkungen ergäben sich durch steuerrechtliche Anpassungen. Solche Anpassungen wären vor allem bei der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern erforderlich. Sie müßten sowohl Änderungen der Steuersätze als auch der Bemessungsgrundlage umfassen. Daneben bestünde auch Handlungsbedarf bei den Verkehrsteuern und Zöllen. Für den Bereich der direkten Steuern dürften sich nur aus der beabsichtigten Harmonisierung der Besteuerung von Zinserträgen (Quellensteuer) gewisse Auswirkungen ergeben. Nach derzeitigem Kommissionsvorschlag wäre eine Neugestaltung der Bemessungsgrundlage sowie eine Satzanhebung von derzeit 10 % auf 15 % vorzunehmen. Da im übrigen nur die Harmonisierung indirekter Steuern mit überörtlichem Wirkungsbereich ins Auge gefaßt ist, wären Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer und Getränkesteuer von einem EG-Beitritt nicht berührt.

Eine EG-konforme Ausgestaltung der Mehrwertsteuer würde - unter Zugrundelegung der derzeitigen Kommissionsvorschläge und einer Mindestanpassung bei den Steuersätzen, d.h. eines Normalsatzes von 20 % und eines ermäßigten Satzes von 9 % - auf Basis 1989 Mindereinnahmen von etwas mehr als 5 Mrd. S bewirken. Gleichzeitig entstünden für die öffentlichen Haushalte als Käufer mehrwertsteuerbelasteter Güter per Saldo zusätzliche Kosten von rd. 1 1/2 Mrd. S. Diesen Mehrbelastungen stünden jedoch höhere Einnahmen bei den Verbrauchsteuern (vor allem bei der Mineralölsteuer) von insgesamt knapp 6 Mrd. S gegenüber. Bei den Verkehrsteuern ergäben sich Mindereinnahmen von rd. 1/2 Mrd. S. Insgesamt lägen die Mehrbelastungen, ohne allfällige Mehrerträge aus der Besteuerung von Zinserträgen, somit bei rd. 1 1/2 Mrd. S. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß bisherüber keinen der vorliegenden Kommissionsvorschläge im EG-Ministerrat Einigung erzielt werden konnte. Die Ende des Vorjahres in die

- 83 -

Diskussion eingebrachte Variante eines Normalsatzes von mindestens 17 % für die Mehrwertsteuer würde jedoch keine Änderung der angeführten Ergebnisse bewirken.

Bei einem EG-Beitritt würden sich für die Gebietskörperschaften somit vor allem durch die Einbeziehung in den Gemeinschaftshaushalt Mehrbelastungen ergeben. Die budgetäre Wirkung von steuerlichen Maßnahmen wäre dagegen vergleichsweise gering, sofern ökonomische Überlegungen nicht eine stärkere Satzanpassung bei der Mehrwertsteuer nahelegen. Insgesamt würde nach den jüngsten Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen eine EG-Mitgliedschaft die Haushalte der Gebietskörperschaften auf Basis 1989 mit rd. 14 1/2 Mrd. S belasten. Das entspricht knapp 1 % des BIP. Dieses Bild ändert sich auch unter Einbeziehung gesamtwirtschaftlicher Rückwirkungen ("Sekundäreffekte") nicht. So ergäben sich nach den Berechnungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung für die Gebietskörperschaften auch mittelfristig Budgetabgänge, deren jährliche Größenordnung etwa jener des Ausgangsjahres (1989) entsprechen könnte (rd. 1 % des BIP).

### **3. Wirtschaftspolitische Aspekte eines EG-Beitritts**

#### **3.1 Derzeitige wirtschaftspolitische Grundkonzeptionen**

Die österreichische Wirtschaftspolitik ist durch einen im internationalen Vergleich hohen Grundkonsens geprägt. Dieser hat ein konsistentes Zusammenwirken von Budgetpolitik, Einkommenspolitik, Währungs- und Geldpolitik erlaubt. Damit konnten gleichzeitig günstige Ergebnisse bei Wachstum und Beschäftigung einerseits und Preis- und Währungsstabilität andererseits erreicht werden. Im Bereich der Strukturpolitik wurde in den letzten Jahren verstärkt internationalen Erfordernissen Rechnung getragen. Dennoch dürfte hier der Grundkonsens teilweise auch beharrende Tendenz haben.

## 3.2 Makropolitik

### 3.2.1 Vorbemerkungen

Ein EG-Beitritt würde insofern einen wesentlichen Eingriff in die österreichische Wirtschaftspolitik darstellen, als hoheitliche Rechte an die EG abzugeben wären. Damit würden die Entscheidungsstrukturen verändert, was eine Neugewichtung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen darstellen könnte. Aufgrund der starken wirtschaftlichen Verflechtung kann aber auch derzeit de facto die österreichische Wirtschaftspolitik nicht unabhängig von den entsprechenden Maßnahmen im EG-Raum gesehen werden.

