

BUNDESKANZLERAMT
Verfassungsdienst
GZ 671.171/87-V/5/88

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDFRAGEN EINES ÖSTERREICHISCHEN
EG-BEITRITTES

	Seite
I. Einleitung	1
A. Allgemeines	1
B. Der supranationale Charakter der EG	2
C. Willensbildung im Rat: mögliche Majorisierung von Mitgliedstaaten?	2
D. Problemübersicht	3
II. Dauernde Neutralität und EG-Beitritt	5
A. Rechtsquellen	5
B. Rechte und Pflichten dauernd neutraler Staaten nach allgemeinem Völkerrecht	6
1. Allgemeine Pflichten Neutraler im Kriegsfall	7
2. Spezielle Pflichten dauernd Neutraler	8
C. Wirtschaftliche Neutralitätspflichten und EG-Beitritt	10
Allgemeines	10
Die bisherige Haltung Österreichs	10
Neutralitätsrelevante EG-Regelungen	14
1. Materielle Beschränkungen der Neutralität	14
a. Gemeinsame Handelspolitik	14
b. Gemeinsame Verkehrspolitik	17
c. Direkte Lenkung auf dem Kohle- und Stahlsektor	17
d. Versorgungsregelungen des EURATOM-Vertrages	18
e. Die Europäische Politische Zusammenarbeit	19
f. Teilnahme an der Europäischen Investitionsbank	19
2. Verfahrenstechnische Absicherung der Neutralität	20
Schutzklauseln	20
D. Mögliche Modalitäten eines neutralitätskonformen EG-Beitrittes	21
E. Neutralitätsbezogene praktische Konsequenzen eines EG-Beitritts	24
1. Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik	24
2. Grenzkontrollen und sonstige Warenverkehrskontrollen	24
3. Krisenvorsorge	26
4. Bilaterale Handelsverträge	27
III. Verpflichtungen nach dem Staatsvertrag und EG-Beitritt	27
A. Anschlußverbot und EG-Beitritt	27
B. Sonstige Verpflichtungen Österreichs nach dem Staatsvertrag	32
1. Probleme	32
2. Konsequenzen	34
IV. Grundprinzipien des B-VG und EG-Beitritt	36
A. Zum bundesstaatlichen Prinzip	36
B. Zum demokratischen Prinzip	38
C. Zum Prinzip der Gewaltentrennung	39
D. Zum rechtsstaatlichen Prinzip	41
E. Zum liberalen Prinzip und zu Fragen der Rechtskontrolle	42
F. Verfassungsrechtliche Verfahrensaspekte; Gesamtänderung der Bundesverfassung und Erfordernis einer Volksabstimmung?	45
1. Zustimmung des Bundesrates	45
2. Volksabstimmung	45
3. Keine Transformation nach Art. 9 Abs. 2 B-VG	48
V. Kurzfassung	49

I. Einleitung

- A. Die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Aspekte eines österreichischen EG-Beitritts hängt wesentlich davon ab, welche Bereiche staatlichen Handelns davon betroffen wären (inhaltliche Dimension) und welche Möglichkeiten der Einflußnahme Österreich im Rahmen des EG-Willensbildungsprozesses zukämen (organisatorisch-strukturelle Dimension). Diesbezüglich ist zunächst allgemein folgendes festzuhalten:

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 (nähere Ausführungen hiezu enthält der Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe für Europäische Integration, der Anfang Juli der Bundesregierung vorgelegt wurde). Darüberhinaus 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 (z.B. Ausländerwahlrecht).

In Österreich wären von dieser Entwicklung die Gesetzgebung und die Vollziehung sowohl des Bundes als auch der Länder betroffen (siehe Pkt. IV). 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, also einschränken, (EG-Richtlinien), teils völlig ersetzen, also ausschalten (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

- 2 -

(EG-Kommission, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften). Hervorzuheben ist, daß auch "Regierungsakte" Oberster Organe der Vollziehung davon betroffen wären.

B. Der supranationale Charakter der EG

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 Rechtshandlungen 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.

C. Willensbildung im Rat: mögliche Majorisierung von Mitgliedstaaten?

1. Es trifft zwar zu, daß - entsprechend dem "Luxemburger Kompromiß" vom 29. Jänner 1966 - bei allen Beschlüssen des EG-Rates, die "wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner" berühren, ein Konsens angestrebt werden soll und bis vor kurzem in der überwiegenden Zahl der Fälle auch tatsächlich einstimmige Entscheidungen getroffen wurden; diese Erklärung ist jedoch rechtlich nicht bindend (siehe Punkt 3).

- 3 -

2. In den EG weicht allerdings die rechtlich bindende, normative Verfassung mitunter erheblich von der tatsächlich geübten Praxis ("Realverfassung") ab: Bis zur Verabschiedung der großen EG-Rechtsreform (Einheitliche Europäische Akte) war das Einstimmigkeitsprinzip der Regelfall. Seit 1986 wird im EG-Rat jedoch vermehrt abgestimmt (bis dahin werden Beschlüsse ohne Abstimmung im Konsensweg gefaßt).

Vieles deutet darauf hin, daß die Praxis weiterhin - von Ausnahmefällen der bloßen "Obstruktion" durch einzelne Mitgliedstaaten abgesehen - dann am Einstimmigkeitsprinzip festhalten wird, wenn ein Mitgliedstaat vitale Interessen geltend macht.

3. Eine rechtlich bindende Grundlage für diese Praxis besteht jedoch nicht: Einerseits enthält selbst der "Luxemburger Kompromiß" - sieht man von der Äußerung Frankreichs ab, die ein absolutes Einstimmigkeitsgebot bei sehr wichtigen Interessen vertritt - nur eine bloße Bemühungserklärung zu gemeinsamer Lösungssuche während eines angemessenen Zeitraumes. Andererseits weist die ausdrückliche Rechtsentwicklung des zwingenden Gemeinschaftsrechts in die entgegengesetzte Richtung: Die bisher wichtigste Ergänzung der EG-Verträge, nämlich die Einheitliche Europäische Akte (in Kraft seit dem 1. Juli 1987, ABl. L 169/29), hat ausdrücklich den EG-Rat mit einer Beschlußbefugnis durch qualifizierte Mehrheit (gewogene Stimmen) in zahlreichen wichtigen Angelegenheiten ausgestattet.

D. Problemübersicht

1. Ein EG-Beitritt hätte für das österreichische Verfassungsrecht zum Teil einschneidende Konsequenzen sowohl materieller als auch formeller Art, und zwar aus den folgenden Gründen: In materieller Hinsicht unterscheidet

- 4 -

sich die rechtliche Grundordnung der Europäischen Gemeinschaften vom österreichischen Verfassungsrecht insbesondere in der inhaltlichen Ausgestaltung verschiedener Grundrechte. Die Übernahme der EG-Rechtsordnung könnte diesbezüglich eine Modifikation materieller Regelungen des österreichischen Verfassungsrechts bedingen. Aber auch in formeller Hinsicht bestehen zum Teil deutliche Unterschiede. Vor allem würde die mit einem EG-Beitritt verbundene Aufgabe staatseigener Hoheitskompetenzen und im Zusammenhang damit die Bindung an - zum Teil unmittelbar für den Rechtsunterworfenen wirksame - Hoheitsakte supranationaler Organe verschiedene Bereiche des österreichischen Bundesverfassungsrechts berühren. So wirft der Gedanke eines EG-Beitritts Österreichs unter anderem Fragen im Zusammenhang mit der verfassungsgesetzlich verankerten immerwährenden Neutralität Österreichs auf; ferner werden durch die Verlagerung innerstaatlicher Hoheitsrechte in den Bereich der EG einzelne Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, etwa das demokratische Prinzip, das bundesstaatliche Prinzip, das gewaltentrennende Prinzip und das rechtsstaatliche Prinzip berührt. Im Zusammenhang mit dem rechtsstaatlichen Prinzip sowie mit dem liberalen Prinzip können sich überdies Fragen der Rechtskontrolle stellen.

Unabhängig davon bilden auch das Anschlußverbot und andere Verpflichtungen nach dem Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. Nr. 152/1955, (im folgenden als "Staatsvertrag" bezeichnet) einen Anknüpfungspunkt für verfassungsrechtliche Überlegungen im Zusammenhang mit einem österreichischen EG-Beitritt.

2. Ihrem unterschiedlichen Rechtscharakter entsprechend sind bei solchen Erwägungen verfassungsrechtliche Rechtsvorschriften mit völkerrechtlichen Implikationen von Verfassungsvorschriften mit genuin innerstaatlichem

Charakter zu unterscheiden. Während Probleme, die sich auf Grund verfassungsrechtlicher Vorschriften mit genuin innerstaatlichem Charakter ergeben, letztlich im Zuge einer innerstaatlichen Willensbildung (einschließlich Volksabstimmung, siehe unten) ausgeräumt werden könnten, stehen völkerrechtliche Bindungen wegen der gegenüber den anderen Völkerrechtssubjekten entfalteten Wirkung grundsätzlich nicht zur Disposition nationaler Organe. Derartige verfassungsrechtliche Regelungen mit völkerrechtlichem Bezug sind vor allem das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl.Nr. 211/1955 (im folgenden: "Neutralitätsgesetz") und der Staatsvertrag.

II. Dauernde Neutralität und EG-Beitritt

A. Rechtsquellen:

Art. I des Neutralitätsgesetzes lautet:

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

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

Das Neutralitätsgesetz verpflichtet die Organe des Staates, also der Gesetzgebung und der Vollziehung, sich gemäß den Regeln des völkerrechtlichen Neutralitätsrechtes zu verhalten.

Das Neutralitätsgesetz wurde im Anschluß an seine Erlassung allen Staaten notifiziert, mit denen Österreich zum damaligen Zeitpunkt diplomatische Beziehungen unterhielt.

