

Jörg UKROW, M.IUR.EUR.

## SICHERHEITSPOLITIK, EUROPÄISCHE INTEGRATION UND NEUTRALITÄT

EINE UNTERSUCHUNG DER RECHTSPRECHUNG DES IRISCHEN  
VERFASSUNGSGERICHTS ZU ARTIKEL 30 ZIFFER 6 EEA IM HINBLICK  
AUF DIE VEREINBARKEIT DER NEUTRALITÄT ÖSTERREICHS MIT EINEM  
BEITRITT ZUR EPZ

ARBEIT ZUR ERLANGUNG DES GRADES EINES MAGISTERS DES  
EUROPARECHTS

( überarbeitete Fassung )

Saarbrücken 1990

Erstgutachter : Dr. Roland Bieber

Zweitgutachter : Prof. Dr. Dr. Georg Röss

Tag der mündlichen Prüfung : 30.1.1990

## Vorwort

Die Anziehungskraft des für den 1.1.1993 geplanten EG-Binnenmarktes und der Zusammenbruch der spätstalinistischen Systeme in Ost- und Mitteleuropa haben zu einer kaum für möglich gehaltenen Änderung der Einstellung zahlreicher europäischer Drittstaaten zum durch die EG und die EPZ gekennzeichneten (west-) europäischen Integrationsprozeß geführt. Während die geplante Schaffung eines "Europäischen Wirtschaftsraums" zwischen der EG und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) für zunehmend mehr Mitgliedstaaten der EFTA nur einen ersten Schritt auf dem Wege zur Vollmitgliedschaft in der EG bedeutet - erwähnt seien das bereits vorliegende Beitritts-gesuch Österreichs sowie die zunehmend beitriftswillige Grundstimmung der politischen Eliten in Norwegen, Schweden und der Schweiz -, verbinden die Staaten Ost- und Mitteleuropas, die sich wie die CSFR, Polen und Ungarn im Verlauf friedlicher Revolutionen 1989/1990 von kommunistischen Zwangsregimen befreien konnten, mit der Idee einer zunehmend engeren Einbindung in den westeuropäischen Integrationsprozeß die Hoffnung auf eine Konsolidierung der neu gewonnenen demokratischen Strukturen und auf Hilfe bei der Überwindung der katastrophalen Folgen von mehr als vier Jahrzehnten bürokratischer Zentralverwaltungswirtschaft.

Diese Wünsche auf engere Kooperation bis zur Vollmitgliedschaft treffen die EG zu einem Zeitpunkt, in dem sie intern verstärkt über eine Ausweitung des Aufgabenfeldes der EG auf die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik diskutiert. Die bereits begonnene Neuordnung der Architektur der europäischen Sicherheit im Gefolge der Beendigung des Kalten Krieges eröffnet die Option einer Einbindung der Außen- und Sicherheitspolitik in das gemeinschaftsrechtliche, durch das Mehrheitsprinzip geprägte Integrationsregime der EG, schafft die Voraussetzungen für ein Anknüpfen an die Vorstellungen einer Europäischen Politischen Gemeinschaft und einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, wie sie zu Beginn der 50-er Jahre diskutiert und dann zugunsten eines funktional beschränkten Ansatzes aufgegeben wurden.

Einige der genannten Beitrittskandidaten scheinen bereit zu sein, sich auch in einen solch weitreichenden, Kernbereiche nationaler Souveränität berührenden Vergemeinschaftungsvorgang einzugliedern - mag die Beteiligung auch auf Kosten eigener traditioneller außen- und sicherheitspolitischer Ansätze wie dem der Blockfreiheit oder der Neutralität gehen.

Die folgende Studie geht nicht von den soeben beschriebenen, de lege ferenda möglicherweise zu erwartenden erweiterten Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Sicherheitspolitik aus, zumal deren konkrete Ausgestaltung noch völlig offen ist, sondern prüft, inwieweit beim jetzigen Stand der Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik ein Beitritt Österreichs zur EPZ mit dessen Status dauernder Neutralität zu vereinbaren ist. Ein besonderes Augenmerk wird bei dieser Untersuchung auf die bisher einzige höchstrichterliche Rechtsprechung eines Mitgliedstaates zu den sicherheitspolitisch relevanten Passagen der EEA gelegt, zumal sich der betreffende Mitgliedstaat - Irland - in einer sicherheitspolitischen Sonderlage befindet, die derjenige Österreichs vergleichbar ist.

Die der Veröffentlichung zugrundeliegende Magister-Arbeit wurde am 15. September 1989 abgeschlossen, neuere Literatur wurde soweit möglich berücksichtigt. Die durch Äußerungen des FPÖ-Vorsitzenden Haider während des Nationalratswahlkampfes 1990 entfachte politische Diskussion über eine Abkehr Österreichs vom Status dauernder Neutralität wurde nicht eingearbeitet, da dies den Umfang der Arbeit gesprengt hätte.

Das Ergebnis der Studie - die Vereinbarkeit einer EPZ-Mitgliedschaft Österreichs mit dem Status dauernder Neutralität - gleicht zwar nur einer Momentaufnahme, da es den bisherigen Mitgliedstaaten der EPZ freisteht, über eine Vertragsänderung den bisherigen "Tabu-Bereich" der militärischen Aspekte der Sicherheit in den EPZ-Koordinationsmechanismus einzubinden und die EPZ damit zu einer dauernd Neutralen verschlossenen Einrichtung umzugestalten. Dennoch ist dieses Ergebnis nicht ohne Belang : den bisherigen Mitgliedstaaten muß klar sein, daß eine Intensivierung des Koordinationsregimes in den Bereich der militärischen Sicherheit hinein die Schwelle für Beitrittskandidaten in einer Weise anhebt, die zwar zu einer Wahrung der Homogenität zwischen den Mitgliedstaaten des EG/EPZ-Gefüges beizutragen vermag, im Interesse gesamteuropäischer Sicherheitsgestaltung aber nicht bedenkenfrei akzeptabel erscheint.

Heusweiler, den 18. November 1990

Jörg Ukrow



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
EINLEITUNG	1
1. ARTIKEL 30 ABSATZ 6 DER EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE	6
1.1. Der rechtliche Charakter der Bestimmungen des Titel III der EEA	7
1.1.1. Argumente für eine Qualifizierung der Bestimmungen als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung	7
1.1.1.1. Der gemeinsame Rahmen der Bestimmungen über die EPZ und der auf die Gründungsverträge der EG bezogenen Bestimmungen	7
1.1.1.2. Die Verklammerungen zwischen EG und EPZ auf der institutionellen Ebene	9
1.1.1.3. Die Behandlung von sicherheitspolitischen Fragen im Rahmen des EWG-Vertrages	12
1.1.2. Argumente gegen eine Qualifizierung der Bestimmungen als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung	14
1.1.3. Titel III der EEA als integrationsrechtliches "soft law" ?	18
1.2. Die Vorgeschichte von Artikel 30 Absatz 6 EEA - Sicherheitspolitische Initiativen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses	21
1.2.1. Der Bericht von Luxemburg (1970)	22
1.2.1.1. Die Vorgeschichte des Berichtes	22
1.2.1.2. Inhalt und Charakteristika des Berichtes	24
1.2.2. Der Bericht von Kopenhagen (1973)	25
1.2.3. Der Tindemans-Bericht (1975)	27
1.2.4. Der Bericht von London (1981)	29
1.2.5. Die Genscher/Colombo - Initiative (1981-1983)	31
1.2.6. Die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" des Europäischen Rates in Stuttgart (1983)	33
1.2.7. Der "Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union" des Europäischen Parlaments (1984)	34
1.2.8. Die Berichte des sogenannten Dooge - Ausschusses (1984/85)	38
1.2.8.1. Der Zwischenbericht des Ausschusses (1984)	38
1.2.8.2. Der Schlußbericht des Ausschusses (1985)	39

1.2.9.	Die travaux preparatoires zur Regelung der EPZ in der EEA	42
1.2.9.1.	Der britische "Entwurf eines Übereinkommens über politische Zusammenarbeit"	42
1.2.9.2.	Der deutsch - französische (Gegen-) "Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union"	43
1.2.9.3.	Vergleich des britischen mit dem deutsch-französischen Entwurf	43
1.2.9.4.	Vom Mailänder Gipfel bis zur Verabschiedung der EEA	45
1.3.	Der rechtliche Gehalt der Bestimmungen des Art. 30 Abs. 6 EEA	47
1.3.1.	Die Verpflichtung zur stärkeren Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit	47
1.3.1.1.	Die Programm-Vorschrift des Art. 30 Abs. 6 (a) Satz 1 EEA	47
1.3.1.2.	Der Begriff der "Sicherheit" in Art. 30 Abs. 6 EEA	50
1.3.1.2.1.	Zur Bedeutung des Begriffes "Sicherheit"	50
1.3.1.2.2.	Der Begriff "europäische Sicherheit"	53
1.3.1.2.3.	Zur Behandlung von Themen der inneren Sicherheit im Rahmen der EPZ	54
1.3.1.3.	Die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit	54
1.3.1.3.1.	Die wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit	56
1.3.1.3.2.	Die Abgrenzung der politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit von deren militärischen Aspekten	57
1.3.1.4.	Die Pflicht zur Konsultation als Kern der Koordinierungspflicht des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA	65
1.3.1.5.	Die Pflicht zur Konsultation und Koordination als Rechtspflicht ?	75
1.3.1.6.	Ausnahmen von der Konsultations- und Koordinationspflicht ?	79
1.3.1.7.	Die Bedeutung der EPZ im Hinblick auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen	79
1.3.2.	Die Entschlossenheit zur Aufrechterhaltung der für die Sicherheit der Vertragsparteien notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen ( Art. 30 Abs. 6 (b) EEA )	81
1.3.3.	Das Verhältnis der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ zu derjenigen im Rahmen von WEU und NATO ( Art. 30 Abs. 6	

(c) EEA )	85
1.3.3.1. Der rechtliche Gehalt des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA	85
1.3.3.2. Die Bedeutung von Art. 30 Abs. 7 (b) EEA für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in WEU und NATO	90
1.4. Kritische Würdigung von Art. 30 EEA unter beson- derer Berücksichtigung der sicherheitspolitisch relevanten Passagen	91
2. DIE DISKUSSION UM DIE VEREINBARKEIT DER "NEUTRALI- TÄT" IRLANDS MIT DEN PFLICHTEN AUS DER EEA	93
2.1. Die irische "Neutralität"	93
2.1.1. Das Fehlen einer staats- oder völkerrechtlichen Verankerung der irischen "Neutralität"	93
2.1.2. Die historische Entwicklung des irischen "Neu- tralitätsstatus"	94
2.1.2.1. Grundlagen des irischen Neutralitätsverständ- nisses und der irischen Neutralität im II. Weltkrieg	94
2.1.2.2. Die Neutralität Irlands im II. Weltkrieg	96
2.1.2.3. Die irische "Neutralität" und die Diskussion um einen NATO-Beitritt Irlands	97
2.1.2.4. Die Bedeutung der irischen "Neutralität" bei der Debatte um einen EG-Beitritt Irlands	100
2.1.2.4.1. Das Neutralitätsargument im Rahmen der ersten Beitrittsdebatte Anfang der 60-er Jahre	100
2.1.2.4.2. Die neutralitätsbezogenen Stellungnahmen Irlands im Rahmen der Beitrittsdiskussion 1969 - 1973	101
2.1.2.4.3. Zusammenfassende Wertung	102
2.1.2.5. Die irische "Neutralität" während des soge- nannten Falkland/Malvinenkonflikts 1982	103
2.1.3. Wertung	105
2.2. Die Einheitliche Europäische Akte und der Fall Crotty vor dem irischen Verfassungsgericht	106
2.2.1. Einleitung	106
2.2.2. Die Klage von Mr. Crotty	108
2.2.3. Die Entscheidung des irischen Supreme Court	110
2.2.3.1. Die Vereinbarkeit der Bestimmungen der EEA zur Änderung der Gründungsverträge der EEA mit der irischen Verfassung	110

2.2.3.2.	Die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen der EEA bezüglich der EPZ mit der irischen Verfassung	112
2.2.3.2.1.	Die (Minderheiten-) Urteile der Richter Finlay und Griffin	112
2.2.3.2.1.1.	Das Urteil von Chief Justice Finlay	112
2.2.3.2.1.2.	Das Urteil von Richter Griffin	114
2.2.3.2.2.	Die (Mehrheits-) Voten der Richter Walsh, Henchy und Hederman	116
2.2.3.2.2.1.	Das Urteil von Richter Walsh	116
2.2.3.2.2.2.	Das Urteil von Richter Henchy	120
2.2.3.2.2.3.	Das Urteil von Richter Hederman	124
2.2.4.	Die staatliche Reaktion in Irland auf das Urteil des Supreme Court	124
2.3.	Stellungnahme zu den Urteilen der Richter des Supreme Court	125
2.3.1.	Einführung	125
2.3.2.	Die Frage der Neutralität im Urteil des Supreme Court	126
2.3.3.	Die Reichweite der Ziele des Titels III der EEA	126
2.3.4.	Die Auswirkungen der Verpflichtungen des Titels III auf die Durchführung der irischen Außenpolitik	129
3.	DIE NEUTRALITÄT ÖSTERREICHS	136
3.1.	Der historische Kontext der österreichischen Neutralität	136
3.1.1.	Die Vorgeschichte des Moskauer Memorandums	136
3.1.2.	Das Moskauer Memorandum	138
3.1.3.	Der österreichische Staatsvertrag	139
3.1.4.	Das österreichische Neutralitätsgesetz	139
3.2.	Die rechtliche Bedeutung von Moskauer Memorandum, Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz im Hinblick auf die österreichische Neutralität	141
3.2.1.	Das Moskauer Memorandum	142
3.2.1.1.	Die These von der rein politischen Bedeutung des Moskauer Memorandums	142
3.2.1.2.	Die These von der völkerrechtlich verpflichtenden Wirkung des Memorandums	143
3.2.1.3.	Kritik der These von der völkerrechtlich verpflichtenden Wirkung des Memorandums	144
3.2.1.4.	Zusammenfassende Charakterisierung	146
3.2.1.5.	Die Schweiz-Klausel im Moskauer Memorandum	147
3.2.2.	Der österreichische Staatsvertrag	148

3.2.2.1.	Die Wiederherstellung Österreichs als dauernder Neutralität fähiges Völkerrechtssubjekt	148
3.2.2.2.	Das Anschlußverbot des Art. 4 des Staatsvertrages und seine Bedeutung für einen EPZ-Beitritt Österreichs	150
3.2.3.	Das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955	153
3.2.3.1.	Die völkerrechtliche Verankerung der dauernden Neutralität Österreichs	153
3.2.3.2.	Abschließende Aufzählung der Neutralitätspflichtigen Österreichs im Neutralitätsgesetz ?	154
3.3.	Die völkerrechtlichen Pflichten Österreichs als dauernd neutraler Staat	156
3.3.1.	Die Pflichten aus der gewöhnlichen Neutralität	158
3.3.1.1.	Quellen und Charakter des Rechts der gewöhnlichen Neutralität	158
3.3.1.2.	Die Unterlassungspflichten des gewöhnlich Neutralen	159
3.3.1.3.	Die Verhinderungspflichten des gewöhnlich Neutralen	161
3.3.1.4.	Die Duldungspflichten des gewöhnlich Neutralen	161
3.3.2.	Die völkerrechtlichen Pflichten aus der dauernden Neutralität	162
3.3.2.1.	Der Rechtscharakter der "Vorwirkungen" dauernder Neutralität	162
3.3.2.2.	Die Pflichten im einzelnen	164
3.3.2.2.1.	Die militärisch - kriegsbezogenen Pflichten im engeren Sinne	164
3.3.2.2.2.	Die politisch - kriegsbezogenen Pflichten im weiteren Sinne	167
3.3.2.2.3.	Die These von der besonderen Pflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik	170
4.	DIE VEREINBARKEIT DER NEUTRALITÄT ÖSTERREICHS MIT EINEM BETRITT ZUR EPZ	171
4.1.	EPZ-Beitritt Österreichs und Unterlassungspflichten des Neutralen	171
4.2.	Die Frage der Vereinbarkeit eines EPZ-Beitritts Österreichs mit den ihm obliegenden militärisch - kriegsbezogenen Pflichten im engeren Sinne	172
4.2.1.	Der UN-Beitritt als Vorbild für einen EPZ - Beitritt Österreichs ?	172

4.2.2.	Die EPZ und das Verbot für das dauernd neutrale Österreich, einer Militärallianz beizutreten	173
4.2.2.1.	Die EPZ als Militärallianz ?	173
4.2.2.2.	Neutralitätsrechtlich relevante Verkopplung zwischen EPZ und NATO bzw. WEU ?	174
4.2.2.3.	Ergebnis	177
4.2.3.	EPZ-Beitritt Österreichs und dessen Pflicht zur wirksamen Landesverteidigung	178
4.2.4.	Verletzung sonstiger militärisch - kriegsbezogener Pflichten im engeren Sinne durch einen EPZ-Beitritt Österreichs ?	179
4.2.5.	Ergebnis	180
4.3.	Der Beitritt zur EPZ und die politisch - kriegsbezogenen Pflichten im weiteren Sinne des dauernd neutralen Österreich unter besonderer Berücksichtigung des EPZ-Ziels einer Umwandlung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in eine Europäische Union	180
4.3.1.	Der Beitritt zur EPZ und die Pflicht zur Nichtteilnahme an neutralitätsbeeinträchtigenden staats- oder völkerrechtlichen Staatenverbindungen	181
4.3.1.1.	Die EPZ als staatsrechtliche Staatenverbindung ?	181
4.3.1.2.	Die EPZ als völkerrechtliche Staatenverbindung ?	182
4.3.2.	Neutralitätsrechtliche Relevanz der Koordinierungspflicht innerhalb der EPZ	183
4.3.2.1.	Die Koordinierungspflicht allgemein	183
4.3.2.2.	Das "gentlemen's agreement" von Gymnich 1974	186
4.3.2.3.	Ergebnis	188
4.3.3.	Die Frage der Bedeutung des der EPZ gesetzten Ziels einer Europäischen Union für den Beitritt Österreichs zur EPZ	188
4.3.4.	Neutralitätsrechtlich relevante Souveränitätsbeschränkung durch einen EPZ - Beitritt Österreichs ?	197
4.3.5.	Neutralitätsbeeinträchtigende Verflechtung Österreichs in den europäischen Integrationsprozeß durch einen EPZ-Beitritt ?	199
4.3.6.	Österreichs EPZ-Beitritt als Beitrag zur Blockbildung ?	199
4.3.7.	Die Frage der Vereinbarkeit eines EPZ-Beitritt Österreichs mit dessen "aktiver Neutralitätspolitik"	200

	VII
4.4. Ergebnis	200
5. SCHLUSSBETRACHTUNG	204
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IX
LITERATURVERZEICHNIS	XI

## EINLEITUNG

Nachdem die Sozialistische Partei Österreichs (SPÖ) und die Österreichische Volkspartei (ÖVP) sich bereits im Koalitions пакт vom 16.1.1987 auf eine Dynamisierung der Politik der Integration in die Europäischen Gemeinschaften verständigt hatten <sup>1</sup>, hat die österreichische Bundesregierung am 1.12.1987 in einer Regierungserklärung die österreichische Europapolitik, das sogenannte "EG-Konzept", i.S. eines sogenannten "global approach" präzisiert. Dabei wurde die Ausgestaltung und der Ausbau des Verhältnisses Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft als zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik charakterisiert <sup>2</sup>. Als Hauptziel der nächsten Etappe der Beziehungen Österreichs zur EG - nach der Phase der "Politik der kleinen Schritte", die die Jahre seit den Freihandelsverträgen von 1972 <sup>3</sup> geprägt hat - wurde hierbei - neben der umfassenden und vollen Teilnahme am Binnenmarkt der EG ab 1992, einer engeren Teilnahme an der EG-Währungspolitik sowie einer Beteiligung an der EG-Forschungspolitik - auch die Teilnahme an der Europäischen Politischen Zusammenarbeit bezeichnet <sup>4</sup>.

Nachdem der österreichische Nationalrat am 29. Juni 1989

<sup>1</sup> In dem Koalitions пакт wurde festgestellt, daß "... die Teilnahme an der Weiterentwicklung des westeuropäischen Integrationsprozesses für Österreich von zentraler Bedeutung (ist)" und daß Österreich sich "...in Kontakt mit seinen EFTA-Partnern um eine weitgehende Teilnahme am weiteren europäischen Integrationsprozeß bemühen (muß)"; zitiert bei Hummer, Waldemar / Schweitzer, Michael: Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, EA 42 (1987), S. 343 ff. (345) (hinfort: Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten)

<sup>2</sup> vgl. dazu Khol, Andreas: Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung? Die Vorreiterrolle Österreichs, EA 43 (1988), S. 359 ff. (359 f.) (hinfort: Khol, Süderweiterung); Rentmeister, Heinrich: Österreich und die EG. Die politische Dimension eines möglichen Beitritts, EA 44 (1949), S. 155 ff. (156) (hinfort: Rentmeister)

<sup>3</sup> Die Freihandelsabkommen sind abgedruckt im österreichischen BGBl 1972/466 und 1972/467; zur österreichischen und sowjetischen Stellungnahme zu diesen Abkommen im Blick auf die österreichische Neutralität vgl. Mayrzedt, Hans / Hummer, Waldemar: 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975), Dokumentation, Teilband 1, Wien 1976, S. 490, 493 (hinfort: Mayrzedt/Hummer)

<sup>4</sup> vgl. Breuss, Fritz / Stankovsky, Jan: Österreich und der EG-Binnenmarkt, Wien 1988, S. 54 (hinfort: Breuss/Stankovsky); zur Integrationsdiskussion in Österreich vgl. Köck, Heribert Franz: Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, Wien 1987, S. 5 f. (hinfort: Köck, EWG-Beitritt); Luif, Paul: Neutrale und europäische Integration. Neue Aspekte einer alten Problematik, ÖZP 1987, S. 117 ff. (123 ff.) (hinfort: Luif, Neutrale); Verdross, Alfred: Die immerwährende Neutralität Österreichs, 2. Aufl., Wien 1980, S. 66 ff. (hinfort: Verdross, immerwährende Neutralität)

Die EG-Kommissäre haben in einer Klausurtagung am 30. April 1988 festgestellt, daß eine Erweiterung der EG vor der Verwirklichung des Binnenmarktes - also nach dem in der EEA vorgesehenen Zeitplan vor dem 1.1.1993 - nicht in Frage komme (NZZ, 102/88, S. 15). Gleiches gilt dann auch für einen möglichen Beitritt Österreichs zur EPZ.



die österreichische Bundesregierung mit Verhandlungen über einen Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft beauftragt hat <sup>5</sup> und die Bundesregierung ihrerseits am 4. Juli 1989 den endgültigen Beschluß über einen Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der EG gefaßt hat <sup>6</sup>, hat der österreichische Außenminister Mock am 17. Juli 1989 dem Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften, dem französischen Außenminister Roland Dumas das Beitrittsge-such seines Landes überreicht. Das von Bundeskanzler Vranitzky unterzeichnete Schreiben lautet :

"Herr Präsident !

Im Namen der Republik Österreich habe ich die Ehre, unter Bezugnahme auf Artikel 237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu stellen.

Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung"<sup>7</sup>.

Mit seinem Antrag auf Beitritt zur EG hat Österreich zugleich den Antrag auf Beitritt zur EPZ gestellt - auch wenn dieser Antrag nicht ausdrücklich formuliert ist : denn die Mitgliedschaft in der EG bringt diejenige in der EPZ obligatorisch mit sich. In der Vergangenheit wurde dies durch die Anerkennung der Ziele und Verfahren der EPZ von Seiten der EG-Beitrittskandidaten ausgedrückt. Auch nach Inkrafttreten der EEA stehen EG und EPZ zwar nicht in einem Verhältnis der Subordination, sondern in einem Verhältnis der Gleichordnung zueinander <sup>8</sup>, so daß die Mitgliedschaft in der EPZ nicht als Teil der Mitgliedschaft in der EG aufgefasst werden kann. Indessen gehört die EPZ, wie sie in

<sup>5</sup> vgl. FAZ v. 30.6.1989, S. 4; FAZ v. 1.7.1989, S. 5

<sup>6</sup> vgl. FAZ v. 5.7.1989, S. 3

<sup>7</sup> FAZ v. 5.7.1989, S. 3

<sup>8</sup> vgl. Krenzler, Horst G. : Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, EuR 1986, S. 384 ff. (389) ( hinfort : Krenzler, EEA ) sowie allgemein zum Verhältnis zwischen EG- und EPZ-Recht unten, S. 7 ff.

Titel III der EEA formuliert ist, seit Inkrafttreten der EEA zum *acquis communautaire* der "EEA-Gemeinschaft"<sup>9</sup>. Zukünftige Gemeinschaftsmitglieder müssen die Verpflichtungen des Titels III genauso akzeptieren wie die Verpflichtungen aus den EG-Verträgen. Dies ergibt sich auch aus der in Art. 30 Abs. 1 der EEA gewählten Formulierung "die Hohen Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind"<sup>10</sup>, v.a. aber auch daraus, daß der Verpflichtung zur Erreichung einer Europäischen Union aus Art. 1 Abs. 1 EEA wie der Pflicht zur Kohärenz der auswärtigen Politiken der EG und der im Rahmen der EPZ vereinbarten Politiken gemäß Art. 30 Abs. 5 EEA nur dann nachgekommen werden kann, wenn sich die Mitgliedschaft in EG und EPZ decken<sup>11</sup>. Ein solcher Beitritt zur EPZ ruft im Falle Österreichs - dies macht dessen Beitrittsantrag besonders deutlich - sofort die Frage nach der neutralitätsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Vorgehens hervor<sup>12</sup>. Das entscheidende

<sup>9</sup> vgl. unten, S. 47

<sup>10</sup> vgl. Nuttall, Simon : *Interaction between European Political Co-operation and the European Community*, YEL 1987, S. 211 ff. (212) ( hinfort : Nuttall, *Interaction* )

<sup>11</sup> a.A. Kampf, Roger : Artikel 113 EWG-Vertrag als Grundlage für Embargomaßnahmen seitens der EWG, RIW 1989, 792 (795) ( hinfort : Kampf ); Pescatore, Pierre : Was Österreich rechtlich in der EWG erwartet ( Vortrag, gehalten am 7.10.1988 an der Universität Graz ), S. 9 ( hinfort : Pescatore, Vortrag ); ein separater Beitritt zur EPZ, wie er von Norwegen 1981 gewünscht wurde (vgl. Wessels, Wolfgang : *Die Europäische Politische Zusammenarbeit*, in : Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang : *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1981, Bonn 1982, S. 293 ff. (302)), ist daher spätestens nach der EEA nicht mehr möglich.

<sup>12</sup> So hat z.B. bereits der sowjetische Botschafter in Österreich, Gennadi Schikin, in einer Pressekonferenz vom 22.1.1987 geäußert, daß die UdSSR "einen formellen EG-Beitritt (Österreichs, d.Verf.) als Neutralitätsverletzung werten könnte" ( zitiert bei Hummer/Schweitzer, *Möglichkeiten*, a.a.O. (Anm. 1), S. 345) und daß er sich nicht vorstellen könne, daß Österreich EG-Mitglied werde (vgl. Luif, *Neutrale*, a.a.O. (Anm. 4), 124). Doch sind in jüngster Zeit auch seitens der UdSSR positive Signale in Richtung Neutralitätsunbedenklichkeit eines EG-Beitritts ausgegangen. "Solange sich die europäische Integration nur auf den politischen und wirtschaftlichen Bereich, nicht aber auf die militärischen Aspekte erstreckt, ist ein Vollbeitritt zur EG durchaus mit dem neutralen Status Österreichs auf einen Nenner zu bringen", sagte im Dezember 1987 der Leiter des "sowjetischen Zentrums für westeuropäische Studien" Wladimir Schenajew (zitiert bei Breuss/Stankovsky, a.a.O. (Anm. 4), S. 56). vgl. zu den unterschiedlichen sowjetischen Standpunkten auch Khol, *Süderweiterung*, a.a.O. (Anm. 2), S. 368 f.

Auf den Beitrittsantrag Österreichs zur EG hat die Sowjetunion dann aber deutlich negativ reagiert : In einem *Aide-mémoire*, das der sowjetische Botschafter in Wien Schikin am 10. August 1989 dem österreichischen Bundeskanzler Vranitzky übergeben hat, heißt es, eine EG-Mitgliedschaft bedeute nach Ansicht der UdSSR für Österreich den Verlust der Möglichkeiten zur Verwirklichung einer neutralen Politik. Moskau stelle fest, daß ein Beitritt Österreichs nicht nur wirtschaftlichen Charakter habe. Die EG-Mitgliedschaft "eines immerwährend neutralen Staates" führe zum Verlust der "realen Möglichkeiten zur Verwirklichung seiner neutralen Politik" stellt das *Aide-mémoire* zusammenfassend fest. Bundeskanzler Vranitzky betonte in seiner Stellungnahme hierzu, Wien habe "in keiner Phase daran Zweifel aufkommen lassen, daß Österreich keinen Millimeter von seiner Neutralität abweichen wird" ( FAZ v. 11.8.1989, S. 1, NZZ v. 12.8.1989, S. 1 ).

Problem ist, ob die Verpflichtungen, die eine Mitgliedschaft Österreichs in der EPZ gegebenenfalls mit sich bringt, das Maß an Handlungsfreiheit unberührt läßt, das ein (dauernd) neutraler Staat wie Österreich benötigt, um den Anforderungen gerecht werden zu können, die der Neutralitätsstatus an ihn stellt. Während die Frage nach der Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur EWG in der verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Literatur inzwischen zum Gegenstand einer zunehmenden Zahl von Studien geworden ist <sup>13</sup>, hat die Frage der Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur EPZ in diesem Zusammenhang bisher nur am Rande Beachtung gefunden <sup>14</sup>. Dieser Frage bedürfte es allerdings dann wohl kaum, wenn das Urteil zuträfe, das Pescatore in seiner vielbeachteten Polemik zur Einheitlichen Europäischen Akte abgab: "Präzedenzfälle sind das Hauptkennzeichen der Akte, die in einigen Teilen, besonders in der Präambel und in Teil III bezüglich der politischen

<sup>13</sup> vgl. z.B. Dolzer, Rudolf : Kann Österreich Mitglied der EG werden ?, FAZ v. 6.1.1989, S. 8 ( hinfort : Dolzer ); Esterbauer, Fried : Österreichs Teilnahme an der europäischen Integration aus rechtlicher Sicht, JBL 96 (1974), S. 136 ff. ( hinfort : Esterbauer ); Ginther, Konrad : Neutralitätsrecht - Völkerrecht - Europarecht. Zur Diskussion der Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und Mitgliedschaft in der EG, in : Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 373 ff. ( hinfort : Ginther, Neutralitätsrecht ); Hummer, Waldemar / Schweitzer, Michael : Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987 ( hinfort : Hummer/Schweitzer, Österreich ); dies. : Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, EA 42 (1987), S. 343 ff.; dies. : Das Problem der Neutralität - Österreich und die EG-Beitrittsfrage, EA 43 (1988), S. 501 ff. ( hinfort : Hummer/Schweitzer, Problem ); Kennedy, David / Specht, Leo : Austria and the European Communities, CMLRev 26 (1989), S. 615 ff. ( hinfort : Kennedy/Specht ); Khol, Andreas : Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung ? Die Vorreiterrolle Österreichs, EA 43 (1988), S. 359 ff.; Köck, Heribert Franz : Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig ? Die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Wien 1987 ( hinfort : Köck, EWG-Beitritt ); Mayrzedt, Hans / Binswanger, Hans Christoph (Hg.) : Die Neutralen in der europäischen Integration, Wien 1970 ( hinfort : Mayrzedt/Binswanger ); Öhlinger, Theo : Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien 1988 ( hinfort : Öhlinger, Aspekte ); Pechstein, Matthias : Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt ?, EuR 1989, S. 54 ff. ( hinfort : Pechstein ); Pescatore, Pierre : Was Österreich rechtlich in der EWG erwartet ( Vortrag, gehalten am 7.10.1988 an der Universität Graz ); Schweitzer, Michael : Dauernde Neutralität und europäische Integration, Wien/New York 1977 ( hinfort : Schweitzer ); Thaler, Michael : Zur Frage der Vereinbarkeit von EWG-Mitgliedschaft und dauernder Neutralität, ÖZsffRv 39 (1988), S. 303 ff. ( hinfort : Thaler ); Verdross, Alfred : Österreich, die europäische Wirtschaftsintegration und das Völkerrecht, EA 1960, S. 442 ff. ( hinfort : Verdross, Österreich ); Weiss, Friedl : Austria's Permanent Neutrality in European Integration, LIEI 1977/1, S. 87 ff. ( hinfort : Weiss )

<sup>14</sup> zur politischen Diskussion dieser Frage in der Bundesrepublik vgl. z.B. die Kleinen Anfragen der Abgeordneten Frau Kelly und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksachen 11/290, 11/1948 und 11/3988 - und die Antworten der Bundesregierung - Drucksachen 11/1201, 11/2123, 11/4246 -

Zusammenarbeit, nahe ans Lächerliche kommt"<sup>15</sup>. In diesem Falle bedürfte es tatsächlich wohl nur einer politischen Diskussion der Argumente, die für bzw. gegen einen Beitritt Österreichs zur EPZ sprechen<sup>16</sup>. Ob die Auffassung von Pescatore zutrifft und welche Schlußfolgerungen gegebenenfalls aus dem einzigen Urteil eines nationalen Gerichts eines Mitgliedstaates, das sich explizit mit den Bestimmungen von Titel III der EEA auseinandersetzt - dem Urteil des irischen Verfassungsgerichtshofs im Fall Crotty - gezogen werden können, was den Beitritt Österreichs zur EPZ betrifft, soll Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein<sup>17</sup>.