### 3.2.2 Geld- und Währungspolitik

Eine Mitgliedschaft beim Europäischen Währungssystem (EWS) würde formal den österreichischen Handlungsspielraum einengen, de facto aber nur eine Institutionalisierung und breitere Absicherung der bisherigen Wechselkurspolitik darstellen. Gleichzeitig wäre mit einer Teilnahme am Wechselkurs- und Interventionsmechanismus auch die Verpflichtung verbunden, 20 % der Geld- und Bruttoreserven an US-Dollars an den Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit abzuführen und sich an gemeinsamen Marktinterventionen zur Glättung von Wechselkursschwankungen auch fremder Währungen zu beteiligen.

### 3.2.3 Fiskalpolitik

Der Spielraum der Fiskalpolitik würde sich bei einem EG-Beitritt aus zwei Gründen einengen: Erstens würden unmittelbare Beschränkungen bei der Einnahmen- und Ausgabengestaltung wirksam (Steueranpassung, EG-Budget, Wirtschaftsförderung) und zweitens würde die Wirksamkeit fiskalpolitischer Maßnahmen abnehmen.

- 35 -

Eine Steueranpassung würde den Spielraum einer autonomen Konjunktur- und Verteilungspolitik wesentlich beschränken, da sich damit mehr als 40 % des österreichischen Steueraufkommens (exkl. Beiträge zur Sozialversicherung) der nationalen Gestaltung weitgehend entzögen. Ansätze zur Harmonisierung der Bemessungsgrundlage bei den Ertragsteuern lassen auch Einschränkungen in der steuerlichen Förderpolitik (Investitionsanreize) erwarten. Künftig könnte auch die bereits länger diskutierte Koordinierung der globalen Fiskalpolitik der EG-Staaten an Bedeutung gewinnen.

Die Wirksamkeit der Fiskalpolitik würde deshalb abnehmen, weil sich bei Verwirklichung des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Personen die territoriale Wirkung noch wesentlich weniger eingrenzen ließe als derzeit.

Auch bei der Fiskalpolitik sind diese Überlegungen zum Teil nur formaler Natur. Insgesamt wären Einschränkungen des Handlungsspielraums gegenüber der derzeitigen Praxis aber deutlich höher als in der Geld- und Währungspolitik.

#### 3.2.4 Lohn- und Preispolitik

Die im Rahmen der Sozialpartnerschaft geschlossenen Lohn- und Preisvereinbarungen wären von einem EG-Beitritt nicht unmittelbar betroffen. Die bisher praktizierte Stabilitätsorientierung würde weiterhin eine wichtige Ergänzung der Geld- und Fiskalpolitik darstellen.

### 3.3 Strukturpolitik

#### 3.3.1 Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik ist der wichtigste Bereich der Strukturpolitik, in dem die EG-Organen weitreichende eigene



- 86 -

Kompetenzen haben. In den achtziger Jahren dürfte die Haltung der EG-Kommission gegenüber staatlichen Beihilfen und öffentlichen Unternehmen restriktiver geworden sein, während gleichzeitig industriepolitisch motivierte Maßnahmen großzügiger beurteilt zu werden scheinen.

Ein EG-Beitritt wäre insgesamt mit einer Straffung der Wettbewerbspolitik verbunden. Die stärksten Änderungen wären - von der Landwirtschaft und dem Verkehrsbereich abgesehen - für die direkte Wirtschaftsförderung und die Finanzmonopole zu erwarten. Doch auch wettbewerbsbeschränkende Regulierungen und Praktiken in anderen Sektoren wären, soweit sie ausländische Anbieter diskriminieren, abzuschaffen. Davon wären insgesamt größere Unternehmen relativ stärker betroffen.

Im Rahmen der Wirtschaftsförderung betrifft das Verbot handelsverzerrender Maßnahmen insbesondere firmenbezogene Förderungen (Sanierungsfälle, Betriebsansiedlungen). Förderungen mit global formulierten Zielsetzungen müßten eingestellt werden. Förderungen mit den spezifischen Zielsetzungen Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Regionalpolitik, Stärkung der Klein- und Mittelbetriebe und Umstrukturierung spezifischer Branchen hingegen wären innerhalb bestimmter Grenzen zulässig. Für die Regionalförderung müßten allerdings entsprechende Gebietsabgrenzungen in Abstimmung mit der EG erarbeitet werden. Wesentliche Änderungen würden sich auch in der Förderungsadministration ergeben.