- 6 -

Diese Erklärung wurde durchwegs widerspruchslos, teils stillschweigend, teils ausdrücklich zur Kenntnis genommen. Dadurch wurde nach herrschender Auffassung der Neutralitätsstatus Österreichs als immerwährend neutraler Staat auch völkerrechtlich verbindlich. Entsprechend diesem Vorgang und der impliziten Verweisung auf die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln ist die staatsrechtlich (verfassungsgesetzlich) normierte Neutralität somit inhaltlich identisch mit dem völkerrechtlichen Neutralitätsverhältnis. Die Frage der Zulässigkeit einer die Neutralität Österreichs berührenden Maßnahme ist daher sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich bedeutsam.

Im völkerrechtlichen Sinne ist der oben erwähnte Vorgang im Zusammenhang mit dem Neutralitätsgesetz als völkerrechtlicher Akt zu qualifizieren, der ein "multilaterales Verpflichtungsverhältnis" begründet.

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. Dieses Memorandum ist daher für die Auslegung der österreichischen Neutralität rechtlich nicht relevant, die darin enthaltene Bezugnahme auf die Neutralität der Schweiz bewirkt folglich keine rechtliche Bindung für Österreich.

B. Rechte und Pflichten dauernd neutraler Staaten nach allgemeinem Völkerrecht:

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. Neben der Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen und die Neutralität bzw. die Unabhängigkeit zu verteidigen, hat ein dauernd neutraler Staat auch die sogenannten sekundären Pflichten oder "Vorwirkungen" der dauernden Neutralität wahrzunehmen.

1) Allgemeine Pflichten Neutraler im Kriegsfall:

Einen neutralen Staat treffen vor allem die folgenden Pflichten im Kriegsfall:

a) Abwehrlpflicht

Die Pflicht, zu verhindern, daß das Staatsgebiet einschließlich des Luftraumes und seiner Gewässer von den Kriegführenden in irgendeiner Weise benützt wird (Art. 5 Abs. 1 V. Haager Übereinkommen).

b) Abstinenzpflicht

Die Pflicht, sich jeder Unterstützung der Kriegführenden zu enthalten: Der neutrale Staat darf ihnen aus seinen Beständen kein Kriegsmaterial liefern, noch darf er Anleihen für Kriegszwecke gewähren (Art. 6 XIII. Haager Übereinkommen; Völkergewohnheitsrecht).

c) Paritätspflicht (Pflicht zur Unparteilichkeit bzw. zur Gleichbehandlung)

oo Die Pflicht, sowohl die völkerrechtlichen Neutralitätsnormen als auch damit zusammenhängende innerstaatliche Regelungen gegenüber allen Kriegführenden gemäß Art. 9 Abs. 1 V. Haager Abkommen gleichmäßig und ohne Diskriminierung anzuwenden; ferner die Pflicht, diese

- 8 -

Durchführungsregeln im Laufe eines Krieges grundsätzlich nicht zu ändern, es sei denn, daß die Erfahrungen eine Änderung als notwendig zur Wahrung der eigenen Rechte erweisen würden (Abs. 6 der Präambel des XIII. Haager Abkommens).

- oo Die Pflicht, die Kriegführenden in Bezug auf Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial sowie in Bezug auf Telekommunikationseinrichtungen gleich zu behandeln (Präambel des XIII. Haager Abkommens).
- oo Darüber hinaus vertritt ein Teil der Lehre die Auffassung, daß die Pflicht bestehe, dort wo das Neutralitätsrecht keine absoluten Verbote vorsieht, also im nichtmilitärischen Bereich, etwaige Maßnahmen (z.B. Embargos) auf alle Kriegsparteien gleichmäßig anzuwenden (Völkergewohnheitsrecht; vgl. Neuhold, Hummer, Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts Rz 2312).

2) Spezielle Pflichten dauernd Neutraler:

Als "Vorwirkungen" der immerwährenden Neutralität ergeben sich nach herrschender Lehre für einen dauernd neutralen Staat (zusätzlich zu den unter Pkt. 1) genannten Pflichten) auch in Friedenszeiten Pflichten in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Es sind dies:

- 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.

Darüber hinaus ist der dauernd neutrale Staat bei seinen Wirtschaftsbeziehungen zur Wahrung einer ausgewogenen Interdependenz verpflichtet. Aus diesem Grund darf ein immerwährend neutraler Staat schon in Friedenszeiten keine wirtschaftlichen Bindungen eingehen, die es ihm im Kriegsfall unmöglich machen würden, diese Verpflichtung zu beachten.

Überdies wird regelmäßig davon auszugehen sein, daß immerwährend neutrale Staaten schon in Friedenszeiten Vorkehrungen für die innerstaatliche Sicherung der in Kriegszeiten notwendigen wirtschaftlichen Mindestversorgung zu treffen haben.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang also, daß die Völkerrechtslehre zwischen Staatshandeln im Bereich des Neutralitätsrechts, das ist jener Bereich, in dem der dauernd neutrale Staat den zwingenden völkerrechtlichen Neutralitätspflichten unterliegt, und der sogenannten Neutralitätspolitik unterscheidet, d.i. staatliches Verhalten, das zwar nicht durch zwingendes Neutralitätsrecht geregelt ist, aber dennoch auf die Neutralität einen Einfluß ausübt. Neutralitätspolitik sind somit jene staatlichen Handlungen, die unter Ausscheidung aller schon durch das Neutralitätsrecht gebotenen Maßnahmen eine Absicherung des Neutralitätsstatus des dauernd neutralen Staates zum Ziel haben. Anders als das Neutralitätsrecht steht die

- 10 -

Neutralitätspolitik prinzipiell im freien Ermessen der dauernd neutralen Staaten. Dieses Ermessen findet jedoch seine Grenzen in dem durch die Ziele und Inhalte des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts fixierten Rahmen.

C. Wirtschaftliche Neutralitätspflichten und EG-Beitritt

Allgemeines

Nach herrschender Lehre gibt es auch für einen dauernd neutralen Staat keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität. Es besteht aber Übereinstimmung darüber, daß ein dauernd neutraler Staat keine wirtschaftlichen Bindungen eingehen darf, die es ihm im Kriegsfall unmöglich machen würden, die wirtschaftspolitisch relevanten Pflichten der "temporären" Neutralität zu erfüllen. Diese ergeben sich vor allem aus Art. 9 des V. Haager Übereinkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges, der insbesondere einseitige Ausfuhr- oder Durchfuhrverbote für private Kriegslieferungen untersagt (Gleichbehandlungsgebot). Darüber hinaus darf die Außenhandelspolitik eines immerwährend Neutralen nicht darauf hinzielen, einen Kriegsteil bewußt zu begünstigen, da ein solches Verhalten einen Ermessensmißbrauch begründen würde. In diesem Sinne könnte u.U. auch ein diskriminierendes Einfuhrverbot bloß gegenüber einem Teil der kriegführenden Parteien unzulässig sein.

Die bisherige Haltung Österreichs

In Anlehnung an das Schweizer Verständnis des Neutralitätsrechts wurde in der Vergangenheit daraus die Auffassung abgeleitet, ein EG-Beitritt impliziere wirtschaftliche Bindungen der oben bezeichneten Art und sei daher für einen dauernd neutralen Staat neutralitätsrechtlich unzulässig.

- 11 -

Dabei wurde von dem Umstand ausgegangen, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften durch Mehrheitsbeschlüsse, die für alle Mitgliedstaaten bindend wären, im Falle eines bewaffneten Konfliktes einseitige Aus-, Ein- und Durchfuhrverbote gegenüber einer kriegführenden Partei erlassen könnte. Das Gleichbehandlungsgebot (siehe oben) würde einen neutralen Staat jedoch zur gleichmäßigen Behandlung aller kriegführenden Parteien zwingen. Damit sei aber die Konsequenz verbunden, daß Österreich als EG-Mitglied in einem solchen Fall entweder die beschlossene Maßnahme auf alle Kriegführenden anzuwenden hätte oder den Ratsbeschluß nicht befolgen dürfte. In beiden Fällen läge - so die Annahme - eine Verletzung zwingenden EG-Rechts vor.

Aus Anlaß der Aufnahme von Gesprächen über ein "Arrangement" mit der EWG haben die neutralen Staaten Österreich, Schweden und Schweiz um die Jahreswende 1962/63 zur vorbeugenden Wahrung der Neutralität und Unabhängigkeit (sekundäre Neutralitätspflichten) schon in Friedenszeiten hinsichtlich einer wirtschaftlichen Integration Europas gemeinsam drei Schwerpunkte herausgestrichen:

1. Die dauernd neutralen Staaten müßten die Möglichkeit behalten, mit dritten Staaten auch selbständige wirtschaftliche Beziehungen aufrecht zu erhalten.
2. Sie müßten das Recht haben, im Falle eines unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes den Vertrag teilweise oder ganz zu suspendieren oder zu kündigen. Es müßte ihnen dieses Recht auch sonst zustehen, wenn es ihnen zur Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität unerläßlich erscheint.
3. Schließlich müßte es diesen Staaten gestattet sein, schon in Friedenszeiten Vorkehrungen für eine Versorgung in Kriegszeiten zu treffen.

- 12 -

Aus heutiger Sicht ist dazu folgendes zu bemerken: Diese drei Punkte sind gewiß geeignet, den Pflichten eines dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten zu entsprechen. Es erscheint allerdings fraglich, ob alle in diesen Punkten angesprochenen Rechte für die Aufrechterhaltung der Neutralität im Kriegsfall unerlässlich sind. Dies umso mehr, als - wie eine erste Durchsicht des "Berichtes über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozeß" vom 24. August 1988 ergibt - , offensichtlich auch die Schweiz nunmehr eine weniger rigide Haltung einnimmt. Im einzelnen ist dazu folgendes zu bemerken:

Zu Pkt. 1:

Dieser These läßt sich folgendes entgegenhalten: Aus neutralitätsrechtlicher Sicht wäre es ausreichend, wenn der neutrale Staat im Kriegsfall den notwendigen handelspolitischen Freiraum zur Wahrung des Gleichbehandlungsgebotes gegenüber allen Kriegsteilnehmern erhält. Dagegen wäre die Annahme, eine dauernde handelspolitische Autonomie gegenüber Drittstaaten sei ein neutralitätsrechtliches Gebot, nicht zwingend. Somit handelt es sich aber dabei nicht um eine Frage der neutralitätsrechtlichen Zulässigkeit im Sinne von Vorauswirkungen neutralitätsrechtlicher Pflichten, die den dauernd Neutralen treffen, sondern vielmehr um eine besondere neutralitätspolitische Vorsichtsmaßnahme auf der Grundlage eines dem völkerrechtlichen Neutralitätsstatus nicht in diesem Ausmaß innewohnenden Selbständigkeitsdenkens. Für Österreich besteht jedoch - wie oben dargelegt (s. Pkt. A), soweit das Neutralitätsgesetz nichts anderes bestimmt - keine Verpflichtung zu diesem (schon für Friedenszeiten besonders autonomiebezogenen) spezifischen Neutralitätsverständnis.