Dabei gilt es zunächst, den rechtlichen Gehalt der EPZ - entsprechend der Themenstellung mit einem Schwerpunkt auf deren sicherheitspolitisch relevanten Regelungen - nach deren Fixierung durch Art. 30 Absatz 6 der EEA zu definieren. Das Ergebnis soll mit den Stellungnahmen des irischen Verfassungsgerichtshofes zum Fall Crotty konfrontiert und überprüft werden, inwieweit dessen Urteil die eigene Interpretation des Art. 30 Abs. 6 EEA bestätigt bzw. verbleibende Unklarheiten zu beseitigen in der Lage ist. Der dritte Hauptteil der Arbeit soll der Definition der österreichischen Neutralität, insonderheit der Pflichten, die Österreich als dauernd neutraler Staat erwachsen, gewidmet sein. Vor diesem Hintergrund kann dann abschließend auf die Frage der Vereinbarkeit eines EPZ-Beitritts Österreichs mit seinem Neutralitätsstatus eingegangen werden.

<sup>15</sup> Pescatore, Pierre : Some Critical Remarks on the "Single European Act", CMLRev 1987, S. 9 ff. (16); zu ersten Würdigungen der EEA vgl. ferner z.B. : Hrbek, Rudolf : EG-Reform in kleinen Schritten, Wirtschaftsdienst 1986, S. 172 ff.; Jacqué, Jean-Paul : Ein neuer "Luxemburger Kompromiß"? Der Europäische Rat und die Reform der Gemeinschaft, Integration 9 (1986), S. 26 ff.; Lodge, Juliet : The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism ?, JCMSt 24 (1986), S. 203 ff. (hinfort : Lodge, SEA); Pescatore, Pierre : Die "Einheitliche Europäische Akte". Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153 ff. (hinfort : Pescatore, EEA); Wessels, Wolfgang : Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union ?, Integration 9 (1986), S. 65 ff. (hinfort : Wessels, EEA I)

<sup>16</sup> vgl. hierzu z. B. die Auseinandersetzung zwischen Helmut Schmidt ("Der Teppich braucht keine neuen Flecken", DIE ZEIT-Nr. 5-27.Januar 1989, S. 7) und Peter Jankowitsch ("Österreich gehört zur Europa", DIE ZEIT-Nr.14-31.März 1989, S.10) in der "ZEIT"

<sup>17</sup> Die Bedeutung der Mitgliedschaft Irlands als nach eigenem Verständnis neutraler Staat in der EG für eine Dynamisierung der Integration Österreichs in die Gemeinschaft wird am Rande beleuchtet von Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten, a.a.O. (Anm. 1), S. 345, 348; Luif, Neutrale, a.a.O. (Anm. 4), S. 122; Öhlinger, Aspekte, a.a.O. (Anm. 13), S. 16, 55

1. ARTIKEL 30 ABSATZ 6 DER EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE

Art. 30 Abs. 6 EEA lautet :

"a) Die Hohen Vertragsparteien sind der Auffassung, daß eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit geeignet ist, wesentlich zur Entwicklung einer ausenpolitischen Identität Europas beizutragen. Sie sind zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit.

b) Die Hohen Vertragsparteien sind entschlossen, die für ihre Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrechtzuerhalten. Sie setzen sich hierfür sowohl auf einzelstaatlicher Ebene, als auch, wo dies angebracht ist, im Rahmen der zuständigen Institutionen und Organe ein.

c) Dieser Titel steht einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen einigen Hohen Vertragsparteien im Rahmen der Westeuropäischen Union und des Atlantischen Bündnisses nicht entgegen".

Wie jede Analyse der EPZ, so begegnet auch die juristische Interpretation des Art. 30 Abs. 6 EEA - trotz der nunmehr vorliegenden Kodifizierung - großen Schwierigkeiten, da es sich bei der EPZ um "eine Art der Diplomatie (handelt), die zugleich dahin tendiert, sich Juristen und rechtlicher Analyse zu entziehen und diese auszuschliessen"<sup>18</sup>. Die juristische Analyse kann daher gerade im Bereich der Analyse der Europäischen *Politischen* Zusammenarbeit nur Annäherungen an den Gesamtkomplex EPZ liefern.

Zur Auslegung von Art. 30 Abs. 6 der EEA sind insbesondere folgende Texte heranzuziehen :

- der Art. 30 Abs. 6 der EEA selbst,
- die Präambel zur EEA, der Titel III der EEA sowie die Art. 1 Abs. 1 und 3, Art. 3 Abs. 2, Art. 31 und Art. 32 der EEA und
- die in der "Schlußakte" enthaltene "Erklärung der Hohen Vertragsparteien zu Titel III der Einheitlichen Europäischen Akte"<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Robinson, Mary : Towards a European Foreign Policy. Legal Aspects, in: De Vree, Johan K. et al. (eds.) : Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 97 ff. (98,102) ( hinfort : Robinson )

<sup>19</sup> vgl. hierzu Toth, A.G. : The legal status of the declarations annexed to the Single European Act, CMLRev 1986, S. 803 ff. (804 f.) ( hinfort : Toth )

### 1.1. Der rechtliche Charakter der Bestimmungen des Titel III der EEA

Mit dem Titel III der Einheitlichen Europäischen Akte ist erstmalig eine vertragliche Grundlage für die EPZ geschaffen worden. Bezüglich der Interpretation dieser vertraglichen Bestimmungen stellt sich aber die Frage, ob es sich bei ihnen um einen Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung handelt, wie sie durch das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht konstituiert wird, oder ob es sich hierbei um einen gewöhnlichen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Die Beantwortung dieser Frage ist nämlich auch von beachtlichem Gewicht im Hinblick auf die Frage nach der Interpretationsmethode für die Bestimmungen der EEA zur EPZ : würde es sich bei diesen Bestimmungen um einen Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung handeln, so würden sie unter Berücksichtigung der im Völkerrecht üblichen Unterscheidung zwischen gegenseitigen bzw. Austauschverträgen einerseits und rechtsetzenden bzw. Kollektivverträgen andererseits den Bestimmungen letzterer Vertragsgruppe zuzuordnen sein. Für sie wäre daher von einer extensiven Auslegung nach dem effet utile auszugehen, um auch in der Vertragsauslegung dem mit Verträgen dieser Gruppe bezweckten Souveränitätsverzicht Rechnung zu tragen. Handelte es sich bei den Bestimmungen der EEA zur EPZ demgegenüber um Bestimmungen eines sogenannten gegenseitigen bzw. Austauschvertrages, so würde für deren Interpretation - da dann ein Souveränitätsverzicht der Vertragspartner nicht vermutet werden könnte - der Grundsatz "in dubio pro mitius" gelten <sup>20</sup>.

#### 1.1.1. Argumente für eine Qualifizierung der Bestimmungen als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung

##### 1.1.1.1. Der gemeinsame Rahmen der Bestimmungen über die EPZ und der auf die Gründungsverträge der EG bezogenen Bestimmungen

Für ein Verständnis der Bestimmungen über die EPZ als Teil der Gemeinschaftsordnung spricht auf den ersten Blick der Umstand, daß diese Bestimmungen in einen einheitlichen Rechtsakt zusammen mit den Bestimmungen zur Änderung und Ergänzung der Gemeinschaftsverträge integriert wurden - dies um so mehr, als sowohl der britische als auch der deutsch - französische Entwurf für eine Kodifizierung der

<sup>20</sup> vgl. z.B. Doehring, Karl : Gewohnheitsrecht aus Verträgen, ZaöRV 36 (1976), 77 (86)

EPZ-Praxis, die als die wesentlichen Vorarbeiten für die EEA zu erachten sind, diese Kodifizierung im Rahmen eines separaten Vertrages vorgesehen hatten <sup>21</sup>. Indessen hatte die Kommission von Beginn an argumentiert, daß wirtschaftliche und soziale Integration einerseits und Außenpolitik andererseits ein untrennbares Ganzes formten, was dadurch anerkannt werden sollte, daß die vorgeschlagenen neuen Bestimmungen in einem einheitlichen Rahmen verbunden werden sollten. In ihrer formellen Stellungnahme gemäß Art. 236 des EWGV vom 22. Juli 1985 führte die Kommission zur Begründung ihrer Haltung u.a. weiter aus, daß "andernfalls ... neue Hindernisse errichtet ( werden ), die mögliche Konfliktquellen vervielfältigen und das Potential und die Dynamik der ... Gemeinschaft schwächen. ... Letztlich werden nur vereinigte Institutionen - ein Rat, ein Parlament, eine Kommission - sich als effektiv erweisen und den Fortschritt hin auf eine Europäische Union beschleunigen"<sup>22</sup>. Dieser Vorstellung der Kommission folgte dann auch der Entwurf für eine Akte über eine Europäische Union, den Frankreich der Regierungskonferenz in der Sitzung vom 19.11.1985 vorlegte - ein Entwurf, der hinsichtlich seiner Struktur, der Einbeziehung der EPZ-Regelungen in eine einheitliche Akte, unverändert zur Grundlage der EEA wurde, auf die man sich am 16./17.12.1985 in der Regierungskonferenz verständigte <sup>23</sup>.

Indessen weist die gewählte Form der Regelung der EPZ in der EEA - in einem Artikel mit 12 Absätzen - auf den Kompromißcharakter hin, der diese Form kennzeichnet: sie sollte sowohl für diejenigen Staaten akzeptabel sein, die eigentlich einen separaten Vertrag über die EPZ wollten, als auch für diejenigen Staaten, die die Verbindung von EPZ und EG in der Perspektive der Europäischen Union besonders herausstreichen wollten <sup>24</sup>. Daß es sich bei Art. 30 der EEA

<sup>21</sup> letzteres ein Umstand, der sich noch in sehr vielen der Bestimmungen der EEA, die von dieser Hypothese ausgehend entworfen worden waren, wie auch in dem Aufbau des Art. 30 EEA - mit einem einführenden Satz und anschließend 12 Absätzen - widerspiegelt; vgl. Nuttall, Simon : European Political Co-operation and the Single European Act, YEL 5 (1985), S. 203 - 232 (207) ( hinfort : Nuttall, EPC and SEA ) sowie unten, S. 45 ff.

<sup>22</sup> zitiert bei Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 207 ("... Otherwise fresh obstacles will be created, multiplying possible sources of conflict and weakening the potential and dynamism of the Community ... At the end of the day only unified institutions - one Council, one Parliament, one Commission - will prove effective and speed progress towards European Union."

<sup>23</sup> vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 208

<sup>24</sup> vgl. de Ruyt, Jean : L'Acte Unique Européen, Brüssel 1987, S. 227 (hinfort : de Ruyt); De Zwaan, J.W. : The Single European Act: Conclusion of a Unique Document, CMLRev 1986, S. 747 ff. (760) ( hinfort : De Zwaan )

in gewissem Sinne um einen Fremdkörper in der EEA handelt, wird auch dadurch unterstrichen, daß nur für Titel III eine Revisionsklausel in der EEA ( Art. 30 Abs. 12 ) vorgesehen ist <sup>25</sup>.

#### 1.1.1.2. Die Verklammerungen zwischen EG und EPZ auf der institutionellen Ebene

Als weiteres Argument für einen Gemeinschaftsrechtscharakter des Titels III der EEA könnte der Umstand angeführt werden, daß es auf der institutionellen Ebene nicht unerhebliche Verklammerungen zwischen EG einerseits und EPZ andererseits gibt <sup>26</sup>:

- Der Europäische Rat, der - auf dem Pariser "Gipfeltreffen" der EG-Staats- und Regierungschefs vom 9./10.12.1974 ins Leben gerufen <sup>27</sup> - nunmehr durch Art. 2 der EEA vertraglich verankert ist, ist nicht nur Rat im Sinne der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften, sondern gleichzeitig - quasi janusköpfig - eine intergouvernementale Regierungskonferenz auf höchster Ebene im Rahmen der EPZ und damit *de facto* höchstes Organ sowohl der Gemeinschaft als auch der EPZ <sup>28</sup>. Indessen ist er - ungeachtet

<sup>25</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 228

<sup>26</sup> zur Koordination und Interaktion zwischen EG und EPZ allgemein vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 238 ff.; Nuttall, Interaction between European Political Co-operation and the European Community, YEL 1987, S. 211 ff. ( hinfort : Nuttall, Interaction ); Stein, Eric : European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System, ZaöRV 43 (1983), S. 49 ff. (56 ff.) ( hinfort : Stein )

<sup>27</sup> vgl. de Schoutheete, Philippe : La coopération politique européenne, Paris-Brüssel 1980, S. 33 ( hinfort : de Schoutheete, CPE )

<sup>28</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 106 ff.; Oppermann, Thomas : Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in : Capotorti, F. et al. (Hg.) : Du droit international au droit de l'intégration, Baden-baden 1987, S. 537 ff. (539 f., 542) ( hinfort : Oppermann ); vgl. zum Europäischen Rat ferner z.B. de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 37 f.; Wessels, Wolfgang : Der Europäische Rat, Bonn 1980

Die Gründung des Europäischen Rates nach dem Pariser Gipfel vom Dezember 1974 markierte auf gewisse Weise den zukünftigen Kurs der europäischen Integration, indem sie nationale Entscheidungsträger als definitive und endgültige Entscheidungsfindungsorgane errichtete und hierdurch - bei gleichzeitiger Schwächung der durch die römischen Verträge gegründeten supranationalen - die intergouvernementalen Mechanismen gerade auch für den Bereich der Außenbeziehungen verstärkte. In der Entwicklung, wie sie der Europäische Rat seit 1974 genommen hat, lassen sich ihm bei einer stärker politikwissenschaftlich - organisationstheoretischen als juristischen Betrachtungsweise vier Funktionen zuordnen :

- er bietet ein Forum für einen freien und informellen Gedankenaustausch der politischen Führer der Gemeinschaftsmitglieder
- er berät und entscheidet über Fragen innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaft, über die politische Zusammenarbeit und über gemeinsame europäische Belange, die in keinen der genannten Rahmen fallen



seiner eminenten politischen Bedeutung aufgrund seiner Zusammensetzung aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten - kein den in den EG-Gründungsverträgen vorgesehenen Organen hierarchisch übergeordnetes Organ - ihm steht weder ein Weisungs- und Aufsichtsrecht gegenüber den EG-Organen noch gegenüber der EPZ zu. Ebenso wenig ändert er in irgendeiner Weise die Kompetenzen, die den EG-Organen durch den EWGV, EAGV und EGKSV zugeordnet sind. Vielmehr ist - im Hinblick auf die Nichterwähnung des Europäischen Rates in der EEA außerhalb von deren Art. 2 - durch die Art. 3 und 32 der EEA klargestellt, daß es sich beim Europäischen Rat selbst nicht um ein EG-Organ handelt<sup>29</sup>. Es handelt sich beim Europäischen Rat vielmehr um ein Organ der EEA, dessen Aufgabe es ist, mitzuhelfen, das für die EG und die EPZ gemeinsam fixierte Ziel zu verwirklichen, zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen<sup>30</sup>. Aus dieser Aufgabenstellung des Europäischen Rates lassen sich aber keine Rückschlüsse auf die Rechtsnatur der EPZ-Ordnung ziehen.

- Neben dem Europäischen Rat stellen die *informellen* Tagungen der Außenminister ( Typ "Gymnich" ), die ebenfalls

---

- er erzeugt einen umfassenden Schwung, der die Kräfte der Gemeinschaft für die Lösung der großen Probleme mobilisiert, denen sich die Gemeinschaft gegenübersteht und schließlich

- dient er als 'Berufungsinstanz' in schwierigen Einzelfragen, wenn keine Übereinkunft auf niedrigeren Ebenen der Entscheidungsfindung erzielt werden konnte.

Die angesprochene Schwächung der durch die römischen Verträge avisierten supranationalen Mechanismen reichte indessen nicht so weit, daß auch die vertraglich bereits festgelegten supranationalen Organe in ihrer vertragsgemäßen Arbeit in Mitleidenschaft gezogen worden wären, vielmehr muß insoweit von einer Ergänzung des der europäischen Integration gewidmeten Organisationstableaus gesprochen werden, die der Füllung von Lücken in den Bereichen diene, bei denen sich die durch die römischen Verträge ins Leben gerufenen Organe als nicht aufgabenadäquat ausgestaltet erwiesen hatten.

Bis zur EEA zog der Europäische Rat - in eklatantem Widerspruch zu der Bedeutung, die ihm als einem politischen Gemeinschaftsorgan zur Entwicklung von Leitlinien der europäischen Integration und von Vernetzungen zwischen deren verschiedenen Feldern zukommt - seine Legitimität einzig aus Gipfel - Kommunikés und seiner wiederholten Erwähnung in Texten der Gemeinschaftsorgane bzw. Berichten verschiedener Persönlichkeiten und Ausschüsse, die von diesen Gemeinschaftsorganen beauftragt wurden; vgl. Ifestos, Panayiotis : European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy, Aldershot et al. 1987, S. 186 f., 190, 192 ( hinfort : Ifestos I ); Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 215

<sup>29</sup> vgl. Bosco, Giacinto : Commentaire de l'Acte Unique Europeen des 17-28 Fevrier 1987, CDE 1987, S. 355 ff. (360) ( hinfort : Bosco ); Glaesner, H.-J.: Die Einheitliche Europäische Akte, Europarecht 21 (1986), S. 119 ff. (124) ( hinfort : Glaesner ); Grabitz, in: Grabitz, Eberhard (Hg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, EEA Rz 18 ( hinfort : Grabitz, EEA ); de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 108 f.

<sup>30</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 110

1974 eingerichtet wurden, die zweite gemeinsame "Institution" für EG und EPZ dar <sup>31</sup>.

- Das Europäische Parlament wird durch die EEA ( Art. 30 Abs. 4 ) formell in die EPZ einbezogen : über die bisherigen "Kolloquien" hinaus wird die Präsidentschaft in der EPZ das Parlament regelmäßig über die im Rahmen der Arbeit der EPZ geprüften aussenpolitischen Themen unterrichten und dafür Sorge tragen, daß die Auffassungen des Parlaments bei dieser Arbeit gebührend berücksichtigt werden <sup>32</sup>.

- Die Präsidentschaft in der EPZ selbst wird gemäß Art. 30 Abs. 10 (a) EEA von der Hohen Vertragspartei wahrgenommen, die den Vorsitz im Rat der Europäischen Gemeinschaften innehat <sup>33</sup>.

- Neben der Präsidentschaft wird gemäß Art. 30 Abs. 5 UA 2 der EEA auch der Kommission die besondere Verantwortung zugewiesen, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich dafür Sorge zu tragen, daß die in Art. 30 Abs. 5 UA 1 der EEA avisierte Kohärenz zwischen den auswärtigen Politiken der Europäischen Gemeinschaft und der im Rahmen der EPZ vereinbarten Politiken angestrebt und aufrechterhalten wird <sup>34</sup>. Zudem wird die Kommission gemäß Art. 30 Abs. 3 (b) EEA an der Arbeit der EPZ in vollem Umfang beteiligt <sup>35</sup>.

Indessen heißt dies nicht notwendigerweise, daß die durch die EG-Gründungsverträge etablierten Organe auch bei den Angelegenheiten, die durch Titel III der EEA geregelt sind, die Gewalten innehaben und Befugnisse ausüben, die diesen durch die EG-Gründungsverträge eingeräumt sind <sup>36</sup> - was sich auch aus Art. 32 der EEA ergibt <sup>37</sup>.

<sup>31</sup> vgl. da Fonscea-Wollheim, Hermann : Zehn Jahre Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Integration 1981, S. 47 ff. (48) ( hinfort : da Fonscea-Wollheim ); Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 53

<sup>32</sup> vgl. hierzu auch Punkt I der Entscheidung bezüglich der praktischen Anwendung von gewissen Aspekten des Titels III der EEA ( abgedruckt bei Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 215 ); zur bisherigen Praxis vgl. z.B. Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 59 f.

<sup>33</sup> vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 380; de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 42 ff.; zur Aufgabe der Präsidentschaft vgl. nunmehr Art. 30 Abs. 10 (b) EEA

<sup>34</sup> Mit dieser Regelung dürfte es in Zukunft für einen Mitgliedstaat schwieriger werden, die Anwendung von EWG-Vorschriften für Zwecke der Außen- und Sicherheitspolitik zu verhindern ( vgl. Pedersen, Thomas : Western European Security Cooperation - A View From Denmark, ÖZP 1987, S. 189 ff. (192) ( hinfort : Pedersen ).

<sup>35</sup> vgl. zur Stellung der Kommission im Rahmen der EPZ Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 220 ff.

<sup>36</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 104; Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 212 ff.

<sup>37</sup> vgl. unten, S. 16

### 1.1.1.3. Die Behandlung von sicherheitspolitischen Fragen im Rahmen des EWG-Vertrages

Schließlich könnte für die Einordnung des Titels III als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung die Tatsache sprechen, daß auch der EWG-Vertrag selbst als Zentrum der Gemeinschaftsrechtsordnung sich nicht als sicherheitspolitisch indifferent <sup>38</sup> erweist, sondern in seinem Art. 223 ausdrücklich auf Fragen der Sicherheit Bezug nimmt <sup>39</sup> : insofern erscheint es zunächst erwägenswert, in den Regelungen des Art. 223 EWGV und des Art. 30 Abs. 6 EEA einen Normenkanon zu erblicken, der in seiner Gesamtheit die Sicherheitspolitik der Gemeinschaft als weitere eigenständige Politik der Gemeinschaft - parallel z.B. zur Landwirtschafts- und zur Verkehrspolitik - und damit als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung konstituiert.

Dem stehen indessen eine Reihe von Faktoren entgegen :

- Zum einen sind die Anknüpfungspunkte der genannten Regelungen nicht identisch : während nämlich der Art. 223 EWGV auf die "wesentlichen Sicherheitsinteressen" jedes einzelnen Mitgliedstaates abstellt, d.h. auf die eigenständigen, nationalen Sicherheitspolitiken hin orientiert ist, ist die Regelung des Art. 30 Abs. 6 EEA auf die "europäische Sicherheit" hin ausgerichtet.

- Dies folgt daraus, daß die Regelung des EWG-Vertrages nicht die Sicherheitspolitik als solche zum Gegenstand hat, sondern auf Sicherheitsfragen nur insoweit Bezug nimmt, als ein Spannungsverhältnis zwischen den durch den EWG-Vertrag übernommenen Verpflichtungen *wirtschaftlicher* Natur i.w.S und der nationalen Sicherheitspolitik auftreten könnte. Zwar belegt Art. 223 EWGV, daß es keinen Sektor öffentlicher Aufgaben der Mitgliedstaaten gibt, der nicht durch Gemeinschaftskompetenzen betroffen oder wenigstens in irgend-

<sup>38</sup> zum Begriff der Sicherheit vgl. unten S. 50 ff.

<sup>39</sup> Art. 223 lautet :

- (1) Die Vorschriften dieses Vertrags stehen folgenden Bestimmungen nicht entgegen:
  - a) Ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht;
  - b) jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.
- (2) Während des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieses Vertrags legt der Rat einstimmig die Liste der Waren fest, auf welche Absatz 1 Buchstabe b Anwendung findet.
- (3) Der Rat kann diese Liste einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern."

einer Weise berührt wird <sup>40</sup>. Indessen handelt es sich bei der Sicherheitspolitik gerade um einen solchen Sektor öffentlicher Aufgaben der Mitgliedstaaten, in dem gegenüber den funktionalen Zuständigkeiten der Gemeinschaft im Bereich der Grundfreiheiten eine Bereichsausnahme existiert.

- Daß die Sicherheitspolitik als solche nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist, folgt auch aus den beschränkten, letztlich marginalen Kompetenzen, die der EG auf diesem Gebiet eingeräumt sind : den Gemeinschaftsorganen wird durch Art. 223 Abs. 2 und 3 EWGV lediglich die Zuständigkeit eingeräumt, die Waffen, die Munition und das Kriegsmaterial festzulegen, auf die Art. 223 Abs. 1 lit. b Anwendung findet. Daneben ist der Kommission (wie auch jedem anderen Mitgliedstaat) nur eine in Art. 225 EWGV verfahrensrechtlich ausgestaltete Mißbrauchsaufsicht <sup>41</sup> eingeräumt, mit der Verfälschungen der Wettbewerbsbedingungen unter Zweckentfremdung der den Mitgliedstaaten durch Art. 223 EWGV eingeräumten Befreiungen begegnet werden kann. Angesprochen ist in Art. 223 EWGV damit nur ein Teilsegment von Sicherheit, soweit diese einen Bezug zu Fragen der Rüstungsproduktion, des Rüstungstransfers und -handels aufweist; ein Teilsegment, das in Anbetracht seiner relativ geringen Bedeutung im Rahmen des Gesamtkomplexes von äußerer Sicherheit nicht geeignet ist, die These von einer spezifisch gemeinschaftsrechtlichen Sicherheitspolitik zu untermauern.

- Schließlich spricht gegen eine Einordnung von Art. 30 Abs. 6 EEA als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung auch der unterschiedliche rechtsdogmatische Ansatz von Art. 30 Abs. 6 EEA einerseits und Art. 223 EWGV andererseits : denn während Art. 223 EWGV als "Souveränitätsreserve"<sup>42</sup> ausgestaltet ist, verfolgt Art. 30 Abs. 6 EEA - wenn auch in sehr begrenztem Umfang - das Ziel, die nationale Souveränität in Sicherheitsfragen zumindest prozedural einzugrenzen <sup>43</sup>. Dies zeigt sich besonders deutlich bei einem Vergleich zwischen Art. 30 Abs. 6 EEA einerseits und Art. 223 Abs. 1

<sup>40</sup> vgl. Everling, Ulrich : Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 1987, S. 214 ff. (219) ( hinfort : Everling )

<sup>41</sup> vgl. Hummer, in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 225 Rz 5 ff.

<sup>42</sup> Matthies, in : von der Groeben, Hans et al. : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. Baden-Baden 1983, Bd. 2, Art. 223 Rz 1

<sup>43</sup> vgl. unten unter 1.3.1.4., 1.3.1.5., 1.3.2.; zur Bedeutung der Art. 223 und 224 EWGV als Neutralitätsschutzklauseln vgl. Hummer, in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, vor Art. 223-225, Rz 7 f.

lit. a) EWGV andererseits : denn während erstere Vorschrift eine Koordinierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten der EG zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit vorsieht, sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 223 Abs. 1 lit. a) EWGV gerade nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe ihres Erachtens ihren wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht. Eine solche Auskunftserteilung bei sicherheitspolitisch relevanten Fragestellungen stellt aber gerade den Kern der in Art. 30 Abs. 6 EEA angesprochenen Koordinierung dar, wie zu zeigen sein wird <sup>44</sup>.

### 1.1.2. Argumente gegen eine Qualifizierung der Bestimmungen als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung

Im Hinblick auf die Feststellung des Charakters der Bestimmungen der EEA zur EPZ verdienen ferner folgende Bestimmungen der EEA besondere Beachtung :

- Art. 1 der EEA lautet :

"Die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit verfolgen das Ziel, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen.

Die Europäischen Gemeinschaften beruhen auf den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft sowie auf den nachfolgenden Verträgen und Akten zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit wird durch Titel III geregelt. ..."

Dadurch wird deutlich, daß es sich bei der EPZ nicht um einen konstitutiven Bestandteil der Europäischen Gemeinschaften handelt. Dies bedeutet, daß auch die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften geltenden - vertraglich fixierten oder vom Europäischen Gerichtshof entwickelten - Regelungen bezüglich der Auslegung des Rechts dieser Gemeinschaften nicht ohne weiteres auf die Auslegung des Rechts der EPZ anwendbar sind.

- Während es bei alleiniger Betrachtung des Art. 1 EEA noch als möglich erscheint, daß es sich bei den Europäischen Gemeinschaften einerseits und der EPZ andererseits lediglich vor der Verabschiedung der EEA um voneinander unabhängige, aber auf das gleiche Ziel der Europäischen Union gerichtete Organisationsformen handelte, macht bereits ein Blick auf Art. 3 EEA deutlich, daß auch durch die EEA keine Integra-

<sup>44</sup> vgl. unten, S. 65 ff.

tion der EPZ in die Europäischen Gemeinschaften stattgefunden hat. Art. 3 EEA lautet :

"1. Die ... Organe der Europäischen Gemeinschaften üben ihre Befugnisse und Zuständigkeiten unter den Bedingungen und im Hinblick auf die Ziele aus, die in den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und den nachfolgenden Verträgen und Akten zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge sowie in Titel II vorgesehen sind.

2. Die für die Europäische Politische Zusammenarbeit zuständigen Institutionen und Organe üben ihre Befugnisse und Zuständigkeiten unter den Bedingungen und im Hinblick auf die Ziele aus, die in Titel III sowie in den in Artikel 1 Absatz 3 genannten Dokumenten festgelegt sind."

- Dieses Ergebnis wird bestätigt, wenn man die Überschriften der Titel II und III miteinander vergleicht : während Titel II demnach "Bestimmungen zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften" enthält, spricht Titel III von "Vertragsbestimmungen über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik". Die letztgenannten Bestimmungen sollen also offenkundig keine modifizierende Wirkung bezüglich der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften haben.

- Auch die Präambel zur EEA - die nach einer anerkannten, in Art. 31 Abs. 2 WVRK kodifizierten Regel des Vertragsrechts einen Teil des Vertrages für die Zwecke der Auslegung bildet - weist auf die Trennung zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung einerseits und der EPZ-Ordnung andererseits hin, wenn es in deren 2. Absatz heißt, daß die Parteien gewillt seien, "diese Europäische Union auf der Grundlage der nach eigenen Regeln funktionierenden Gemeinschaften einerseits und der Europäischen Zusammenarbeit in der Außenpolitik andererseits zu verwirklichen"<sup>45</sup>.

Daß die EEA-Bestimmungen über die EPZ nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden sind, folgt schließlich auch noch aus zwei weiteren Regelungen der EEA :

- Art. 31 EEA stellt fest, daß die Bestimmungen der EG - Gründungsverträge betreffend die Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und die Ausübung dieser Zuständigkeiten nur für die Bestimmungen des Titels II und für Artikel 32 gelten. Eine (Kontroll-) Zuständigkeit des EuGH bezüglich der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen des Titels III der EEA, der der EPZ gewidmet ist, ist also nicht gegeben. Sie müßte aber vorliegen,

<sup>45</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 101

wenn es sich bei den Bestimmungen des Titels III um solche der Gemeinschaftsrechtsordnung handeln sollte, denn der EuGH ist gemäß Art. 164 EWGV, 31 EGKSV und Art. 136 EAGV mit der "Wahrung des Rechts bei Auslegung und Anwendung" der EG-Verträge betraut. Ein Ausschluß der Vorschriften über die EPZ von der Kontrolle des EuGH über die Wahrung des Rechts bei Auslegung und Anwendung dieser Vorschriften würde, wenn man diese Vorschriften als Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung verstehen würde, dem inzwischen erreichten Stand der Entwicklung der Gemeinschaft zur Rechtsgemeinschaft in grundlegender Weise widersprechen. Ein solcher Widerspruch kann nicht als von den Unterzeichnern der EEA gewollt vermutet werden <sup>46</sup>. Aus dieser Regelung kann indessen nicht geschlossen werden, daß es den Mitgliedstaaten auch nicht möglich ist, Streitigkeiten im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Titels III der EEA vor dem IGH oder einem anderen (Schieds-)Gericht auszutragen <sup>47</sup> : denn der Art. 219 EWGV, auf den Murphy und Cras abheben, und nach dem sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung dieses Vertrages nicht anders als hierin vorgesehen - d.h. nur vor dem EuGH - zu regeln, kann - auch vor dem Hintergrund des sowohl den Europäischen Gemeinschaften als auch der EPZ nach Art. 1 EEA gestellten Ziels, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen - nicht dahin ausgelegt werden, daß von ihm auch Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Titels III der EEA erfasst sind. Denn Titel III ist eben gerade nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden.