Da sich die EFTA in ihrer Beihilfenpolitik weitgehend an die EG anlehnt, sind allerdings die zu erwartenden Änderungen von integrationspolitischen Überlegungen weitgehend unabhängig. Derzeit laufen Bemühungen, auch ähnliche Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente wie in der EG (z.B. unabhängige Beurteilung von Subventionen, Rückzahlungsverpflichtung) einzuführen.

- 87 -

Für die öffentlichen Monopole (Salz, Tabak, Alkohol) wäre ein EG-Beitritt mit der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels verbunden.

Da der EG-Vertrag die Eigentumsordnung der Mitgliedsländer unberührt läßt, würde sich für die Eigentumsformen und -verhältnisse der österreichischen Wirtschaft im Falle eines EG-Beitritts keine Änderung ergeben.

### 3.3.2 Handelspolitik

Bereits im Vertrag zur Gründung der EWG ist die Einführung einer gemeinsamen Handelspolitik vorgesehen. Bisher ist dieser Vorsatz jedoch erst zum Teil verwirklicht worden. Die EG hat zwar einen gemeinsamen Außenzolltarif, die Entscheidung über Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen gegenüber Drittländern liegt bisher de facto aber noch zu einem Teil bei den Mitgliedstaaten. Im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes soll nunmehr auch die gemeinsame Handelspolitik verwirklicht werden. Entscheidungen in Fragen der Handelspolitik sind nach dem EWG-Vertrag mit qualifizierter Mehrheit zu treffen.

Damit würde sich durch einen Beitritt der autonome Gestaltungsspielraum Österreichs im Bereich der Handelspolitik reduzieren. Die wichtigsten Änderungen wären die Übernahme des gemeinsamen Zolltarifs der EG und möglicherweise Anpassungen im Bereich der Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. Schließlich wäre mit einem Beitritt auch ein Eintreten in alle Verträge verbunden, die die EG bereits abgeschlossen hat.

Der Problembereich der von der EG aus politischen Gründen allenfalls verhängten handelspolitischen Maßnahmen (Wirtschaftsembargo), die etwa auch den österreichischen Osthandel betreffen könnten, wird im Rahmen der Verhandlungen über die Absicherung der österreichischen Neutralität zu klären sein.

### 3.3.2.1 Osthandel

Das gegenwärtige österreichische Außenhandelsregime gegenüber den Staatshandelsländern kann im Vergleich mit dem der EG im allgemeinen als liberaler bezeichnet werden (bloßes Vidierungsverfahren zur statistischen Erfassung von Importentwicklungen).

Die EG-Mitgliedstaaten wenden derzeit auf nationaler Ebene gegenüber den osteuropäischen Staatshandelsländern unterschiedliche Einfuhrbeschränkungen an. Eine wirklich gemeinsame Handelspolitik der Gemeinschaft wird bis 1992 voraussichtlich nicht zu realisieren sein. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß der Ausbau der Beziehungen der Gemeinschaft zu den einzelnen osteuropäischen Staatshandelsländern zu einem progressiven Abbau bestehender Einfuhrbeschränkungen führen wird.

Solange die Gemeinschaft aber gegenüber diesen Staaten keine wirklich "gemeinsame Handelspolitik" hat, ergibt sich daraus kein integrationspolitischer Handlungsbedarf Österreichs.

Eine Angleichung bzw. eine Übernahme der Zollsätze des Gemeinsamen Zollltarifs der Gemeinschaft durch Österreich würde den osteuropäischen Staatshandelsländern aufgrund der sich daraus ergebenden Zollreduktionen bei zahlreichen Positionen - insgesamt gesehen - zum Vorteil gereichen. Durch das vorgesehene Bundesgesetz über vorläufige Maßnahmen im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen im GATT (Uruguay-Runde) erfolgt bereits eine Annäherung an den Gemeinsamen Zollltarif der EG, wovon insbesondere auch die Staatshandelsländer profitieren werden.

Den der Gemeinschaft neu beigetretenen Mitgliedstaaten Griechenland, Spanien und Portugal sind in der Beitrittsakte Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber

den Staatshandelsländern zugestanden worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß solche im Beitrittsfall auch Österreich eingeräumt werden.

### 3.3.3 Forschungs- und Technologiepolitik

Ziel des Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung der Gemeinschaft ist es, den technologischen Standard und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Forschungseinrichtungen zu heben. 1987 bis 1991 sind 5,4 Mrd. ECU für gemeinsame vorwettbewerbliche Forschungsprogramme vorgesehen.

EFTA-Länder können an Einzelprojekten im Rahmen der meisten F&E-Programme teilnehmen, allerdings unter gegenüber den EG-Ländern erschwerten Bedingungen und ohne Einfluß auf Inhalt und Abwicklung der Programme.