Zu Pkt. 2:

Die Möglichkeit der Neutralitätswahrung könnte im Fall eines unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konflikts dadurch verwirklicht werden, daß nicht neutralitätskonforme EG-Vorschriften für den Neutralen ausgesetzt werden.

Zu Pkt. 3:

Auch die Möglichkeit, zur Wahrung einer ausgewogenen Interdependenz der wirtschaftlichen Beziehungen für den Kriegsfall in dem hierfür erforderlichen Mindestausmaß schon in Friedenszeiten vorsorgliche Maßnahmen zu treffen, muß dem dauernd Neutralen unbenommen bleiben (vgl. auch Art. 9a B-VG).

Optionen der Binnenmarktteilnahme

Für eine Teilnahme Österreichs am gemeinsamen Binnenmarkt der Europäischen Gemeinschaften kommen verschiedene Vorgangsweisen in Betracht [diese werden zum Teil bereits im Bericht der Arbeitsgruppe für Europäische Integration an die Bundesregierung näher beschrieben]:

1. Autonomer "Nachvollzug" des EG-Rechts in Verbindung mit bilateralen, bereichsbezogenen Anerkennungsabkommen zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften ("Bilateraler Ansatz").
2. EFTA-weite Schaffung einer der EG-Rechtsslage vergleichbaren Rechtsslage durch eigene (EFTA-interne) Konventionen in ausgewählten Sachbereichen in Verbindung mit "Brückenschlags"-Vereinbarungen mit den Europäischen Gemeinschaften über bereichsspezifische wechselseitige Anerkennung ("Multilateraler Ansatz").

- 14 -

3. EG-Beitritt

Neutralitätsrelevante Probleme ergeben sich nur bei jenen Lösungsvarianten, in denen im Kriegsfall die Wahrung der völkerrechtlichen Neutralitätspflichten mangels hinreichender eigenständiger Handlungsfähigkeit nicht gewährleistet erschiene. Dies trifft vor allem auf die Variante einer EG-Mitgliedschaft und hier insbesondere auf bestimmte Sachbereiche zu. Allerdings enthält der EWG-Vertrag selbst in verfahrenstechnischer Hinsicht verschiedene Schutzklauseln, deren Handhabung es einem Neutralen grundsätzlich ermöglichen könnte, im Kriegsfall neutralitätsrechtlich gebotene Maßnahmen zu ergreifen. Die verfahrensmäßige Absicherung dieser Schutzklauseln (Art. 225 EWG-Vertrag) ist freilich nicht unproblematisch (siehe unten).

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

Neutralitätsrelevante EG-Regelungen

1. Materielle Beschränkungen der Neutralität

a) 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.

- 15 -

Tatsächlich hat die EWG in der Vergangenheit wiederholt etwa ein Handelsembargo gegen bestimmte Staaten verhängt. Zum Beispiel erfolgte 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" eine derartige Maßnahme. Die Verhängung eines Handelsembargos muß nun nicht in jedem Fall neutralitätswidrig sein (z.B. Süd-Afrika-Embargo). 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 bedeuten.

Im Hinblick darauf wäre eine Mitwirkung neutraler Staaten an solchen Maßnahmen - auch wenn sie mit dem EWG-Vertrag vereinbar sein sollten - mit deren völkerrechtlichem Status im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot schwer zu vereinbaren. Überdies müßte gegenüber kriegführenden Mitgliedstaaten in dem durch die Neutralitätspflichten gebotenen Rahmen (siehe oben Pkt. B 2 lit. e) eine Außenhandelskontrolle in demselben Ausmaß eingeführt werden, wie sie für den Kriegsgegner gilt.

Hinsichtlich EG-rechtlicher Ausfuhrbeschränkungen ist im vorliegenden Zusammenhang die Verordnung des Rates Nr. 2603/69/EWG vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (ABl Nr. L 324, S 25) idF der Verordnung Nr. 1934/82/EWG vom 12. Juli 1982 (ABl. Nr. L 211, S 1) zu erwähnen. Darin (Art. 10) sind einige neutralitätsrelevante Waren (insb. Erdöl und Erdölprodukte) von einer Ausfuhrbeschränkung erfaßt. Überdies werden die Kommission (Art. 6) bzw. der Rat (Art. 7) im Bedarfsfall zur Erlassung krisenbedingter Ausfuhrbeschränkungen ermächtigt. (Vgl. diesbezüglich

- 16 -

jedoch auch die - Österreich und die meisten EG-Mitgliedstaaten gleichermaßen erfassenden - Verpflichtungen nach dem IEP-Übereinkommen.)

Nicht von ungefähr hat der überwiegende Teil der Lehre bisher den Standpunkt vertreten, daß einem dauernd neutralen Staat eine Vollmitgliedschaft in der EWG aus neutralitätsrechtlichen Gründen nicht möglich wäre. Würde etwa in einem Fall, in dem Mitgliedstaaten an einem Krieg teilnehmen, aus Gründen der Neutralität, ein beiderseitiges Embargo erlassen, dann wäre dies wohl ein Verstoß gegen den EWG-Vertrag, nämlich eine Verletzung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes.

Dagegen ließe sich freilich einwenden, daß - abgesehen von den genannten Fällen eines Handelsembargos in Kriegszeiten - die Möglichkeit einer selbständigen Außenhandelspolitik neutralitätsrechtlich nicht unbedingt geboten erscheint.

Dazu kommt noch die folgende Erwägung:

Betrachtet man die österreichische Neutralität als ein besonderes Instrument zur Erhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit, was durch die Politik Österreichs seit langem belegt wird, so könnte neben Art. 223 Abs. 1 b) EWG-Vertrag, der sich auf die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial und den Handel damit bezieht, für umfassende neutralitätsrechtlich gebotene Maßnahmen im Kriegsfall auch eine Berufung auf Art. 224 des EWG-Vertrages in Betracht kommen (siehe unten). Damit könnten für einen neutralen Mitgliedstaat einseitige Maßnahmen, die neutralitätspolitisch erforderlich scheinen, EG-rechtlich zulässig werden.

Dementsprechend sollte im Zusammenhang mit einem allfälligen EG-Beitritt auch ausdrücklich darauf

- 17 -

hingewiesen werden, daß die österreichische Neutralität dazu bestimmt ist, der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit im Sinne des Art. 224 des EWG-Vertrages zu dienen.

b) 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 Durchführung 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. Wenn dieser Fall aber dennoch eintreten sollte, so könnte im Wege des Aussetzens nicht neutralitätskonformer EG-Vorschriften für den Neutralen die Wahrung der Neutralität ermöglicht werden.

c) 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 das aus dem Neutralitätsstatus folgende neutralitätsrechtliche Gebot zur Gleichbehandlung und zur Selbstversorgung beeinträchtigen. [Allenfalls-ließe sich

- 18 -

diesbezüglich mit dem Präzedenzfall der Mitgliedschaft Österreichs in der Internationalen Energieagentur argumentieren, weil auch diesfalls die (supranationale) Verfügung über nationale Vorräte zugunsten Dritter vorgesehen ist.] Die Bindung der österreichischen Politik im Rahmen des EGKS-Vertrages könnte eine neutralitätsrechtlich allenfalls gebotene Lockerung des Verhältnisses zur EGKS im Kriegsfall aber praktisch unmöglich machen. Eine die österreichische Neutralität berücksichtigende vertragliche Regelung bzw. österreichische Erklärung aus Anlaß des Beitritts müßte daher - ausdrücklich oder erschließbar - auch diese Regelungen erfassen.

d) Versorgungsregelungen des EURATOM-Vertrages:

Nicht außer Betracht bleiben darf ferner der Vertrag zur Gründung der europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM), insbesondere dessen Artikel 52 bis 76. Auch nach diesem Vertrag bestehen zum Teil weitreichende hoheitliche Entscheidungsbefugnisse supranationaler Organe. 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 Ausfuhren 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 - jedoch nicht in demselben Ausmaß bedeutsam sein, wie beispielsweise für die Schweiz. Auch die besonders weitreichenden Rechte der Kommission im Zusammenhang mit dem EURATOM-Vertrag (bis hin zu Zwangsmaßnahmen: Art. 83 EURATOM-Vertrag) sind zu erwähnen. Hinsichtlich der dargelegten Regelungen des EURATOM-Vertrages müßte daher völkerrechtlich die Möglichkeit einer Wahrung der österreichischen Neutralität sichergestellt werden.

e) Die Europäische Politische Zusammenarbeit:

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 Mitgliedsstaaten könnte als Schranke für die Ausübung einer selbständigen Neutralitätspolitik durch Österreich angesehen werden. Ein neutralitätsrechtliches Problem würde sich daraus nicht ergeben. Allerdings könnte Österreich eine allfällige künftige Entwicklung der EG zu einer bindenden EG-Außenpolitik mit Mehrheitsentscheidungen oder gar zu einer Verteidigungsgemeinschaft keinesfalls mitvollziehen. Schließlich ist hier auf die aus Anlaß der Ratifikation der EEA abgegebene, unwidersprochen gebliebene Erklärung der Republik Irland zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit hinzuweisen.

f) 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.

- 20 -

Ähnliche Probleme könnten sich auch im Zusammenhang mit einer Darlehensgewährung im Rahmen des Europäischen Währungssystems ergeben. Sie wären in gleicher Weise zu beurteilen.