- Art. 32 EEA stellt abschließend klar, daß - vorbehaltlich des Art. 3 Abs. 1, des Titels II und des Art. 31 der EEA - die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie die nachfolgenden Verträge und Akte zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge durch die EEA in keiner Weise berührt werden. Unberührt bleiben die EG - Gründungsverträge damit insbesondere auch vom Titel III der EEA, der die Bestimmungen zur EPZ enthält. Die in Titel III geregelte Or-

<sup>46</sup> Demgegenüber kann nicht darauf abgestellt werden, daß es auch in innerstaatlichen Rechtsordnungen Bereiche einer solchen Befreiung von der Gerichtsbarkeit zugunsten oberster Verfassungsorgane und ihrer organisatorischen Tätigkeit gibt ( so Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 359 ), da dies zumindest kein die innerstaatliche Verfassungsstruktur aller oder auch nur der Mehrheit der Gemeinschaftsmitglieder kennzeichnendes Merkmal ist - ganz unabhängig von der Frage, ob von der innerstaatlichen Verfassungsorganisation Rückschlüsse auf die Organisation der EG bzw. EPZ zulässig sind.

<sup>47</sup> anders Murphy, Finbarr / Cras, Arnaud : L'affaire Crotty : La Cour Suprême d'Irlande rejette l'Acte unique européen, CDE 1988, S. 276 ff. (293) ( hinfort : Murphy/Cras )

ganisation der EPZ besitzt danach - ebenso wie die in Titel I geschaffene Gesamtorganisation - gegenüber den drei Europäischen Gemeinschaften autonomen Charakter <sup>48</sup>. Keine der Regelungen des Titels III kann darüberhinaus die Rechte bzw. Pflichten modifizieren, wie sie in den EG-Verträgen geregelt sind <sup>49</sup>.

Somit kann als Ergebnis festgehalten werden, daß die Bestimmungen über die EPZ in der - durch das aufgezeigte ambivalente Bekenntnis sowohl zur Verbindung wie zur Trennung von EG und EPZ gekennzeichneten <sup>50</sup> - EEA nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung geworden sind, sondern vielmehr eine Dualität von Gemeinschaftsrechtsordnung einerseits und rechtlicher Ordnung der EPZ andererseits besteht <sup>51</sup>.

Damit einher geht die Vermutung, daß die Bestimmungen der EEA über die EPZ restriktiv - gemäß dem Grundsatz "in dubio pro mitius" - auszulegen sind.

Dafür spricht zunächst der Umstand, daß diese Bestimmungen ausdrücklich von der Gemeinschaftsrechtsordnung abgegrenzt worden sind - eine Vorgehensweise, die nicht verständlich wäre, wenn die Auslegungsmethoden, wie sie sich für die Gemeinschaftsrechtsordnung entwickelt haben, auch für die Bestimmungen über die EPZ hätten Anwendung finden sollen. Denn in diesem Falle wäre eine Trennung zwischen Europäi-

<sup>48</sup> vgl. Grabitz, EEA, a.a.O. (Anm. 29), Rz 23; daneben enthält Art. 32 EEA die Anerkennung des EWGV, EAGV und EGKSV als weiterhin eigenständige Rechtsordnungen.

<sup>49</sup> vgl. Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 214

<sup>50</sup> vgl. Magiera, Siegfried : Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, in : Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, hrsg. von Wilfried Fiedler und Georg Röss, Köln et al. 1989, S. 507 ff. (508 f.) ( hinfort : Magiera )

<sup>51</sup> vgl. Pipkorn, in : Beutler, Bengt / Bieber, Roland / Pipkorn, Jörn / Streil, Jochen : Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik - , 3. Aufl. Baden-Baden 1987, S. 507 ( hinfort : Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil ); Bieber, Roland : Zur Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte für Rechtsentwicklung und Integrationskonzept der Europäischen Gemeinschaft, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 39 (1988), S. 211 ff. (215, 233) ( hinfort : Bieber ); de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 103 f.; Everling, a.a.O. (Anm. 40), S. 231; Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 352 f.; Krenzler, EEA, a.a.O. (Anm. 8), S. 388; a.A. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 358, der indessen nur auf den Titel der "Einheitliche(n) Europäische(n) Akte", die Verklammerung der EG- und EPZ-Vorschriften und die gemeinsame Zielprojektion "Europäische Union" von EG und EPZ eingeht, sowie offenbar - indessen ohne nähere Begründung - Rotter, Manfred : Soll Österreich den EG beitreten - Zur Multidimensionalität einer eindimensional gestellten Frage, ÖZP 1988, S. 169 ff. (176) ( hinfort : Rotter, Österreich ); Schwarze, Jürgen : Towards a European Foreign Policy - Legal Aspects, in : De Vree, Johan K. et al. (eds.) : Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 69 ff. (75) ( hinfort : Schwarze )

zur integrationsgeschichtlichen Entwicklung dieser Dualität vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 104 ff. und unten, S. 21 ff.



schen Gemeinschaften und EPZ in der dargelegten umfassenden Weise überflüssig gewesen. Daß die Unterzeichner der EEA eine solche überflüssige Differenzierung vornehmen wollten, kann aber bei der Würdigung der EEA als eines völkerrechtlichen Vertrags nicht angenommen werden.

Dafür spricht ferner die im Bereich des Titels III der EEA verwandte Terminologie : zwar kann nicht bereits allein aus dem Umstand, daß Titel III ausdrücklich von "Vertragsbestimmungen" statt - wie in dem Titel II - von "Bestimmungen" spricht und die Unterzeichner der EEA nicht als "Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften" sondern als "Hohe Vertragsparteien" bezeichnet, geschlossen werden, daß es sich bei den Bestimmungen des Titels III der EEA nicht um einen Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung handelt, denn eine solche Ausdrucksweise benutzt z.B. auch Art. 38 des "Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften" vom 8. April 1965, bei dem es sich unstreitig um einen Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung, nämlich um sogenanntes primäres Gemeinschaftsrecht handelt <sup>52</sup>. Indessen gilt es, nicht nur den isolierten Wortlaut, sondern auch einen Vergleich der Terminologie zwischen Titel II und Titel III zu beachten - ein Vergleich, der deutlich macht, daß die aufgezeigten begrifflichen Unterschiede bewußt gewählt sind. Darüberhinaus fordert Titel III schließlich auch in Art. 30 Abs. 1 EEA - der den Auftrag der EEA an die Mitgliedstaaten im Bereich der EPZ einleitend charakterisiert - lediglich, daß "die hohen Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind, ( sich ) bemühen ..., gemeinsam eine europäische Aussenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen".

Vor dem Hintergrund dieser Bestimmungen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Bestimmungen der EEA zur EPZ extensiv auszulegen seien.

### 1.1.3. Titel III der EEA als integrationsrechtliches "soft law" ?

Fraglich erscheint schließlich auch, ob es sich bei den Bestimmungen der EEA über die EPZ überhaupt um rechtlich

<sup>52</sup> vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 381; Beutler, in : Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 40; Pipkorn, in : Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 176 f.

verbindliche, völkerrechtliche Rechte bzw. Pflichten der Vertragsparteien begründende Abmachungen handelt <sup>53</sup>.

Zweifel hieran treten bereits wegen des Titels der EEA als "Akte" auf - ein Titel, der erstmals von der Bundesrepublik Deutschland in Anspielung auf die Schlußakte der KSZE in Helsinki 1975 in die Diskussion um Vorschläge zu einer Intensivierung der europäischen Integration eingebracht worden war, als der von der Bundesrepublik Deutschland entworfene Teil der Genscher/Colombo - Initiative mit "Europäische Akte" überschrieben wurde <sup>54</sup>. Hinsichtlich der KSZE-Schlußakte besteht aber in der Literatur <sup>55</sup> Einvernehmen, daß diese - zumindest bisher - keine rechtlichen, sondern lediglich moralische Pflichten begründet, daß es sich bei ihr also um sogenanntes soft law handelt <sup>56</sup>.

Diese Zweifel werden bekräftigt, wenn man sich in Titel III der EEA gewählte Formulierungen vor Augen hält :

-- die Parteien sollen *sich bemühen*, eine Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen,

-- sie sollen *sich bemühen*, irgendeine Maßnahme oder Stellungnahme zu vermeiden, die ihrer Wirksamkeit als kohärenter Kraft schadet,

-- sie sollen *im Rahmen des Möglichen* darauf verzichten, die Herausbildung eines Konsenses zu behindern.

Eine Interpretation, die Titel III der EEA jede rechtliche Bedeutung nehmen und die Verbindlichkeit und völkerrechtliche Relevanz des Art. 30 der EEA in toto leugnen würde, würde indessen einige entscheidende Punkte übersehen :

- In Titel III ist durchgehend von den "Hohen Vertragsparteien" die Rede, woraus zu folgern ist, daß die Parteien

<sup>53</sup> Zweifel meldet z.B. Ifestos, Panayiotis : European Political Cooperation (EPC): Its Evolution From 1970 To 1986, and the Single European Act, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration, 11 (1987), S. 47 ff. (56 f.) ( hinfort : Ifestos II ) an.

<sup>54</sup> vgl. unten, S. 31; Der Begriff "Akte" traf aber damals auf den Widerstand insbesondere der anglophon orientierten Mitgliedsstaaten, denen der Begriff zu stark juristisch beladen erschien; vgl. Hrbek, Rudolf : Die "Europäische Union" als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe ?, in : Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 167 ff. (179) ( hinfort : Hrbek, Europäische Union ); Neville-Jones, Pauline : The Genscher/Colombo Proposals on European Union, CMLRev 20 (1983), S. 657 ff. (682 f.) ( hinfort : Neville-Jones, Genscher/Colombo )

<sup>55</sup> für die unterschiedliche Einordnung durch die KSZE-Teilnehmerstaaten, vgl. Schweisfurth, Theodor : Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, ZaöRV 36 (1976), S. 681 ff. (682) ( hinfort : Schweisfurth )

<sup>56</sup> vgl. Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 55), S. 695; Seidl-Hohenveldern, Ignaz : Völkerrecht, 6. Aufl., Köln et al. 1987, Rz. 146, 495 ( hinfort : Seidl-Hohenveldern ); Verdross, Alfred / Simma, Bruno : Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin 1984, § 545 ( hinfort : Verdross/Simma )

(auch) bei Titel III der EEA einen Vertrag im völkerrechtlichen Sinne abschliessen wollten, sie also beabsichtigten, völkerrechtliche Rechte und Pflichten zu begründen <sup>57</sup>.

- Der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien gemäß Art. 33 der EEA bedurften nicht nur die Bestimmungen, durch die die Gründungsverträge der EG modifiziert wurden, sondern auch Titel III der EEA. Ziel einer Ratifikation ist es aber gerade - zumindest regelmäßig -, eine völkerrechtliche Bindung herbeizuführen <sup>58</sup>.

- Auch die Bestimmungen organisatorischer Natur wie z.B. diejenige über die Mindestanzahl der Zusammentreffen der Aussenminister der Vertragsparteien (Art. 30 Abs. 3 (a) EEA) oder über die Einrichtung eines Sekretariats in Brüssel (Art. 30 Abs. 10 (g) EEA) und die Vorrechte und Immunitäten von dessen Mitgliedern (Art. 30 Abs. 11 EEA) weisen auf den vertraglichen Charakter der Regelungen über die EPZ in der EEA hin, da hierdurch das künftige Verhalten der EPZ-Teilnehmer in einer bestimmten Angelegenheit - z.B. Zusammentritt der Aussenminister bzw. Einsetzen eines Sekretariats - determiniert ist <sup>59</sup>.

- Für einen vertraglichen Charakter der Regelungen der EEA spricht schließlich auch, daß die der Entscheidung zur Kodifizierung der Praktiken der EPZ zu Grunde liegenden Motive einer Festigung und Vertiefung des Integrationsprozesses die Wahrscheinlichkeit für sich haben, während der zu erwartenden Geltungsdauer der EEA ihre subjektive Gültigkeit zu behalten. Die Motive für die Verabschiedung auch von Titel III der EEA können insoweit als "konsolidiert" bezeichnet werden <sup>60</sup>.

Damit ist indessen noch nicht gesagt, daß alle Bestimmungen des Titels III der EEA völkerrechtliche Rechte bzw. Pflichten festlegen. Es gibt auch internationale Vereinbarungen,

<sup>57</sup> vgl. zu diesem subjektiven Abgrenzungskriterium von völkerrechtlichen Verträgen gegenüber unverbindlichen Abmachungen z.B. Rotter, Manfred: Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Internationale Festschrift für Alfred Verdross, München / Salzburg 1971, S. 413 ff. (422 f., 432) (hinfort: Rotter, Abgrenzung); Schachter, Oscar: The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, AJIL 71 (1977), S. 296 ff. (296) (hinfort: Schachter); Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 55), S. 685, 689

<sup>58</sup> vgl. Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 56), Rz. 219; Rotter (ders., Abgrenzung, a.a.O. (Anm. 57), S. 432) spricht von einem schwer entkräftbaren Indiz; a.A. Münch, Fritz: Non-binding Agreements, ZaöRV 29 (1969), S. 1 ff. (7) (hinfort: Münch), der dem Kriterium der Ratifikation ebenso wenig eine Bedeutung im Hinblick auf die Frage nach der völkerrechtlichen Bindungskraft einer Abmachung zuweist wie der Intention der Partner dieser Abmachung.

<sup>59</sup> vgl. Rotter, Abgrenzung, a.a.O. (Anm. 57), S. 433 f.

<sup>60</sup> vgl. Rotter, Abgrenzung, a.a.O. (Anm. 57), S. 420; Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 55), S. 713

die unbestritten völkerrechtliche Verträge sind, die aber dennoch auch Bestimmungen enthalten, die nur Empfehlungen, Absichtserklärungen und vage Versprechungen sind <sup>61</sup>. Ob dies auch bei der EEA der Fall ist, ist anhand von deren einzelnen Bestimmungen - soweit sie für die Frage einer Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit den Regelungen der EPZ vorliegend von Interesse sind - zu untersuchen. Bei jeder dieser Bestimmungen ist gesondert zu prüfen, ob diese ein bestimmtes Verhalten der Teilnehmerstaaten der EPZ mit hinreichender Präzision vorschreibt und die Verletzung dieser Verhaltensregel Unrechtsfolgen nach sich zieht, die in der Möglichkeit der Entziehung völkerrechtlicher Rechtsgüter bestehen <sup>62</sup>.

### 1.2. Die Vorgeschichte von Artikel 30 Absatz 6 EEA - Sicherheitspolitische Initiativen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses <sup>63</sup>

Die Bestimmungen des Titels III der EEA können in ihrer Bedeutung ohne einen Überblick über die Entwicklung, die zu ihrer Entstehung führten, nicht erfasst werden. Dies folgt bereits aus der Regelung des Art. 1 Abs. 3 S. 2 der EEA, wonach "die Bestimmungen dieses Titels ... die in den Berichten von Luxemburg (1970), Kopenhagen (1973) und London (1981) sowie in der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union ( 1983 ) vereinbarten Verfahren und Praktiken (bestätigen und ergänzen), die sich nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten herausgebildet haben"<sup>64</sup>. Soweit der Titel III nicht die in den Art. 1 Abs. 3 EEA genannten politischen Texte übernimmt, erhalten diese zwar nicht bereits aufgrund der Regelung des Art. 1 Abs. 3 EEA Rechtscharakter, sie können aber zur Auslegung der Bestimmungen des

<sup>61</sup> vgl. Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 55), S. 697 sowie Wengler, Wilhelm : Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen und nichtvölkerrechtlichen Normen im internationalen Verkehr, in : Legal Essays. A Tribute to Frede Castberg, Halden 1963, S. 332 ff. (333) ( hinfort : Wengler )

<sup>62</sup> vgl. Münch, a.a.O. (Anm. 58), S. 9; Schachter, a.a.O. (Anm. 57), S. 298, 302; Wengler, a.a.O. (Anm. 61), S. 335

<sup>63</sup> vgl. bezüglich allgemeiner Einführungen zur Vorgeschichte der EEA z.B. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 119 - 121; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 133 ff.; Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 203 - 210; Murphy, Finbarr : The Single European Act - I, The Irish Jurist 20 (1985) 1, S. 17 ff. ( hinfort : Murphy, SEA )

<sup>64</sup> zu auftretenden Unstimmigkeiten zwischen Art. 30 EEA einerseits und den in Art. 1 EEA in bezug genannten EPZ-Dokumenten vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 227 f.

Art. 30 EEA herangezogen werden <sup>65</sup>. Über die erwähnten Berichte bzw. die angesprochene Deklaration hinaus verdienen aber auch einige Reformvorschläge Beachtung, die man zwar nicht unmittelbar zu den als Hilfsmittel für die Interpretation völkerrechtlicher Verträge gemäß Art. 32 der WVRK ebenfalls auslegungsrelevanten travaux preparatoires zu Art. 30 Abs. 6 der EEA zu zählen vermag, die aber sowohl diese travaux als auch die in Art. 1 Abs. 3 EEA aufgeführten politischen Übereinkünfte entscheidend mitgeprägt haben.

### 1.2.1. Der Bericht von Luxemburg (1970)

#### 1.2.1.1. Die Vorgeschichte des Berichtes

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und damit verbunden der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) aufgrund der Entscheidung der französischen Nationalversammlung vom 31. August 1954, die Ratifikation des EVG-Vertrags auf unbestimmte Zeit zu verschieben <sup>66</sup>, war der Schwung, die europäische Einigung auch im politischen und dabei insbesondere auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich zügig zu realisieren, zunächst abhanden gekommen. War bis zu diesem Zeitpunkt die westeuropäische Nachkriegsentwicklung durch die Formeln "Integration wegen der Sicherheitsbedürfnisse" und "Sicherheit durch Integration" gekennzeichnet gewesen <sup>67</sup>, so verlor der erstgenannte Impuls zunächst seine Triebkraft. Verschiedentliche Versuche insbesondere zu Beginn der 60-er Jahre, dem in der Präambel des EWG-Vertrages enthaltenen Auftrag, auch im außenpolitischen Bereich "die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen", schlugen schon im Ansatz fehl <sup>68</sup>.

<sup>65</sup> vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 380; Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125; Jean-Paul : L'Acte unique européen, RTDE 22 (1986), S. 575 ff. (609 FN 45) (hinfort : Jacqué)

<sup>66</sup> vgl. hierzu und zur Vorgeschichte von EVG und EPG z.B. de Schoutete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 17 ff.; Jannuzzi, Giovanni : Die Europäische Politische Zusammenarbeit: Auf dem Weg zur engeren Integration, NATO BRIEF 4/1988, S. 13 ff. (13 f.) (hinfort : Jannuzzi, EPZ); Jopp, Mathias : Sicherheitspolitik und europäische Integration im System der Gemeinschaft, in : Brock/Jopp, a.a.O., S. 59 ff. (59 ff.) (hinfort : Jopp); Münch, Wolfgang : European Defence Community, in: EPIL, Bd. 6, S. 149 f.; Röss, Georg : European Political Community, in: EPIL, Bd. 6, S. 197 ff.; Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 274 ff.

<sup>67</sup> vgl. Seidelmann, Reimund : European Security and the European Communities, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration 1984, S. 221 ff. (222) (hinfort : Seidelmann)

<sup>68</sup> Zu erwähnen sind hier insbesondere die Entwürfe des sogenannten Fouchet-Komitees, das auf eine Initiative de Gaulle's zurückging, der das supranationale Integrationsmodell

Im Verlaufe der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften zeigte sich dann aber zunehmend, daß die Widersprüche zwischen der Außenpolitik der Mitgliedstaaten und der außenpolitischen Wirkung der EG - wie sie z.B. besonders offenkundig bei der Entscheidung für bzw. gegen die Aufnahme von Handelskontakten, die Gewährung von Zollpräferenzen und anderen Handelsbegünstigungen oder die Einführung wirtschaftlicher Sanktionen ist <sup>69</sup> - eine der offenkundigsten Schwächen der EG ist. Dieser Schwäche versuchten einige integrationspolitische Initiativen sowohl der Gemeinschaftsorgane als auch von Mitgliedstaaten - verstärkt seit den 70-er Jahren - mit dem Ziel einer Verbindung der außenpolitischen Zusammenarbeit entgegenzuwirken <sup>70</sup>.

Vor dem Hintergrund der Aufgabe des französischen Widerstands gegen die Erweiterung der Gemeinschaft sowie des Endes der in den Gründungsverträgen vorgesehenen Übergangszeit in einer Atmosphäre wiederbelebter "Europa-Euphorie" zielte der Haager Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1969 auf eine grundlegende Neudefinition der Ziele und der zukünftigen Vorgehensweise

---

der Römischen Verträge durch einen neuen Konsultationsrahmen außerhalb der Gemeinschaftsorgane ergänzen, wenn nicht ersetzen wollte - Entwürfe, die ebenso wie zuvor die EPG die Annahme einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik vorsahen ( vgl. hierzu z.B. Bieber, in : Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 552 f.; de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 20 ff.; Frowein, Jochen Abr. : European Political Cooperation, in : EPIL Bd. 6, S. 199 ff. (199) ( hinfort : Frowein, EPC ); Jansen, Thomas : Die Kontinuität der Bemühungen um die Politische Union Europas, in : Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang (Hg.) : Auf dem Weg zur Europäischen Union ? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, S. 33 ff. (38 ff.) (hinfort : Jansen); Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 50 f. ).

<sup>69</sup> vgl. Pardalis, Anastasia : European Political Co-operation and the United States, JCMSt 25 (1987), S. 271 ff. (274 f.) ( hinfort : Pardalis ); zu den Außenbeziehungen der EG vgl. z.B. Pipkorn, in : Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 504 ff.; Brückner, Peter : Foreign affairs powers and policy in the Draft Treaty establishing the European Union, in : Bieber, Roland / Jacqué, Jean-Paul / Weiler, Joseph H.H. : An ever closer Union, Brüssel 1985, S. 127 ff. (127 ff.) (hinfort : Brückner, Foreign affairs); Dolan, Michael B. / Caporaso, James A. : The External Relations of The European Community, Annals of the American Academy of Political & Social Science, No. 440 ( November 1978 ), S. 135 ff.

<sup>70</sup> vgl. Bieber, a.a.O. (Anm. 51), S. 212 f.; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 147 f.; zu nationalen Interessen und Motiven der Mitarbeit in der EPZ in deren Frühphase vgl. Allen, David J. / Wallace, William : Die europäische politische Zusammenarbeit. Modell für eine europäische Außenpolitik ?, Bonn 1976, S. 32 ( hinfort : Allen/Wallace ); dies. : Der geschichtliche Hintergrund der EPZ - Vom Problemkind zum Musterknaben europäischer Politik, in : Rummel, Reinhardt / Wessels, Wolfgang (Hg.) : Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978, S. 51 ff. (64 ff.) (hinfort : Rummel/Wessels); zum Versuch einer Periodisierung dieser Bemühungen vgl. Rummel, Reinhardt : EPZ - Erfolgsformel für die gemeinsame europäische Außenpolitik ?, Ebenhausen 1987, S. 13 ff. ( hinfort : Rummel )

der Gemeinschaft <sup>71</sup>. Im Auftrag der Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1969 erarbeiteten die sechs Außenminister den Luxemburger Bericht vom 27.10.1970 <sup>72</sup>, um auf die durch den Haager Gipfel aufgeworfene Frage zu antworten, "wie, in der Perspektive der Erweiterung ( der Europäischen Gemeinschaften, d.Verf. ) am besten Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung erzielt werden können".

#### 1.2.1.2. Inhalt und Charakteristika des Berichts

In ihrem Bericht schlugen die Außenminister einen Beschluß der Regierungen vor, "(i)n dem Bestreben, Fortschritte auf dem Gebiet der politischen Einigung zu erzielen, ... in der Außenpolitik zusammenzuarbeiten". Damit wurde die EPZ gegründet. Diese Zusammenarbeit sollte folgende Ziele haben :

- "- durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine bessere gegenseitige Verständigung über die großen Probleme der internationalen Politik zu gewährleisten
- die Harmonisierung der Standpunkte, die Abstimmung der Haltung und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen und dadurch die Solidarität zu festigen."

Hinsichtlich der Konsultationsthemen stellte der Bericht fest :

"Die Regierungen konsultieren sich in allen wichtigen Themen der Außenpolitik.  
Die Mitgliedstaaten können jede beliebige Frage für die politische Konsultation vorschlagen".

Mittel der vorgesehenen Kooperation sollten mindestens halbjährliche Treffen der Außenminister sowie mindestens vierteljährliche Zusammenkünfte des aus den Leitern der Politischen Abteilungen in den Außenministerien gebildeten Politischen Komitees sein. Die EG-Kommission und das Euro-

<sup>71</sup> zum Haager Gipfel und seiner Einordnung in den europäischen Integrationsprozeß vgl. de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 27; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 149 ff.; Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 51; Wood, Robert S. : Foreign Policy and Defense in the European Community, Virginia Journal of International Law, 18 (1978), S. 389 ff. (399 ff.) ( hinfort : Wood )

<sup>72</sup> Der Bericht ist abgedruckt in : BulLEG Nr. 11/1970, S. 9 ff. und Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Dokumentation ( Hg. : Auswärtiges Amt ), 8.A. ( Stand : Juni 1987 ), S. 23 ff. ( hinfort : EPZ ); der Bericht wird auch Davignon-Bericht ( nach dem Vorsitzenden des diesen Bericht vorbereitenden Ausschusses der politischen Direktoren der Außenministerien der Mitgliedstaaten, dem Belgier Etienne Davignon ) bzw. Luxemburger Bericht ( nach dem Ort der Verabschiedung dieses Berichts durch die Außenminister der Mitgliedstaaten ) genannt ( vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 152 ); zu dem Bericht vgl. z.B. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 219 f.; de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 28 f.; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 152 ff.

päische Parlament wurden ohne echte Beteiligungsrechte lose in die EPZ einbezogen.

Um die Kontinuität des begonnenen Werks zu gewährleisten, sah der Bericht eine weitere Prüfung vor, wie am besten Fortschritte in der politischen Einigung erzielt werden können und kündigte einen diesbezüglichen zweiten Bericht an. Die Prüfung sollte sich nach dem Bericht auch auf die Verbesserung der außenpolitischen Zusammenarbeit und die Suche nach weiteren Gebieten, auf denen Fortschritte erzielt werden könnten, erstrecken. Auch in diesem Zusammenhang stellte der Bericht - wie in anderen Passagen - den Bezug zwischen dem neuen Rahmen der EPZ und dem Ziel der europäischen Integration her <sup>73</sup>, wobei das Schwergewicht des Luxemburger Berichts eindeutig auf Verfahrensregelungen lag, die den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegten. Kennzeichnend bereits für diesen ersten EPZ - bezogenen Bericht war der Verzicht auf supranationale Regelungen. Das "Kooperations"-Konzept, das noch zu Beginn des Jahrzehnts bei den Vorschlägen des Fouchet-Komitees abgelehnt worden war, erhielt nunmehr einmütige Zustimmung - nicht als Ersatz für den in den Römischen Verträgen vorgesehenen Integrationsprozeß, da die EG weiterhin "Urkern"<sup>74</sup> der sich entwickelnden europäischen Einheit sein sollte, wohl aber als Konzept für einen ergänzenden, parallel, aber getrennt verlaufenden Prozess im Bereich der Außenpolitik <sup>75</sup>.

### 1.2.2. Der Bericht von Kopenhagen (1973)

Auf ihrem Pariser Gipfel vom Oktober 1972 setzten sich die Staats- und Regierungschefs der nunmehr neun Mitgliedsländer der erweiterten Gemeinschaft nicht nur "als vornehmstes Ziel ... , vor dem Ende dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln", wobei sie die Organe der Gemeinschaft baten, hierüber vor Ende 1975 einen Bericht auszuarbeiten, sondern vereinbarten auch, daß die Außenminister bis zum 30. Juni 1973 einen zweiten Bericht über die Methoden zur Verbesserung der politischen Zusammenarbeit erstellen sollten, wie es im Luxemburger Bericht vorgesehen war <sup>76</sup>.

<sup>73</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 153

<sup>74</sup> Communiqué der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 2.12.1969 in Den Haag, abgedruckt in : EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 21 (22)

<sup>75</sup> vgl. Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 51 f.

<sup>76</sup> EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 30 f.



Diesen Bericht legten die Außenminister den Staats- und Regierungschefs am 23.7.1973 in Kopenhagen vor <sup>77</sup>. Der Bericht skizzierte zum einen, worüber man sich in der Vergangenheit hinsichtlich der EPZ verständigt hatte und versuchte, Linien ihrer zukünftigen Entwicklung aufzuzeigen. Darüberhinaus gab er der EPZ aber auch ihren endgültigen Charakter und legte ihr Prozedere für die folgenden Jahre fest <sup>78</sup> :

Die Anzahl der Außenministertagungen wurde auf vier pro Jahr erhöht, dem Politischen Komitee der Mitgliedstaaten der EG - das nunmehr nach Bedarf zusammentreten sollte - wurde die Aufgabe zugewiesen, die Tagungen der Minister vorzubereiten und die den Teilnehmern des Komitees von den Ministern übertragenen Aufgaben zu erledigen. Einer neu eingerichteten Korrespondentengruppe aus den europäischen Gesprächspartnern in den Außenministerien wurde aufgegeben, die Durchführung der EPZ zu verfolgen und Organisationsprobleme und Fragen allgemeiner Art zu prüfen <sup>79</sup>. Zur Vertiefung der Konsultationen in Einzelfragen sollten aus den für die zu prüfende Frage zuständigen Beamten der Außenministerien Arbeitsgruppen gebildet werden <sup>80</sup>. Schließlich kamen die Außenminister überein, zur Erleichterung der unmittelbaren Verbindungen zwischen ihren Ministerien ein spezielles Kommunikationssystem (COREU = "correspondant européen") einzurichten <sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Der Bericht wird daher auch als "Kopenhagener Bericht" bezeichnet. Er ist abgedruckt in : BullEG Nr. 9/1973, S. 14 ff. und EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 32 ff.

<sup>78</sup> zum "Kopenhagener Bericht" vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 221 f.; de Schoutete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 30 f.; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 167 ff.; zur Bedeutung des Aspekts der wirtschaftlichen Sicherheit bei der Festigung der EPZ durch den Kopenhagener Bericht in Reaktion auf die Ölkrise 1973 vgl. z.B. von der Groeben, Hans : Die Aussenbeziehungen der Gemeinschaft, in : Schulz, Eberhard (Hg.) : Die Ostbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, München.Wien 1977, S. 25 ff. (43); skeptischer zur Bedeutung des Kopenhagener Berichts Allen/Wallace, a.a.O. (Anm. 70), S. 20 f.

<sup>79</sup> vgl. zu diesen de Schoutete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 41; die Korrespondentengruppe ist nunmehr in Art. 30 Abs. 10 (e) EEA vertraglich verankert.

<sup>80</sup> vgl. zu den Arbeitsgruppen de Schoutete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 40 f; sie sind nunmehr in Art. 30 Abs. 10 (f) EEA erwähnt.

<sup>81</sup> Als ein Ergebnis des dichten Netzwerks der Arbeitsgruppen, eines quasi-permanenten Austauschs der Standpunkte auf allen Ebenen und der Errichtung einer direkten Telex-Verbindung zwischen den Außenministerien hat sich in den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten ein sogenannter "Konzertierungsreflex" entwickelt, der dazu beiträgt, die unterschiedlichen nationalen Perspektiven in der Außenpolitik zumindest graduell abzubauen und die EG-Partner auf eine kollektive außenpolitische Perspektive zu sozialisieren. Dieser "Konzertierungsreflex" fand im Jahr nach der vertraglichen Verankerung der EPZ in der EEA seinen Ausdruck in einer 80%-igen Steigerung der Telex-Meldungen im COREU-System, das nunmehr neben den zwölf Außenministerien und der Europäischen Kommission auch das neu geschaffene Sekretariat der EPZ direkt und rasch miteinander verbindet; vgl. Art, Heinz Jürgen : Auf dem Weg zur gemeinsamen europäischen Außenpolitik ?, Neue Politische Literatur 33 (1988), S. 252 ff. (253) (hinfort : Art) ;

Die Botschaften der Mitgliedstaaten in Drittländern sollten besser über die im EPZ-Rahmen laufenden Arbeiten unterrichtet werden, die Ständigen Vertreter der Mitgliedsländer bei großen internationalen Organisationen sollten sich regelmäßig abstimmen und auf der Grundlage der erhaltenen Weisungen gemeinsame Auffassungen zu den darin behandelten wichtigen Fragen anstreben <sup>82</sup>.

Bei "Themen (,) ... die Interessen Europas ... auf solchen Gebieten berühren, wo eine gemeinsame Stellungnahme erforderlich oder wünschenswert wird", verpflichtete sich jeder Staat "im Grundsatz, seine eigene Haltung nicht endgültig festzulegen, ohne seine Partner im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit konsultiert zu haben".