Eine gleichberechtigte und mitgestaltende Teilnahme an den F&E-Programmen der EG und damit die angestrebte Einbindung Österreichs in die im Entstehen begriffene Europäische Technologiegemeinschaft könnte nur durch einen EG-Beitritt verwirklicht werden.

## 4. Auswirkungen auf andere Politikbereiche

### 4.1 Sozialpolitik

Die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft sind auch nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte nur sehr beschränkt. Soweit es überhaupt diesbezügliche Regelungen gibt, sind sie vorwiegend als nach oben überschreitbare Mindeststandards formuliert. In einzelnen Bereichen, wie der Gleichbehandlung von Frauen und Männern und im Arbeitnehmerschutz sind die gemeinschaftlichen Regelungen fortschrittlicher als in Österreich.

-90-

Eine Studie der EG-Kommission zur sozialen Dimension des Binnenmarktes bestätigt die Erwartung, daß die Marktkräfte in Richtung einer regionalen Polarisierung wirken sollten. Dieser Effekt dürfte für Mitgliedstaaten ausgeprägter sein als für Drittstaaten. Weiters ist damit zu rechnen, daß zumindest kurzfristig die beschleunigte wirtschaftliche Umstrukturierung die Arbeitslosigkeit im EG-Raum erhöhen wird, mittel- und langfristig aber eine Verringerung der Arbeitslosigkeit eintritt.

Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken und den "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt" der Gemeinschaft zu gewährleisten, sollen die Mittel der EG-Strukturfonds bis 1993 gegenüber dem Niveau von 1987 (rund 6,9 Mrd. ECU) real verdoppelt werden. Daraus sollen vor allem regional- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanziert werden. Dennoch würde das Schwergewicht solcher Begleitmaßnahmen weiterhin den Mitgliedstaaten selbst verbleiben. Die höhere internationale Kapitalmobilität könnte auf Länder mit überdurchschnittlichen sozialen Standards einen Nivellierungsdruck ausüben. Soweit die vom Binnenmarktprogramm erwartete Wirtschaftsbelebung tatsächlich eintritt, würden sich allerdings gleichzeitig auch die budgetären Spielräume erweitern.

Ein EG-Beitritt würde daher vermutlich den sozialpolitischen Handlungsbedarf vergrößern, während gleichzeitig ein gewisser Nivellierungsdruck auf die Sozialpolitik ausgehen könnte. Dieses Spannungsfeld würde durch einen Ausbau sozialer Mindeststandards auf EG-Ebene gemildert. Gegenwärtig sind eine Reihe von Initiativen in Diskussion, das Ergebnis kann jedoch noch nicht abgesehen werden. Es gewinnt allerdings auch in der EG die Einschätzung an Bedeutung, daß eine ausreichende arbeits- und sozialrechtliche Absicherung wesentliche Voraussetzung einer erfolgreichen Liberalisierungspolitik ist.

#### 4.2 Umweltpolitik

Obwohl das EG-Recht eine Reihe von eigenständigen Umweltschutzregelungen enthält, konzentrierte sich die Gemeinschaft in der Vergangenheit im wesentlichen auf die wirtschaftlichen Aspekte der Umweltpolitik. Mit der Aufnahme eines eigenen Abschnitts "Umwelt" (Titel VII) durch die EEA wurde eine höhere Bewertung des Umweltschutzes signalisiert. Die Ziele und Grundsätze der gemeinsamen Umweltpolitik sind nun Vertragsinhalt und damit verbindlich für die EG und ihre Mitgliedstaaten.

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft hat zum Ziel, die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern, zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen und eine umsichtige rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten. Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt unterliegt dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes werden zum Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft erklärt (Art. 130r Abs. 1 und 2 EWG-Vertrag).

In ihrem Arbeitsprogramm für 1989 hat sich die EG-Kommission vorgenommen, den legislativen Rahmen zur Kontrolle der Umweltverschmutzung zu vervollständigen und dafür ein europäisches Umweltmessungs- und Prüfungssystem zu schaffen. Diesem System soll die Errichtung einer europäischen Umweltagentur folgen. Weiters will die Kommission einen Bericht über die "Kosten eines unzureichenden Umweltschutzes" erstellen.

Die bereits erlassenen Umweltschutzbestimmungen der Gemeinschaft sind in manchen Bereichen, wie etwa dem Gewässerschutz, der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Emissionsbegrenzung bei stationären Anlagen strenger als in Österreich. In anderen Bereichen, wie bei Emissionen von Kraftfahrzeugen und teilweise auch im Abfallbereich sind sie weniger streng.

Aussagen über die künftige Richtung der Umweltschutzaktivitäten der Gemeinschaft und ihre Wirksamkeit sowie zu den Auswirkungen eines Beitritts auf die nationale Eigenständigkeit können derzeit nicht verlässlich getroffen werden, da die Umweltpolitik in der EG erst am Anfang steht und die einzelnen Mitgliedstaaten differierende Vorstellungen über die Strenge der gemeinschaftlichen Umweltpolitik verfolgen.