2. Verfahrenstechnische Absicherung der Neutralität/Schutz-
klauseln:

Hinsichtlich der Erzeugung von und des Handels mit Kriegsmaterial bietet Art. 223 Abs. 1 lit.b in Verbindung mit der diesbezüglichen, vom Rat erlassenen Warenliste eine (freilich nur partielle) Garantie für die Möglichkeit der Aufrechterhaltung einer bewaffneten 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 des österreichischen Neutralitätsstatus im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften ist jedoch die diesbezüglich zentrale Bestimmung des Art. 224 des EWG-Vertrages. Diese Bestimmung lautet:

"Art. 224 [Gemeinsames Vorgehen bei Beeinträchtigung des Marktes durch innerstaatliche Störungen]

Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat."

Abgesehen von der Erwähnung des Kriegesfalles bzw. der Kriegsgefahr erscheint für Österreich vor allem maßgeblich, daß die österreichische Neutralität im Lichte des allgemeinen Völkerrechts jedenfalls eine

- 21 -

Verpflichtung darstellt, die Österreich im Hinblick auf die 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 könnte eine derartige Vorgangsweise im Lichte des Art. 224 des EWG-Vertrages zulässig sein.

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

In verfahrenstechnischer Hinsicht ist folgendes hervorzuheben: Für den Fall von Wettbewerbsverfälschungen durch Maßnahmen aufgrund der Art. 223 und 224 besteht eine Verpflichtung zu Konsultationen mit der EG-Kommission betreffend eine Anpassung der ergriffenen Maßnahmen an die Vorschriften des EWG-Vertrags.

Vor allem aber können die EG-Kommission sowie jeder EG-Mitgliedsstaat den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit der Behauptung anrufen, daß Österreich die in den Art. 223 und 224 vorgesehenen Befugnisse mißbraucht.

D. Mögliche Modalitäten eines EG-Beitrittes unter Wahrung der Neutralität:

- 1.a) Aus dem Gesagten ergibt sich folgendes: Eine ausdrückliche Regelung im Beitrittsvertrag oder eine aus Anlaß der

- 22 -

Unterzeichnung abgegebene, völkerrechtlich beide Teile bindende, Erklärung Österreichs mit Bezugnahme auf dessen immerwährende Neutralität als maßgebliche Voraussetzung einer EG-Mitgliedschaft müßte das Ziel von Beitrittsverhandlungen sein.

- b) Der Zweck einer derartigen neutralitätsbezogenen Regelung bzw. Erklärung müßte es vor allem sein, zu erreichen, daß Österreich zur Wahrung seiner Neutralität von der Verpflichtung zur Befolgung nicht neutralitätskonformer EG-Vorschriften ausgenommen wird.

Besonders hervorzuheben ist, daß dem österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz mit Novelle BGBl. 1975/368 ein Art. 9a eingefügt wurde, wonach sich Österreich zur umfassenden Landesverteidigung bekennt. Absatz 2 dieses Artikels bezeichnet ausdrücklich die wirtschaftliche Landesverteidigung als einen Teilbereich der umfassenden Landesverteidigung. Daraus ist zu schließen, daß von Verfassungs wegen eine Verpflichtung besteht, auch in Friedenszeiten Vorsorge für die wirtschaftliche Versorgung in Kriegszeiten zu treffen. Daher wären die diesbezüglich von Österreich vorgesehenen innerstaatlichen Vorschriften und Maßnahmen den EG vor Vertragsabschluß mitzuteilen (siehe hiezu Pkt. E).

- c) Erforderlich wäre ferner eine ausdrückliche interpretative Bezugnahme Österreichs auf EG-rechtliche Schutzklauseln (siehe oben), zumindest aber auf Art. 224 des EWG-Vertrages. Entweder in der sogenannten Beitrittsakte (Beitrittsvertrag) selbst oder in einer in unmittelbarem Zusammenhang damit stehenden bindenden völkerrechtlichen Erklärung sollte auf folgendes hingewiesen werden: Die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs sind im Sinne des Art. 224 EWG-Vertrag als "Verpflichtungen" anzusehen, die Österreich "im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat".

2. Selbst wenn man der Meinung ist, die in den EG-Verträgen vielfach vorgesehenen Bindungen der Außenpolitik und 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, bleibt doch folgendes zentrales Problem:

Sofern die anderen EG-Mitgliedstaaten Österreichs Interpretation seines Verhaltens als neutralitätsrechtlich bedingt nicht teilen, können nach den EG-Verträgen sowohl die Kommission als auch jeder der anderen Mitgliedstaaten den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zur Entscheidung anrufen. Damit aber wird letztlich diesem supranationalen Organ die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Maßnahmen auf Grund der österreichischen Neutralität eingeräumt.

Die letzte Entscheidung über eine Zulässigkeit der von Österreich wegen seiner Neutralitätsverpflichtung ergriffenen Maßnahmen würde somit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg obliegen. Damit würde sich Österreich aber der abschließenden eigenständigen Beurteilung seiner neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen begeben. Diese Problematik läßt sich mit folgender Argumentation relativieren, nicht aber völlig ausräumen:

Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wäre verpflichtet, die Zulässigkeit österreichischer Maßnahmen am österreichischen Neutralitätsstatus zu messen und hiebei die für Österreichs Neutralität maßgeblichen völkerrechtlichen Vorschriften als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Ebenso muß davon ausgegangen werden, daß derartige österreichische Maßnahmen gemäß Art. 223 Abs. 1 lit.b und Art. 224 des EWG-Vertrages recte und nicht in

- 24 -

völkerrechtswidriger Weise bloß vorgeltlich Österreichs neutralitätsrechtliche Verpflichtungen gestützt werden.

E. Neutralitätsbezogene praktische Konsequenzen eines EG-Beitritts:

1. Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik

Ein EG-Beitritt Österreichs könnte eine Änderung wesentlicher Komponenten der bisherigen österreichischen Neutralitätspolitik mit sich bringen. Daher müßte Vorsorge dafür getroffen werden, die Glaubwürdigkeit der österreichischen Neutralitätspolitik sicherzustellen.

2. Grenzkontrollen und sonstige Warenverkehrskontrollen

Zunächst müßte für den Kriegsfall ein flexibles System zur Wiedereinführung oder Aufrechterhaltung (partieller oder vollständiger) Grenzkontrollen gegenüber den Europäischen Gemeinschaften vorgesehen werden. Dies gilt insbesondere auch für die Handhabung des Kriegsmaterialgesetzes. Daß dies keinen Bruch des EG-Systems bedeuten muß, ergibt sich aus Art. 223 Abs. 1 lit.b des EWG-Vertrages: Diese Bestimmung ermächtigt EG-Mitgliedsstaaten, "Maßnahmen" hinsichtlich der Erzeugung und des Handels mit Kriegsmaterial zu ergreifen. Auch ein System von Ein- und Ausfuhrkontrollen an den EG-Binnengrenzen wird diesbezüglich - entsprechend dieser EG-rechtlichen Bestimmung - jedenfalls zulässig und daher EG-rechtskonform sein.

Für Österreich bedeutet dies folgendes:

- a) Die Notwendigkeit, laufende Kriegsmaterialkontrollen in Friedenszeiten auf das in der Verordnung des Rates zu Art. 223 Abs. 1 lit.b des EWG-Vertrages vorgesehene Ausmaß einzuschränken (Anpassung der Warenliste) oder eine entsprechende Klarstellung aus Anlaß des Beitritts vorzunehmen.

- 25 -

- b) Die Notwendigkeit, im Kriegsfall bloß gegen einen Teil der Kriegführenden gerichtete Exportembargos nicht mitvollziehen zu müssen (keine Maßnahmen erforderlich). Dies erscheint - insbesondere bei Kriegsteilnahme eines EG-Mitgliedstaates - der einzig gangbare Weg, wenn besondere Regelungen betreffend den Handel mit einzelnen EG-Staaten bei vollendetem Binnenmarkt ausgeschlossen sind; neutralitätsrechtlich gebotene, gleichmäßige Maßnahmen gegen alle Kriegsteilnehmer kämen somit nicht in Betracht, weshalb auf Sanktionen gegenüber allen Kriegsparteien verzichtet werden müßte.
- c) Im Fall eines Importembargos (vgl. oben, Abschnitt B, Pkt. 1, letzte Untergliederung) ergeben sich hingegen erhebliche technische Probleme: Aus den bereits unter b) genannten Gründen sollte Österreich zur Teilnahme an einem Importembargo der Europäischen Gemeinschaften, das bloß gegenüber einem Teil der kriegführenden Parteien verhängt wird, nicht verpflichtet sein. Eine spezielle Grenzkontrolle Österreichs wäre somit einführseitig nicht erforderlich. Wohl aber bestünde für die Europäischen Gemeinschaften die Gefahr, daß Österreich als "Importschlupfloch" mangels interner Grenzkontrollen (insbesondere nach einer voraussichtlichen Beseitigung des Art. 115 EWG-Vertrag) das gesamte EG-Embargo zum Scheitern bringt. Folglich müßte in diesem Fall für die EG-Binnengrenze mit Österreich ein eigenes Importkontrollsystem aufgebaut werden. Ob die Europäischen Gemeinschaften hiezu bereit wären, ist zweifelhaft. Es ist daher zu überlegen, ob Österreich im Interesse der Europäischen Gemeinschaften an den EG-Binnengrenzen ein entsprechendes Wiederausfuhrverbot samt Ausfuhrkontrolle durchführen könnte, ohne damit seine Neutralitätspflichten zu verletzen. Eine derartige Maßnahme dürfte - wenn auch technisch aufwendig - neutralitätsrechtlich zulässig sein. Eine - neutralitätsrechtlich verpönte - Ungleichbehandlung kriegführender Drittstaaten gegenüber kriegführenden

- 26 -

EG-Mitgliedstaaten würde sich allerdings trotzdem für die Durchfuhr bzw. für den unveränderten Reexport von Waren aus dem kriegführenden EG-Mitgliedstaaten über Österreich in andere EG-Mitgliedstaaten ergeben. Dieses Problem wäre konsequenterweise nur im Wege einer Klarstellung aus Anlaß des Beitritts zu lösen.

- d) Wichtig dürfte auch die Frage nach der praktischen Durchführbarkeit derartiger Grenzkontrollen (siehe oben Pkt. a) bis c)) gegenüber dem EG-Binnenmarkt sein.