Der Kopenhagener Bericht verknüpfte zwar die EPZ mit dem Prozeß der "Europäischen Union", hob aber zugleich auch erstmals in dieser Deutlichkeit die Unterschiede zwischen EPZ und EG in juristischer Sicht hervor, indem er festhielt, daß die EPZ "die auf zwischenstaatlicher Ebene Probleme der internationalen Politik behandelt, ... sich von der Tätigkeit der Gemeinschaft, die auf den von den Mitgliedstaaten im Vertrag von Rom eingegangenen rechtlichen Verpflichtungen beruht, ( unterscheidet )" <sup>83</sup>.

### 1.2.3. Der Tindemans-Bericht (1975)

Der Tindemans-Bericht von 1975 <sup>84</sup>, den der damalige belgische Premierminister auf Bitten des Pariser Gipfels vom Dezember 1974 auf der Basis der vom Pariser Gipfel erbetenen

---

de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 117 ff.; Ifestos II, a.a.O. (Anm. 53), S. 62; Jannuzzi, EPZ, a.a.O. (Anm. 66), S. 16; Mac Kernan, Padraic : Ireland and European Political Co-operation, Irish Studies in International Affairs 1984, S. 15 ff. (21) ( hinfort : Mac Kernan ); Pardalis, a.a.O. (Anm. 69), S. 276; Regelsberger, Elfriede : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 243 ff. (243) ( hinfort : Regelsberger 1986/87 ); von der Gablentz, Otto : Luxemburg Revisited or The Importance of European Political Cooperation, CMLRev 16 (1979), S. 685 ff. (689) ( hinfort : von der Gablentz )

<sup>82</sup> Die Frage der Zusammenarbeit der Botschaften ist nunmehr in Art. 30 Abs. 9 EEA und in Punkt II der Entscheidung bezüglich der praktischen Anwendung gewisser Aspekte des Titels III der EEA geregelt (vgl. hierzu Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 215); die Regelung weist keine beachtlichen inhaltlichen Unterschiede zur bisherigen Praxis auf.

<sup>83</sup> EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 38; vgl. Ifestos II, a.a.O. (Anm. 53), S. 51

<sup>84</sup> abgedruckt in BullEG, Beilage 1/1976; vgl. hierzu de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 222; de Schoutheete, Philippe : Le rapport Tindemans: dix ans après, Politique étrangère, 51 (1986), S. 527 ff. ( hinfort : de Schoutheete, rapport ); Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 192 ff.; Murphy, a.a.O., S. 25 f.; Schneider, Heinrich / Wessels, Wolfgang (Hg.) : Auf dem Weg zur Europäischen Union ? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977 ( hinfort : Schneider/Wessels )

Berichte der Gemeinschaftsorgane zur 'Europäischen Union', der früheren integrationsbezogenen Berichte und von Konsultationen mit maßgeblichen Politikern und anderen Repräsentanten der Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten erarbeitete<sup>85</sup>, ist ausdrücklich durch das angeregt, was Tindemans als realistischere Weise erreichbar ansah. Daher ist das Konzept pragmatisch und evolutionär angelegt<sup>86</sup>. Tindemans schlägt ein einheitliches Entscheidungszentrum vor, daß durch die Verbindung der bis dato getrennten Konferenz des Rates und der Ministertreffen innerhalb der EPZ erreicht werden soll. Er spricht sich aber nicht für eine Fusion der unterschiedlichen Gemeinschafts- und EPZ - Verfahren aus. Darüber hinaus möchte er in einem langfristigen Prozeß eine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Konsultation vor der nationalen Beschlußfassung auf dem Felde der Außenpolitik begründen. Zu Beginn dieses Prozesses gibt es lediglich eine politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einander zu konsultieren und der Gemeinschaftsorgane, die betroffenen Probleme zu diskutieren. Diese Verpflichtungen sollen dann mit der schrittweisen Entwicklung hin zu einer Europäischen Union in rechtliche Verpflichtungen umgewandelt werden. Zwar unterstreicht Tindemans, daß das politische Ziel einer gemeinsamen Politik die Bereitschaft der Minderheit, das Mehrheitsvotum zu akzeptieren, erfordern würde, doch kann diese Stellungnahme im Lichte seiner Versuche, realistisch zu bleiben, kaum als Plädoyer für einen Mehrheitsentscheid in außenpolitischen Angelegenheiten verstanden werden<sup>87</sup>.

Seit dem Scheitern der EVG taucht im Tindemans - Bericht zum ersten Mal in einem offiziellen EG-Dokument das "Tabu-Wort"<sup>88</sup> 'Verteidigung' auf : In der sicherheitspolitischen Passage seines Berichts stellt Tindemans fest, daß die Europäische Union so lange unvollständig bleibe, wie sie keine gemeinsame Verteidigungspolitik besitze und daß - ungeachtet des Fehlens einer gemeinsamen Verteidigungspolitik auch für die nächste Zukunft - die Sicherheit nicht außerhalb des Anwendungsbereichs des Aufbaus der Europäischen

<sup>85</sup> vgl. Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 281

<sup>86</sup> vgl. Wessels, Wolfgang : Die Integrationsstrategie des Tindemans-Berichts, in : Schneider/Wessels, a.a.O. (Anm. 84), S. 217 ff. (223 ff.). Der Tindemans-Bericht stimmt in dieser pragmatischen Haltung mit einem Kommissionsbericht zur gleichen Thematik vom Juni 1975 überein, der sich zwar u.a. für Änderungen der Verträge aussprach, um die auswärtigen Angelegenheiten und die Sicherheit in den Kompetenzbereich der 'Europäischen Union' einzufügen, die Verteidigung indessen bloß zu den potentiellen Kompetenzen der Union zählte ( vgl. BullEG Beil. 5/1975, S. 27 f. ).

<sup>87</sup> vgl. Schwarze, a.a.O. (Anm. 51), S. 79 f.

<sup>88</sup> vgl. de Schoutheete, rapport, a.a.O. (Anm. 84), S. 531

Union gelassen werden könne. Er schlägt deshalb einen Austausch der Standpunkte zu den spezifischen europäischen Problemen in Fragen der Verteidigung und zu den multilateralen Verhandlungen bezüglich der Sicherheit sowie eine Kooperation in der Rüstungsproduktion vor <sup>89</sup>.

Die Reaktion der Mitgliedstaaten auf diesen Bericht auf dem Europäischen Rat in Den Haag vom November 1976 - in der Abschlusserklärung hieß es, "beim europäischen Aufbauwerk ... (seien) ... auch die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den neun Regierungen in den Bereichen optimal zu nutzen, in denen die Staaten bereit sind, bei der Ausübung ihrer Souveränität schrittweise eine Konvergenz herbeizuführen"<sup>90</sup> - kennzeichnete die abnehmende Neigung der Mitgliedstaaten zu Souveränitätsverzicht im Interesse einer Europäischen Union <sup>91</sup>.

#### 1.2.4. Der Bericht von London (1981)

Der Londoner Bericht von 1981 als dritter Grundlagenbericht zur EPZ nach dem Luxemburger und dem Kopenhagener Bericht, der das Ende einer Phase ergebnisloser Bemühungen um eine Überwindung des wenig verbindlichen Charakters der Zusammenarbeit markierte <sup>92</sup>, brachte neben der Bekräftigung und Formalisierung des bereits erreichten Kooperationsniveaus einige weitere Neuerungen : So waren sich die Außenminister u.a. hinsichtlich des Wirkungsbereichs der EPZ "unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lage der Mitgliedstaaten" darin einig, das flexible und pragmatische Vorgehen beizubehalten, das es ermöglicht habe, in der EPZ "bestimmte wichtige außenpolitische Fragen zu erörtern, die die politischen Aspekte der Sicherheit berühren". Damit war das Thema Sicherheit erstmals in einem Grundlagenpapier für die EPZ ausdrücklich angesprochen <sup>93</sup>.

<sup>89</sup> vgl. BulLEG, Beilage 1/76, S. 18 f. sowie z.B. Hrbek, Rudolf : Integrationsschub durch gemeinsame Außenbeziehungen ?, in : Schneider/Wessels, a.a.O. (Anm. 84), S. 117 ff. (138 ff.) und von der Gablentz, Otto : Wege zu einer europäischen Außenpolitik, in : Schneider/Wessels, a.a.O. (Anm. 84), S. 85 ff. (110 f.)

<sup>90</sup> vgl. EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 53 f. (53)

<sup>91</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 196 f.

<sup>92</sup> vgl. Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 254 f.; der Bericht ist abgedruckt in : BulLEG, Beilage 3/1981, S. 15 ff.; EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 57 ff.; vgl. zu diesem Bericht Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 292 ff.

<sup>93</sup> EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 58; Sicherheitsfragen waren jedoch schon seit langem Gegenstand der Beratung gewesen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), auf der die damals neun EG-Mitgliedstaaten auch eine führende Rolle bei der Formulierung der westlichen Standpunkte zu den dort behandelten Sicherheitsfragen spielten; vgl. Haagerup, Niels Jorgen : Die europäische Sicherheitsdimension, EA 38 (1983), S. 273 ff. (277) ( hinfort : Haagerup ); Pijpers,

Lord Carrington als damaliger Präsident des Ministerrats ging in seiner Erläuterung dieser Passage des Berichtes direkt auf die Stellung Irlands ein und betonte, daß von politischen und nicht von Verteidigungsaspekten der Sicherheit gesprochen werde und damit eine Formulierung gewählt worden sei, die der irischen Situation - "they are not members of NATO, they are neutral" - Rechnung trage<sup>94</sup>. Mit dieser Passage des Berichtes wurde weniger EPZ-Neuland betreten als daß die bestehende Praxis bekräftigt wurde - wenn auch in einem offiziellen EPZ-Grundlagendokument -, denn politische Aspekte der Sicherheit hatten zumindest seit der Einbindung der EPZ in den KSZE-Prozeß eine entscheidende Rolle gespielt<sup>95</sup>. Die formelle Einbeziehung der politischen Aspekte der Sicherheit in den Arbeitsbereich der EPZ sollte dabei offenkundig dazu dienen, angesichts der globalen Entwicklungen - sowjetische Intervention in Afghanistan, Polen-Krise, Nachrüstungsdiskussion, islamischer Fundamentalismus und transatlantische Spannungen

---

Alfred : European Political Co-operation and the CSCE Process, LIEI 1984/1, S. 135 ff. (138 ff.) ( hinfort : Pijpers ); von Groll, Götz : Das Debut auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE, in : Rummel/Wessels, a.a.O. (Anm. 70), S. 121

Als Gründe für die zunehmende Bereitschaft zur Diskussion auch sicherheitspolitischer Probleme lassen sich anführen :

- die stärker werdende Einsicht der Westeuropäer, daß ihre Interessen selbst bei Fragen der Sicherheit nicht stets und notwendigerweise mit denen ihres größten - und unverzichtbaren - Alliierten - den USA - übereinstimmen ( zu Interessen- und Perzeptionsunterschieden und daraus resultierenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Europa vgl. auch Kaiser, Karl / Merlini, Cesare / Montbrial, Thierry de / Wallace, William / Wellenstein, Edmund : Die EG vor der Entscheidung - Fortschritt oder Verfall, Bonn 1983, S. 58 ff. ( hinfort : Kaiser, EG );

- die wachsende Erkenntnis der Gefahren des Wettbewerbs unter den Mitgliedstaaten auch bei Rüstungsexporten insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Falkland- und des Golf-Krieges;

- das Erfordernis einer Standardisierung bzw. zumindest Inter-Operabilität der Rüstungen in der Allianz im allgemeinen und in Westeuropa im besonderen, falls Europa seine eigene Rüstungsproduktion beibehalten und zum gleichberechtigten Partner der USA in diesem Bereich werden will; vgl. Prag, Derek : International Relations, in : Lodge, Juliet (ed.): European Union: The European Community in Search of a Future, London/Basingstoke 1986, S. 104 ff. (116) ( hinfort : Prag )

<sup>94</sup> Die Stellungnahme Lord Carringtons ist zitiert bei Keatinge, Patrick : A Singular Stance. Irish Neutrality in the 1980s, Dublin 1984, S. 89 (hinfort : Keatinge, Stance); vgl. auch die Rede des damaligen irischen Außenministers Dooge vor dem irischen Parlament vom 22.10.1981, zitiert bei Temple Lang, John : The Draft Treaty establishing the European Union and the Member States: Ireland, in : Bieber, Roland / Jacqué, Jean-Paul / Weiler, Joseph H.H. : An ever closer Union, Brüssel 1985, S. 241 ff. (252) ( hinfort : Temple Lang, Draft Treaty ) und die Stellungnahme des damaligen dänischen Außenministers Kjeld Olsen, wiedergegeben bei Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 296 sowie Mac Kernan, a.a.O. (Anm. 81), S. 23 f.

<sup>95</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 294

mögen hier als Stichworte genügen - die Interessen Europas besser zur Geltung zu bringen <sup>96</sup>.

Mit dem "Troika"-System wurde die Unterstützung der jeweiligen Präsidentschaft der EPZ durch Beamte der vorhergehenden und nachfolgenden Präsidentschaften geregelt <sup>97</sup>. Schließlich sah der Londoner Bericht vor, daß im Krisenfall eine Tagung des Politischen Komitees oder im Bedarfsfall eine Ministertagung auf Ersuchen von drei Mitgliedstaaten innerhalb von 48 Stunden einzuberufen sei <sup>98</sup>.

#### 1.2.5. Die Genscher/Colombo - Initiative (1981-1983)

Mit der Genscher/Colombo - Initiative vom November 1981, die aus zwei verschiedenen Dokumenten - einer in Bonn entworfenen "Europäischen Akte" und einer in Rom entworfenen "Erklärung zu Fragen der wirtschaftlichen Integration - bestand, wurde der Versuch unternommen, den Integrationsprozeß zu vertiefen und zu beschleunigen <sup>99</sup>. Zugleich sollte mit dieser Initiative der Versuch unternommen werden, nicht mehr nur den Rahmen der EPZ abzustecken, sondern auch deren Ziel und Finalität zu definieren und eine Klärung der Beziehungen zwischen EPZ und EG zu erreichen.

Was den erstgenannten Teil des gemeinsamen Vorschlags betrifft, so sollte durch ihn insbesondere auch die Sicherheitspolitik auf intergouvernementaler Ebene in den Rahmen der Befugnisse der Zusammenarbeit eingebaut werden <sup>100</sup>. Die

<sup>96</sup> vgl. Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 67

<sup>97</sup> vgl. zum Troika-System z.B. Brückner, Peter : European Political Co-operation : a Danish Perspective, YEL 1985, S. 191 ff. (195) ( hinfort : Brückner, EPC )

<sup>98</sup> Diese Regelung ist nunmehr in Art. 30 Abs. 10 (d) EEA verankert; die Zusammensetzung und Rolle des Politischen Komitees ergibt sich nunmehr aus Art. 30 Abs. 10 (c) EEA.

<sup>99</sup> zur Vorgeschichte der Initiative seit der Rede Genschers auf dem Stuttgarter Drei-Königs-Treffen der Liberalen vom 6.1.1981 vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 284 ff.

<sup>100</sup> der Text der Initiative ist abgedruckt in : EA 1982, D 50 - 55; vgl. zu dieser Initiative : Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 286 ff.; Lay, Fernando : L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea, Padua 1983 ( speziell zu den sicherheitspolitischen Ausführungen : S. 72 ff. ); Neville-Jones, Pauline : The Genscher/Colombo Proposals on European Union, CMLRev 20 (1983), S. 657 ff.; zu den Motiven dieser Initiative vgl. z.B. die Rede des deutschen Außenministers Genscher vor dem EP am 19.11.1981, abgedruckt in EA 1982, D 55 - 59 und des italienischen Außenministers Colombo vor dem EP am gleichen Tag, abgedruckt in EA 1982, D 59 - 62; zu Motiven für das verstärkte Einsetzen einer Debatte über die Reform der Gemeinschaften und v.a. auch des verstärkten Interesses an einer Europäisierung der Sicherheitspolitik Anfang der 80-er Jahre vgl. Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 170 ff.; Pedersen, Thomas : Western European Security Cooperation - A View From Denmark, ÖZP 1987, S. 189 ff.; Seidelmann, a.a.O. (Anm. 67), S. 223 f.; Tsakaloyannis, Panos : Western European Security: Are Institutions Relevant ?, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration 9 (1986), S. 193 ff. (195 ff.) ( hinfort : Tsakaloyannis, Institutions ); zu Einschätzungen und Vorschlägen aus der Wissenschaft in diesem Zusammenhang vgl. z.B.

entsprechenden Passagen lauteten :

"Die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs der zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften

...

- überzeugt, daß die Sicherheit Europas auch durch ein gemeinsames Vorgehen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik gewährleistet sein muß, was zugleich der Wahrung der gemeinsamen Sicherheit der Partner des Atlantischen Bündnisses dient,

...

bekräftigen ihren politischen Willen, die Gesamtheit der Beziehungen ihrer Staaten zu entwickeln und eine Europäische Union zu schaffen. Sie formulieren daher folgende Grundsätze einer Europäischen Akte als weiteren Beitrag zur Errichtung der Europäischen Union.

...

In dem Bestreben, die bisher erreichten politischen und wirtschaftlichen Fortschritte auf dem Wege zur Europäischen Union zu festigen, bekräftigen die Staats- und Regierungschefs insbesondere folgende Ziele:

...

- eine Abstimmung in sicherheitspolitischen Fragen und die Festlegung gemeinsamer europäischer Haltungen in diesem Bereich, um die Unabhängigkeit Europas zu wahren, seine lebenswichtigen Interessen zu schützen und seine Sicherheit zu stärken,

...

Der Rat der Außenminister ist für die Europäische Politische Zusammenarbeit zuständig.

...

Die Abstimmung im Bereich der Sicherheit soll ein einheitliches Vorgehen fördern, das auf die Wahrung der Unabhängigkeit Europas, den Schutz seiner lebenswichtigen Interessen und die Stärkung seiner Sicherheit gerichtet ist. Bei diesen Beratungen kann der Rat auch in anderer Zusammensetzung tagen, wenn dies zur Vertiefung von Fragen von gemeinsamem Interesse erforderlich ist".

---

Kaiser / Lord / Montbrial / Watt : Die Sicherheit des Westens: Neue Dimensionen und Aufgaben, Bonn 1981; Kaiser / Merlini / Montbrial / Wallace / Wellenstein : Die EG vor der Entscheidung - Fortschritt oder Verfall, Bonn 1983; Schwarz, Klaus-Dieter : Probleme und Chancen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Westeuropa: Gibt es einen politischen und militärstrategischen Handlungsbedarf, in : Brock, Lothar / Jopp, Mathias (Hg.) : Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Kooperation der Rüstungswirtschaft in Westeuropa, Baden-Baden 1986, S. 33 ff. ( hinfort : Brock/Jopp ); Ropers, Norbert / Schlotter, Peter : Sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Westeuropa: Beitrag oder Hindernis für eine europäische Friedensordnung? - Ein Problemaufriß, in : Brock/Jopp, ibid., S. 227 ff.

Mit der letztgenannten Passage beabsichtigte insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, die Möglichkeit einer Beteiligung der Verteidigungsminister - sei es in Form eines eigenen Rates, sei es in Form einer Teilnahme am Ausenministerrat - an der Koordination im Bereich der Sicherheitspolitik zu schaffen <sup>101</sup>. Die der "Europäischen Akte" zugrundeliegende Philosophie war die einer Vertiefung und Erweiterung des Bereichs der Koordination und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten, während spezifisch supranational-integrative Ansätze weitgehend fehlten <sup>102</sup>.

#### 1.2.6. Die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" des Europäischen Rates in Stuttgart (1983)

Die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" des Europäischen Rates in Stuttgart vom 19. Juni 1983 <sup>103</sup>, in die die Genscher-Colombo-Initiative mündete <sup>104</sup>, brachte zwar den Willen der Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck, den Konsultationsprozeß in außenpolitischen Angelegenheiten zu vertiefen, um einen gemeinsamen Standpunkt zu finden und unterstrich den politischen Willen zum gegenseitigen Respekt der Einstellung der anderen Mitgliedstaaten; sie enthielt aber kein aktuelles Programm zur Verwirklichung der sehr allgemein gehaltenen Zielsetzungen und ließ das institutionelle System trotz der vorgeschlagenen Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unberührt <sup>105</sup>. Auch wenn die Deklaration die Vertrags- und Unions-Idee in einer sehr kritischen Phase des Integrati-

<sup>101</sup> vgl. Neville-Jones, Genscher/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 677

<sup>102</sup> vgl. Neville-Jones, Genscher/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 660 f.

<sup>103</sup> Die Deklaration ist abgedruckt in : EA 1983, D 420 ff.

<sup>104</sup> Die Berichte der ad hoc - Gruppe persönlicher Repräsentanten der Außenminister unter dem Vorsitz von Philippe de Schoutheete, die 1982 vor dem Hintergrund der Genscher/Colombo - Initiative erstellt wurden, blieben ohne größeren Einfluß auf die Integrationsdebatte; vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 299 ff.

<sup>105</sup> Die außen- und sicherheitspolitischen Passagen der Deklaration sind im sechsten Absatz der Präambel sowie in den Punkten 1.4.2. und 3.2. enthalten.



onsprozesses sicherte, so enttäuschte das Unvermögen, einen größeren Fortschritt im Bereich sicherheitspolitischer Zusammenarbeit zu erzielen, wie es sich in der Deklaration manifestierte <sup>106</sup> - die in diesem Bereich lediglich "die Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit" als Maßnahme zur "notwendigen Stärkung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit" erwähnte <sup>107</sup> - doch besonders die an stärkerer Kooperation in diesem Politikfeld Interessierten und begünstigte die Entscheidung von Mitgliedern der WEU, diese Organisation wiederzubeleben <sup>108</sup>.

#### 1.2.7. Der "Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union" des Europäischen Parlaments (1984)

Am 14. Februar 1984 nahm das Europäische Parlament, das bereits am 6. Juli 1982 eine Resolution über Leitlinien einer Reform der Verträge und einer Verwirklichung der Europäischen Union verabschiedet hatte <sup>109</sup>, in einer Plenarsitzung den "Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union"<sup>110</sup> an, der insbesondere auf Initiative des von Altiero Spinelli geleiteten sogenannten 'Krokodil-Clubs' ausgearbeitet worden war <sup>111</sup>.

<sup>106</sup> zur Deklaration vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 223 f.; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 302 ff.; Ipsen, Hans-Peter, Die Stuttgarter "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" vom 19. Juni 1983, EuR 1984, S. 1 ff.; Schwarze, a.a.O. (Anm. 51), S. 80; Stabreit, Immo : Die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" - eine Etappe auf dem Weg zu einem Vereinten Europa, EA 1983, S. 445 ff. (insbes. S. 450 f.); Zeller, Willy : Stuttgart und das europäische Sanierungsprogramm. Überdimensioniertes Pensum mit unterdimensionierten Perspektiven, EA 1983, S. 499 ff. (insbes. S. 505 f.). Grund für das erwähnte Unvermögen dürfte auch der Umstand gewesen sein, daß die Zehn erst kurz vor der Genscher/Colombo - Initiative den Londoner Bericht zur EPZ angenommen hatten und es vielen Mitgliedstaaten als unangebracht erschien, so kurze Zeit danach die Diskussion über viele der strittig gebliebenen Punkte wiederaufzunehmen, zumal dies der Philosophie des Fortschritts durch kleine Schritte widersprochen hätte, die bisher in der EPZ vorgeherrscht hatte ( vgl. Neville-Jones, Genscher/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 677; zu weiteren Gründen vgl. auch Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 68 ).

<sup>107</sup> "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union", a.a.O., D 426

<sup>108</sup> vgl. Cahen, Alfred : Neubelebung der Westeuropäischen Union: Auswirkungen auf das atlantische Bündnis, NATO-BRIEF 4/1986, S. 8 - 14 (11); Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 204; zu Gründen dieser Zurückhaltung im Bereich sicherheitspolitischer Initiativen des Genscher/Colombo - Vorschlags vgl. Neville-Jones, Genscher/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 678; zu deutschen Gründen für die Befürwortung der Reaktivierung vgl. Schmidt, Peter : Die Westeuropäische Union und ihr Verhältnis zur NATO, in : Brock/Jopp, a.a.O. (Anm. 100), S. 95 ff. (100 f.)

<sup>109</sup> vgl. ABl C 1982, Nr. 238, S. 25

<sup>110</sup> Der Vertragsentwurf ist abgedruckt in : ABl C 1984, Nr. 77, S. 33 ff. sowie EA 1984, D 209 ff.

<sup>111</sup> Zum Vertragsentwurf vgl. z.B. Bieber, Roland / Jacqué, Jean-Paul / Weiler, Joseph H.H. : An ever closer Union, Brüssel 1985; Capotorti, F. / Hilf, M. / Jacobs, F. / Jac-

In Titel III des Vierten Teils des Vertragsentwurfs, der den internationalen Beziehungen der zu gründenden Europäischen Union gewidmet war, sah Art. 66 vor, daß die Pflege der internationalen Beziehungen der Union im Wege der Zusammenarbeit erfolgen sollte, sofern keine ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit der Union gegeben war "und es sich um folgende Bereiche handelt:

...

- ... Fragen, die die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit betreffen".

Beabsichtigt war, die EPZ - Materie ohne grundlegende substantielle Wandlungen in die Bestimmungen des Vertrags zu integrieren und damit dem sensitiven und delikaten Charakter der EPZ-Probleme Rechnung zu tragen. Daher integrierte Art. 7 Abs. 4 des Vertragsentwurfs den acquis der EPZ in die Union, während der Vertragsentwurf im übrigen die Verteidigungspolitik und Abrüstung als solche nicht in das Feld der vorgesehenen Zusammenarbeit einschloß <sup>112</sup>.

Zwar sah Art. 68 des Vertragsentwurfs in seinem Absatz 1 vor, daß "der europäische Rat ... den Bereich der Zusammenarbeit insbesondere auch auf Fragen der Rüstung, des Verkaufs von Waffen an Drittländer, der Verteidigungspolitik und der Abrüstung ausdehnen (kann)". Damit machten die Autoren des Vertragsentwurfs aber deutlich, daß sie diese Themenbereiche - ungeachtet von möglichen Abgrenzungsschwierigkeiten in der Praxis - nicht von der Frage der in Art. 66 angesprochenen politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit erfaßt sahen <sup>113</sup>.

Art. 68 Abs. 1 schaffte damit zwar die Voraussetzungen, um den Bereich der Zusammenarbeit auf militärpolitische

---

qué, J.-P. : Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Baden-Baden 1986 ( hinfort : Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué ); Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 329 ff.; Lodge, Juliet : European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative, Journal of Common Market Studies 22 (1984), S. 377 ff.; dies. (ed.) : European Union: The European Community in Search of a Future, London/Basingstoke 1986; Nickel, Dietmar : Le projet de traité instituant l'Union Européenne élaboré par le parlement européen, CDE 1984, S. 511 ff.; Nickel, Dietmar / Corbett, Richard : The Draft Treaty Establishing the European Union, YEL 1984, S. 79 ff. ( hinfort : Nickel/Corbett ); Panebianco, Massimo : Il progresso di trattato sull'Unione Europea : Aspetti generali, Diritto comunitario e degli scambi internazionali 24 (1985), S. 5 ff.; Spinelli, Altiero : Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, EA 1983, S. 739 - 746; Temple Lang, John : The Proposed Treaty setting up the European Union: Constitutional Implications for Ireland and Comments on Neutrality, Irish Studies in International Affairs 2 (1985), S. 143 ff. ( hinfort : Temple Lang, Proposed Treaty ); Wessels, Wolfgang : Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union, EA 1984, S. 239 ff.

<sup>112</sup> vgl. Schwarze, a.a.O. (Anm. 51), S. 81

<sup>113</sup> vgl. Hilf, in: Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué, a.a.O. (Anm. 111), S. 224, 228

Aspekte der Sicherheit auszudehnen und Art. 68 Abs. 2 des Vertragsentwurfs eröffnete dem Europäischen Rat unter bestimmten Kautelen sogar die Möglichkeit, "einen bestimmten Bereich der Zusammenarbeit in die gemeinsame Aktion im Bereich der Außenpolitik zu überführen", damit also der ausschließlichen oder konkurrierenden Zuständigkeit der Union zu unterstellen. Indessen konnten die Mitgliedstaaten nach Art. 68 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 3 des Vertragsentwurf ihr jeweiliges vitales nationales Interesse geltend machen und den Übergang von der Zusammenarbeit zur gemeinsamen Aktion verhindern - ein Grundsatz, der im Bereich der Bestimmungen des Vertrags zur Außenpolitik ohne zeitliche Schranken gelten sollte, während diese Möglichkeit ansonsten nur während einer zehnjährigen Übergangszeit bestehen sollte. Zudem sah der Vertragsentwurf auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der Union - als Ausnahmeregelung gegenüber Art. 11 Abs. 2 - gemäß Art. 68 Abs. 3 die Möglichkeit vor, den Übergang von der Zusammenarbeit zur gemeinsamen Aktion wieder rückgängig zu machen <sup>114</sup>. Dieser Einbau von Gegengewichten zum Mechanismus der allmählichen Intensivierung und Ausweitung der Befugnisse der Union auch auf dem Felde der Außenpolitik machte das Bemühen der Verfasser des Entwurfs deutlich, auf drastische Schritte im Interesse der Realisierbarkeit ihrer Vorstellungen zu verzichten <sup>115</sup>.

Ungeachtet dieser Konzessionen an den Realismus setzte das Europäische Parlament mit diesem Vertragsentwurf seine Vorreiterrolle bei Integrationskonzepten und -vorschlägen gerade auch im Bereich der Sicherheitspolitik fort <sup>116</sup>. Denn bereits 1974 befaßte sich das Parlament mit dem Bericht seines Mitglieds Lord Gladwyn "Über die Auswirkungen einer Europäischen Außenpolitik auf Verteidigungsfra-

<sup>114</sup> vgl. Art. 12 Abs.1 S.2 des Vertragsentwurfs; zu in den Vertragsentwurf eingebauten Gegengewichten vgl. Nickel/Corbett, a.a.O. (Anm. 111), S. 87 f.

<sup>115</sup> vgl. Brückner, Foreign affairs, a.a.O. (Anm. 69), S.138 f.; Freestone, David / Davidson, Scott : Community Competence and Part III of the Single European Act, CMLRev 23 (1986), S. 793 - 801 (795) ( hinfort : Freestone/Davidson ); Prag, a.a.O. (Anm. 93), S. 116,120 f.,123; Schwarze, a.a.O. (Anm. 51), S. 81 f.

<sup>116</sup> vgl. hierzu z.B. Burrows, Bernard / Edwards, Geoffrey : The Defence of Western Europe, London et al. 1982, S. 82 ff. ( hinfort : Burrows/Edwards ); Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 77 ff.; Schall, Wolfgang : Die Entstehung und Entwicklung einer "Europäischen Sicherheitspolitik" 1946-1984 unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Impulse des Europäischen Parlaments in den Jahren 1973-1984, Konstanz 1986, S. 74 ff. ( hinfort : Schall ); Siebert, Christian : Das europäische Parlament und die Sicherheitspolitik (Tagungsbericht), Integration 1985, S. 185 ff.; zur irischen Haltung hierzu vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 90 f.; zur Beschäftigung des EP mit Fragen der EPZ vgl. allgemein Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 217 ff.

gen"<sup>117</sup>. Dem folgten der sogenannte Haagerup-Bericht über die Europäische Politische Zusammenarbeit und die Sicherheit Europas (1982)<sup>118</sup>, der sogenannte Ferguson-Bericht über die Rüstungsbeschaffung im Rahmen einer gemeinsamen Industriepolitik (1983)<sup>119</sup> sowie der sogenannte Klepsch-Bericht über die gemeinsamen europäischen Interessen, Risiken und Bedürfnisse im Bereich der Sicherheit (1984)<sup>120</sup>. 1983 diskutierte das EP auch über die Ausführung des Stationierungsteiles des NATO-Doppelbeschlusses<sup>121</sup>.

Ohne Zweifel war es dann auch die Initiative des EP mittels des sogenannten Spinelli-Entwurfs, die einen wesentlichen Antrieb für die Ergänzung der Verträge lieferte - zeigte doch die hochrangige Unterstützung durch alle Parteien im EP, die der Entwurf erhielt, daß dieser nicht als das Werk einer kleinen Minderheit "föderalistischer Fanatiker" fallengelassen werden konnte, die Regierungen vielmehr der politischen Bewegung, die er repräsentierte, ernsthafte Aufmerksamkeit widmen mußten<sup>122</sup>.

<sup>117</sup> Dokument 429/74, PE 35.322/endg.; vgl. dazu z.B. Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 104 ff.; in Randbereichen hatte zuvor bereits der Bericht Mommersteg über die politische Zusammenarbeit und die politische Einigung Europas (Dokument 12/73, PE 31.986/endg.) sicherheitspolitische Aspekte berührt; ähnliches gilt für den Bericht Klepsch über die europäische Zusammenarbeit bei der Rüstungsbeschaffung, der dem Bericht Lord Gladwyn folgte (Dokument 83/78, PE 50.944/endg.); vgl. zu den letztgenannten Berichten Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 99 ff., 117 f.