Zum autonomen Gestaltungsraum eines Mitgliedslandes ist festzuhalten, daß die Freiheitsgrade dort höher sind, wo die umweltpolitischen Anforderungen stationäre Anlagen betreffen. Im Bereich jener Vorschriften, die sich unmittelbar auf den Warenverkehr beziehen, d.h. vor allem bei Produktnormen, ist es schwieriger, von den gemeinschaftlich festgelegten Standards abzuweichen.

Eine Überschreitung der EG-Normen ist allerdings in begründeten Ausnahmefällen möglich: Die mit der EEA geschaffenen, neuen Rechtsgrundlagen gestatten den Mitgliedsländern strengere nationale Schutzmaßnahmen, wenn diese im Interesse des Umweltschutzes ergriffen werden. Dies ist allerdings keine vom Mitgliedsland autonom zu setzende Entscheidung, sondern obliegt einer Bestätigung durch die Kommission. Verweigert die Kommission diese Bestätigung, hat das Mitgliedsland die Möglichkeit, den EuGH anzurufen.

Von welcher Tragweite diese Bestimmungen tatsächlich sind, wird erst nach Vorliegen weiterer Entscheidungen des EuGH einzuschätzen sein. In der jüngsten Vergangenheit verstärkte sich der Eindruck, daß der EuGH eine zunehmend umweltfreundliche Judikatur verfolgt. Er brachte u.a. zum Ausdruck, daß der Umweltschutz in gewissen Fällen Vorrang vor dem Schutz des freien Warenverkehrs genieße.

### 4.3. Energiepolitik

Wichtigste Zielvorstellungen der Energiepolitik der EG sind eine Senkung des Energieverbrauchs durch Einsparungen und rationellere Energieerzeugung, eine Diversifizierung der Versorgungsquellen sowie eine Substitution von Erdöl. Sie stimmen somit weitgehend mit den österreichischen Vorstellungen überein. Darüber hinaus soll sich nach jüngeren Beschlüssen der angestrebte Binnenmarkt auch auf den Energiebereich beziehen. Durch Verbilligung und rationellere Nutzung von Energie sollen wesentliche Einsparungen erzielt werden. Aufgrund der Sensibilität des Bereichs und der divergierenden Ausgangslage der einzelnen Mitgliedstaaten ist allerdings mit einer Verwirklichung bis 1992 derzeit nicht zu rechnen.

Bei einem EG-Beitritt würde sich Energie generell verbilligen. Für die Mineralölwirtschaft ergäbe sich daraus ein gewisser Anpassungsbedarf. Die Elektrizitätswirtschaft wäre aber wesentlich stärker betroffen. Das Monopol der Verbundgesellschaft auf Importe und Exporte von Strom könnte nicht aufrecht erhalten werden. Die energietechnischen Anlagen müßten auch für Fremdnutzung zur Verfügung gestellt werden, sofern sich das sog. "common carrier-Prinzip" in der EG durchsetzt. Braunkohle könnte aus Kostengründen für die Stromgewinnung nicht mehr im bisherigen Ausmaß verwendet werden, was entsprechende Auswirkungen auf den Bergbau hätte.

Hinsichtlich der Präambel des EURATOM-Vertrages wäre festzustellen, daß darin keine Verpflichtung Österreichs abgeleitet werden kann, das Atomsperrgesetz zu ändern.

### 4.4 Verbraucherschutz

Österreich zählt im Bereich des Verbraucherschutzes zu den fortschrittlicheren Staaten Europas. Auch in diesem Bereich könnte ein EG-Beitritt im Wege des Prinzipes der gegenseitigen Anerkennung von Normen und anderen Reglementierungen mit einem gewissen Nivellierungsdruck verbunden sein.



## VII. Die weitere österreichische Vorbereitung

Es ist derzeit nicht abzusehen, wann die EG die Verhandlungen mit Österreich aufnehmen wird und wie lange die Verhandlungen dauern werden. Die EG hat immer wieder zu verstehen gegeben, daß vor einem Beitritt neuer Mitglieder die letzten Erweiterungen bewältigt und vor allem die Errichtung des Binnenmarktes abgeschlossen sein müßte. Zuletzt wurde in der EG auch die Frage aufgeworfen, ob nicht die Aufnahme eines neuen Mitgliedes die derzeitigen EG-Institutionen überfordern könnte und deshalb institutionelle Reformen innerhalb der EG damit verbunden werden müßten. Auch wenn die Aufnahme von Verhandlungen vor 1993 bisher von der EG nicht dezidiert ausgeschlossen wurde, ist damit zu rechnen, daß der EG-Binnenmarkt weitgehend vollendet sein wird, bevor eine österreichische EG-Mitgliedschaft verwirklicht ist.