3. Krisenvorsorge

Die für den Kriegsfall erforderlichen Vorkehrungen zur Sicherstellung der Versorgung in Krisenzeiten müßten im Einklang mit dem EG-Recht stehen.

Das bedeutet, daß die Versorgungssicherung nach Möglichkeit mit nicht hoheitlichen Mitteln zu erfolgen hätte. Soweit ein hoheitliches Instrumentarium für die Sicherung der Versorgung Österreichs in Kriegszeiten unerläßlich ist, wären diese Regelungen während der Beitrittsverhandlungen bzw. aus Anlaß eines EG-Beitritts ausdrücklich zu notifizieren.

Hiefür kommen prinzipiell zwei Möglichkeiten in Betracht: entweder werden die in Österreich bereits derzeit geltenden Krisenregelungen (z.B. EnLG, EBMG, RohstoffLG) (allenfalls modifiziert) den EG mitgeteilt oder Österreich beschließt ein oder mehrere völlig neue, umfassende Krisenlenkungsgesetze, die im Kriegsfall angewendet werden sollen. In beiden Fällen wären die Rechtstexte den EG vor dem Beitritt zu notifizieren. Besonders wichtig wären diesbezüglich Regelungen über die Durchführung der Warenverkehrskontrollen.

4. Bilaterale Handelsverträge

Die Einschränkung der außenhandelspolitischen Autonomie als Folge eines EG-Beitritts würde Österreich zu einer Kündigung entgegenstehender handelsvertraglicher Regelungen, insbesondere mit Ost-Staaten, zwingen. Für den Handels- und Schifffahrtsvertrag mit der UdSSR (BGBl. Nr. 193/1964) gestattet Art. 5 lit.b) dieses Vertrages Ausnahmen zu den wesentlichen, vertraglich eingeräumten Begünstigungen auf den Gebieten der Ein- und Ausfuhr und der Zölle wegen "Begünstigungen, die sich aus einer Zollunion ergeben, die zwischen einem der Vertragsschließenden Teile und dritten Staaten ... in Zukunft abgeschlossen wird".

Die allgemeine Meistbegünstigungsklausel des Art. 1 dieses Handelsvertrages scheint im übrigen schon durch eine entgegengesetzte langjährige österreichische GATT-Praxis gegenstandslos zu sein (desuetudo bzw. estoppel durch völkerrechtliche Verhaltenspraxis).

III. Verpflichtungen nach dem Staatsvertrag und EG-Beitritt

A. Anschlußverbot und EG-Beitritt

Zur Frage der Vereinbarkeit einer allfälligen EG-Mitgliedschaft Österreichs mit Art. 4 des Staatsvertrages ist folgendes zu bemerken:

- 1.a) Art. 4 des Staatsvertrages statuiert ein "Verbot des Anschlusses" und gebietet Österreich, keine wie immer geartete politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland einzugehen. Zur Sicherung dieser Verpflichtung übernimmt es die Republik Österreich vor allem, keinerlei Vereinbarung mit Deutschland zu treffen und keinerlei Handlung zu setzen oder Maßnahmen zu treffen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder

- 28 -

wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen.

- b) Die sehr weite Formulierung dieser Bestimmung könnte prima vista die Vermutung entstehen lassen, daß eine EG-Mitgliedschaft Österreichs im Hinblick auf das durch Art. 4 des Staatsvertrages statuierte Anschlußverbot problematisch wäre.
- 2.a) Eine eingehendere Betrachtung führt jedoch dazu, daß sich Art. 4 des Staatsvertrags - ungeachtet seiner sehr weiten Formulierung - wohl nur auf das b i l a t e r a l e Verhältnis zwischen Österreich und Deutschland (derzeit also der Bundesrepublik Deutschland bzw. Westberlins und der Deutschen Demokratischen Republik) beziehen kann, nicht aber auf eine multilaterale Internationale Organisation nach Art der EG.
- b) Dafür spricht zum einen der Text (arg. "Anschluß") im Zusammenhalt mit den historischen Umständen, vor deren Hintergrund der Staatsvertrag zu sehen ist, insbesondere der im Jahre 1938 erzwungene Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich und die vorangegangene Anschlußdiskussion in Österreich. Der Zusammenhang zwischen dem Text des Staatsvertrages und diesem historischen Hintergrund wird gerade in Art. 4 leg.cit. recht deutlich, wenn im letzten Satz des Abs. 2 von der Verpflichtung Österreichs die Rede ist, "großdeutsche Propaganda zugunsten der Vereinigung mit Deutschland (zu) verhindern." (Im übrigen spricht auch der Wortlaut der englisch-, der französisch- und der russischsprachigen Fassung des Staatsvertrages, die sämtlich das Wort "Anschluß" verwenden, für dieses Verständnis).
- c) Zum anderen kann aus der (stillschweigenden) Staatenpraxis seit dem Inkrafttreten des Staatsvertrages

- 29 -

geschlossen werden, daß Art. 4 leg.cit. stets nur als auf das bilaterale Verhältnis zwischen Österreich und Deutschland bezogen verstanden wurde:

- ca) Es war nie strittig, daß Österreich und die Bundesrepublik Deutschland zugleich Mitglieder multilateraler internationaler Organisationen im politischen oder wirtschaftlichen Bereich sein können (z.B. GATT oder OECD etc.), wobei einige dieser Organisationen - freilich in einem gegenüber den EG eingeschränkten Ausmaß - auch Befugnisse zu einer die Mitgliedstaaten bindenden politischen bzw. wirtschaftspolitischen Willensbildung besitzen.

 - cb) Auch die derzeit geltenden Freihandelsabkommen Österreichs mit den Europäischen Gemeinschaften sind unter dem Gesichtspunkt des Art. 4 des Staatsvertrages niemals problematisiert worden. Bei einer - wie dargelegt verfehlten - strengen Wortinterpretation des Art. 4 des Staatsvertrages hätte hingegen im Grunde auch die Errichtung einer (neben anderen Staaten) Österreich und die Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen erfassenden Freihandelszone als unzulässig angesehen werden müssen, weil man ihr die Eignung hätte unterstellen können, mittelbar eine wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern. Keiner der Unterzeichnerstaaten des Staatsvertrages hat jedoch zum Zeitpunkt des Abschlusses der genannten Freihandelsabkommen oder seither gegen deren Inhalt unter dem Gesichtspunkt des Art. 4 des Staatsvertrages ernstliche Bedenken geltend gemacht.
- 3.a) Der Vollständigkeit der Darstellung halber sei darauf hingewiesen, daß - theoretisch gesehen - eine EG-Mitgliedschaft Österreichs vor dem Hintergrund des Art. 4 des Staatsvertrages allenfalls dann problematisch sein könnte, wenn

- 30 -

- aa) der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der Europäischen Gemeinschaften hinsichtlich der Willensbildung eine gegenüber anderen Mitgliedern prädominante Rolle zukäme, die BRD somit einen im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten überproportionalen Einfluß in den Europäischen Gemeinschaften hätte oder
 - ab) wenn mit einem allfälligen EG-Beitritt Österreichs von Rechts wegen eine stärkere Annäherung Österreichs an die BRD als an die übrigen EG-Mitgliedstaaten verbunden wäre.
- b) Keine dieser Annahmen trifft jedoch zu. Dies ergibt sich aus folgenden Erwägungen:
- ba) Zunächst ist hervorzuheben, daß der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der EG-Organen kein übermäßig starkes, ausschlaggebendes Gewicht zukommt, sodaß auch von den Organisationsstrukturen und Willensbildungsmechanismen der EG aus gesehen, eine den Zielsetzungen des Art. 4 des Staatsvertrages entgegenlaufende Entwicklung nicht zu erwarten ist: Abgesehen von den - jedenfalls unproblematischen - Fällen notwendiger Einstimmigkeit ist der gewogene Stimmenanteil der Bundesrepublik Deutschland im Rat und im Europäischen Parlament keinesfalls überproportional und verleiht der Bundesrepublik Deutschland vor allem kein allein ausschlaggebendes Entscheidungsgewicht. Auch ihre besondere wirtschaftspolitische Bedeutung ermöglicht es der Bundesrepublik Deutschland nicht, die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der übrigen EG-Mitgliedstaaten zu beherrschen.
 - bb) Der Umstand, daß die Bundesrepublik Deutschland ein Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ist,

- 31 -

würde selbst im Beitrittsfall Österreichs keinen auch nur mittelbaren "Anschluß" an Deutschland bewirken. Denn in dem gleichen Ausmaß, in dem eine wirtschaftliche Gemeinschaft mit der Bundesrepublik Deutschland eingegangen würde, wird diese mit allen elf anderen EG-Mitgliedstaaten hergestellt.

[Immerhin könnte sich auch die Frage stellen, ob ein Beitritt Österreichs zu den EG - etwa im Hinblick auf die geographische Situation und die gegebenen intensiven Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und der BRD - die Wahrscheinlichkeit erhöhten, daß Österreich zur BRD in eine (politische oder) wirtschaftliche Abhängigkeit gerät. Abgesehen davon, daß diese Fragestellung schon in hohem Grade hypothetisch und daher rechtlich schwer faßbar ist, wäre in empirischer Hinsicht zu der gegenständlichen Problematik das mögliche Beispiel Irlands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu erwähnen: Die zum Zeitpunkt des EG-Beitritts Irlands außerordentlich hohe bilaterale wirtschaftspolitische Verflechtung zwischen beiden Staaten ist während der Jahre der EG-Mitgliedschaft Irlands in signifikanter Weise von einer wirtschaftspolitischen Öffnung Irlands gegenüber den übrigen EG-Mitgliedstaaten abgelöst worden. Es scheint also einiges für die Annahme zu sprechen, daß die Einführung gleichartiger Marktbedingungen für die übrigen EG-Mitgliedsstaaten maßgeblich an der Verringerung der seinerzeitigen wirtschaftspolitischen Orientierung der Republik Irland am Vereinigten Königreich beteiligt war. Selbstverständlich kann dieses Beispiel aus verschiedenen Gründen nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen Österreich und der BRD übertragen werden. Im Rahmen der oben angestellten hypothetischen Erwägungen dürfte es jedoch nicht ohne Bedeutung sein.]