<sup>118</sup> Bericht im Namen des politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Dokument 1-946/82, 3.12.1982; vgl. dazu Klein, Jean: Zur französischen Debatte über die europäische Verteidigung, Integration 8 (1985), S. 68 ff. (75) (hinfort: Klein); Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 271 ff.; Seidelmann, a.a.O. (Anm. 67), S. 238 ff.

<sup>119</sup> Bericht im Namen des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Dokument 1-455/83, 27.6.1983; vgl. dazu z.B. Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 313 ff.; Seidelmann, a.a.O. (Anm. 67), S. 242 ff.

<sup>120</sup> Bericht im Namen des Politischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Dokument 1-10/84, 2.4.1984; vgl. dazu z.B. Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 333 ff.

<sup>121</sup> vgl. hierzu Seidelmann, a.a.O. (Anm. 67), S. 247 ff. Dieses verstärkte Aufgreifen sicherheitspolitischer Fragestellungen in der ersten Wahlperiode eines direkt gewählten Europäischen Parlaments führte nach der 2. Direktwahl 1984 dazu, daß im politischen Ausschuss des EP der Unterausschuss Sicherheit und Abrüstung geschaffen wurde.

<sup>122</sup> vgl. z.B. De Zwaan, a.a.O. (Anm. 24), S. 748; Murphy, SEA, a.a.O. (Anm. 63), S. 33; Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 204

Anzumerken ist, daß der Bericht, den ein Ausschuss des irischen Parlaments zum Vertragentwurf des EP verfasste, diesen Entwurf zwar im allgemeinen begrüßte, u.a. aber einen Vorbehalt zu dem Vorschlag geltend machte, die Verteidigungspolitik in die Aktivitäten der Union einzuschließen; dabei hieß es zur Begründung: "... Neutralität ist ein Prinzip irischer Außenpolitik und sollte nicht gegen materielle Vorteile zum Verhandlungsgegenstand gemacht werden" ("... neutrality is a principle of Irish foreign policy and should not be bargained against material advantages") (zitiert bei Murphy, SEA, a.a.O. (Anm. 63), S. 34)

### 1.2.8. Die Berichte des sogenannten Dooqe - Ausschusses (1984/85)

Auf Druck von Präsident Mitterand, der sich im Rahmen einer Wende der französischen Europapolitik nunmehr bereit zeigte, u.a. auf der Grundlage des Vertragsentwurfs des EP über die Schaffung einer Europäischen Union zu verhandeln und der dabei u.a. auch die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in den Aufgabenbereich der Gemeinschaft anregte <sup>123</sup>, beschloß der Europäische Rat daher auf seiner Tagung in Fontainebleau am 25.-26. Juni 1984, einen Ad-hoc-Ausschuss persönlicher Vertreter der Staats- und Regierungschefs - unter Leitung des irischen Senators Dooqe - einzusetzen, der Wege zur Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit sowohl in Fragen der Gemeinschaft als auch in Fragen der politischen Zusammenarbeit vorschlagen sollte.

#### 1.2.8.1. Der Zwischenbericht des Ausschusses (1984)

Dieser sogenannte Dooqe-Ausschuss präsentierte dem Europäischen Rat in Dublin am 3.-4. Dezember 1984 einen Zwischenbericht, in dem ein Abschnitt dem Streben nach außenpolitischer Identität gewidmet war <sup>124</sup>. Eine behutsame Passage beschäftigte sich dabei auch mit sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragestellungen :

"Auch im Verteidigungsbereich, in dem sich die Europäische Union den Zusammenhalt und die Solidarität der europäischen Länder in dem umfassenderen Rahmen des Atlantischen Bündnisses zum Ziel gesetzt hat, läßt sich dieses Ziel ( der systematischen Ausarbeitung und Durchführung einer gemeinsamen Außenpolitik ) nur in einer Reihe von Etappen und insbesondere unter Berücksichtigung der verschiedenen besonderen Gegebenheiten erreichen, zu denen die Situation der beiden Nuklearmächte, die Mitglied sind, und bestimmter Mitgliedstaaten mit spezifischen Sicherheitsproblemen gehören. ...

<sup>123</sup> vgl. die Rede von Staatspräsident Mitterand vor dem EP vom 24.5.1984, abgedruckt in : EA 39 (1984), D 331 ff. (337 f.); zu dieser Entwicklung vgl. Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 576; Stadlmann, Heinz : Die Europäische Gemeinschaft nach der französischen Ratspräsidentschaft, EA 39 (1984), S. 447 ff. (insbes. 450 f.); zu den taktischen Gründen, die hinter der Unterstützung einiger Mitgliedstaaten für den Vertragsentwurf des EP stand vgl. Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 207

<sup>124</sup> Der Zwischenbericht ist abgedruckt in: EA 1985, D 96 ff.; der dänische Vertreter im Dooqe-Ausschuss legte einen allgemeinen Vorbehalt gegen den gesamten Abschnitt C dieses Zwischenberichtes vor - den Abschnitt, der sich mit dem "Streben nach außenpolitischer Identität" beschäftigte, vgl. a.a.O., FN 13; zum Zwischenbericht vgl. Hrbek, Rudolf : Welches Europa ? Zum Zwischenbericht des Ad-Hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen ("Dooqe-Committee"), Integration 8 (1985), S. 3 ff. ( hinfort : Hrbek, Welches Europa ); Krenzler : Horst Günter : Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft nach der Tagung des Europäischen Rates in Dublin, EA 40 (1985), S. 11 ff. (17 f.)

#### b) Sicherheit und Verteidigung

Es muß dafür Sorge getragen werden, daß sich die Mitgliedstaaten der gemeinsamen Interessen der künftigen Europäischen Union auf dem Gebiet der Sicherheit stärker bewußt werden. Bei jeder Erörterung dieser Frage müssen berücksichtigt werden:

- a) die bereits bestehenden Organisationen (denen nicht alle Partner in der Europäischen Gemeinschaft angehören), wie Atlantisches Bündnis und WEU
- b) die unterschiedlichen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die verschiedenen Situationen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.

Mehrere Maßnahmen kämen dabei in Frage, z.B.:

- umfassendere und intensivere Konzertierung bezüglich der politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheitsprobleme im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die für ihre Sicherheit erforderlichen Waffensysteme und ganz allgemein Ausrüstungen der Spitzentechnologie gemeinsam zu entwerfen, zu entwickeln und herzustellen;
- verstärkte Bemühungen um die Festlegung und Einführung gemeinsamer Normen für Ausrüstungen<sup>125</sup>.

Der irische Vertreter im Ausschuss, Senator Dooge, stimmte diesen Passagen nicht zu <sup>126</sup>.

#### 1.2.8.2. Der Schlußbericht des Ausschusses (1985)

Am 15. März 1985 folgte der Schlußbericht des Dooge - Ausschusses <sup>127</sup>. Die bemerkenswertesten Unterschiede in dem dem "Streben nach außenpolitischer Identität" gewidmeten Abschnitt des Schlußberichtes, soweit er sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen betraf, gegenüber demjenigen des Zwischenberichtes lassen sich wie folgt zusammenfassen :

- Statt vom "Verteidigungsbereich", in dem sich die Europäische Union den Zusammenhalt und die Solidarität der europäischen Länder "in dem umfassenderen Rahmen des Atlantischen Bündnisses" zum Ziel gesetzt habe, sprach der Schlußbericht nunmehr vom "Sicherheitsbereich", indem eines der Hauptziele der Europäischen Union der Zusammenhalt und die Solidarität der europäischen Länder "in dem umfassenden Rahmen Europas und der westlichen Welt" sei.
- Neu eingefügt in die einleitenden Ausführungen zum Komplex "Sicherheit und Verteidigung" wurde eine Passage, wo-

<sup>125</sup> EA 1985, D 99 - 101

<sup>126</sup> vgl. a.a.O., FN 15, 17

<sup>127</sup> Der Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat in Brüssel am 29. und 30. März 1985 ist abgedruckt in: EA 1985, D 240 - 253; vgl. hierzu z.B. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 335 ff.

nach "die interessierten Mitgliedstaaten ... nach besten Kräften dazu bei(tragen), um eine ausreichende Verteidigung wie auch die politische Solidarität zu wahren und nach Mitteln zu suchen, um über die Aushandlung nachprüfbarer und ausgewogener Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung auf dem niedrigstmöglichen Rüstungsstand die Sicherheit zu gewährleisten"<sup>128</sup>.

- Die Aufgabenstellung von Atlantischem Bündnis - "das den Rahmen und das Fundament unserer Sicherheit darstellt" - und WEU - "mit deren gegenwärtig verfolgtem Ausbau ein spezifisch europäischer Verteidigungsbeitrag geleistet würde"<sup>129</sup> - wurde in dem Schlußbericht - im Unterschied zum Zwischenbericht - näher charakterisiert.

- Als dritter - neben den bereits bestehenden Organisationen einerseits und den unterschiedlichen Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten sowie besonderen Situationen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft andererseits - zu berücksichtigender Faktor bei der Frage der Sicherheit und Verteidigung wurden vom Schlußbericht "die Interessen und Ziele, die von den Mitgliedstaaten unbeschadet ihrer jeweiligen Situation im Bereich der Verteidigung und Sicherheit als gemeinsam angesehen werden" angeführt - "insbesondere das Erfordernis, daß das Atlantische Bündnis in Europa eine ausreichende militärische Stärke aufrechterhält, um wirksam für Abschreckung und Verteidigung zu sorgen, damit der Frieden gewahrt und die demokratischen Werte geschützt werden"<sup>130</sup>.

- Schließlich verzichtete der Schlußbericht im Rahmen der vorgeschlagenen umfassenderen und intensiveren Konzertierung auf deren Beschränkung bezüglich der "politischen und wirtschaftlichen Aspekte" der Sicherheitsprobleme im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit, wie sie noch der Zwischenbericht enthalten hatte, und weitete diese auf sämtliche "Probleme der Sicherheit im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit" aus.

Neben dieser Konzertierung und den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Waffensysteme und Ausrüstungen - die im Schlußbericht detailliert gekennzeichnet wurden - sah der Schlußbericht - anders als der Zwischenbericht - auch "die Bereitschaft der Mitgliedstaaten ( vor ),

---

<sup>128</sup> EA 1985, D 247

<sup>129</sup> a.a.O.

<sup>130</sup> a.a.O., D 248

die technologischen und industriellen Voraussetzungen zur Wahrung ihrer Sicherheit zu schaffen"<sup>131</sup>.

Diese Zusammenstellung weist darauf hin, daß die Außenpolitik einschließlich Sicherheitsfragen zu den von dem Dooge-Ausschuss ins Auge gefaßten neuen Schwerpunktbereichen der Europäischen Union gehörte, wobei insoweit eine Übereinstimmung mit dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments unübersehbar ist <sup>132</sup>. Bei einem Vergleich des Schlußberichtes des Dooge-Ausschusses mit dem Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments fällt ferner auf, daß die noch im Vertragsentwurf des EP angesprochene Beschränkung der Zusammenarbeit auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit im Schlußbericht nicht mehr auftaucht. Indessen darf nicht übersehen werden, daß gerade die Vorschläge betreffend die Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Dooge-Ausschuss sehr kontrovers diskutiert wurden und der gesamte diesbezügliche Abschnitt von Senator Dooge selbst nicht akzeptiert wurde. Zudem zielte der Vertragsentwurf des EP auf eine rechtlich verbindliche Regelung, während die Berichte des Dooge-Ausschusses einen politischen Orientierungsrahmen hinsichtlich Zielen, Politiken und konstitutionellen Reformen der EG und EPZ liefern wollten, ohne damit auch einen neuen Vertrag in den dafür vorgesehenen Formen zu entwerfen <sup>133</sup>. Trotz der dargestellten Rücksichtnahmen auf nationales Souveränitätsdenken und der Abkehr von der föderalistischen Integrationskonzeption des EP fand der Schlußbericht des Dooge-Ausschusses im Co-reper ( Comité des représentants permanents des Etats membres - Ausschuß der ständigen Vertreter ) keine einmütige Unterstützung - nur sieben der zehn Mitgliedstaaten stimmten ihm zu <sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> a.a.O.

<sup>132</sup> vgl. Schmuck, Otto : Integrationsschub durch neuen Vertrag ? Reformperspektiven im Vorfeld des Mailänder Gipfels, Integration 8 (1985), S. 55 - 67 (59 f.) ( hinfort : Schmuck )

<sup>133</sup> vgl. Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 577; Murphy, SEA, a.a.O. (Anm. 63), S. 36

<sup>134</sup> vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 356; zu den Vorbehalten und Einwänden der Gegner des Abschlußberichtes vgl. Hrbek, Welches Europa, a.a.O. (Anm. 124), S. 183



### 1.2.9. Die travaux preparatoires zur Regelung der EPZ in der EEA <sup>135</sup>

#### 1.2.9.1. Der britische "Entwurf eines Übereinkommens über politische Zusammenarbeit"

Einige Wochen vor dem Treffen des Europäischen Rates in Mailand, auf dem informellen Treffen der Außenminister in Stresa am 8.-9. Juni 1985, brachte Großbritannien den "Entwurf eines Übereinkommens über politische Zusammenarbeit"<sup>136</sup> in Umlauf. Bemerkenswertestes Merkmal des Entwurfes - eines geschickten Amalgams bestehender Texte und Praktiken, die verknüpft wurden, um ein kohärentes Bild der EPZ zu liefern und diese in rechtliche Form zu kleiden - war der Artikel 8, der der Sicherheit gewidmet war - einem Thema, das in allgemeiner Form bereits Artikel 2 Absatz 1 des Entwurfs ansprach, der eine Konsultation der Mitgliedstaaten in "allen wichtigen Fragen der Außenpolitik, einschließlich der politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit" forderte <sup>137</sup>.

Art. 8 des Entwurfes lautete:

"1. Die Mitgliedstaaten stimmen darin überein, daß engere europäische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen einen wesentlichen Bestandteil der Bemühungen um die Entwicklung der außenpolitischen Identität Europas darstellt. Das Ziel einer solchen Zusammenarbeit wird darin bestehen, den Beitrag zu maximieren, den die Mitgliedstaaten zu den Zielsetzungen der Organisationen leisten können - insbesondere der Nordatlantiktakt-Organisation -, die ausdrücklich zur Gewährleistung der Sicherheit des Westens gegründet wurden.

2. Die Mitgliedstaaten werden auch darauf hinarbeiten, durch verstärkte Zusammenarbeit bei der Konstruktion, Entwicklung und Produktion von militärischen Geräten und Systemen ihren Beitrag zu den Zielsetzungen des Bündnisses und anderer relevanter Organisationen zu steigern.

3. Die Mitgliedstaaten sind entschlossen, die für ihre Sicherheit nötigen technologischen und industriellen Bedingungen aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck werden sie sowohl einzeln als auch, wo angemessen, durch ihre gemeinsamen Institutionen arbeiten"<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> vgl. hierzu allgemein z.B. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 120 f.; Krenzler, EEA, a.a.O. (Anm. 8), S. 386 f.

<sup>136</sup> "Draft Agreement On Political Cooperation", abgedruckt als "Annex A" in : Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 217 ff.; eine deutsche Übersetzung findet sich in : EA 1985, D 441 ff.

<sup>137</sup> "Member States shall consult on all important questions of Foreign Policy, including the political and economic aspects of security"

<sup>138</sup> "Article 8

1. The Member States agree that closer European co-operation on security matters is an essential component of the effort to develop Europe's external political identity. The

### 1.2.9.2. Der deutsch - französische (Gegen-) "Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union"

Dieses Papier wurde von den Partnern Großbritanniens in der EG und EPZ sorgfältig studiert. Am Vorabend des Europäischen Rates brachten dann die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gemeinsam einen Gegenentwurf mit dem Titel "Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union"<sup>139</sup> in Umlauf.

Der Fragen der Sicherheit gewidmete Artikel 8 dieses Entwurfes lautete:

"1) Die Unterzeichnerstaaten stimmen darin überein, daß eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit wesentlich zur Entwicklung einer aussenpolitischen Identität Europas beitragen würde. Sie bekräftigen ihre Bereitschaft, ihre Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit vermehrt zu koordinieren.

2) Diejenigen Unterzeichnerstaaten, die eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit wünschen, werden dies im Rahmen der Westeuropäischen Union unter Beachtung der Rolle des Bündnisses und ihrer spezifischen Lage und Strategie innerhalb des Bündnisses tun.

3) Die Unterzeichnerstaaten betrachten diese Zusammenarbeit als Teil des europäischen Einigungsprozesses und sind der Auffassung, daß diese Abstimmung über die Zusammensetzung und den derzeitigen Rahmen der Westeuropäischen Union hinausreichen kann.

4) Die Unterzeichnerstaaten sind entschlossen, die für ihre Sicherheit nötigen technologischen und industriellen Bedingungen aufrechtzuerhalten. Zu diesem Zweck werden sie sowohl einzeln, als auch, wo angemessen, durch die gemeinsamen Kooperationsinstitutionen arbeiten."

### 1.2.9.3. Vergleich des britischen mit dem deutsch-französischen Entwurf

Vergleicht man den britischen mit dem deutsch-französischen Entwurf hinsichtlich der jeweiligen Äußerungen zu Sicherheit und Verteidigung, so fällt folgendes auf :

---

aim of such co-operation shall be to maximise the contribution which Member States can make to the objectives of the organisations specifically established to guarantee Western security, in particular the North Atlantic Treaty Organisation and Western European Union.

2. Member States shall also work to enhance their contribution to the objectives of the Alliance and other relevant bodies by strengthened co-operation in the design, development and production of military equipment and systems.

3. The Member States are determined to maintain the technological and industrial conditions necessary for their security. They shall work both individually and, as appropriate, through their joint institutions for this end."

<sup>139</sup> abgedruckt in : EA 1985, D 449 ff.

Während der britische, sog. Howe - Plan eine Konsultation der Mitgliedstaaten untereinander in allen wichtigen außenpolitischen Fragen einschließlich der politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit vorsieht und die Mitgliedstaaten nach diesem Plan darin übereinstimmen, daß eine engere europäische Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen einen wesentlichen Bestandteil der Bemühungen um die Entwicklung einer außenpolitischen Identität Europas darstellt, enthält der deutsch-französische Vorschlag zwar auch eine ausdrückliche Konsultations- und Koordinierungsverpflichtung, was die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit betrifft - mag diese auch weniger deutlich formuliert sein; indessen scheint der deutsch-französische Entwurf, was die Bedeutung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit für die Entwicklung einer europäischen Identität in der Außenpolitik betrifft, vorsichtiger zu sein und verweist hinsichtlich genuin sicherheitspolitischer Fragen auf den institutionellen Rahmen der WEU. Ihren Grund haben diese Unterschiede in der Reichweite des vorgesehenen Integrationsprogramms zwischen den beiden Vorschlägen wohl in dem ebenfalls unterschiedlichen Ansatz der beiden Entwürfe bezüglich Größe und Gewicht des vorgesehenen Sekretariats zur Unterstützung der Präsidentschaft der Politischen Union : hier sah der deutsch-französische gegenüber dem britischen Vorschlag wesentlich weitergehende Befugnisse eines deutlich größer konzipierten Sekretariats vor. Zudem wollten die deutsche und französische Regierung EG und EPZ unter dem Dach einer "Union" zusammenführen, während die britische Regierung auf die Beibehaltung der bisherigen Strukturen Wert legte <sup>140</sup>. Auf anderer Ebene spiegelte sich darin eine Erfahrung wieder, die man bereits bei der organisatorischen Ausgestaltung von EWG-Vertrag einerseits und EGKS-Vertrag andererseits gemacht hatte : das Gewicht zwischenstaatlicher Organe verhielt sich auch dort umgekehrt proportional zur Bedeutung und Reichweite der diesen Organen übertragenen Aufgaben sowie dem Umfang der vorhergehenden vertraglichen Fixierung der Art und Weise der Aufgabenerfüllung <sup>141</sup>.

<sup>140</sup> vgl. Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 70

<sup>141</sup> vgl. Schrans, Guy : De Gemeinschaft und ihre Organe, in : Kommission der Europäischen Gemeinschaften : Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, Brüssel-Luxemburg 1981, S. 19 ff. (20 f.)

#### 1.2.9.4. Vom Mailänder Gipfel bis zur Verabschiedung der EEA

Der Europäische Rat vom 28. und 29. Juni 1985 in Mailand beschränkte sich darauf, die beiden vorliegenden Entwürfe der einzuberufenden Regierungskonferenz vorzulegen, die einen "Vertrag über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage des deutsch-französischen sowie des britischen Entwurfs" erarbeiten sollte<sup>142</sup>. Zunächst ungeklärt blieb, ob die Kodifizierung des EPZ-Systems und die Änderungen der Römischen Verträge in einem gemeinsamen Instrument oder separat verabschiedet bzw. abgeschlossen werden würden. Die Regierungskonferenz nahm ihre Arbeiten im September 1985 auf. Erst am 2. und 3. Dezember 1985 traten die Verhandlungen im Rahmen der Konferenz der Minister und der Sitzung des Europäischen Rats in Luxemburg in ihre entscheidende Phase und mündeten - u.a. nach französischem Widerstand gegen eine zu starke Verrechtlichung der EPZ<sup>143</sup> -

<sup>142</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates über die 31. Tagung des Europäischen Rates in Mailand am 28. und 29. Juni 1985, EA 40 (1985), D 456 ff. (D 456); im Laufe der Verhandlungen legten dann auch noch Italien und die Niederlande einen jeweils eigenen Entwurf vor, die dem Verfasser indessen nicht zugänglich waren, vgl. hierzu de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 225

Bei der Frage der Einberufung einer Regierungskonferenz wurden die gegenüber dem Bericht des Dooge-Ausschusses bestehenden Vorbehalte erneut deutlich. Lediglich 7 Mitgliedstaaten ( Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg und Niederlande ) unterstützten die Idee einer Regierungskonferenz mit dem Ziel, die bestehenden Verträge zu ändern und die bestehende EPZ in einen Vertragstext aufzunehmen (vgl. a.a.O., S.577; Frowein (vgl. ders., EPC, a.a.O. (Anm. 68), S. 201) scheint davon auszugehen, daß die institutionelle Struktur der EPZ bereits zu diesem Zeitpunkt auf völkerrechtlich bindenden Übereinkommen beruhte, wobei er diese offenkundig in den aufgeführten Berichten sieht - ein Standpunkt, der dem bis dato noch fehlenden *rechtlichen* Bindungswillen der EPZ-Partner nicht ausreichend Rechnung trägt). Im übrigen wurde ein bestimmtes Mandat oder der präzise Inhalt der Regierungskonferenz nicht festgelegt. Dieses Ergebnis des Europäischen Rates wurde in der darauffolgenden Sitzung des Rats der Gemeinschaft vom 22. und 23. Juli 1985 in Brüssel gemäß Art. 236 formalisiert (vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 356 f.; Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 208). Zwar stimmten erneut nur die genannten 7 Mitglieder des Rates der Stellungnahme zugunsten des Zusammentretens einer Regierungskonferenz, doch genügte dieses beispiellose Mehrheitsvotum, da es sich bei dieser Stellungnahme gemäß Art. 236 Abs. 2 i.V.m. Art. 148 Abs. 1 EWGV um einen Beschluß handelte, der mit einfacher Mehrheit gefasst werden konnte (vgl. De Zwaan, a.a.O. (Anm. 24), S. 750).

Trotz ihres Abstimmungsverhaltens bei der Stellungnahme gemäß Art. 236 Abs. 2 EWGV nahmen daher auch alle Mitgliedstaaten - einschließlich der ursprünglich das Zusammentreten einer Regierungskonferenz ablehnenden Mitgliedstaaten Dänemark, Griechenland und Großbritannien - sowie die Beitrittsaspiranten Spanien und Portugal an der von der Luxemburgischen Ratspräsidentschaft einberufenen Regierungskonferenz teil - die erstgenannten drei Länder wohl auch deshalb, weil Art. 236 Abs. 3 EWGV, 204 Abs. 3 EAGV und 96 Abs. 2 ECKSV sicherstellten, daß keine Vertragsänderung ohne ihre Zustimmung erfolgte.

<sup>143</sup> vgl. Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 210

in die nunmehr in der Einheitlichen Europäischen Akte niedergelegten Ergebnisse <sup>144</sup>.

Dieser Regelung lagen - was die Behandlung des Sicherheitsproblems betraf - über rein semantische Differenzen hinausgehende substantiell sich unterscheidende Vorschläge zugrunde :

Großbritannien sprach sich für eine "engere Zusammenarbeit" aus, um die Beiträge der EG-Staaten zu NATO und WEU zu maximieren, die Verhandlungsteilnehmer aus der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den Niederlanden forderten eine "verstärkte Koordinierung" der EG-Positionen zu politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit. Italien trat sogar dafür ein, Sicherheitsprobleme - einschließlich Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen - der EPZ vorzubehalten und versuchte - gegen deutsche und niederländische Vorschläge -, statt einer unabhängigen Handlungsweise der EG-Mitglieder in der WEU eine Konzertierung zwischen den Präsidenschaften von EPZ und WEU vorzusehen. Demgegenüber bestanden von irischer Seite auch in der Verhandlungsphase lange Zeit Bedenken, das Thema Sicherheit überhaupt in einem Vertrag zu erwähnen <sup>145</sup>.

Erst die dem Europäischen Rat in Luxemburg folgende Ministerkonferenz vom 16. und 17. Dezember 1985 in Brüssel traf dann die Entscheidung, beide Teile der Verhandlungsergebnisse - EPZ-Formalisierung und Modifizierung der EG-Gründungsverträge - in einem einheitlichen Akt zusammenzufassen. Diese letzte Entscheidung - auf Initiativen der Kommission und Frankreichs zurückgehend <sup>146</sup> - konkretisiert die seit Anfang der siebziger Jahre entwickelte Zwei-Säulen-Doktrin, nach der die Fortschritte zur Europäischen Union auf dem Ausbau sowohl der Gemeinschaft als auch der EPZ als zwei - wenn auch ungleichmäßigen - Säulen beruhen, wie dies politisch in der Feierlichen Erklärung von Stuttgart festgeschrieben ist und in der Präambel sowie in Art. 1 Abs. 1 der EEA ausdrücklich verankert wird <sup>147</sup>, so daß man nunmehr im Hinblick auf die stärkere Einbeziehung der

<sup>144</sup> zum Europäischen Rat in Luxemburg vgl. z.B. Kramer, Heinz : Ein Kompromiß des Fortschritts, *EGmagazin* Nr. 9-10/15.12.1985, S. 3 ff.

<sup>145</sup> vgl. Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 218; De Zwaan, a.a.O. (Anm. 24), S. 756 ff.

<sup>146</sup> vgl. Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 582

<sup>147</sup> vgl. Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 357 f.; De Zwaan, a.a.O. (Anm. 24), S. 753 f.; Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 121; Luif, Neutrale, a.a.O. (Anm. 4), S. 120; Oppermann, a.a.O. (Anm. 28), S. 542; Wessels, Die Einheitliche Europäische Akte: Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik, *Integration* 9 (1986), S. 126 ff. (126) (hinfort : Wessels, EEA II)

EPZ in den allgemeinen Integrationsprozeß durch die EEA von einer "EEA-Gemeinschaft" sprechen kann <sup>148</sup>.

Die Einheitliche Europäische Akte wurde dann am 17. Februar 1986 in Luxemburg und am 28. Februar 1986 im Haag unterzeichnet <sup>149</sup>, nachdem dänische Bedenken durch den positiven Verlauf eines von der dänischen Regierung angesetzten Volkssentscheids über das Luxemburger Paket und italienische Vorbehalte mit der Billigung des Vertragswerks durch das EP ausgeräumt worden waren <sup>150</sup>. Parallel dazu wurde die Schlußakte zur EEA unterzeichnet, die neben dem förmlichen Beschluß des Textes der EEA die von der Regierungskonferenz bei der Unterzeichnung abgegebenen gemeinsamen Erklärungen sowie Erklärungen des Vorsitzes, der Kommission und einzelner Mitgliedstaaten enthält, wobei indessen nur den 11 von der Regierungskonferenz selbst abgegebenen gemeinsamen Erklärungen eine rechtliche Wirkung ( als allgemeine Auslegungsregeln zur EEA ) eigen ist <sup>151</sup>. Vorliegend von Interesse ist die Erklärung der Hohen Vertragsparteien zu Titel III der EEA, wonach diese "ihre offene Haltung gegenüber anderen europäischen Ländern mit den gleichen Idealen und Zielen ( bekräftigen und ) ... insbesondere über(einkommen), die Verbindungen zu den Mitgliedstaaten des Europarats und anderen demokratischen Ländern Europas, mit denen sie freundschaftliche Beziehungen unterhalten und eng zusammenarbeiten, zu stärken".

### 1.3. Der rechtliche Gehalt der Bestimmungen des Art. 30 Abs. 6 EEA

#### 1.3.1. Die Verpflichtung zur stärkeren Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit

##### 1.3.1.1. Die Programm-Vorschrift des Art. 30 Abs. 6 (a) Satz 1 EEA

Gemäß Art. 30 Abs. 6 (a) S. 1 der EEA sind die Hohen Vertragsparteien "der Auffassung, daß eine engere Zusam-

<sup>148</sup> Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 255

<sup>149</sup> am 28. Februar nahmen die Außenminister zugleich eine Entscheidung bezüglich der praktischen Anwendung bestimmter Aspekte von Titel III der EEA an, vgl. hierzu Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 214 ff., 223 ff.

<sup>150</sup> vgl. Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 579 f.; Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 72 f.

<sup>151</sup> vgl. Grabitz, EEA, a.a.O. (Anm. 29), Rz 26 ff.; Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 581; a.A. Toth, a.a.O. (Anm. 19), S. 812, der sämtlichen Erklärungen eine rechtliche Wirkung abspricht.

menarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit geeignet ist, wesentlich zur Entwicklung einer aussenpolitischen Identität Europas beizutragen". Schon der Wortlaut dieser Formulierung - die auf die entsprechende Passage im deutsch-französischen Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union zurückzuführen ist <sup>152</sup> - zeigt, daß diese Bestimmung nicht bereits isoliert eine Verpflichtung für die Teilnehmer an der EPZ begründet. Art. 30 Abs. 6 (a) S. 1 gibt eine gemeinsame "Auffassung" wieder, er beinhaltet nicht bereits zugleich eine Aufforderung an die Hohen Vertragsparteien. Zwar haben sich die Parteien durch die EEA zu einer Zusammenarbeit in der Außenpolitik verpflichtet, der Umfang dieser Pflichten ergibt sich indessen erst aus den einzelnen Bestimmungen des Titels III. Darüberhinaus folgt aus der allgemeinen Pflicht zur Zusammenarbeit in der Außenpolitik nicht ohne weiteres bereits diejenige zur Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheit. Vielmehr könnte aus dem Wortlaut des Titels III der EEA, der der EPZ gewidmet ist, auf den ersten Blick sogar eine Beschränkung der Zuständigkeit der EPZ auf die Außenpolitik und damit eine Stellungnahme gegen eine Einbeziehung sicherheitspolitischer Fragestellungen in den durch die EEA kodifizierten Zusammenarbeitsmechanismus gefolgert werden: denn danach handelt es sich bei den Bestimmungen dieses Titels um "Vertragsbestimmungen über die europäische Zusammenarbeit in der *Aussenpolitik*". Dieser Titel ist Ausdruck des Scheiterns einer Übereinkunft über die Verwendung des Begriffes, den man beim Europäischen Rat in Mailand benutzt hatte - "gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik" - bzw. einer anderen der nachfolgend vorgebrachten Varianten. Indessen war in den Verhandlungen unbestritten, daß "Aussenpolitik" vorliegend in einem weiten Sinne verwandt wurde, der die Sicherheitspolitik, wie sie in Art. 30 Abs. 6 EEA thematisiert wurde, umfasst <sup>153</sup>.

Wenn damit auch die Sicherheitspolitik vom Zusammenarbeitsauftrag erfasst ist und die Bedeutung der Zusammenarbeit in diesem Bereich für die Entwicklung einer aussenpolitischen Identität Europas betont und herausgehoben wird, so bleibt die Ausgestaltung des dadurch aufgestellten Programmauftrags dennoch den nachfolgenden Vorschriften sowie der sich auf deren Grundlage entwickelnden bzw. weiterentwickelnden Praxis der EPZ-Mitglieder vorbehalten. Aus dem Programmauftrag selbst können keine weitergehenden völkerrechtlichen

<sup>152</sup> vgl. oben, S. 37 f.