Die sich bis zu einem EG-Beitritt abzeichnende längere Zeitspanne gibt Österreich die Gelegenheit, sich in umfassender Weise auf die zukünftigen Erfordernisse einzustellen. Eine erfolgreiche rechtzeitige Bewältigung dieser Aufgaben wird die Verhandlungsposition Österreichs und damit auch den Verhandlungserfolg maßgeblich bestimmen und kann größere Anpassungsprobleme verhindern. Viele der zu treffenden Maßnahmen sind aber nicht nur mit Blickrichtung auf die EG unumgänglich, sondern resultieren aus der allgemeinen Tendenz zu stärkerer Internationalisierung und Integration. Impulse in dieser Richtung gehen nicht nur von der EG aus, sondern auch von Organisationen, in denen Österreich bereits jetzt Mitglied ist (GATT, OECD, EFTA u.a.).

Diesen Appell richtet die Bundesregierung an alle, die für die Zukunft Österreichs Verantwortung tragen. In diesem Sinne begrüßt die Bundesregierung die in der Stellungnahme der Sozialpartner zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft, an

den Internationalisierungsbestrebungen und der Schaffung entsprechender dynamischer Rahmenbedingungen aktiv mitzuarbeiten. Sie wird die in diesem Zusammenhang von den Sozialpartnern vorgeschlagenen Maßnahmen in ihrer Integrationspolitik berücksichtigen, die Sozialpartner in entsprechender Weise beiziehen und in ihren Aktivitäten unterstützen.

#### 1. Multilaterale Schritte

Österreich wird auch weiterhin die von internationalen Wirtschaftsorganisationen ausgehenden Impulse aufnehmen und innerstaatlich umsetzen, auch dann, wenn es sich dabei um im rechtlichen Sinn nicht zwingende Bestimmungen handelt. Dies hat sowohl für die globale als auch die regionale Zusammenarbeit zu gelten. Österreich wird sich auch in Zukunft - unter Wahrung der berechtigten Interessen der Entwicklungsländer - an einer universellen Liberalisierung des wirtschaftlichen Verkehrs orientieren. Die von Österreich bei der "Uruguay-Runde" im Rahmen des GATT hinsichtlich des Zollabbaus gegenüber Entwicklungsländern bezogene Position sollte dafür beispielgebend sein. Sowohl im Rahmen des GATT und der OECD aber auch der EFTA rückt die Auseinandersetzung mit den öffentlichen Subventionen, die den internationalen Warenverkehr in wettbewerbsverzerrender Weise beeinflussen, immer mehr in den Vordergrund. Vor allem im Bereich der Agrarprodukte wird sich Österreich dem hier im wesentlichen vom GATT und der OECD ausgehenden Anpassungsdruck nicht entziehen können.

Es ist weiterhin im unmittelbaren Interesse Österreichs, die Zusammenarbeit sowohl innerhalb der EFTA als auch die EFTA-EG-Kooperation zu intensivieren. Österreich wird daher bis zu einem EG-Beitritt selbstverständlich konstruktiv und aktiv an den gemeinsamen Bemühungen der EFTA-Staaten im Rahmen des "follow-up" von Luxemburg mitarbeiten.

Darüber hinaus wird Österreich auch in Zukunft alle Möglichkeiten für eine gestaltende Mitarbeit in verschiedenen europäischen Spezialinstitutionen und Initiativen nützen, wie z.B. zur Vereinheitlichung der technischen Normen im Rahmen von CEN, CENELEC, CEPT und im Bereich der Hochtechnologiekoooperation im Rahmen von EUREKA.

## 2. Bilaterale Schritte

Vordringlichstes Problem, das Österreich und die EG in bilateralen Verhandlungen zu lösen haben, ist das Transitproblem. Von Österreich können weder die bisher in dieser Frage seitens der EG geäußerten Vorstellungen noch eine allfällige Junktimierung dieser Fragen mit einem EG-Beitritt Österreichs akzeptiert werden. Die Transitfrage ist ein Problem sui generis, für das getrennt und noch vor Beitrittsverhandlungen Lösungen gefunden werden müssen. Die Transitverhandlungen sind unter den Aspekten des Umwegtransits, der besonderen topographischen Gegebenheiten, der Verkehrssicherheit, der Umwelt und vor allem der Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung zu führen.

Wie bisher werden weitere bilaterale Schritte gegenüber der EG überall dort unternommen werden, wo Österreich auf Grund seiner internen Vorarbeiten geeignete Grundlagen für Vereinbarungen mit der Gemeinschaft getroffen hat (z.B. beim Produkthaftpflichtrecht).