- 32 -

4. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, daß keiner der EG-Partner der Bundesrepublik Deutschland seine EG-Mitgliedschaft je unter dem Aspekt eines Anschlusses an Deutschland gesehen hat oder sehen würde.
5. Die dargelegten Erwägungen sprechen also insgesamt gegen die Annahme, daß ein allfälliger EG-Beitritt Österreichs einen Verstoß gegen das durch Art. 4 des Staatsvertrages normierte "Anschlußverbot" bedeuten würde.

B. Sonstige Verpflichtungen Österreichs nach dem Staatsvertrag

1. Probleme

- a) Art. 14 Abs. 4 des Staatsvertrages verbietet Österreich die Herstellung, den Erwerb und den Besitz von Kriegsmaterial deutscher Erzeugung oder deutschen Ursprungs oder Entwurfes. Diese Bestimmung widerspräche verschiedenen Grundsätzen des EWG-Vertrages. Sie würde insbesondere gegen das Verbot der Diskriminierung von Angehörigen anderer EG-Mitgliedstaaten nach Art. 7 EWG-Vertrag verstoßen.
- b) Gemäß Art. 15 Abs. 2 des Staatsvertrages soll Österreich in der militärischen oder zivilen Luftfahrt oder bei Experimenten, Entwürfen, bei der Produktion oder Instandhaltung von Kriegsmaterial weder verwenden noch ausbilden: Personen, die deutsche Staatsangehörige sind oder zu irgendeiner Zeit vor dem 13. März 1938 deutsche Staatsangehörige waren, oder österreichische Staatsangehörige, die von der Dienstleistung in den Streitkräften gemäß Art. 12 des Staatsvertrages ausgeschlossen sind oder Personen, die nicht österreichische Staatsangehörige sind.

Diese Bestimmung des Staatsvertrages würde insbesondere dem Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 48ff EWG-Vertrag), dem Niederlassungsrecht (Art. 52ff

- 33 -

EWG-Vertrag), der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 59ff EWG-Vertrag) sowie dem Diskriminierungsverbot (Art. 7 EWG-Vertrag) zuwiderlaufen.

- c) Gemäß Art. 16 des Staatsvertrages ist es Österreich verboten, zivile Luftfahrzeuge deutscher Bauart oder solche Luftfahrzeuge, die eine größere Zahl von Teilen deutscher Herstellung oder Bauart enthalten, zu erwerben oder zu erzeugen.

Diese Bestimmung würde gleichfalls gegen Grundsätze des EWG-Vertrages verstoßen, insbesondere gegen das Diskriminierungsverbot (Art. 7 des EWG-Vertrages).

- d) Fragen könnten auch im Zusammenhang mit Art. 22 Z 13 des Staatsvertrages (deutsche Vermögenswerte in Österreich) auftreten, ihre praktische Tragweite dürfte allerdings gering sein.
- e) Gemäß Art. 31 des Staatsvertrages ist die Donau für Angehörige, Handelsschiffe und Waren aller Staaten auf Grundlage der Gleichstellung bezüglich der Hafen- und Schifffahrtsgebühren und der Bedingungen für die Handelsschifffahrt frei und offen. Diese Bestimmung steht zwar grundsätzlich im Einklang mit den Grundgedanken des EWG-Vertrages über eine Liberalisierung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Allfällige diskriminierende Maßnahmen der EG-Verkehrspolitik gemäß Art. 75 des EWG-Vertrages gegen Nichtmitgliedstaaten würden jedoch dem Gebot des Art. 31 des Staatsvertrages widersprechen.
- f) Gemäß Art. 32 Abs. 1 des Staatsvertrages ist Österreich verpflichtet, den Eisenbahn-Transitverkehr zu angemessenen Tarifen zu erleichtern. Ob und inwieweit der im Zuge einer "Vergemeinschaftung" der Verkehrspolitik eintretende Übergang der Zuständigkeit zum Abschluß der gemäß Art. 32 Abs. 2 des Staatsvertrages vorgesehenen

- 34 -

Gegenseitigkeitsabkommen auf die EG und deren Organe im Hinblick auf die genannte Bestimmung des Staatsvertrages zulässig wäre, ist zweifelhaft.

2. Konsequenzen

Die genannten Verpflichtungen Österreichs aus dem Staatsvertrag beziehen sich nach herrschender Praxis nicht bloß auf staatliche Organe, sondern auch auf dritte Personen auf österreichischem Territorium.

Die gegenständlichen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag sind unter allen Umständen zu respektieren. Aus Anlaß eines allfälligen EG-Beitrittes, und zwar schon im Aufnahmeantrag, wäre daher ausdrücklich klarzustellen, daß diese Verpflichtungen Österreichs aufrechtbleiben sollen. Allenfalls müßte ein Beitrittsvertrag eine entsprechende Regelung enthalten.

Für die innerstaatliche Vollziehung würden sich Fragen hinsichtlich der Möglichkeiten einer adäquaten Handhabung der oben angeführten Bestimmungen des Staatsvertrages nach einem EG-Beitritt ergeben. Hierbei kämen verschiedene Rechtstechniken für eine staatsvertragskonforme Vorgangsweise in Betracht. Insbesondere könnte in praktischer Hinsicht die Einhaltung der Artikel 14 Abs. 4, 15 Abs. 2 und 16 des - generell transformierten und daher unmittelbar anwendbaren - Staatsvertrages ohne Grenzkontrollen unter anderem durch folgende Maßnahmen sichergestellt werden:

- o Beibehaltung (oder Einführung) einer speziellen Aufsicht, die insbesondere aus Anlaß des Ansuchens um die Erteilung einschlägiger verwaltungsbehördlicher Bewilligungen oder im Rahmen vorhandener allgemeiner verwaltungspolizeilicher Aufsicht auszuüben wäre: z.B. Ausländerbeschäftigungsbewilligung, Bewilligungen nach dem Zivilluftfahrtgesetz,

- 35 -

allgemeine gewerbepolizeiliche Aufsicht. Hinsichtlich luftfahrtbehördlicher Zulassungen entspräche dies der langjährigen ständigen Verwaltungspraxis.

- o Einführung besonderer Meldepflichten,

- o Einführung von zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen für Verstöße: z.B. Unwirksamkeit staatsvertragswidriger Verträge, Entzug verwaltungsrechtlicher Befugnisse, Verwaltungsstrafen.

- 36 -

IV. Grundprinzipien des B-VG und EG-Beitritt

A. Zum bundesstaatlichen Prinzip

- 1.a) Das bundesstaatliche Prinzip der österreichischen Bundesverfassung beruht insbesondere auf dem Umstand, daß sowohl die Gesetzgebung als auch die Verwaltung kompetenzmäßig auf Bund und Länder aufgeteilt sind. Ein EG-Beitritt würde die verfassungsrechtlichen Kompetenzen sowohl des Bundes als auch der Länder zugunsten der Organe der Europäischen Gemeinschaften nicht unwesentlich einschränken.

- b) Die - mit einem EG-Beitritt verbundene - Beschränkung von Zuständigkeiten des Bundes tangiert die bundesstaatlich garantierten Rechte der Länder hinsichtlich ihrer verfassungsgesetzlich verankerten Mitwirkung an der Bundesverwaltung (mittelbare Bundesverwaltung) und an der Bundesgesetzgebung (Bundesrat).

- c) In bundesstaatlicher Hinsicht noch bedeutsamer ist allerdings der folgende Umstand: Der zu übernehmende Rechtsbestand der Europäischen Gemeinschaften (EG-Gründungsverträge und darauf beruhende EG-Vorschriften) würde in einer größeren Zahl wichtiger Länderkompetenzen die Übertragung von verfassungsgesetzlichen Hoheitsrechten der Länder auf die zuständigen EG-Organe bewirken (z.T. gilt dies auch für staatliche Befugnisse im nichthoheitlichen Bereich). Dies würde beispielsweise die folgenden Bereiche betreffen: Landwirtschaftsrecht, Umweltschutzrecht, soweit es Landessache ist, Sicherheitstechnik im nichtgewerblichen Bereich, Baurecht und Feuerpolizeirecht einschließlich der Verbindlicherklärung von Baunormen und anderen technischen Vorschriften, Grundverkehrsrecht,

- 37 -

Berufsrecht im Bereich von Länderkompetenzen (zB Schischulwesen, Theater- und Kinowesen, Buschenschank, Fremdenführer, Privatzimmervermietung), Wirtschaftsförderung der Länder, öffentliches Beschaffungs- bzw. Vergabewesen der Länder, Landesdienstrecht und anderes.

2. Auch wenn sich diese Problematik in ähnlicher Weise auch für den Bund ergibt, so muß doch beachtet werden, daß die mit einem EG-Beitritt verbundenen Eingriffe in Länderkompetenzen letztlich eine Einschränkung des bundesstaatlichen Prinzips bedeuten könnte. Dies umso mehr, als den Ländern - im Gegensatz zum Bund - eine Vertretung gegenüber den EG und - gegebenenfalls - in den EG-Organen zumindest nach derzeit geltendem Verfassungsrecht nicht zukäme, und zwar auch nicht hinsichtlich jener Fragen, die innerstaatlich in die Zuständigkeit der Länder fallen. Hiebei ist davon auszugehen, daß die Vertretung der Republik Österreich, mithin sowohl des Bundes als auch der Länder gegenüber den Europäischen Gemeinschaften ein Fall der Vertretung nach außen ist und daher gemäß Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG in die Zuständigkeit des Bundes fällt.
3. Aus verfassungsrechtlicher Sicht würden sich daher die folgenden Vorkehrungen empfehlen:
 - a) Vor allem wäre für eine wirksame "Interessenvertretung" der Länder im supranationalen Entscheidungsprozeß zu sorgen. Das bloße Recht zur Stellungnahme vor Vertragsabschluß gemäß Art. 10 Abs. 3 B-VG würde diesbezüglich wohl nicht ausreichen. Dementsprechend wird zu überlegen sein, in welcher Weise ein einheitliches Auftreten nach außen auch hinsichtlich solcher Angelegenheiten der Integrationspolitik gewährleistet werden kann, die von Verfassungs wegen in die Zuständigkeit der Länder fallen. Im Vordergrund

- 38 -

steht dabei die Frage nach den Möglichkeiten der Schaffung eines innerstaatlichen Koordinationsinstrumentariums.