<sup>153</sup> vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 209

Berechtigungen oder Verpflichtungen für die Hohen Vertragsparteien abgeleitet werden, zumal dieses Programm selbst keineswegs eindeutig formuliert ist : während der programmatische Handlungsauftrag an die Hohen Vertragsparteien - eine engere Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit - noch juristisch fassbar ist, mangelt es dem programmatischen Handlungsziel - Entwicklung einer ausenpolitischen Identität Europas - an juristisch wünschbarer begrifflicher Schärfe <sup>154</sup>. Allenfalls vermag der Programmauftrag bei der Auslegung konkrete Pflichten begründender Regelungen des Art. 30 Abs. 6 EEA herangezogen zu werden. In dem in Art. 30 Abs. 6 (a) S. 1 enthaltenen Hinweis auf die Bedeutung der engeren Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit für die Entwicklung "einer ausenpolitischen Identität Europas" kann wohl in erster Linie eine Bezugnahme auf den entsprechenden Titel der Überschrift des der EPZ gewidmeten Teils des Berichts des Dooge-Ausschusses <sup>155</sup> und auf das "Dokument über die europäische Identität" gesehen werden, daß von den - damals - neun Außenministern der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ am 14.12.1973 in Kopenhagen veröffentlicht wurde <sup>156</sup>. Darin erklärten sie zum Thema Sicherheit :

"Ein wesentliches Ziel der Neun ist die Erhaltung des Friedens; sie werden dieses Ziel jedoch nie erreichen, wenn sie ihre eigene Sicherheit vernachlässigen. Diejenigen unter ihnen, die Mitglieder des Atlantischen Bündnisses sind, gehen davon aus, daß es gegenwärtig keine Alternative zu der Sicherheit gibt, die die Kernwaffen der Vereinigten Staaten und die Präsenz der nordamerikanischen Streitkräfte in Europa gewährleisten, und stimmen darin überein, daß Europa angesichts seiner relativen militärischen Verwundbarkeit, wenn es seine Unabhängigkeit bewahren will, seine Verpflichtungen einhalten und in ständiger Anstrengung darauf bedacht sein muß, über eine angemessene Verteidigung zu verfügen"<sup>157</sup>.

Bereits in diesem Dokument wird somit auch den unterschiedlichen sicherheitspolitischen Konzeptionen und Haltungen zu Mitgliedschaften in Militärallianzen Rechnung getragen. Auch durch die in Art. 30 Abs. 6 (a) S. 1 EEA gewählte Formulierung wird eine künftige Überlegung über die Rolle der Sicherheit in der europäischen Integration offengelassen <sup>158</sup>

<sup>154</sup> zur Frage der Identität Europas aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl. z.B. Weidenfeld, Werner (Hg.) : Die Identität Europas. München 1985

<sup>155</sup> vgl. oben, S. 32 ff.

<sup>156</sup> Das Dokument ist abgedruckt in : Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), 7. Aufl., a.a.O. (Anm. 72), S. 50 ff.; vgl. dazu de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 31 f.; Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 175 ff.

<sup>157</sup> EPZ, a.a.O. (Anm. 72), S. 52

<sup>158</sup> vgl. Jannuzzi, EPZ, a.a.O. (Anm. 66), S. 17



und somit insoweit - wenn auch nicht ausdrücklich, so doch stillschweigend - auf die Revisionsklausel des Art. 30 Abs. 12 EEA verwiesen. Tatsächlich liegt in Art. 30 Abs. 6 EEA ein wesentliches Potential für die Herausbildung einer europäischen Identität - falls dieses Potential genutzt wird indessen gleichzeitig auch eine gewisse Problematik für Staaten, die an einem Beitritt zur EG interessiert sind - insbesondere auch für Österreich, wie aufgezeigt werden wird <sup>159</sup>.

Bemerkenswert ist schließlich auch, daß von "eine(r)" engeren Zusammenarbeit in Fragen der europäischen Sicherheit gesprochen wird, womit bewußt darauf verzichtet wird, diese näher - etwa im Hinblick auf bereits bestehende Mechanismen dieser Zusammenarbeit - zu charakterisieren <sup>160</sup>. Darüber hinaus ist die Verpflichtung, sich zu bemühen, gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen, wie sie die gesamte EPZ nach Art. 30 Abs. 1 der EEA kennzeichnet, weniger weitreichend als die Verpflichtung zur Durchführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - letzteres ein Begriff, der - wie gesehen - das vom Mailänder Gipfel erteilte Mandat gekennzeichnet hatte und mit dem bereits sprachlich an die gemeinsame Agrar- und Handelspolitik der EG erinnert worden wäre, um nur zwei innerhalb des EWG-Vertrages (Art. 38 ff., 110, 113 EWGV) besonders herausgehobene Felder gemeinsamer Politik der EG hervorzuheben <sup>161</sup>.

### 1.3.1.2. Der Begriff der "Sicherheit" in Art. 30 Abs. 6 EEA

#### 1.3.1.2.1. Zur Bedeutung des Begriffes "Sicherheit"

Der Begriff "Sicherheit" - englisch "security", französisch "sécurité" - leitet sich vom lateinischen Wort "securitas" und damit von "sine cura" ab, was wörtlich übersetzt "ohne Sorge" heißt <sup>162</sup>.

<sup>159</sup> vgl. Bieber, a.a.O. (Anm. 51), S. 234 sowie unten, S. 108 ff.

<sup>160</sup> zum Kompromißcharakter dieser Formulierung vgl. unten, S. 77 ff.

<sup>161</sup> vgl. Jannuzzi, Giovanni : European Political Cooperation and the Single European Act, in : Tsakaloyannis, Panos (ed.): Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU To the Single European Act, Maastricht 1988, S. 101 ff. (104) ( hinfort : Jannuzzi, EPC )

<sup>162</sup> zur Geschichte des Wortes "Sicherheit" vgl. Deutscher Bundeswehr-Verband (Hg.) : Sicherheit und Gesellschaft. Band 4: Äußere Sicherheit - mehr als militärischer Schutz, Bonn 1980, S. 46 ( hinfort : Deutscher Bundeswehr-Verband ); Kaufmann, Franz-Xaver : Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2.Aufl., Stuttgart 1973, S. 52 ff. ( hinfort : Kaufmann )

Es muß zwischen einer "äußeren Sicherheit" - hier verstanden i.S. eines (objektiven) Zustandes - und einer "inneren Sicherheit" - hier verstanden i.S. einer subjektiven Empfindung - unterschieden werden. Beide Begriffe stehen aber nicht unabhängig nebeneinander, sondern bilden eine Einheit. Gefahr, Angst und Furcht sind Ursachen des Strebens nach Sicherheit, Schutz und dessen Zuverlässigkeit und Gewißheit zentrale Elemente des Sicherheitsbegriffes <sup>163</sup>.

Sicherheit meint 1. das Nichtvorhandensein von Gefahr, 2. die Gewißheit einzelner Gruppen von Menschen, Staaten und Staatengruppen, vor möglichen Gefahren geschützt zu sein, 3. einen Zustand, in dem sich Individuen, Gruppen und Staaten nicht von ernststen Gefahren bedroht bzw. wirksam vor ihnen geschützt fühlen - oder positiv ausgedrückt - in dem sie sicher sind, ihre Zukunft nach eigenen Vorstellungen gestalten zu können <sup>164</sup>. Der Grad der Sicherheit hängt also in beträchtlichem Maße vom subjektiven Empfinden, den historischen Erfahrungen, dem Selbstverständnis und dem Verhältnis zur Umwelt ab. Sicherheit kann damit als "Gewißheit des zukünftigen Bestandes von Werthafem" definiert werden, als "ein umfassender Zustand, in dem Menschen keine Gefahr für Wertgeschätztes droht oder sie vor solchen möglichen Gefahren zuverlässig und gewiß geschützt sind" <sup>165</sup>. Sicherheit bedeutet, daß der Bestand von Werthafem, das Leben von Menschen in einem Gemeinwesen und der von ihnen selbst bestimmten Ordnung gewährleistet wird. Sie beinhaltet negativ formuliert das Fehlen einer Bedrohung, positiv formuliert den Bestand von Erwünschtem. Sie bedeutet zwar nicht, risikofrei zu leben, wohl aber, Risiken durchschaubar und kalkulierbar zu machen, d.h. die subjektive wie die objektive Ungewißheit in bezug auf eine Gefahr so weit als möglich zu reduzieren <sup>166</sup>.

Während der Begriff der "Sicherheit" und deren Bedeutung für das menschliche Leben traditioneller Natur ist - Sicherheit wurde z.B. seit Beginn der Diskussion über Staatszwecke als zumindest einer derselben, wenn nicht als der

<sup>163</sup> Stock, Hagen : Der völkerrechtliche Sicherheitsbegriff und seine Abgrenzung zum Friedensbegriff, Würzburg 1974, S. 58 ( hinfort : Stock )

<sup>164</sup> vgl. Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 3 FN 5

<sup>165</sup> Stock, a.a.O. (Anm. 163), S. 84; vgl. auch Kaufmann, a.a.O. (Anm. 162), S. 201 f., 344 f.

<sup>166</sup> vgl. Frei, Daniel : Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, Stuttgart et al. 1977, S. 20 f., 44 ( hinfort : Frei ); Woyke, Wichard : Sicherheitspolitik, in : Mickel, Wolfgang W. (Hg.) : Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1986, S. 447 ff. (447) ( hinfort : Woyke )

einziges erachtet <sup>167</sup> -, ist die Verwendung des Begriffes "Sicherheitspolitik"<sup>168</sup> - ein Begriff, der in Art. 30 Abs. 6 EEA zwar nicht *expressis verbis* auftaucht, für diese Vorschrift aber zumindest im Hinblick auf deren Entstehungsgeschichte von beachtlicher Bedeutung ist - neueren Datums. Vor dem Ausgang des Zweiten Weltkriegs findet sich weder in der Charakterisierung der Militärpolitik und ihrer verschiedenen ausgeprägten Formen der Begriff "Sicherheitspolitik", noch in der Theorie der Politik oder in der Völkerrechtswissenschaft bzw. völkerrechtlichen Praxis. Erst in den Jahren nach dem II. Weltkrieg und verstärkt in den 80-er Jahren setzt die Konjunktur dieses Begriffes ein <sup>169</sup>. Diese gewachsene Bedeutung der "Sicherheitspolitik" entspricht der zunehmenden Entwicklung der "Sicherheit" - verstanden nicht nur als Sicherheit nach innen gegenüber Übergriffen durch Mitbürger, sondern auch als Sicherheit nach außen gegen-über Gewaltanwendung und -androhung durch Drittstaaten sowie als Sicherheit im sozialen Sinn - zu einem gesellschaftlichen Wertsymbol <sup>170</sup>.

Sicherheit wurde spätestens zur Zeit der Französischen Revolution von 1789 als Domäne von Nationalstaaten angesehen, die Sicherheit allein für den Bestand ihrer eigenen Gesellschaften betrieben. *Nationale* Sicherheit galt bis zur jüngsten Vergangenheit als Ausdruck nationaler Souveränität und Unabhängigkeit. Aber angesichts der militärtechnischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte und der weltweiten Konfliktpotentiale ist nationale Sicherheit nicht mehr autonom zu garantieren <sup>171</sup>. Dennoch gehören Sicherheitsfragen nach wie vor zu den empfindlichsten Bereichen nationaler Politik und nationale Souveränität und Unabhängigkeit wird gerade in diesem Bereich traditionell am unnachgiebigsten verteidigt <sup>172</sup>. Dies zeigte sich - wie gesehen <sup>173</sup> - auch bei den

<sup>167</sup> vgl. z.B. Isensee, Josef : Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983; Robbers, Gerhard : Sicherheit als Menschenrecht, Baden-Baden 1987

<sup>168</sup> Sicherheitspolitik umfaßt die Gesamtheit der politischen Ziele, Strategien und Instrumente, die der Kriegsverhinderung bei Wahrung der Fähigkeit zur politischen Selbstbestimmung dienen; vgl. Schubert, Klaus v. : Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945-1977. Teil I, Bonn 1977, S. 16

<sup>169</sup> vgl. Schall, a.a.O. (Anm. 116), S. 1 f.

<sup>170</sup> vgl. Frei, a.a.O. (Anm. 166), S. 9 ff., der auch auf Gründe für das Sicherheitsstreben eingeht sowie Kaufmann, a.a.O. (Anm. 162), S. 28 ff.

<sup>171</sup> vgl. Woyke, a.a.O. (Anm. 166), S. 448; Deutscher Bundeswehr-Verband, a.a.O. (Anm. 162), S. 139

<sup>172</sup> vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 47

<sup>173</sup> vgl. oben, S. 32 ff.

Bemühungen, die Sicherheitsfrage im Rahmen der EEA zu kodifizieren.

#### 1.3.1.2.2. Der Begriff "europäische Sicherheit"

Europäische Sicherheit könnte danach definiert werden als ein zwischen den europäischen Staaten bzw. innerhalb Europas herrschender Zustand, in dem keine Gefahr für von diesen Staaten bzw. Europa insgesamt und den in ihnen bzw ihm lebenden Menschen Wertgeschätztes besteht, weil entweder keine Gefahr droht oder ein zuverlässiger und somit gewisser Schutz vorhanden ist. Eine solche Definition würde indessen die geographische Beschränkung unbeachtet lassen, die den gesamten Titel III der EEA kennzeichnet : wenn dort von der "europäische(n)" Zusammenarbeit gesprochen wird, so sind Adressaten der diesbezüglichen Regelungen nicht alle geographisch als europäisch charakterisierbaren Staaten oder sonstigen Völkerrechtssubjekte, sondern nur die Staaten, die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind. Es geht bei der "europäischen Sicherheit" des Art. 30 Abs. 6 EEA mithin zunächst um die Sicherheit dieser Mitgliedstaaten. Mittelbar wird aber auch die Sicherheit der übrigen Staaten - hier aber nicht nur der europäischen, sondern auch der außereuropäischen - von der europäischen Sicherheit berührt, da die Sicherheit jedes einzelnen Staates bzw. jeder einzelnen Staatengruppe nicht mehr absolut, sondern nur noch in Beziehung zur Sicherheit dritter Staaten und Staatengruppen definiert zu werden vermag : denn "das Verlangen eines Staates nach absoluter Sicherheit ( führt ) zur absoluten Unsicherheit für alle anderen"<sup>174</sup>, ist somit aber seinerseits in höchstem Maße friedensgefährdend und daher vor dem Hintergrund der Entwicklung eines allgemeinen Gewaltverbots auch völkerrechtlich nicht mehr akzeptabel. Zudem sprechen die Zwölf in der Präambel der EEA davon, daß sie "in dem Bewußtsein der Verantwortung Europas (handeln), sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen, ... um gemäß der Verpflichtung, die sie im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingegangen sind, gemeinsam ihren eigenen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der *internationalen* Sicherheit zu lei-

<sup>174</sup> Kissinger, Henry A. : Grossmacht Diplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs, Düsseldorf-Wien 1962, S. 8

sten" (Hervorhebung des Verfassers). Auch hieraus folgt, daß europäische Sicherheit nicht allein europazentriert zu verstehen ist.

#### 1.3.1.2.3. Zur Behandlung von Themen der inneren Sicherheit im Rahmen der EPZ

Aus dem Umstand, daß die Sicherheitsthematik im Rahmen des Titels III der EEA angesprochen wird, der sich mit der Zusammenarbeit in der Außenpolitik beschäftigt, folgt, daß von dieser Zusammenarbeit, wenn man Sicherheit in äußere, d.h. nach außen gerichtete und innere, d.h. nach innen gerichtete Sicherheit unterscheidet, nur die erstere berührt ist. Themen der inneren Sicherheit wie z.B. der Verfassungsschutz, der Schutz vor Gewalt und Kriminalität oder allgemein der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung werden somit von der Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ grundsätzlich nicht erfaßt. Problematisch ist aber, ob auch Fragen des internationalen Terrorismus in den durch Art. 30 Abs. 6 (a) EEA geregelten Bereich fallen. Solche Fragen wurden 1986 sowohl von den Außenministern als auch den für die innere Sicherheit zuständigen Fachministern - wenn auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln - intensiv behandelt. Die Kommission geht offensichtlich davon aus, daß die sogenannte "Trevi"-Zusammenarbeit (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence internationale) der EPZ zuzuordnen ist <sup>175</sup>. Dem kann nur gefolgt werden, wenn es Anhaltspunkte für die Internationalität der mit dem Begriff "Trevi" umschriebenen Phänomene gibt, d.h. wenn diese Phänomene hinsichtlich ihrer Ursachen, Erscheinungsformen oder Auswirkungen einen einzelstaatsübergreifenden Bezug haben. Falls dies nicht der Fall ist, sind die Außenminister völkerrechtlich zwar nicht gehindert, sich mit entsprechenden Fragen zu befassen, ihre Zusammenarbeit erfolgt dann aber nicht unter dem Dach der durch die EEA geregelten EPZ.

#### 1.3.1.3. Die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit

Neben militärischen Faktoren der Sicherheit gibt es auch "zivile" Schutzmaßnahmen, z.B. außenpolitische Maßnahmen der Integrationspolitik, Initiativen zur Spannungsminderung und Konfliktbewältigung, Maßnahmen der Sicherung der Roh-

<sup>175</sup> vgl. Regelsberger 1986/87, a.a.O. (Anm. 81), S. 249 f.; zur Vorgeschichte vgl. de Schouteteete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 131 ff.

stoffversorgung, handelspolitische Sicherungen des Gewerbes durch wirtschaftspolitische Maßnahmen oder die innere Bereitschaft der Völker oder Staatsführung, ihre Lebens- bzw. Gesellschaftsordnung zu erhalten.

Nachdem Sicherheit in den 50-er und 60-er Jahren zunächst immer als militärische Sicherheit verstanden wurde, zeigte sich insbesondere im Verlauf der 70-er Jahre vor dem Hintergrund der entstandenen weltweiten Interdependenz von politischen, wirtschaftlichen und militärischen Machtfaktoren, daß Sicherheit nun nicht mehr ausschließlich durch Waffen bedroht ist, sondern daß auch Entwicklungen wie z.B. die Bevölkerungsexplosion, Umwelt- und Ökologieprobleme globalen Ausmaßes, Rohstoff- und Energiemangel oder die Unregierbarkeit von politischen Systemen einen sicherheitsrelevanten Bezug haben. So wurde während der sechziger und siebziger Jahre in Westeuropa die bis dahin geltende Definition von Sicherheit als Schutz vor Angriffen des Warschauer Paktes schrittweise durch eine zweite Bedeutung ergänzt, wenn nicht sogar - zumindest von bestimmten Stimmen in der sicherheitspolitischen Diskussion - ersetzt : Minderung von Spannung und Wahrscheinlichkeit von Konflikten durch Diplomatie, Rüstungskontrolle und begrenzte Zusammenarbeit mit dem Gegner <sup>176</sup>. "Das bedeutet, daß Sicherheit ihren militärischen Exklusivcharakter abgelegt hat und von anderen Politikfeldern ergänzt bzw. überlagert wird"<sup>177</sup>. So definiert denn auch z.B. Seidelmann <sup>178</sup> Sicherheit im Sinne territorialer Integrität ( als militärische Dimension der Sicherheit ), politischer Souveränität ( als politische Dimension der Sicherheit i.S. der Abwesenheit sowohl sowjetischer Drohungen und Erpressung als auch amerikanischen Drucks ), ungehinderten Handelsflusses ( als wirtschaftliche Dimension der Sicherheit ) und innerstaatlicher und regionaler Stabilität ( als Legitimitäts- und Konsensdimen-

<sup>176</sup> vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 53. In der 1967 von der Atlantischen Allianz verabschiedeten Harmel-Studie wird Sicherheitspolitik als auf zwei Säulen - Verteidigungspolitik und Entspannung - ruhend definiert. Dabei zielt der Entspannungspfeiler darauf, mit Hilfe von Konfrontationsabbau, Rüstungskontrolle, -steuerung und -begrenzung, durch gemeinsames Krisenmanagement sowie ökonomische und wissenschaftliche Kooperation die gegenseitige Bedrohung zu vermindern und Verhaltensänderungen zwischen den Blöcken herbeizuführen; vgl. Woyke, a.a.O. (Anm. 166), S. 449

<sup>177</sup> Woyke, a.a.O. (Anm. 166), S. 450; vgl. auch Kaiser, Karl : Sicherheitspolitik als neue EG-Aufgabe, EGmagazin 11/1983, S. 17 ff. (17) ( hinfort : Kaiser, Sicherheitspolitik )

<sup>178</sup> vgl. Seidelmann, a.a.O. (Anm. 67), S. 224 f.

sion der Sicherheit i.S. von wirtschaftlichem Wachstum und Lebensqualität )<sup>179</sup>.

### 1.3.1.3.1. Die wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit

Wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit haben zwar erst in der Stuttgarter Feierlichen Deklaration erstmals in einem EPZ - relevanten Dokument Erwähnung gefunden<sup>180</sup>, die Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit wurde den Mitgliedstaaten der EG aber bereits genau ein Jahrzehnt zuvor schlagartig bewußt und bildete den ersten Ansatzpunkt für sicherheitsbezogene Initiativen im Rahmen der EPZ<sup>181</sup>: Die Ölkrise des Jahres 1973 - gefolgt von einer zweiten Ölkrise 1978/79 - demonstrierte die Macht der Ölförderländer und damit die Auffächerung und Erweiterung der machtpolitisch relevanten Dimensionen und Akteure der Weltpolitik, vor allem jedoch die Verwundbarkeit der EG-Mitglieder als Industriestaaten gegenüber Unterbrechungen ihrer Ölversorgung<sup>182</sup>. Insgesamt sind die westlichen Industrienationen in zunehmendem Maße von internationalen Wirtschaftsprozessen abhängig geworden, um Ressourcen für binnenpolitische Zielsetzungen zu mobilisieren - unabhängig davon, ob es sich bei diesen um äußere, innere oder soziale Sicherheit, militärische Macht oder Wohlstand handelt<sup>183</sup>. Dabei zeigte es sich zum einen, daß es angesichts der internen Interdependenz der EG-Mitglieder keine isolierte nationale wirtschaftliche Sicherheitspolitik geben kann, zum anderen aber auch, daß in bezug auf die Abhängigkeit der Gemeinschaft von strategisch wichtigen Versorgungsgütern aus

<sup>179</sup> Sicherheit bedeutet nicht nur Schutz gegen Aggression von außen, sondern auch die Fähigkeit, die eigene Innenpolitik frei bestimmen zu können. Diese Freiheit kann nur in einem demokratischen System verwirklicht werden, dessen Grad an Selbstbestimmung nicht durch Druck von außen oder durch soziale und politische Instabilität von innen beeinträchtigt wird. Letzteres zu verhindern ist indessen - und auch insoweit gibt es eine inhaltliche Verklammerung von EG und EPZ - Aufgabe der EG, die im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs potentiell destabilisierenden Auswirkungen schwerer sozialer und wirtschaftlicher Probleme mittels des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums - z.B. Regional- und Strukturfonds - vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken bemüht ist; vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 52 f.

<sup>180</sup> vgl. oben, S. 28 f.

<sup>181</sup> Von der Gablentz beschreibt u.a. wegen dieser Entwicklung die Geschichte der EPZ als eine Serie von Reaktionen auf internationale Krisen und Herausforderungen ( vgl. von der Gablentz, a.a.O. (Anm. 81), S. 695 ).

<sup>182</sup> vgl. Hager, Wolfgang : Westeuropas wirtschaftliche Sicherheit, Bonn 1976; Kaiser, Sicherheitspolitik, a.a.O. (Anm. 177), S. 17; ders., EG, a.a.O., S. 55; Maull, Hans W. : Wirtschaftliche Dimensionen der Sicherheit, EA 44 (1989), S. 135 ff. (135) ( hinfort : Maull ); Nye, Joseph S. : Kollektive wirtschaftliche Sicherheit, EA 29 (1974), S. 650 ff.; Wood, a.a.O. (Anm. 71), S. 395 f.; Woyke, a.a.O. (Anm. 166), S. 450

<sup>183</sup> vgl. Maull, a.a.O. (Anm. 182), S. 137

dritten Ländern das Verhandlungspotential der Gemeinschaft als Gruppe unvergleichlich größer ist als das entsprechende Potential der einzelnen Mitglieder, ja daß die Mitgliedstaaten bei eigener Zerstrittenheit Gefahr laufen, erpreßbar zu werden <sup>184</sup>.

Neben Problemen der Energie- und allgemein der Rohstoffversorgung kommt aber z.B. auch Währungsfragen in Krisensituationen eine die äußere Sicherheit in wirtschaftlicher Hinsicht tangierende Bedeutung zu <sup>185</sup>. Gleiches gilt für Fragen der Entwicklungshilfe in den Nord-Süd-Beziehungen <sup>186</sup>. Und schließlich berührt auch die Frage der Verhängung von wirtschaftlichen Sanktionen als Reaktion auf den Bruch von völkerrechtlichen Pflichten den Bereich der wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit, da die Völkerrechtsordnung als Quelle für die Sicherheit in den internationalen Beziehungen ihrer Ordnungs- und damit Sicherheitsfunktion nur dann gerecht zu werden vermag, wenn ein Verstoß gegen sie für den Verletzer einer Völkerrechtsregel trotz des Fehlens eines allgemeinen Organs zur Rechtsdurchsetzung nicht von vornherein folgenlos zu bleiben verspricht, sondern dem bzw. den durch die Verletzung betroffenen Völkerrechtssubjekten die Ergreifung von Maßnahmen der Selbsthilfe eröffnet <sup>187</sup>.

Die Ausweitung des Bereichs der politischen Zusammenarbeit auf wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit kann sich in der Zukunft als nützlich und wichtig erweisen, eröffnet sie doch die Möglichkeit, die Lücke zwischen den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft und demjenigen der Mitgliedstaaten zu schliessen <sup>188</sup>.

#### 1.3.1.3.2. Die Abgrenzung der politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit von deren militärischen Aspekten

Zwar folgt nicht bereits allein aus dem Wortlaut der Regelung des Art. 30 Abs. 6 (a) EEA, daß sich die Koordinierung allein auf die Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit beziehen soll. Denn

<sup>184</sup> vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 56

<sup>185</sup> vgl. Maull, a.a.O. (Anm. 182), S. 135 f.

<sup>186</sup> vgl. Mac Kernan, a.a.O. (Anm. 81), S. 24; Neville-Jones, Pauline : Die Zukunft der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, Integration 9 (1986), S. 15 ff. (20) (hinfort : Neville-Jones, Zukunft)

<sup>187</sup> vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), §§ 1334, 1343 ff.

<sup>188</sup> vgl. Neville-Jones, Genschel/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 683



zum einen ist nach dem Wortlaut dieser Vorschrift denkbar, daß diese Aspekte das Gesamtfeld denkbarer Aspekte der Sicherheit abdecken, zum anderen auch, daß lediglich hinsichtlich dieser Aspekte eine "stärkere" Koordinierung der Standpunkte stattfinden soll, während auch hinsichtlich anderer Aspekte der Sicherheit eine allgemeine Pflicht zur Koordinierung besteht.

Daß mit der Aufzählung der "politischen und wirtschaftlichen" Aspekte der Sicherheit eine Beschränkung der Koordinierungspflicht bewirkt werden soll, ergibt sich aber aus der systematischen Stellung der Regelung des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA sowie aus der Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift und der bisherigen Praxis, die gemäß Art. 1 Abs. 3 der EEA auch für die Auslegung der Regelungen des Titels III der EEA relevant ist. Schließlich ist auch die praktische Anwendung des Art. 30 Abs. 6 (a) EEA für dessen Verständnis von Interesse <sup>189</sup>.

- Aus Art. 30 Abs. 6 (c) EEA ergibt sich deutlich, daß die Koordinierung nicht die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit im traditionellen Sinne, also den militärischen Teil, mitumfaßt. Für Verteidigungsfragen in diesem engen, militärischen Sinne, besteht somit weder eine Zuständigkeit der EPZ noch eine solche der Gemeinschaftsorgane. Fragen der militärischen Sicherheit werden vielmehr dadurch aus der EPZ ausgeklammert, daß die jeweiligen Mitgliedstaaten in der WEU und der NATO hierfür auf diese Organisation verwiesen werden <sup>190</sup>.

- Daß von der Koordinierungspflicht die militärischen Aspekte nicht erfasst sind, erkennt man auch zweifelsfrei, wenn man sich vor Augen führt, daß die Beschränkung zunächst auf die politischen Aspekte ( Londoner Bericht ) und dann auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte ( Feierliche Stuttgarter Erklärung ) bewußt gewählt wurde, um den Bedürfnissen insbesondere Irlands als Mitgliedstaat, der keiner Allianz angehört, Rechnung zu tragen <sup>191</sup>. Zugleich sollte damit aber auch etwaigem Mißtrauen der USA bezüglich einer Abkehr der Europäer von der NATO und diesbezüglichen Befürchtungen einiger Mitgliedstaaten der EPZ,

<sup>189</sup> vgl. Art. 31 Abs. 3 (b) WVRK; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 56), Rz 366; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), § 778, 782

<sup>190</sup> vgl. Bieber, a.a.O. (Anm. 51), S. 234; Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 187 f.; Steenbergen, Jacques : Legal Instruments and External Policies of the E.C., in: De Vree, Johan K. et al. (eds.) : Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 111 ff. (117) ( hinfort : Steenbergen ) sowie unten, S. 73 ff.

<sup>191</sup> vgl. oben, S. 25 f.

eine zu starke Verlagerung der sicherheitspolitischen Diskussion in den Rahmen der EPZ könne die amerikanischen Bündnisverpflichtungen schwächen oder gar zu einer Abkoppelung der USA von Europa führen, vorgebaut werden<sup>192</sup> - mag ein ausdrücklicher Hinweis auf den Stellenwert der NATO für die Sicherheit Europas im Text der EEA ( im Gegensatz zum Dooge-Bericht und zum britischen Entwurf ) auch fehlen<sup>193</sup>. Die militärische Sicherheitspolitik wurde daher offiziell als dem Bereich der NATO bzw. WEU zugehörend anerkannt und die EPZ - Teilnehmer vermieden, in Gebieten tätig zu werden, wo sie mit den militär- und verteidigungspolitischen Zuständigkeiten der NATO bzw. WEU in Konflikt zu geraten drohten. Dies hinderte sie indessen nicht, in ihre Konsultationen Themen einzubeziehen, die auch in den genannten Organisationen erörtert werden, sofern diese politische und wirtschaftliche Sicherheitsaspekte berührten<sup>194</sup>.

- Die Grenzziehung zwischen den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit einerseits und den militärischen Aspekten der Sicherheit andererseits läßt sich auch der nachfolgenden Praxis der Mitgliedstaaten entnehmen :

So fand die inhaltliche Definition von gemeinsamen Positionen zur KVAE im wesentlichen außerhalb der EPZ statt, da Irland Vorbehalte bezüglich einer Stellungnahme zur Abrüstung machte. Im Kreis der EG-Länder ging es mehr um politisch-organisatorische Fragen, etwa einer geschlossenen

<sup>192</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 295; Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 87; Tsakaloyannis, Institutions, a.a.O. (Anm. 100), S. 203. In dieser Beschränkung der europäischen Zusammenarbeit auf bestimmte sicherheitspolitische Aspekte kommt insbesondere auch der traditionelle Standpunkt der deutschen Bundesregierung zum Ausdruck, demzufolge das atlantische Bündnis den einzigen Bezugsrahmen für die Organisation der westlichen Verteidigungsbemühungen darstellt, vgl. Klein, a.a.O. (Anm. 118), S. 76. Innenpolitische Motive liegen der Nichteinbeziehung einer militärischen Dimension in die EPZ ebenfalls zugrunde : denn jeder dahingehende Versuch würde die Gefahr einer tiefen Spaltung der europäischen Öffentlichkeit und vieler politischer Parteien, besonders unter den europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten, zur Folge haben. Die Nachteile, die mit dem Fehlen eines europäischen militärischen Forums verbunden sind, werden daher zumindest gegenwärtig aufgewogen durch die Vorteile, die der Verzicht auf jeden Versuch, ein solches Forum zu schaffen, mit sich bringt; vgl. Haagerup, a.a.O. (Anm. 93), S. 275 f., 278. Schließlich gilt zu beachten, daß unabhängig von subjektiv - psychologischen Bedenken die Zuerkennung von weitreichenderen Sicherheitskompetenzen für die EPZ den Entscheidungsfindungsprozess in Fragen der Sicherheit wegen des Konkurrenzverhältnisses zur NATO auch objektiv erschweren würde.