### 3. Innerstaatliche Vorbereitung

#### 3.1 Wirtschaftspolitik

Die Bundesregierung wird gemäß den in der Regierungserklärung festgehaltenen wirtschaftspolitischen Grundsätzen ihren Beitrag zur schrittweisen Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen an jene der Europäischen Gemeinschaften leisten. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der indirekten Steuern und der wettbewerbsrelevanten Rechtsvorschriften sowie für die Förderungspolitik. Die Bundesregierung wird nach Maßgabe der Möglichkeiten alle zweckdienlichen Internationalisierungsbemühungen der österreichischen Wirtschaft unterstützen. Die Bemühungen um eine Budgetkonsolidierung müssen jedenfalls fortgesetzt werden.

#### 3.2 Forschungs- und Technologiepolitik

Konsequente Forschungs- und Technologieanstrengungen sind ein entscheidendes Element für die Sicherung des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft.

Die Bundesregierung wird im Sinne ihrer Regierungserklärung die Bemühungen um einen Ausbau der internationalen und im besonderen der europäischen Forschungs- und Technologiezusammenarbeit fördern. Die Umsetzung des Technologiepolitischen Konzeptes der Bundesregierung soll hierfür wichtige Impulse liefern und in Vorbereitung für eine erfolgreiche Teilnahme Österreichs an der Europäischen Technologiegemeinschaft erforderliche Anpassungen erleichtern. Dadurch soll die internationale Öffnung der österreichischen Forschung und Industrie erleichtert und die Umsetzung von Forschungsergebnissen in neue Produkte und Verfahren verbessert werden.

### 3.3 Sozialpolitik

In Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Sozialpartner wird die Bundesregierung einer aktiven Beschäftigungspolitik verpflichtet bleiben. Die durch eine zunehmende Integration zu erwartenden Wohlfahrtseffekte sind auch zur allgemeinen Hebung der Lebenshaltung und für den sozialen Fortschritt zu nützen. Dabei gilt der Grundsatz, daß im Abbau sozialer Standards kein geeignetes Mittel zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zu sehen ist. Ein soziales Europa wird eine der Zielrichtungen der österreichischen Integrationspolitik sein. Darüber hinaus wird darauf zu achten sein, daß im Zuge des Abbaus technischer Handelshemmnisse und der gegenseitigen Anerkennung von Produktnormen keine Aushöhlung der Schutzinteressen der Arbeitnehmer und der Verbraucher in Österreich erfolgt.

### 3.4 Bildungspolitik

Im künftigen EG-Binnenmarkt wird der Qualität der beruflichen Aus- und Weiterbildung besonderer Stellenwert zukommen.

Zur Nutzung der Chancen, die sich aus einer Teilnahme am Binnenmarkt für die österreichischen Staatsbürger ergeben, wird die Bundesregierung bemüht sein, bereits jetzt eine Einbindung Österreichs in die Arbeiten der EG zur Festlegung von Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise und zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, die eine Berufsausbildung abschließen, zu erreichen. Weiters wird Österreich um die Teilnahme an EG-Programmen zur Erhöhung der Mobilität der Studenten, Förderung der modernen Technologieausbildung, Verbesserung der Fremdsprachenausbildung sowie Ausbau des Jugendaustausches bemüht sein.

### 3.5 Umweltpolitik

Soweit Österreich im Vergleich zur EG weniger strenge Standards aufweist, wären diese schrittweise anzuheben. Die Bundesregierung sieht aber keine Notwendigkeit, strengere österreichische Vorschriften auf das niedrigere EG-Niveau abzusenken. Aufgrund der derzeitigen Bemühungen innerhalb der EG kann es durchaus auch in der EG in Zukunft zu strengeren Regelungen kommen. In einigen Bereichen wird es auch im Beitrittsfall zulässig sein, strengere nationale Vorschriften in Kraft zu lassen oder in Kraft zu setzen. Im Einklang mit den Sozialpartnern wäre auch darauf zu verweisen, daß eine anspruchsvolle und planvolle Umweltpolitik den Rahmen für die Entwicklung von Umwelttechnologien und Produkten bilden kann, wodurch für die österreichischen Unternehmen ein Wettbewerbsvorteil entstehen kann.

### 3.6 Landwirtschaftspolitik

Unabhängig von einem EG-Beitritt Österreichs und einer Übernahme der EG-Agrarmarktordnungen sind Anpassungen auf dem Agrarsektor volkswirtschaftlich notwendig, weshalb Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind. Die Bundesregierung unterstützt und verfolgt daher die von den Sozialpartnern in ihrer Stellungnahme vorgeschlagene Strategie zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Sicherung einer bäuerlich strukturierten flächendeckenden Land- und Forstwirtschaft. Die Bundesregierung wird auch bei Verhandlungen mit der EG ein besonderes Augenmerk auf die strukturellen Nachteile und die vielfältigen Funktionen der österreichischen Land- und Forstwirtschaft legen, insbesondere soll darauf geachtet werden, daß mit der Abgrenzung der benachteiligten Gebiete den geographischen und klimatischen Gegebenheiten Österreichs Rechnung getragen wird.