Welche Rechtsformen eine derartige Koordination haben sollte - ob etwa Bund-Länder-Verträge nach Art. 15a B-VG hierfür ausreichen würden - muß Gegenstand der politischen Willensbildung sein.

- b) Es könnte sich aber auch als zweckmäßig erweisen, über die derzeit geltende Regelung des Art. 16 B-VG hinaus, welche die Länder zur Durchführung von Staatsverträgen verpflichtet, die ihren Wirkungsbereich betreffen, Vorsorge für eine bundeseinheitliche Koordination der Durchführung der mit einem EG-Beitritt verbundenen bzw. daraus resultierenden Rechtsvorschriften und Maßnahmen zu treffen.

B. Zum demokratischen Prinzip

- 1.a) 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" (Europäische Versammlung) entsprechen bei weitem nicht jenen, die nach österreichischem Verfassungsrecht den gewählten demokratischen Vertretungskörpern zukommen.

Insbesondere kommt dem "Europäischen Parlament" gegenüber dem Rat im Gesetzgebungsverfahren zur Erlassung von EG-Richtlinien und Verordnungen nur eine untergeordnete Bedeutung zu (beschränktes Vetorecht, vgl. z.B. Art. 149 EWG-Vertrag).

- 39 -

b) Die Rechtsakte der EG-Kommission sowie des EG-Rates müssen jedoch auch dann, wenn es sich um Akte von Kollegialorganen handelt, - in Ermangelung einer unmittelbaren demokratischen Legitimation - als überwiegend autokratisch bezeichnet werden. Art. 9 Abs. 2 B-VG, der grundsätzlich eine Rechtsetzungsermächtigung internationaler Organe ermöglicht, reicht bezüglich dieser supranationalen Organe als Rechtsgrundlage nicht aus (s. unten Pkt. F).

Durch die permanente Rechtserzeugung auf Gesetzesebene durch demokratisch nicht legitimierte supranationale Organe würde das demokratische Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung wesentlich berührt.

2. Darüber hinaus soll in diesem Zusammenhang erwähnt werden, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seiner ständigen Praxis offenbar im Sinne eines dynamischen Verständnisses der EG-Verträge auch rechtsfortbildende Funktionen übernommen hat. Institutionell vorgegebene rechtsfortbildende Funktionen internationaler Organe, zumal möglicherweise auch auf verfassungsrechtlichem Gebiet, könnten das demokratische Prinzip gleichfalls berühren.

C. 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

- 40 -

"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 Grundsatzgesetzen (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 (siehe oben Pkt. B) 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 interpretiert, als dies der zu Vertragsabschluß in den EG und in Österreich herrschenden Auslegung entspräche.

D. 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.

Soweit jedoch im EG-Bereich lediglich Richtlinien bestehen bzw. erlassen werden, müßten innerstaatliche Ausführungsvorschriften auch weiterhin vom Gebot hinreichender gesetzlicher Vorausbestimmung des Verwaltungshandelns beherrscht sein. Für die Ausführung von EG-Richtlinien kommen - dem Legalitätsprinzip entsprechend - grundsätzlich nur Regelungen auf Gesetzesstufe in Betracht: Dies ergibt sich aus dem Umstand, daß Richtlinien nach der Art von Grundsatz- oder Rahmenvorschriften gestaltet werden und daher in der Regel nicht hinreichend vorherbestimmt sind, um eine Durchführung mittels (innerstaatlicher) Verordnung zu ermöglichen.

- 42 -

E. Zum liberalen Prinzip und zu Fragen der Rechtskontrolle

Die Frage, ob und inwieweit ein EG-Beitritt Österreichs die verfassungsgesetzlich garantierten Grund- und Freiheitsrechte betreffen würde, läßt sich nicht pauschal beantworten. Immerhin finden einige liberale Grundrechte auch im EG-Recht ihren Niederschlag: So insbesondere die Niederlassungsfreiheit (Art. 6 StGG, Art. 52ff EWG-Vertrag), die Freizügigkeit der Person (Art. 4 StGG; vgl. Art. 48ff EWG-Vertrag), die Freizügigkeit des Vermögens (Art. 4 StGG, freier Kapitalverkehr: Art. 67ff EWG-Vertrag) und gewisse Aspekte des verfassungsgesetzlich verankerten Gleichheitssatzes (Art. 7 StGG, Diskriminierungsverbot: Art. 7 EWG-Vertrag uvm, Gleichstellung von öffentlichen und privaten Unternehmen: Art. 90 EWG-Vertrag, Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit: Art. 119 EWG-Vertrag). Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs (Art. 59ff EWG-Vertrag) ist innerhalb Österreichs durch das Grundrecht der Erwerbsfreiheit abgedeckt. Im Vordergrund steht bezüglich der genannten Rechte naturgemäß der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Angehörigen von EG-Mitgliedsstaaten (Grundsatz der Inländerbehandlung). Bedeutungsvoll dürfte der Umstand sein, daß manchen Grundrechten, insbesondere dem speziellen Gleichheitsgebot gemäß Art. 119 des EWG-Vertrages Drittwirkung zukommt. Von den EG-Verträgen mehrfach stillschweigend vorausgesetzt ist u.a. das wirtschaftliche Grundrecht der Freiheit der Erwerbsbetätigung (Art. 6 StGG).

Diese im primären Gemeinschaftsrecht statuierten Rechte berechtigen in der Regel unmittelbar die Rechtsunterworfenen; sie verpflichten aber nicht nur die Vollziehungsorgane bei Setzung individueller Verwaltungsakte, sondern auch die zur generellen Rechtsetzung befugten Organe der EG sowie ihrer Mitgliedstaaten. Verstöße gegen diese Bestimmungen können im nationalen Rechtsmittelweg sowie vor dem Gerichtshof der

- 43 -

Europäischen Gemeinschaften geltend gemacht werden. Hiebei können für Rechtsvorschriften von Mitgliedstaaten auf Antrag der Kommission (Art. 169 EWG-Vertrag) oder nach Anrufung durch einen Mitgliedstaat (Art. 170 EWG-Vertrag) Feststellungen über das Vorliegen von Vertragsverstößen getroffen werden, wobei der betreffende Staat die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen hat (Art. 171 EWG-Vertrag). Bindende Rechtsakte des Rates und der Kommission können auf Antrag eines Mitgliedstaates, des Rates oder der Kommission sowie jeder natürlichen oder juristischen Person wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs angefochten werden. Wird der Klage stattgegeben, so erklärt der Gerichtshof die angefochtene Handlung für nichtig (Art. 174 EWG-Vertrag). Überdies besteht eine Zuständigkeit des Gerichtshofes zur sogenannten Vorabentscheidung von EG-rechtlichen Auslegungsfragen auf Antrag des Gerichts eines Mitgliedstaates. Letztinstanzliche Gerichte sind bei Auslegungszweifeln zu einer derartigen Antragstellung an den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet.

Durch die letztgenannte Maßnahme soll eine Mehrgeleisigkeit in der Auslegung der Verträge, also auch der Grundrechte, vermieden werden. Die eigenständige Entscheidungsfindung innerstaatlicher Höchstgerichte (VfGH, VwGH, OGH) würde dadurch deutlich eingeschränkt.

Trotz der dargelegten institutionellen Absicherung des Rechtsschutzes für die im EG-Bereich maßgeblichen wirtschaftlichen Grundrechte, ergeben sich mögliche Beeinträchtigungen für sonstige Grundrechte: Insbesondere dann, wenn es um die grundrechtskonforme Interpretation von nicht im EG-Vertrag verankerten Grundrechten geht, könnten Abweichungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften von der innerstaatlichen Judikatur sowie von

- 44 -

der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg auftreten. Einstweilen scheint der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in derartigen Fragen noch eher zurückhaltend zu sein. Immerhin liegt aber bereits eine Judikatur betreffend den Wesensgehalt des Eigentumsrechts und ansatzweise zur Religionsfreiheit, zur Vereinigungsfreiheit und zum Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs (Art. 8 EMRK) vor.

Auf die Auslegungskriterien des Gerichtshofes kann im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden. Abgesehen von diesem institutionellen Aspekt darf nicht übersehen werden, daß verschiedene Grundrechte, insbesondere das Grundrecht der Freiheit der Erwerbsbetätigung, nicht im Rahmen des EWG-Vertrages, wohl aber im Rahmen des EGKS-Vertrages und des EURATOM-Vertrages, durch Lenkungs- und Monopolisierungsvorschriften für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten empfindliche Einschränkungen erfahren. Auch wenn eine abschließende prognostische Aussage darüber, wie der Verfassungsgerichtshof die betreffenden Vertragsbestimmungen beurteilt, nicht vorgenommen werden kann, so könnten sich im Lichte der neueren Judikatur zu diesem Grundrecht beispielsweise Zweifel an der verfassungsgesetzlichen Zulässigkeit der Monopolstellung für die Agentur nach dem EURATOM-Vertrag ergeben. Die Auffassung scheint jedoch vertretbar, daß - betrachtet man die europäische Integration im allgemeinen und die Teilnahme am künftigen EG-Binnenmarkt im besonderen als öffentliches Interesse und bedenkt man überdies die bereits derzeit in Österreich in zahlreichen Wirtschaftssektoren bestehenden restriktiven Regelungen - eine Übernahme der EG-rechtlichen Vorschriften auf diesem Gebiet im Lichte der Judikatur zulässig sein dürfte. Sie wäre wohl als durch das öffentliche Interesse geboten und als sachlich gerechtfertigt anzusehen.

- 45 -

Dies müßte beispielsweise auch auf die besonderen Rechte der Kommission zur Setzung von Zwangsmaßnahmen (Art. 83 des EURATOM-Vertrages) zutreffen.