<sup>193</sup> vgl. oben, S. 34 und 36 sowie Regelsberger, Elfriede : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 239 ff. (245) ( hinfort : Regelsberger 1985 )

<sup>194</sup> vgl. Sloan, Stanley R. : Wege zu einem neuen transatlantischen Übereinkommen. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als Instrument der Konsensbildung, EA 38 (1983), S. 205 ff. (207) ( hinfort : Sloan )

Präsenz der Außenminister bei der KVAE-Schlußsitzung. Gleiches galt für den mit Fragen der konventionellen Abrüstung befaßten Teil der am 4. November 1986 in Wien begonnenen dritten KSZE-Nachfolgekonferenz. Für die in den Körben zwei und drei enthaltenen wirtschaftlichen Themen und humanitären Fragen gab es hingegen eine intensive inhaltliche Abstimmung und Vorschlagstätigkeit: so betonten die EG-Länder die "menschliche Dimension" der künftigen Zusammenarbeit in Europa als gleichwertiges Element zu den Bemühungen um militärische Sicherheit und appellierten an die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als eine wesentliche Voraussetzung für Vertrauen und Verständigung. Daneben unterbreitete die EG - vertreten durch die Kommission, die als Mitglied der Delegation des Präsidentschaftslandes bei den Sitzungen präsent war - eine Reihe von Vorschlägen zu Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Bei den Verhandlungen der USA und der UdSSR über den Abbau der atomaren Mittelstreckenraketen nahmen die Zwölf demgegenüber weithin eine passive Zuschauerrolle ein<sup>195</sup>. Welche Grenzen der EPZ durch die Beschränkung auf die Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit gezogen sind, zeigte sich in diesem Zusammenhang bereits kurze Zeit nach der Verabschiedung der EEA : vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion um die doppelte Null-Lösung bei den Mittelstreckenraketen und deren Bedeutung für die westeuropäische Sicherheit und Verteidigung forderten im März 1987 sowohl das Europäische Parlament als auch der Präsident der EG-Kommission, Jacques Delors, daß sich die 12 Staats- und Regierungschefs zu einer Sondersitzung treffen sollten, um die Grundlagen für eine gemeinsame Sicherheitspolitik festzustellen. Aufgrund der erwähnten Beschränkung in Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA kam diese Sondersitzung nicht zustande, vielmehr trafen sich die EG-Außenminister lediglich zu einem informellen Treffen ( am 6. April 1987 in Belgien ), in dessen Verlauf sie sich positiv zur Null-Lösung äußerten, ohne daß diesen Äußerungen indessen operative Bedeutung zukam<sup>196</sup>.

- Gegen diese Ausschließung militärischer Aspekte aus der Konsultation und Koordination kann auch nicht die Regelung in der Präambel der EEA angeführt werden, daß die Zwölf "in dem Bewußtsein der Verantwortung Europas ( handeln ), sich

<sup>195</sup> vgl. Regelsberger 1986/87, a.a.O. (Anm. 81), S. 245 f.; dies. : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, S. 251 ff. (253 f.) ( hinfort : Regelsberger 1987/88 )

<sup>196</sup> vgl. Schmidt, Peter : Sicherheitspolitik in Westeuropa, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 261 ff. (266)

darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu *verteidigen*"<sup>197</sup>. Zwar folgt aus dem Umstand, daß diese Regel in der Präambel der EEA enthalten ist, nicht bereits deren Unbeachtlichkeit für die Auslegung der übrigen Vertragsbestimmungen, d.h. auch von Art. 30 Abs. 6 (a) EEA. Vielmehr kann gerade bei einem mehrseitigen völkerrechtlichen Rechtsgeschäft wie der EEA den diesbezüglichen Aussagen in dessen Präambel ein wichtiges Indiz für den Gesamtzweck des Vertrages bzw. einzelner seiner Bestimmungen entnommen werden <sup>198</sup>. Indessen spricht die Präambel lediglich von von einem "Bemühen" - verlangt also nicht einen Erfolg i.S. einer Geschlossenheit bei allen Fragen der Verteidigung, auch den militärischen - und hebt zudem auf eine "wirkungsvoller(e)" Verteidigung ab, die aber gerade auch durch die Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit erreicht zu werden vermag <sup>199</sup>.

Somit bildet die Sicherheitspolitik im militärischen Sinne keinen Gegenstand der EPZ <sup>200</sup>.

Wenn man daher die politischen Aspekte der Sicherheit definieren will, so kann man dies negativ, indem man zu den politischen Aspekten alle Aspekte zählt, die nicht entweder wirtschaftlicher oder militärischer Natur sind. Nicht von der Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ erfasst ist somit insbesondere die Behandlung verteidigungsbezogener Aspekte <sup>201</sup>. Mag diese Unterscheidung auch theoretisch überzeugen, so

<sup>197</sup> Präambel, Absatz 5 (Hervorhebung des Verfassers)

<sup>198</sup> vgl. Berber, Friedrich : Lehrbuch des Völkerrechts, I. Band : Allgemeines Friedensrecht, 2. Aufl. München 1975, S. 480 ( hinfort : Berber I ); Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Anm. 56), Rz 350

<sup>199</sup> Keine rechtliche, sondern eine politische Frage ist es daneben, ob nicht ohnehin bei einem Vergleich der Bedeutung politischer, wirtschaftlicher und militärischer Aspekte der Sicherheit letztgenannte im Vergleich zu den beiden an erster Stelle genannten Aspekten ohnehin an Bedeutung verlieren; vgl. Maull, a.a.O. (Anm. 182), S. 138

<sup>200</sup> so auch eine Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Kelly und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/3988 - in der Drucksache 11/4246, S. 2

<sup>201</sup> Eine Konsultationspflicht mit Bezug zum militärischen Bereich kennt der EWGV nur in Art. 224, dort bezieht sich die Konsultation aber nicht auf die militärischen Probleme in ihrem Bezug nach außen, d.h. über das Gebiet der EG hinaus, sondern nur auf die innergemeinschaftlichen Folgen einseitiger Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten in diesem Bereich; vgl. Steenbergen, a.a.O. (Anm. 190), S. 118. Keine rechtliche, sondern eine politische Frage ist es daneben, ob nicht ohnehin bei einem Vergleich der Bedeutung politischer, wirtschaftlicher und militärischer Aspekte der Sicherheit letztgenannte im Vergleich zu den beiden an erster Stelle genannten Aspekten ohnehin an Bedeutung verlieren; vgl. Maull, a.a.O. (Anm. 182), S. 138.

darf indessen nicht übersehen werden, daß die Trennungslinie zwischen Verteidigung und Sicherheit sehr verschwommen und eine skrupulöse Unterscheidung zwischen Verteidigungs-, Sicherheits-, Außen- und Wirtschaftspolitik letztlich nicht möglich ist, vielmehr eine Grauzone besteht, in der Verteidigungs- in der Sicherheitspolitik im allgemeinen auf- bzw. in diese übergeht - ein Umstand, der im übrigen dazu führen könnte, die Bestimmungen hinsichtlich der Zuständigkeit der EPZ sehr weitgehend auszulegen<sup>202</sup>. Die Problematik der Unterscheidung zwischen den genannten Politikfeldern wurde insbesondere auch durch die KSZE hervorgehoben, die zeigte, "daß in Fragen der Sicherheit politische, militärische, wirtschaftliche und diejenigen Faktoren, die die menschlichen Beziehungen betreffen, eng überlappen"<sup>203</sup>. Als markantes Beispiel für dieses Überlappen mag ferner angeführt werden, daß der Vortrag, mit dem der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt die sicherheitspolitische Diskussion einleitete, die schließlich zum NATO-Doppelbeschluß der Atlantischen Allianz führte, "Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit" betitelt war<sup>204</sup>.

Die Problematik einer Abgrenzung der politischen und wirtschaftlichen von den militärischen Aspekten wird insbesondere bei den Fragen deutlich, die in den 80-er Jahren angesichts der militärischen Bedrohung und politischen Herausforderung durch die UdSSR und die Staaten der Warschauer Vertragsorganisation sowie angesichts der Forderung der USA an die Europäer, einen größeren Teil der Verteidigungslasten zu übernehmen, die Tagesordnung der westeuropäischen Sicherheitszusammenarbeit bestimmten, d.h. bei den Fragen, wie die Westeuropäer

- begrenzte Verteidigungsressourcen besser nutzen können, um dem steigenden Bedarf zu begegnen;
- die öffentliche Meinung davon überzeugen können, daß die Völker zu Recht weiterhin Geld für die Verteidigung bereit-

<sup>202</sup> vgl. Klein, a.a.O. (Anm. 118), S. 74; Salmon, Trevor C. : Ireland: A Neutral in the Community?, JCMSt 20 (1982), S. 205 ff. (218, 220) (hinfort: Salmon, Ireland); zur gegenseitigen Abhängigkeit von wirtschaftlicher und militärischer Sicherheit vgl. z.B. Woyke, a.a.O. (Anm. 166), S. 451

<sup>203</sup> Tindemans Bericht, a.a.O. (Anm. 84), S. 18; Tsakaloyannis bezeichnet die Unterscheidung zwischen "politischen und wirtschaftlichen" Aspekten der Sicherheit einerseits und "militärischen" Aspekten der Sicherheit andererseits als weiteres Beispiel für "Wortschwindel" und "Haarspalterei" (Tsakaloyannis, Institutions, a.a.O. (Anm. 100), S. 204).

<sup>204</sup> Der Vortrag vor dem International Institute for Strategic Studies in London vom 28. Oktober 1977 ist abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 112 v. 8.11.1977, S. 1013 - 1020.

stellen, und sie gleichzeitig davon überzeugen können, daß diese Verteidigung stabil und kostenintensiv sein wird; - dazu beitragen können, daß ein kooperatives Klima in die Ost-West-Beziehungen einzieht, in welchem der Dialog sich vor dem Hintergrund verlässlicher Sicherheit effektiv gestalten kann <sup>205</sup>.

Während hinsichtlich der ersten Teilfrage im Rahmen des Art. 30 Abs. 6 EEA dessen Unterabschnitt (b) eine einschlägige Regelung enthält, stellt sich bezüglich der beiden letztgenannten Teilfragen das aufgezeigte Abgrenzungsproblem.

Während eine Konsultation und Koordination zwischen den EPZ-Mitgliedern über die Frage, wie die europäische öffentliche Meinung von der Notwendigkeit überzeugt werden kann, Europa für die Europäer als Lebensraum zu verteidigen und zu erhalten, noch von dem Begriff des politischen Aspekts der Sicherheit erfaßt ist, dürfte eine Koordination der Konzepte der "psychologischen Verteidigung" schwerpunktmäßig bereits in den Bereich der militärischen Aspekte der Sicherheit hineinreichen und somit außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA liegen. Nicht von der Reichweite des Art. 30 Abs. 6 (a) EEA umfaßt ist sicherlich die Konsultation über operative militärische Fragen. Fraglich erscheint demgegenüber, ob auch die Diskussion über entspannungs- und rüstungskontrollpolitische Fragen außerhalb des Bereichs "politischer und wirtschaftlicher Aspekte der Sicherheit" liegt. Im Hinblick auf die Begrenzung des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA ist jede Diskussion über Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung wohl auf diplomatische Aspekte beschränkt - militärische oder strategische Aspekte bleiben ausgeschlossen <sup>206</sup>. In welcher Form die solchermaßen beschränkten, von der programmatischen Reichweite des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA erfassten diplomatischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten vonstatten gehen, ist unbeachtlich - sei es nun, daß es sich um multilaterale Konferenzen mit einem Bezug zum Thema Sicherheit wie die KSZE oder daß es sich z.B. um die Beschäftigung mit Rüstungskontroll- und Abrüstungsfragen im Rahmen der UNO handelt. Unzweifelhaft berühren auch andere Aspekte von EPZ-Diskussionen Fragen der Sicherheit - man denke z.B. nur an Diskussionen im Rahmen der EPZ über das Nahost-Problem, die kaum vorstellbar sind, ohne daß man zugleich sicherheitsrelevante Punkte berührt. Aber auch hier gilt es zu

<sup>205</sup> vgl. dazu Neville-Jones, Zukunft, a.a.O. (Anm. 186), S. 18 f.

<sup>206</sup> vgl. Mac Kerman, a.a.O. (Anm. 81), S. 20; Robinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 100

beachten, daß militärische Aspekte der Nahostproblematik aus der EPZ-Reichweite ausgeschlossen sind <sup>207</sup>.

Die Vertragsparteien haben dementsprechend zwar gemeinsame Positionen über allgemeine Ziele der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa erreicht - Unterstützung des INF-Abkommens, totale Abschaffung chemischer Waffen und ein stabiles konventionelles Gleichgewicht auf niedrigerer Ebene -; Detailspekte, die direkter mit der militärischen Sicherheit zusammenhingen, waren und sind demgegenüber Objekte der Koordination in anderen Foren <sup>208</sup>. Im Hinblick auf deren vorrangige politische Bedeutung ist z.B. wohl auch die Konsultation über vertrauensbildende Maßnahmen - wie die Konsultation über eine Vorverlegung des Zeitpunktes der Information aller Teilnehmerstaaten der KSZE über Truppenübungen oder die einseitige Verringerung der Zahl der Teilnehmer an solchen Übungen, ab der über solche Übungen informiert wird - vom Begriff der Koordinierung der Standpunkte zu politischen Aspekten der Sicherheit erfasst <sup>209</sup>. In diesem Grenzbereich sind die Teilnehmerstaaten der EPZ, da die EEA selbst keine Kriterien zu den Begriffen "politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit" nennt, in der Lage, gemäß dem in der EPZ geltenden Konsensprinzip einvernehmlich von Fall zu Fall durch gemeinsame Erörterung von Sicherheitsfragen und die Koordinierung ihrer Standpunkte in diesem Bereich den Begriff der "politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit" i.S. von Art. 30 Abs. 6 (a) EEA auszufüllen <sup>210</sup>. Von der Nichtberücksichtigung militärischer Fragen im Rahmen der Konsultation nach Art. 30 Abs. 6 (a) ist indessen eine gegenseitige Information über diesbezügliche Themen zu unterscheiden. Eine solche ist im EPZ-Rahmen durchaus möglich <sup>211</sup>.

---

<sup>207</sup> vgl. Robinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 99; in der EPZ kann daher z.B. nicht über die militärische Erforderlichkeit der Flottenpräsenz eines Mitgliedsstaates vor der Küste Libanons als Druckmittel diskutiert werden, während eine Diskussion über die politische Eignung einer solchen Machtdemonstration im Rahmen der EPZ möglich ist.

<sup>208</sup> vgl. Jannuzzi, EPZ, a.a.O. (Anm. 66), S. 18; Keatinge, Patrick : Irland, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 383

<sup>209</sup> vgl. zu solchen vertrauensbildenden Maßnahmen bereits de Schoutheete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 126

<sup>210</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Kelly und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/290 - in der Drucksache 11/1201, S. 3

<sup>211</sup> vgl. Robinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 100

#### 1.3.1.4. Die Pflicht zur Konsultation als Kern der Koordinierungspflicht des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA

Die Konsultationspflicht nach Art 30 Abs. 2 EEA soll u.a. sicherstellen, daß die Hohen Vertragsparteien zur Abstimmung und Angleichung ihrer Standpunkte in der Lage sind. Damit ist die Konsultation auch entscheidende Bedingung und Kern der Koordinierungspflicht, wie sie Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA vorsieht.

Das Wort "Konsultieren" stammt vom lateinischen "consultare", einer häufiges Wiederholen anzeigenden Form von "consulere" und bedeutet bei seiner intransitiven Verwendung "berücksichtigen", "erwägen", "sich mit jemand beraten". Daraus folgt, daß "Konsultation" eine weite Bedeutung hat und benutzt werden kann, um praktisch alle Formen des Kontakts zwischen souveränen Staaten - seien es z.B. der Austausch diplomatischer Noten, direkte Verhandlungen oder die Veranstaltung von Konferenzen - zu erfassen <sup>212</sup>.

Der Begriff "Konsultation" als völkerrechtlicher Begriff ist relativ neu, ebenso wie die Ausdehnung des Begriffsinhalts von einem diplomatischen Instrument ohne rechtlichen Charakter zu einer rechtlichen Verpflichtung <sup>213</sup>.

Eingang in das Völkerrecht fand die Konsultation zwischen Staaten durch den Wiener Kongreß 1815. Im Anschluß an diesen bildete sich ein Trend in der Staatenpraxis, in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse andere interessierte Staaten zu informieren, bevor man selbst handelte, um dadurch die sogenannten externen Kosten eigener Entscheidungen in den Entscheidungsfindungsprozeß einfließen lassen zu können <sup>214</sup>. Kusumowidagdo geht im Rahmen einer Theorie der Extension durch Analogie sogar davon aus, daß sich inzwischen - losgelöst von der ursprünglichen Beschränkung auf die Nachbarn von Grenzflüssen - eine völkergewohnheitsrechtliche Regel entwickelt hat, die besage, daß wann immer

<sup>212</sup> vgl. Kunz, in : Eine Rundfrage der "Friedenswarte" über das Problem der Konsultation, Die Friedens-Warte, 39 (1939), S. 1 ff. (21,28) (hinfort : Rundfrage); Kusumowidagdo, Judo Umarto : Consultation Clauses as Means of Providing for Treaty Obedience, Stockholm 1981, S. 36 (hinfort : Kusumowidagdo); Potter, in : Rundfrage, a.a.O. (Ann. 212), S. 30

<sup>213</sup> vgl. Dominick, Mary F. : Consultation, in : EPIL Bd. 9, S. 45 ff. (46) (hinfort : Dominick); Kusumowidagdo, a.a.O. (Ann. 212), S. 289; zur historischen Entstehung des Begriffs Konsultation vgl. auch die Beiträge von van Asbeck, Cassin, Kunz und Séfériades in : Eine Rundfrage der "Friedenswarte" über das Problem der Konsultation, Die Friedens-Warte, 39 (1939), S. 1 ff.

<sup>214</sup> vgl. Kirgis, Frederic L. : Prior Consultation in International Law, Charlottesville 1983, S. 1 ff. (hinfort : Kirgis); Kusumowidagdo, a.a.O. (Ann. 212), S. 40 ff.



gemeinsame Interessen verschiedener Staaten durch einen Akt eines dieser Staaten berührt sind, es eine diesen Staat bindende Pflicht gebe, die anderen vor der Aktion zu konsultieren. Als Begleiterscheinung hiervon hätten die anderen einen entsprechenden Anspruch, konsultiert zu werden und Ratschläge zu erteilen <sup>215</sup>. Danach hätte es unter dem Gesichtspunkt einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Konsultation weder allgemein der Kodifizierung des bereits bisher im Rahmen der EPZ stattfindenden Konsultation noch insbesondere der Kodifizierung der Pflicht zur Konsultation vor der Festlegung der endgültigen Haltung durch eine der Parteien bedurft. Gerade der Umstand, daß z.B. die Mitgliedstaaten der EG offenbar nicht davon ausgingen, daß sie zur Konsultation bereits kraft Völkergewohnheitsrecht verpflichtet sind, spricht aber gegen diese Auffassung, denn eine völkergewohnheitsrechtliche Regel existiert nur dort, wo sich neben einer entsprechenden, allgemeinen Staatenpraxis auch eine dahingehende *opinio iuris* gebildet hat <sup>216</sup>. Zumindest an dieser Rechtsüberzeugung, zur Konsultation verpflichtet zu sein, fehlt es aber gerade <sup>217</sup>.

Aber auch am Bestehen einer allgemeinen Konsultationspraxis bestehen Zweifel - nicht zuletzt deshalb, weil es weder eine feststehende Form noch eine anerkannte rechtliche Definition der Konsultation gibt. Vielmehr hängt die rechtliche Bedeutung einer bestimmten Konsultationsklausel von deren Wortlaut und dem Gegenstand des Vertrages ab, der sie enthält <sup>218</sup>. Im Hinblick auf die Mannigfaltigkeit der Formen und Funktionen der Konsultation schlußfolgern einige Autoren sogar, daß der Begriff "Konsultation" überhaupt keine rechtliche Bedeutung habe. Die immer häufigere Bezugnahme auf Konsultationen in bi- und multilateralen Verträgen und in der Praxis der Staaten und internationalen Organisationen läßt aber demgegenüber den Schluß zu, daß Konsultationen - trotz der Schwierigkeiten, die mit ihrer Definition verbunden sind - sowohl rechtliche Bedeutung erlangt haben als auch mit Rechtswirkungen verbunden sind <sup>219</sup>.

Man kann bei den völkerrechtlichen Konsultativverfahren zwischen solchen unterscheiden, die dazu dienen sollen, die gemeinsame Politik der vertragschließenden Parteien gegen-

<sup>215</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 43, 104, 196 f.

<sup>216</sup> vgl. Art. 38 Abs. 1 (b) des IGH-Statuts, Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), § 560 ff.

<sup>217</sup> Auch Stein ( vgl. ders., a.a.O. (Anm. 26), S. 61 ) und Kirgis ( vgl. ders., a.a.O. (Anm. 214), S. 359, 374 f. ) lehnen eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung zur Konsultation ab.

<sup>218</sup> vgl. Dominick, a.a.O. (Anm. 213), S. 48

<sup>219</sup> vgl. Dominick, a.a.O. (Anm. 213), S. 45 f.

über dritten Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten, die außerhalb des Vertragsverhältnisses stehen, festzulegen, d.h. Grundsätze einer gemeinsamen Politiken gegenüber dritten Völkerrechtssubjekten klarzustellen, und solchen, die bezwecken, Meinungsverschiedenheiten unter den sich konsultierenden Staaten zu erledigen, die nicht das Verhältnis zu dritten Völkerrechtssubjekten berühren<sup>220</sup>. Bei der Konsultation im Rahmen der EPZ steht eindeutig der erstgenannte Aspekt im Vordergrund, dient die Konsultation doch dazu, zur Entwicklung einer aussenpolitischen Identität Europas beizutragen. Diese Identität ist aber zumindest primär außengerichtet. Probleme, die zwischen Mitgliedstaaten bestehen, wie z.B. die Nordirland-Frage, konnten im Rahmen der EPZ bisher nicht behandelt werden<sup>221</sup>. Zugleich dient die Konsultation aber auch - wenn auch gegebenenfalls nur unbewußt - dazu, mit der stärkeren Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bestehende Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen und über einen Konzertierungsre-

<sup>220</sup> vgl. Guggenheim, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 18 f.; Oppenheim, International Law, Vol. II., 7. Aufl. 1948, S. 7 f.; Granow definiert Konsultation als "die gemeinsame Beratung zwischen den auswärtigen Organen von zwei oder mehreren Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten oder zwischen den Organen einer Völkerrechtsorganisation zum Zweck der Erleichterung der Beilegung von Streitigkeiten oder von Meinungsverschiedenheiten untereinander oder zum Zwecke der Festlegung einer gemeinsamen Politik oder Haltung der durch ihre Organe beratenden Völkerrechtssubjekte gegenüber dritten Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten", wobei er eine zunehmend stärkere Bedeutung der zweitgenannten Funktion feststellt ( Granow, Hans Ulrich : Konsultation, in : Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, a.a.O., S. 288 ff. (288) ( hinfort : Granow ) ).

<sup>221</sup> vgl. da Fonscea-Wollheim, a.a.O. (Anm. 31), S. 49; Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 55 - vgl. dort auch zu weiteren Beschränkungen des Anwendungsbereichs der EPZ sowie zu den bisher vergeblichen - Bemühungen, die Nordirland-Frage im Hinblick insbesondere auf eine mögliche Verletzung von Grundrechten im Rahmen der EPZ zu behandeln.

Eine weitere wesentliche Beschränkung ergibt sich auch aus der generellen Weigerung Frankreichs und Großbritanniens, innerhalb der EPZ Fragen zu diskutieren, die ihr Veto-Recht im Sicherheitsrat der UN betreffen ( vgl. Frowein, EPC, a.a.O. (Anm. 68), S. 200; Lindemann, Beate : Die Generalversammlung der Vereinten Nationen : Testfeld für die globale Neuner-Diplomatie, in : Rummel/Wessels, a.a.O. (Anm. 70), S. 221 ff. (234 ff.) ). Ob sich aus Art. 30 Abs. 7 (b) EEA nunmehr eine Verpflichtung für Frankreich und Großbritannien zur Diskussion auch über solche Fragen ergibt ( so Frowein, Jochen Abr. : Die Vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte, in : Capotorti, F. et al. (Hg.) : Du droit international au droit de l'intégration. Liber Americorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 247 ff. (253) ( hinfort : Frowein, EPZ ) ), muß bezweifelt werden, da es sich bei dem Sicherheitsrat nicht um eine Institution oder Konferenz im Sinne dieser Vorschrift handelt, während ohnehin bereits alle EG-Mitglieder zugleich auch Mitglieder der UNO sind. Für diese Fallkonstellation findet indessen Art. 30 Abs. 7 (a) EEA Anwendung. Dabei dürfte die Verpflichtung zur Hinarbeit auf gemeinsame Standpunkte nur für die Organe einer Institution gelten, die auch nach deren Satzung allen Mitgliedern der Institution offensteht.

flex<sup>222</sup> schließlich auch dazu beizutragen, das Entstehen neuer Divergenzen z.B. im Hinblick auf außenpolitische Perzeptionen zu verhindern.

Die Einbeziehung von Konsultationsklauseln in Verträge ist ein direktes Ergebnis der Entwicklung in den Beziehungen zwischen souveränen Staaten, die zunehmend voneinander abhängig werden<sup>223</sup>.

Konsultationsklauseln werden im Völkerrecht verwandt, um zwei miteinander widerstreitende Prinzipien des Völkerrechts in Einklang zu bringen - das Prinzip staatlicher Souveränität und Unabhängigkeit und das Prinzip staatlicher Zusammenarbeit als Folge der zunehmenden Abhängigkeit der Staaten voneinander. Sie vermögen es, die mutwillige und unvernünftige Ausübung souveräner Rechte und den zügellosen Gebrauch staatlichen Ermessens zu mäßigen und stellen damit eine Sicherung der Förderung der Verständigung zwischen Vertragsparteien dar<sup>224</sup>.

Die Wirksamkeit von Konsultationsklauseln hängt sehr stark von dem Ausmaß ab, bis zu dem die Parteien eine Übereinkunft über die Bedingungen der Konsultation erzielt haben, d.h. insbesondere auch den Umfang der Gegenstände, hinsichtlich derer eine Konsultation stattfinden soll<sup>225</sup>. Diese Gegenstände sind hinsichtlich der Konsultation über sicherheitspolitische Fragestellungen im Rahmen der EPZ durch den Begriff der "politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit" definiert. Alles, was zu diesen Aspekten zu zählen ist, darf nicht mehr ohne Information und Anhörung der Vertragspartner einseitig geregelt werden, sondern bildet ein Thema der durch Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA verpflichtend vorgeschriebenen Konsultation. Der Vorteil der allgemein gefassten Konsultationsklausel ist die durch sie eröffnete Flexibilität, ihr Nachteil das Problem, festzustellen, ob tatsächlich eine Frage im Raum steht, die die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit berührt<sup>226</sup>. Auch hinsichtlich der Präzisierung des thematischen Inhalts der Konsultationsverpflichtung kann man den Grundsatz aufstellen: Je mehr Treffen, desto größere Selbstverständlichkeit und weniger Prozedurprobleme<sup>227</sup>. Eine nähere Regelung des Konsultativverfahrens ist wohl

---

<sup>222</sup> vgl. oben, S. 22, FN 73

<sup>223</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 21

<sup>224</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 25, 287

<sup>225</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 115

<sup>226</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 173

<sup>227</sup> vgl. Strupp, in: Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 45

letztlich weder möglich noch sinnvoll : es liegt ja gerade im Wesen dieser Prozedur, daß sie formlos sein soll, bzw. daß die vertragschließenden Staaten die Möglichkeit besitzen, dem Verfahren die dem jeweiligen Konsultationsthema entsprechende Form zu geben. Hierin liegt vielleicht sogar der wesentliche politische Vorteil der Konsultation gegenüber formalisierten Prozeduren - abgesehen davon, daß es psychologisch gesehen stets besser ist, eine Problemlösung durch eine gemeinsame Verständigung als durch eine auferlegte Entscheidung oder auch allein durch eine Vermittlung zu erreichen <sup>228</sup>.

Indem sich die Parteien bereits im voraus auf Gegenstände geeinigt haben, bezüglich derer eine Konsultation vor dem einseitigen Festlegen einer endgültigen Haltung und etwaigen einseitigen Ergreifen von Maßnahmen erfolgt, erlegen sich die Parteien bezüglich der Handhabung ihrer Politik eine Beschränkung auf. Da die mit ihnen einhergehenden Restriktionen für alle Vertragsparteien gelten, sorgen Konsultationsklauseln über den mit ihnen verbundenen Prozeß der Einschätzung der Haltung der anderen Parteien zu einem vorgesehenen Vorhaben für eine größere Vorsicht aller Vertragsparteien, die aber wiederum allen Vertragsparteien zugute kommt <sup>229</sup>.

Der Unterschied zwischen einer Konsultation und einer Schlichtung - verstanden als ein Beratungs- und Vorschlagsverfahren ohne Zwangsgewalt - ist mehr verfahrensmäßiger als grundsätzlicher Natur. Beide Vorgänge stellen überredende Appelle an die Vernunft, nicht Ersuchen um eine Entscheidung dar, die von den Parteien akzeptiert werden muß. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren besteht darin, daß Bestimmungen über eine Schlichtung gewöhnlich einen Ausschuß von Personen als Vermittler einrichten werden, während die Konsultation ein weniger formales Verfahren ist, das mit politischen und diplomatischen Methoden durchgeführt wird <sup>230</sup>.

Die Konsultationspflicht umfasst das Recht der Parteien, von der jeweils anderen gehört zu werden und ihre Meinung äußern zu dürfen <sup>231</sup>. Sie umfasst die Pflicht, von einer endgültigen Festlegung einer eigenen Position Abstand zu

<sup>228</sup> vgl. Guggenheim, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 19; Fischer Williams, in : ibidem, S. 48; Whitton, in : ibidem, S. 46

<sup>229</sup> vgl. Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 33

<sup>230</sup> vgl. Fischer Williams, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 47 f.

<sup>231</sup> vgl. die Entscheidung des Mittelamerikanischen Gerichtshofs vom 13. September 1916 im Fall Costa Rica v. Nicaragua, AJIL 11 (1917), S. 181 ff. (225 f.)

nehmen, bevor nicht die Anhörung des und Information durch den Konsultationspartner stattgefunden hat. Die Regelung des Art. 30 Abs. 2 (b) EEA begründet daher keine eigenständige, die bereits aus Art. 30 Abs. 2 (a) EEA folgende Konsultationspflicht erweiternde Verpflichtung, sondern präzisiert diese nur <sup>232</sup>. Auch der EuGH hat bei der Auslegung der Bestimmungen der Gründungsverträge der Gemeinschaft, die eine Konsultationspflicht vorsehen, gerade auch auf diese Pflicht hingewiesen, als er einige Definitionen und Parameter der Konsultationspflicht entwickelte <sup>233</sup>.

Die Verpflichtung zur Konsultation zieht indessen keine Pflicht zu weiterem Handeln nach sich; insbesondere schließt sie diejenige zur Erzielung einer gemeinsamen Position nicht ein. Jeder Konsultationspartner wahrt seine Freiheit, in voller und strikter Souveränität seine Vorgehensweise zu bestimmen <sup>234</sup>. Die Staaten sind durch ein Konsultativabkommen zu nichts anderem verpflichtet als zur gegenseitigen Fühlungnahme - in jeder weiteren Hinsicht, insbesondere was das Ergebnis der Konsultation anbetrifft, bleiben sie frei. Vor allem bedeutet die Pflicht für die Staaten, die Konsultation vor der Festlegung ihrer endgültigen

<sup>232</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 230; Art. 30 Abs. 2 (a) geht im wesentlichen auf die entsprechende Regelung im Londoner Bericht zurück, während Art. 30 Abs. 2 (b) EEA seinen Ursprung im Kopenhagener Bericht hat, ohne aber die Begrenzung durch die Formel "im Grundsatz" beizubehalten.

Bezüglich der Pflicht, vor Anhörung des und Information durch den Vertragspartner von der endgültigen Festlegung eines eigenen Standpunktes Abstand zu nehmen, besteht eine Parallelität zwischen den Pflichten aus einem völkerrechtlichen Konsultationsübereinkommen und denjenigen aus einem pactum de negotiando. Für letzteres war diese Pflicht in einem Schiedsgerichtsverfahren im Rahmen des Londoner Schuldenabkommens festgestellt worden. Gemäß Annex I Absatz 11 dieses Abkommens waren die Bundesrepublik Deutschland und Griechenland verpflichtet, bezüglich der Vorkriegsschulden Griechenlands "Verhandlungen" (negotiations) durchzuführen. Die Deutschen luden die Griechen zu einer Konferenz ein, erklärten ihnen aber bereits zuvor, nicht bereit zu sein, irgendwelche Zahlungen vorzunehmen. In dem Urteil des Schiedsgerichts (vgl. Kingdom of Greece v. Federal Republic of Germany, International Law Reports 47 (1974), S. 418 ff.) wurde dies nicht für eine Verhandlung gehalten: "a pactum de negotiando means that both sides would make an effort, in good faith, to bring about a mutually satisfactory solution by way of a compromise ... It implies a willingness for the purpose of negotiation to abandon earlier positions and to meet the other side part way" (a.a.O., S. 453; vgl. z.B. Beyerlin, Ulrich: German External Debts Arbitration (Greece v. Federal Republic of Germany), in: R. Bernhardt (ed.), EPIL, Instalment 2 (1981), S. 109 - 111). Seidl-Hohenveldern (ders., Diskussionsbeitrag, in: De Vree, Johan K. et al. (eds.): Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 107 f. (hinfort: De Vree) geht unzutreffend davon aus, daß sich dieser Schiedsspruch direkt auf Konsultationen bezieht.