-100-

Dies ist durch das gesamte Agrarförderungssystem und dessen Dotierung zu beachten, insbesondere bei Direktzahlungen, Infrastrukturmaßnahmen, Investitions- und Vermarktungsförderung.

### 3.7. Sichtvermerks- und Asylpolitik

Im Sinne seiner humanitären Außenpolitik wird Österreich auch weiterhin seine international anerkannte Rolle insbesondere als Erstasylland wahrnehmen. Österreich verfolgt im Vergleich zu den EG-Staaten eine liberalere Sichtvermerkspolitik. Österreich wird daher Tendenzen, die auf eine restriktivere Politik in den EG-Staaten abzielen, wachsam verfolgen und darauf bedacht sein, negative Auswirkungen auf Österreich hintanzuhalten.

Österreich hat sich darum bemüht, im Rahmen des jeweils objektiv Möglichen für Freizügigkeit im Personenverkehr auch mit den ost- und südosteuropäischen Staaten einzutreten. Es hat daher die Visapflicht gegenüber mehreren dieser Staaten abgeschafft. Diese Freizügigkeit hat in den Augen der davon betroffenen ost- und südosteuropäischen Staaten einen hohen politischen und symbolischen Stellenwert. Sie ist aber auch im Sinne der in der KSZE immer wieder erhobenen Forderung nach liberalen Ein- und Ausreisebestimmungen, und sie liegt auch im unmittelbaren österreichischen Interesse.

Einerseits wird Österreich damit konfrontiert, daß die EG mit dem Wegfall der Binnengrenzen die Kontrolle an den Außengrenzen verstärken wird. Die EG könnte in diesem Zusammenhang von Österreich die Wiedereinführung der Visapflicht gegenüber ost- und südosteuropäischen Staaten verlangen. Es ist aber andererseits angesichts der derzeitigen Liberalisierungstendenzen in Osteuropa auch denkbar, daß in der EG selbst inzwischen

Entwicklungen im Verhältnis zu ost- und südosteuropäischen Staaten in Richtung einer Liberalisierung der Sichtvermerkspolitik eintreten.

Österreich ist bereit, mit der EG darin zusammenzuarbeiten, schädliche Auswirkungen hintanzuhalten, die sich aus seinen "offenen" Grenzen gegenüber dem Osten, etwa durch eine unerwünschte illegale Einwanderung in die EG, ergeben könnten. Ein Abgehen Österreichs von einer liberalen Visapolitik gegenüber ost- und südosteuropäischen Staaten läge aber nicht im gesamteuropäischen Interesse.



**Anlagen:**

**Anlage 1: "Föderalismus und EG: Bundesstaatliche Probleme und Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Neugestaltung des Verhältnisses Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften" (Stellungnahme der Arbeitsgruppe "EG-Föderalismus"; Beilage E)**

**Anlage 2: Beschlüsse der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. November 1987, 15. April 1988 und 25. November 1988 (Beilage J)**

**Anlage 3: "Österreich und die Europäische Integration" (Stellungnahme der Sozialpartner; Beilage K)**

**Studien:**

**Studie 1: "Verfassungsrechtliche Grundfragen eines österreichischen EG-Beitritts" (Untersuchung des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst; Beilage B)**

**Studie 2: "Mitgliedschaft Österreichs in den Europäischen Gemeinschaften und immerwährende Neutralität" (Untersuchung des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten-Völkerrechtsbüro; Beilage C)**

**Studie 3: "Antrag auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften: Rechtsfragen des Beitrittsverfahrens" (Studie des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst; Beilage A)**

**Studie 4: "Notwendige Maßnahmen der Beamtenausbildung in EG-Angelegenheiten" (Studie des Bundeskanzleramts-Verfassungsdienst; Beilage F)**

Studie 5: "Österreichische Option einer EG-Annäherung und ihre Folgen" (Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung; Beilage D)

Studie 6: "EG-Land- und Forstwirtschaft (1. und 2. Teilbericht)" (Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung; Beilage G)

Studie 7: "Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und der Freien Berufe in Österreich" (Expertenstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen; Beilage H)

Studie 8: "Budgetäre Auswirkungen eines allfälligen EG-Beitritts" (Studie des Bundesministeriums für Finanzen; Beilage I)

Aus verwaltungstechnischen Gründen entspricht die Reihenfolge der Beilagenbezeichnungen nicht der Reihenfolge der Anlagen und Studien.