Angesichts des Umstandes, daß der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sich bisher insbesondere hinsichtlich der Kontrolle nationaler Gerichte große Zurückhaltung auferlegt hat und somit einschneidende Eingriffe in die Grundrechtsordnungen der EG-Mitgliedstaaten durch seine Judikatur offenbar vermieden wurden, wird man die Frage, ob ein EG-Beitritt das liberale Prinzip entscheidend beeinflussen würde, eher verneinen können.

F. Verfassungsrechtliche Verfahrensaspekte; Gesamtänderung der Bundesverfassung und Erfordernis einer Volksabstimmung

1. Zustimmung des Bundesrates

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.

2. Volksabstimmung

- a) 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.

- 46 -

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.

- b) 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 in diesem Fall das durch Art. 44 Abs. 3 grundsätzlich für Gesamtänderungen der Bundesverfassung zwingend vorgeschriebene Volksabstimmungsverfahren durchzuführen ist.

Art. 50 Abs. 3 B-VG lautet: "Auf Beschlüsse des Nationalrates nach Abs. 1 und Abs. 2 sind Art. 42 Abs. 1 bis 4 und, wenn durch den Staatsvertrag Verfassungsrecht geändert oder ergänzt wird, Art. 44 Abs. 1 und 2 sinngemäß anzuwenden; in einem gemäß Abs. 1 gefaßten Genehmigungsbeschluß sind solche Staatsverträge oder solche in Staatsverträgen enthaltene Bestimmungen ausdrücklich als 'verfassungsändernd' zu bezeichnen."

- c) 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

- 47 -

- 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 unterworfen werden müßte. Diese Auslegung der genannten Verfassungsbestimmungen scheint aus den nachstehenden Gründen zuzutreffen.

- da) 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 Rechtsatzform bzw. Rechtsquelle zu differenzieren. Dementsprechend war es offenbar nicht erforderlich, hinsichtlich der Genehmigung von Staatsverträgen ausdrücklich die sinngemäße Anwendbarkeit des Art. 44 Abs. 3 anzuordnen, weil sich diese bereits aus dessen ausdrücklichem Inhalt ergibt.
- db) Im übrigen würde sich hier andernfalls ein eklatantes teleologisches Mißverhältnis zu den das Gesetzgebungsverfahren regelnden Bestimmungen ergeben: Je nach dem, in welcher Rechtsform eine Gesamtänderung durchgeführt wird, wäre sie im einen Fall einer Volksabstimmung zu unterziehen, im anderen Fall aber nicht. Abgesehen davon würde aber eine systematisch-teleologische Auslegung auch in anderer Hinsicht zu demselben Ergebnis führen: Es kann dem Verfassungsgesetzgeber nicht unterstellt werden, daß

- 48 -

auf dem Umweg über Staatsverträge (und solche sind im Grunde nur besonders qualifizierte Akte der Vollziehung unter Mitwirkung der Gesetzgebung) eine Gesamtänderung der Bundesverfassung herbeigeführt werden könnte, während es gemäß Art. 43 dem Nationalrat sogar für einfache Gesetzesbeschlüsse freigestellt ist, diese einer Volksabstimmung zu unterziehen. Auch aus diesen Gründen erscheint daher die Durchführung einer Volksabstimmung über einen Staatsvertrag, der eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken würde, bundesverfassungsgesetzlich geboten zu sein.

- e) Hinzuzufügen ist, daß auch der Verfassungsgerichtshof – freilich in anderem Zusammenhang (zu Art. 6 MRK, Erk. vom 14.10.1987, G 267/86) – offenbar von der Auffassung ausgegangen ist, daß für Staatsvertragsbestimmungen im Verfassungsrang die eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken, eine Abstimmung des gesamten Bundesvolkes durchzuführen ist.

3. Keine Transformation nach Art. 9 Abs. 2 B-VG

Mit der B-VG-Novelle BGBl. 1981/315 wurde Art. 9 Abs. 2 B-VG eingeführt. Diese Bestimmung enthält eine verfassungsgesetzliche Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber bzw. an die Vollziehung, durch Gesetz oder durch einen durch den Nationalrat gemäß Art. 50 Abs. 1 zu genehmigenden Staatsvertrag einzelne Hoheitsrechte des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen und ihre Organe zu übertragen. Diese Bestimmung hat ihrem Gegenstand nach nur punktuellen Charakter (Argument: "einzelne Hoheitsrechte des Bundes") und bezieht sich überdies nur auf Kompetenzen des Bundes und nicht auf solche der Länder. Für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer umfassenden, die ganze Fülle der an EG-Organen zu übertragenden Hoheitsrechte betreffende, staatsvertragliche Regelung läßt sich daraus nichts gewinnen. Wollte man dem Art. 9 Abs. 2 B-VG ihr unterstellen, daß er einer derart weitreichende Ermächtigung

enthält, so wäre er seinerseits als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren gewesen.

V. Kurzfassung

1. Neutralität

o Auch aus bundesverfassungsgesetzlicher Sicht stellt die (bundesverfassungsgesetzlich verankerte) immerwährende Neutralität das Hauptproblem dar, das sich bei einem EG-Beitritt Österreichs ergäbe. Ein solcher Schritt würde daher Vorkehrungen bedingen, die mögliche Widersprüche zu den aus der immerwährenden Neutralität erwachsenden Verpflichtungen vermeiden. Im besonderen müßte österreichischerseits im Verhandlungswege darauf hingewirkt werden, daß im Beitrittsvertrag - jedenfalls aber in einer von den Vertragspartnern akzeptierten, aus Anlaß eines allfälligen EG-Beitritts abzugebenden österreichischen Erklärung - auf die immerwährende Neutralität ausdrücklich Bezug genommen wird. Für eine derartige Bezugnahme hätte zu gelten:

1. Sie sollte einen ausdrücklichen Hinweis auf eine neutralitätskonforme Gestaltung der Mitgliedschaft als maßgebliche Voraussetzung für den EG-Beitritt enthalten.
2. Die nach österreichischem Verständnis neutralitätsrechtlich maßgeblichen innerstaatlichen Vorschriften bzw. die neutralitätsrechtlich erforderlichen Maßnahmen (insbesondere Neutralitätsgesetz, Vorschriften und Maßnahmen zur Versorgungssicherung im Rahmen der wirtschaftlichen Landesverteidigung gemäß Art. 9a B-VG, Vorschriften und Maßnahmen zur Sicherung des neutralitätsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes) wären im einzelnen zu nennen.
3. Ferner wäre eine Bezugnahme auf EG-rechtliche Schutzklauseln, zumindest auf Art. 224 des EWG-Vertrages, anzustreben. Insbesondere wäre darauf hinzuweisen, daß die neutralitätsrechtlichen

- 50 -

Verpflichtungen Österreichs im Sinne des genannten Artikels als "Verpflichtungen" anzusehen sind, die Österreich "im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat".

- o Von zentraler Bedeutung ist der Umstand, daß im Falle eines österreichischen EG-Beitritts dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in letzter Konsequenz die Entscheidung über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Maßnahmen auf Grund der Neutralität eingeräumt wären. Diese Problematik läßt sich mit folgender Argumentation relativieren, nicht aber zur Gänze ausräumen: Auch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wäre verpflichtet, die Zulässigkeit österreichischer Maßnahmen am Neutralitätsstatus zu messen und hiebei die für Österreichs Neutralität maßgeblichen völkerrechtlichen Vorschriften als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Ebenso muß davon ausgegangen werden, daß derartige österreichische Maßnahmen recte und nicht - in völkerrechtswidriger Weise - bloß vorgeblich auf Österreichs neutralitätsrechtliche Verpflichtungen gestützt werden.

2. Staatsvertrag

- o Ein EG-Beitritt Österreichs würde nicht gegen das in Art. 4 des Staatsvertrages verankerte Verbot eines Anschlusses an Deutschland verstoßen.
- o Hinsichtlich sonstiger einschlägiger Bestimmungen des Staatsvertrages (Art. 14 Abs. 4, Art. 15 Abs. 2, Art. 16, Art 31, Art. 32) wäre aus Anlaß eines allfälligen EG-Beitritts ausdrücklich klarzustellen, daß diese Regelungen aufrecht bleiben.

3. Grundprinzipien der Bundesverfassung

- o Das bundesstaatliche Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung würde durch einen allfälligen EG-Beitritt insofern berührt, als verschiedene Kompetenzen der Länder auf die Europäischen Gemeinschaften und deren Organe übergehen würden. Dem Bundesrat käme daher ein Zustimmungsrecht zum Beitrittsvertrag zu (Art. 44 Abs. 2 B-VG). Es wäre ferner zweckmäßig, ein innerstaatliches Koordinationsinstrument zum Ausgleich der Bund-Länder-Interessen sowohl für die Übergangs- und Anpassungsphase als auch für die Zeit nach einem allfälligen EG-Beitritt zu schaffen.
- o Das demokratische Grundprinzip der österreichischen Bundesverfassung würde durch einen EG-Beitritt insofern tangiert, als wesentliche Befugnisse der gewählten Volksvertretung auf nicht von den Rechtsunterworfenen gewählte supranationale Organe übergehen würden.
- o Auch das verfassungsrechtliche Prinzip der Gewaltentrennung, vor allem hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Gesetzgebung und Vollziehung, würde durch einen allfälligen EG-Beitritt maßgeblich berührt werden.
- o Der dem rechtsstaatlichen Prinzip innewohnende Grundsatz hinreichender gesetzlicher Vorherbestimmung des Verwaltungshandelns (Legalitätsprinzip gem. Art. 18 B-VG) würde im Zusammenhang mit einem allfälligen EG-Beitritt eine nicht unerhebliche Einschränkung erfahren.
- o Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wäre als außerstaatliches Organ ermächtigt, eine Rechtskontrolle einschließlich der Prüfung von innerstaatlichen Gesetzen und Verordnungen vorzunehmen und innerstaatlich bindende Urteile zu fällen. Dadurch würde das Gewicht innerstaatlicher Höchstgerichte eingeschränkt werden.

- 52 -

- o Insgesamt gesehen läßt sich für den Fall eines EG-Beitritts Österreichs nicht ausschließen, daß der Verfassungsgerichtshof darin eine Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung sehen könnte. Dies würde die Durchführung einer Volksabstimmung bedingen.