<sup>233</sup> vgl. Rs. 1 u. 2/54, Slg. 1954-1956, S. 1 ff. (15,52); Rs. 6/64, Costa / E.N.E.L., Slg. 1964, S. 585 ff. (595); Rs. 138/79, Roquette Frères, Slg. 1980, S. 3333 ff. (3360); Rs. 139/79, Maizena, Slg. 1980, S. 3393 ff. (3424)

<sup>234</sup> vgl. Kunz, in: Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 23,25

tigen Haltung durchzuführen, nicht, daß den anderen Staaten ein Vetorecht hinsichtlich einer von einem Staat geplanten Aktion zusteht <sup>235</sup> : aus der Konsultationspflicht folgt lediglich die Pflicht, die Einwände des Konsultationspartners angemessen zu berücksichtigen <sup>236</sup>.

Konsultationen sind zwar sehr eng mit dem Prozeß von Verhandlungen verbunden und bilden häufig deren einleitenden Schritt, die Begriffe Konsultation und Verhandlung kann man aber nicht synonym setzen. Zwar bestehen zwischen der Pflicht zur Konsultation und der zur Verhandlung gewisse strukturelle Parallelen : denn ebenso wie Teilnehmerstaaten an Verhandlungen gewöhnlich eine Verpflichtung anerkennen, diese so zu führen, "that the negotiations are meaningful"<sup>237</sup>, verpflichten sich Parteien, einander oder eine internationale Organisation zu konsultieren, zumindest mit der aus Treu und Glauben folgenden Pflicht, die vom Konsultationspartner gelieferte Information zu beachten. Doch braucht der Konsultationspartner, nachdem er diese Information erhalten hat, nicht seinerseits über eine Änderung seines ursprünglichen Standpunktes mit dem Lieferanten der Information in Verhandlungen einzutreten, denn der Initiator der Konsultation ist seiner Pflicht wie dargelegt bereits nachgekommen, wenn er die Meinung des Konsultationspartners berücksichtigt, d.h. dessen Reaktion abwartet, bevor er seinen eigenen Standpunkt unabänderlich bezieht <sup>238</sup> : Konsultationen beinhalten eine Pflicht zum Zuhören, sie beinhalten keine Pflicht, nach der Information durch den Konsultationspartner zu handeln <sup>239</sup>. Damit kann man auch nicht bereits die Konsultationspflicht als pactum de negotiando bezeichnen.

Die EPZ wird nach allem auch nicht vom supranationalen Kompetenzbereich erfasst. Dies bedeutet, daß in diesem Bereich vor gemeinsamen, allen zurechenbaren außenpolitischen Aktionen das Einvernehmen herzustellen ist. Ein Überstimmen einzelner Mitgliedstaaten erscheint ausgeschlossen. Diesem Konsultativcharakter der EPZ entspricht auch der Umstand, daß für sie kein eigenes Organ eingesetzt wurde <sup>240</sup>. Dies

<sup>235</sup> vgl. Kirgis, a.a.O. (Anm. 214), S. 361; Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 174 f., 234; Schindler, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 34

<sup>236</sup> vgl. Kirgis, a.a.O. (Anm. 214), S. 11 f.; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), § 1313

<sup>237</sup> North Sea Continental Shelf Case, ICJ Rep. 1969, S. 3 ff. (47)

<sup>238</sup> vgl. Kirgis, a.a.O. (Anm. 214), S. 12

<sup>239</sup> vgl. Dominick, a.a.O. (Anm. 213), S. 48; Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 55 f., 289 ff.

<sup>240</sup> vgl. Rotter, Österreich, a.a.O. (Anm. 51), S. 177

bedeutet indessen nicht, daß für Aktionen im Rahmen der EPZ die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich ist : Die Methode der Enthaltung im Falle einer Meinungsverschiedenheit, die Methode des nicht aktiven Zustimmens, aber der Nicht-Obstruktion, hat der EPZ bereits in der Vergangenheit erlaubt, "manche enge Kurve zu nehmen" <sup>241</sup>. Diese Praxis, die sich nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten entwickelt hat, dürfte auch in Zukunft entsprechend Art. 1 Abs. 3 EEA Anwendung finden.

Somit kann man auch davon sprechen, daß aus Art. 30 Abs. 6 (a) EEA keine *materielle* Verpflichtung zur Zusammenarbeit folgt <sup>242</sup>. Die Verpflichtung ist vielmehr formeller Natur. Jeder Mitgliedstaat bestimmt sein Verhalten zur EPZ - sobald es über diese Pflichten formeller Art hinausgeht - autonom gemäß seiner gegenwärtigen Sicht der Nützlichkeit und Wirksamkeit des weitergehenden Verfahrens und dem Grad an Divergenz bzw. Konvergenz zwischen seinen außenpolitischen Interessen und denen seiner Partner <sup>243</sup>.

Über diese Verpflichtung zur Konsultation hinaus obliegt den Vertragsparteien auch eine Koordinationspflicht, wobei die Koordination auf die Ergebnisse der Konsultation zurückgreift <sup>244</sup>. Diese "Bereitschaft zur Koordinierung" bezeichnet nichts weiter als die völkerrechtlichen Pflichten, die aus einem "pactum de negotiando" erwachsen. Eine im voraus festgelegte inhaltliche Bindung, die über die aus der UN-Charta erwachsenden Pflichten hinausgeht, kann Art. 30 Abs. 6 EEA nicht entnommen werden <sup>245</sup>.

Der Hauptunterschied zwischen der Koordination von Politiken, wie sie gegenwärtig zu praktizieren ist, und einer gemeinsamen Außenpolitik, die die angestrebte Europäische Union nach dem statischen Verständnis dieses Begriffes kennzeichnen dürfte <sup>246</sup>, folgt nicht aus der jeweils Anwendung findenden Verfahrensart oder der Natur des einschlägi-

<sup>241</sup> vgl. Neville-Jones, Zukunft, a.a.O. (Anm. 186), S. 22

<sup>242</sup> vgl. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125

<sup>243</sup> vgl. Pardalis, a.a.O. (Anm. 69), S. 279

<sup>244</sup> Von diesem Begriff der Koordinierung bzw. Koordination i.S. einer Koordinierungspflicht zu unterscheiden ist die Koordination als Entwicklungsansatz zur Überwindung der Leistungsgrenzen der staatlichen Autonomie - mag die Koordinierungspflicht auch ein wesentliches Instrument im Rahmen dieses neben der Integration bedeutsamsten europäischen Entwicklungsansatzes sein; vgl. zur Koordination als Entwicklungsansatz Magiera, a.a.O. (Anm. 50), S. 510 f.

<sup>245</sup> Bieber, a.a.O. (Anm. 51), S. 234; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), § 1031; ebenso Oppenheim, International Law, Vol. II, 7. Aufl. (1948), S. 8; zum pactum de negotiando vgl. z.B. Beyerlin, Ulrich : Pactum de contrahendo und pactum de negotiando im Völkerrecht ?, ZaöRV 36 (1976), S. 407 ff. (hinfort : Beyerlin)

<sup>246</sup> vgl. unten, S. 120

gen Organs, sondern liegt in der Verpflichtung, einen gemeinsamen Standpunkt zu erzielen. Dies bedeutet offenkundig, daß die Minderheit sich am Ende der Debatte der Ansicht der Mehrheit anschließen muß. Diese Pflicht für die Minderheit, sich der Mehrheitsmeinung anzuschließen, besteht auch nach der EEA im Bereich der EPZ nicht <sup>247</sup>. Denn Kennzeichen eines pactum de negotiando ist es u.a., daß immer nur eine Pflicht zum Verhandeln nach Treu und Glauben, niemals eine unmittelbare Pflicht zum Erreichen einer Lösung, insbesondere z.B. in Form eines Vertragsabschlusses, besteht <sup>248</sup>. Eine Grundregel der Koordinierung ist es, keinen Gesprächs- oder Vertragspartner zu majorisieren, sondern stets einen Ausgleich zu suchen und in Beratungen einzutreten, bevor von einem Recht oder einer Machtposition Gebrauch gemacht wird. Wesentlich ist dabei, daß sich die Koordinierungspartner miteinander beraten, also über gegenseitige Information hinausgehen und die vorgebrachten Meinungen und Lösungen gemeinsam diskutieren und in vereintem Bemühen harmonisieren <sup>249</sup>. Im Koordinierungsprozeß haben die Regierungen, die sich in einer Minderheitsposition befinden, die Pflicht, die Meinungsunterschiede nicht zu verschärfen und die Kluft so weit wie möglich zu schließen. Die Mehrheit hat die Verpflichtung, dies nicht mehr als nötig zu erschweren <sup>250</sup>.

In der Beschränkung auf die Koordinationspflicht im Rahmen des Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA liegt darüber hinaus zugleich eine gegenüber der allgemeinen Regelung spezielle Vorgeschichte bezüglich der Folgen der Konsultation. Standardergebnis der Konsultation im Rahmen der EEA ist nämlich gemäß Art. 30 Abs. 2 (a) EEA nicht bloß die Abstimmung zwischen den Parteien und die Angleichung ihrer Standpunkte, sondern auch die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, daß auch die allgemeine Verpflichtung aus Art. 30 Abs. 2 (c) UA 1 u. 2 EEA, bei eigenen Stellungnahmen und einzelstaatlichen Massnahmen den Standpunkten der übrigen Partner in vollem Umfang Rechnung zu tragen und die schrittweise Entwicklung und die Festlegung gemeinsamer Grundsätze und Ziele sicherzustellen, für den besonderen Bereich der Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik keine Anwendung findet - wobei es festzuhalten

<sup>247</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 195 f.; Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 216

<sup>248</sup> vgl. Beyerlin, a.a.O. (Anm. 245), S. 430

<sup>249</sup> vgl. Granow, a.a.O. (Anm. 220), S. 290

<sup>250</sup> vgl. Neville-Jones, Zukunft, a.a.O. (Anm. 186), S. 25



gilt, daß die grundsätzliche Verpflichtung zur Festlegung gemeinsamer Standpunkte ohnehin gemäß Art. 30 Abs. 2 (c) UA 3 EEA auch nach der Kodifikation der EPZ lediglich "einen" (!) Bezugspunkt für die Politiken der Hohen Vertragsparteien bildet <sup>251</sup>.

Die Festschreibung im EPZ-Vertrag, wonach die Mitgliedstaaten "zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit" sind, bedeutet zugleich eine vertragliche fixierte Schranke gegen einen flexiblen Ausbau der Verpflichtung. Diese Formel zur Sicherheitspolitik, die aus den nach wie vor unterschiedlichen Sicherheitsinteressen einiger Mitglieder der EPZ resultiert, kann von Vertragsparteien, die eine Ausdehnung der Konsultationen in die Verteidigungspolitik hinein ablehnen, in rechtlich zulässiger Weise nicht als Einstieg in eine vertiefte Debatte, sondern als Festschreibung der tolerablen Obergrenze interpretiert werden. Ausdehnungen der Beratungen im Rahmen der EPZ sind nur aufgrund von erneuten Vertragsänderungen zulässig und können nicht wie bisher pragmatisch je nach Bedarf vorgenommen werden <sup>252</sup>. Indessen gilt es dabei zweierlei zu beachten : zum einen sind die Begriffe der Sicherheit und der politischen und wirtschaftlichen Aspekte derselben hinsichtlich ihres Inhalts nicht unabänderlich, vielmehr ist eine dynamische Interpretation dieser Begriffe möglich : so ist es z.B. denkbar, daß in Zukunft verstärkt ökologische Aspekte in den Begriff der Sicherheit einzubeziehen sind oder daß Sicherheit, nachdem sie Ende der 40-er / Anfang der 50-er Jahre vornehmlich auch gegen Deutschland gerichtet interpretiert wurde und anschließend einen deutlich anti-sowjetischen Akzent hatte, in Zukunft gegen einen anderen Akteur orientiert definiert wird. Zum zweiten steht es den Mitgliedstaaten kraft ihrer völkerrechtlichen Souveränität offen, außerhalb des Rahmens der EPZ - wenn auch gegebenenfalls bei gleicher Gelegenheit - hinsichtlich weiterreichender Aspekte der Sicherheit, insbesondere auch militärischer Aspekte, eine Konsultation und Koordination durchzuführen bzw. das Spektrum der Zusammenarbeit z.B. in Richtung auf die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen zu erweitern.

<sup>251</sup> vgl. Wessels, EEA I, a.a.O. (Anm. 15), S. 71

<sup>252</sup> vgl. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125; Wessels, EEA I, a.a.O. (Anm. 15), S. 72; ders., EEA II, a.a.O. (Anm. 147), S. 127

### 1.3.1.5. Die Pflicht zur Konsultation und Koordination als Rechtspflicht ?

Eine Schwäche dieses Verfahrens ist seine Konsequenz : es gibt keine Untersuchungsmöglichkeiten, ob der Konsultations- und Koordinierungspflicht Genüge getan ist, ferner keine anerkannte Autorität gegenüber möglichen Konfliktparteien im Rahmen der EPZ und damit keine Garantie für die Lösung eines solchen Konflikts, und schließlich ein Problem, den Konsultations- und Koordinierungsprozeß überhaupt, und wenn, dann rechtzeitig und auf die wirksamste Weise zu beginnen <sup>253</sup>.

Von der Frage der rechtlichen Verpflichtung zur Konsultation und Koordination ist diejenige der politischen Bindung zu solchem Verhalten zu unterscheiden. Eine solche politische, insbesondere auch rechtspolitische Bindung ist zweifelsfrei gegeben : dafür spricht dreierlei <sup>254</sup>:

- Die besondere Legitimation als ratifizierter Vertrag kann Einstellung und Verhalten vor dem Hintergrund des "pacta sunt servanda" - Grundsatzes und seiner Konsequenzen verändern.

- Durch die EEA kann - denkt man in den Kategorien des "prisoners' dilemma" - das Eigeninteresse an einer verbesserten Zusammenarbeit aus Furcht vor den Folgen eigener Mißachtung dieser Regeln und im Hinblick auf die positiven Folgen der Reduzierungen der Unwägbarkeiten, die den außenpolitischen Entscheidungsprozeß bestimmen, gesteigert werden <sup>255</sup>. Motiv der Verhaltensänderung ist bei dieser Hypothese nicht eine moralische Selbstverpflichtung, sondern nüchternes, langfristig ausgerichtetes Interessenskalkül.

- Ein dritter Begründungszusammenhang für eine Verhaltensänderung geht von dem Charakter der *Einheitlichen* Europäischen Akte als "Gesamtpaket" aus: Deutlich erkennbar ist der Kompromißcharakter der EEA - die EEA stellt einen in der Gemeinschaft üblichen "package deal" dar, in den verschiedene, nicht von vornherein kohärente Interessen der

<sup>253</sup> vgl. zu solchen Problemen für den Bereich der Konsultation bereits Kunz, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 25; Strupp, in : ibidem, S. 46; Fischer Williams, in : ibidem, S. 47

<sup>254</sup> Wessels, EEA II, a.a.O. (Anm. 147), S. 130; Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 76; auch Steenbergen (ders., a.a.O. (Anm. 190), S. 129) betont die Möglichkeit eines psychologischen Effektes der Kodifizierung der EPZ.

<sup>255</sup> vgl. hierzu auch Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 255; Kramer, Heinz / Rummel, Reinhardt : Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik, Baden-Baden 1978, S. 26 (hinfort : Kramer/Rummel); von der Gablentz, a.a.O. (Anm. 81), S. 690 f.

Beteiligten eingegangen sind <sup>256</sup>. Da jeder Mitgliedstaat in der EEA die jeweils für die eigenen Interessen wichtig erscheinenden Politikbereiche umgesetzt sehen will, ist er auch bereit, dem Verhaltenskodex, wie er sich aus anderen Abschnitten der Akte ergibt, Folge zu leisten, d.h. - sofern diese nicht ohnehin seinem originären Interesse entsprachen - auch den Bestimmungen über die Zusammenarbeit auf außenpolitischem Gebiet. Von einem derartigen Interesse an der Umsetzung des Gesamtpakets geht ein Anreiz auch zu einer verstärkten Befolgung der Regeln der EPZ aus. Voraussetzung ist allerdings, daß das Gesamtpaket aus der Sicht der verschiedenen Akteure gleichwertig umgesetzt wird <sup>257</sup>. Abgesehen von dieser politischen Bindung besteht aber auch eine rechtliche Verpflichtung zu Konsultation und Koordination. Dies folgt nicht nur aus der völkerrechtlichen Kodifizierung des bisherigen rein politischen Konsultations- und Koordinierungsregimes, es folgt auch daraus, daß bei einer Verletzung dieser Pflicht durch eine Vertragspartei Sanktionsmöglichkeiten für die übrigen Vertragsparteien gegeben sind :

- Wesentliche Vertragsbestimmungen über die "europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik" enthalten zwar identische oder leicht paraphrasierte Passagen der für die EPZ bisher konstitutiven Berichte über die politische Zusammenarbeit, die durch die EEA lediglich formalisiert und kodifiziert werden. Damit geht aber einher, daß es nunmehr nicht mehr nur politische Gründe für die Diskussion von Problemen in der EPZ gibt <sup>258</sup>.

- Auch wenn bei Verletzungen der sich aus den Bestimmungen des Titels III ergebenden Verpflichtungen für ihre Durchsetzung lediglich die vom allgemeinen Völkerrecht vorgesehenen Sanktionen zur Verfügung stehen und auch wenn diese Verpflichtungen so unscharf formuliert sind, daß die Feststellung einer Verletzung dieser Verpflichtung wohl nur in Extremfällen möglich sein wird <sup>259</sup>, so ändert dies dennoch

<sup>256</sup> vgl. Hrbek, Rudolf / Läufer, Thomas : Die Einheitliche Europäische Akte. Das Luxemburger Reformpaket: eine neue Etappe im Integrationsprozeß, EA 41 (1986), S. 173 ff. (180) ( hinfort : Hrbek/Läufer ); Ifestos II, a.a.O. (Anm. 53), S. 57

<sup>257</sup> Von einer solchen Konzeption ging offenbar auch Schmuck (ders., a.a.O. (Anm. 132), S. 62) aus, als er nach dem Mailänder Gipfel empfahl, zu prüfen, "ob Irland bei entsprechendem verlockenden Angeboten in anderen Politikbereichen von seinen sicherheitspolitischen Bedenken abrücken würde".

<sup>258</sup> vgl. Robinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 100; Schwarze, a.a.O. (Anm. 51), S. 105; Steenbergen, a.a.O. (Anm. 190), S. 128 f.; Wessels, EEA II, a.a.O. (Anm. 147), S. 127

<sup>259</sup> vgl. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125; demgegenüber bestreitet Granow eine Sanktionsmöglichkeit bei einer Verletzung der Konsultationspflicht ( vgl. Granow, a.a.O. (Anm. 220), S. 289 ).

nichts an dem Bestehen einer Sanktionsmöglichkeit als solcher. Denn mag die in der EEA gewählte Sprachregelung auch in einem rechtliche Pflichten begründenden Rechtsakt ungewöhnlich sein - sie spiegelt in ihrer die Reichweite der Verpflichtung der Mitgliedstaaten beschränkenden Regelung sehr genau die gegenwärtigen Grenzen des politischen Willens der Mitgliedstaaten der EG und der in der EPZ bestehenden Verfahren und Methoden wider <sup>260</sup>. Rechtliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sind zudem im Bereich der außenpolitischen Abstimmung erheblich schwieriger zu verwirklichen <sup>261</sup>. Staaten, die insbesondere im Hinblick auf die Bedeutung der Außen- und Sicherheitspolitik als "domaine reserve" einzelstaatlicher Souveränitätsausübung nicht bereit sind, im voraus von einem institutionellen Verfahren Gebrauch zu machen, sind gelegentlich - wie auch vorliegend im Rahmen der EPZ - bereit, sich zur Konsultation und Koordination zu verpflichten. In einem solchen Fall erscheint eine Konsultation und Koordination als letzter Ausweg, der besser als überhaupt keine Verpflichtung ist <sup>262</sup>.

Zwar ist nicht bestreitbar, daß es sich bei den in Art. 30 Abs. 2 (a) und (b) und deren spezieller Ausprägung in Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA normierten Verhaltensrichtlinien nur um relativ schwache völkerrechtliche Verpflichtungen handelt. Indessen darf bei einer Wertung auch nicht übersehen werden, daß Unterrichtung und Konsultation (auch) in anderen Bereichen völkerrechtlicher Regelungen politischer Problemfelder durchaus von erheblicher Bedeutung sind, wie insbesondere das Beispiel des Konsultationssystems zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten in allen Berlin und Deutschland als Ganzes berührenden Fragen zeigt <sup>263</sup>.

An der rechtlichen Verpflichtung zur Konsultation und Koordination ändert auch der Umstand nichts, daß es kein Verfahren zur Durchsetzung dieser Verpflichtung gibt, wie sich aus Art. 31 EEA ergibt, der die EPZ von der Zuständigkeit

<sup>260</sup> vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 209 f.; Sloan, a.a.O. (Anm. 194), S. 208

<sup>261</sup> vgl. Wessels, EEA I, a.a.O. (Anm. 15), S. 71 f.

<sup>262</sup> vgl. Brierly, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 14

<sup>263</sup> vgl. Frowein, EPZ, a.a.O. (Anm. 221), S. 252 f.; eine Rechtspflicht zur Konsultation und damit wohl auch zur Koordination lehnen demgegenüber z.B. Hill ( vgl. den Diskussionsbeitrag von Hill, in : De Vree, a.a.O. (Anm. 232), S. 107 ), Ifestos ( vgl. Ifestos II, a.a.O. (Anm. 53), S. 57 ) und Lauterpacht ( Lauterpacht, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 28 ) ab.

des EuGH ausnimmt <sup>264</sup>. Denn eine solche obligatorische Einklagbarkeit von Pflichten korrespondierenden Ansprüchen einer Vertragspartei ist ebensowenig wie eine fakultative Einklagmöglichkeit ein unverzichtbares Wesensmerkmal einer völkerrechtlichen Verpflichtung. Art. 31 EEA ist daher für die Frage nach der rechtlichen Verpflichtung zu Konsultation und Koordinierung irrelevant - durch diese Regelung sollte wohl nur einem gerichtlichen Aktivismus begegnet werden, mit dem die Mitgliedstaaten letztlich die Gefahr einer ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz auch für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik verbunden sahen <sup>265</sup>.

Somit ist es nunmehr auch unter dem Aspekt der entsprechenden rechtlichen Verpflichtung möglich, davon zu sprechen, daß es sich bei der EPZ um ein formelles Konsultationsverfahren handelt.

Man kann der Konsultations- und Koordinierungsmethode nur einen begrenzten Wert zubilligen, da ihre Wirksamkeit notwendigerweise Funktion der bestehenden Beziehungen zwischen den an ihr beteiligten Staaten ist und man damit zu rechnen hat, daß die Wirksamkeit sich in dem Maße ändert, wie sich die Kontinuität und die Enge der Beziehungen zwischen diesen Staaten ändert : "Wo Regierungen bzw. Völker durch gemeinsame Ideale und gemeinsame politische Prinzipien verbunden sind, kann Konsultation - weise durchgeführt - ein sehr wertvolles Mittel zur Errichtung immer engerer Beziehungen sein : hierin liegt ihr großer Wert und ihre große Hoffnung für die Zukunft. Wo keine solche bindende Kraft existiert, kann Konsultation nicht mehr als eine Bemäntelung und ein Notbehelf sein"<sup>266</sup>. Es wäre aber falsch, das Konsultativ- und Kooperationsverfahren wegen seiner rechtstechnischen Inferiorität gegenüber Vermittlungs- und Schieds- bzw. Gerichtsverfahren schlechthin zu verdammen. Vielmehr kann die Konsultation gerade dort Dienste leisten, wo jene anderen Verfahren als ungeeignet erscheinen. Sie gewährleistet zwar kein Ergebnis, schliesst aber auch keine Möglichkeit von Verständigung aus <sup>267</sup>.

<sup>264</sup> Diese Möglichkeit besteht im Rahmen des EWGV, eine Verletzung der Konsultationspflicht kann dort in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 bzw. 170 EWGV oder mit einer Untätigkeitsklage nach Art. 175 EWGV geltend gemacht werden ( vgl. zu diesem Problem z.B. Diskussionsbeitrag Schwarze, in: De Vree, a.a.O. (Anm. 232), S. 108; Steenbergen, a.a.O. (Anm. 190), S. 128 f. ).

<sup>265</sup> vgl. Freestone/Davidson, a.a.O. (Anm. 115), S. 796, 799

<sup>266</sup> Zimmern, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 53; vgl. auch vgl. Rousseau, in : *ibidem*, S. 32

<sup>267</sup> vgl. Schindler, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 34

### 1.3.1.6. Ausnahmen von der Konsultations- und Koordinationspflicht ?

Art. 30 der EEA enthält keine Regelung, wann es einer Partei gestattet ist, trotz der zumindest grundsätzlich bestehenden Konsultations- und damit auch Informationspflicht Informationen zurückzuhalten. Mit Ausnahme des völkerrechtlichen Prinzips, übernommene Verpflichtungen nach Treu und Glauben zu erfüllen und des damit einhergehenden Verbots, dieser Verpflichtung arglistig, in der Absicht irrezuführen, nachzukommen, gibt es keine allgemeine Regel über das Recht eines Staates, Informationen während einer Konsultation zurückzuhalten. Die Parteien haben sich im Rahmen der EEA auch nicht bereits im voraus darauf verständigt, daß bestimmte Arten von Informationen von der Konsultationspflicht ausgenommen seien; ebensowenig ist bereits im vorhinein ein entsprechender Vorbehalt von Seiten einer der Parteien der EEA erfolgt. Indessen scheint sich im Völkerrecht die gewohnheitsrechtliche Regel herauszubilden, daß solche Informationen im Rahmen einer Konsultation nicht preisgegeben werden müssen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Souveränität oder die nationale Sicherheit einer Vertragspartei berühren würden <sup>268</sup>.

### 1.3.1.7. Die Bedeutung der EPZ im Hinblick auf die Verhängung von Wirtschaftssanktionen

Hinsichtlich der Frage von Sanktionen im Rahmen der EPZ ist festzustellen, daß sich für die Einleitung und Durchführung von restriktiven Wirtschaftsmaßnahmen ein EPZ/EG - Modell dergestalt herausgebildet hat, daß innerhalb der EPZ lediglich eine allgemeine Orientierung politischer Natur erfolgt, während es nunmehr neben den Mitgliedstaaten auch der Gemeinschaft vorbehalten ist, aus dieser Orientierung Schlußfolgerungen z.B. im Hinblick auf Wirtschaftssanktionen zu ziehen <sup>269</sup>. Während das "Ob" der Verhängung von Sanktionen aber bis zur Falkland-Krise eine Frage war, die im EG-Rahmen beantwortet wurde, ergab sich aus den Erwägungsgründen der Verordnung vom 16. April 1982, mit der alle Einfuhren von Produkten mit Ursprung in Argentinien in

<sup>268</sup> vgl. Kirgis, a.a.O. (Anm. 214), S. 361; Kusumowidagdo, a.a.O. (Anm. 212), S. 198 f.

<sup>269</sup> vgl. Meng, Werner : Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer, ZaöRV 42 (1982), S. 780 ff. (799) ( hinfort : Meng ); Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 26), S. 222 ff.; Stein, a.a.O. (Anm. 26), S. 64 ff.

die Gemeinschaft untersagt wurden, daß die Diskussionen in der EPZ mit ihrer Befürwortung dieser Sanktion gegenüber Argentinien Vorbedingung für das Tätigwerden der Gemeinschaft war <sup>270</sup>. Seitdem hat die Kommission bei verschiedenen Gelegenheiten, bei denen es - wie im Falle Südafrikas - um die Verhängung von Wirtschaftssanktionen aus politischen Gründen ging, stets betont, daß sie keine diesbezüglichen Vorschläge an den Rat machen würde, wenn nicht zuvor ein Konsens in der EPZ erreicht worden sei <sup>271</sup>.

Hierzu ist dreierlei anzumerken :

- Allein durch das wiederholte Verhalten der Kommission hat sich dieses noch nicht zu einer Vorgehensweise entwickelt, zu der sie kraft gemeinschaftsrechtlichem Gewohnheitsrecht verpflichtet ist. Denn zum einen ist nicht ersichtlich, daß sich die Kommission zu einem solchen Verhalten *rechtlich* verpflichtet fühlt. Letzteres wäre aber - neben der offenkundig vorliegenden dauerhaften Übung - Voraussetzung für das Vorliegen von Gewohnheitsrecht. Und zum zweiten steht einer solchen Verpflichtung ohnehin die fehlende vertragliche Fixierung der Pflicht zu einem solchen Vorgehen im Wege der Vertragsänderung entgegen : Denn eine solche wäre vorliegend erforderlich, um das Initiativrecht der Kommission gemäß Art. 113 Abs. 2 EWGV - der für die Ergreifung von Wirtschaftssanktionen einschlägigen Regelung - einzuschränken. Im übrigen begegnet die Dauerhaftigkeit der seit dem Argentinien-Boykott vollzogenen Praxis ohnedies wegen der Regelung des Art. 30 Abs. 5 UA 1 der EEA Zweifeln, da diese Regelung es einem EG-Mitgliedstaat schwerer machen wird, die Anwendung von EWG-Vorschriften für Zwecke der Außen- und Sicherheitspolitik zu verhindern <sup>272</sup>.

- Auch wenn sich die EPZ-Mitglieder auf die Ergreifung von Sanktionen einigen, bedarf es zunächst der Ergreifung von Maßnahmen gemäß dem EWG-Vertrag, um das durch die EPZ festgelegte politische Handlungsziel zu erreichen. Die EWGV-Mittel sind es daher auch, denen man den Charakter von Sanktionen zumessen muß. Eigenständige Wirtschaftssanktio-

<sup>270</sup> vgl. Nuttall, *Interaction*, a.a.O. (Anm. 26), S. 226 f.; diese Verbindung zwischen EPZ und EG-Tätigkeit wurde auch bei der Verlängerung und der Aufhebung der Sanktionen hergestellt.

<sup>271</sup> vgl. Frowein, *EPZ*, a.a.O. (Anm. 221), S. 257 f.; Khol, *Süderweiterung*, a.a.O. (Anm. 2), S. 363; Nuttall, *Interaction*, a.a.O. (Anm. 26), S. 233

<sup>272</sup> vgl. oben, S. 11 FN 34. Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Vertragsänderung kann als Parallele auf den sogenannten Luxemburger Kompromiß verwiesen werden : Auch dieser war nicht in der Lage, den EWGV abzuändern; gegen das nunmehr praktizierte Verfahren wendet sich Kampf, a.a.O. (Anm. 11), S. 795 ff.

nen können demgegenüber in der EPZ nicht durchgeführt werden : denn die betreffenden Instrumente sind den Mitgliedstaaten schon beim gegenwärtigen Stand der Integration genommen worden, auch wenn ihre umfassende Handhabung noch nicht der Gemeinschaft übertragen wurde <sup>273</sup>. Art. 224 EWGV begründet zwar eine als Ausnahme konzipierte Kompetenz einzelner Mitgliedstaaten für Sanktionsmaßnahmen <sup>274</sup>, indessen ist diese Vorschrift nicht so zu verstehen, daß ein einzelner Mitgliedstaat verpflichtet ist, von der ihm eingeräumten Kompetenz Gebrauch zu machen. Eine solche Verpflichtung kann auch nicht durch einen EPZ-Beschluß zur Koordinierung des Vorgehens der einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Art. 224 EWGV herbeigeführt werden.

- Zwar besteht die Möglichkeit, daß bei der Ergreifung von Sanktionen im EWG-Rahmen mit Mehrheit entschieden wird - Art. 113 Abs. 4 EWGV stellt insoweit auf die qualifizierte Mehrheit im Rat ab - und daß damit ein neutraler Mitgliedstaat überstimmt wird. Doch steht es dem Neutralen nach dem gegenwärtig praktizierten Verfahren offen, durch seinen Widerspruch im Rahmen der EPZ - die auf Einstimmigkeit abstellt - die Einleitung von Sanktionen zu verhindern. Sollte sich der Rat der EWG in einem solchen Fall dennoch zur Ergreifung von Sanktionen entschließen - was rechtlich zulässig wäre, da die EPZ-Entscheidung lediglich eine politische, nicht auch eine rechtliche Bindungswirkung entfaltet <sup>275</sup> -, kann dieses Verhalten zumindest nicht dem Neutralen als Mitglied der EPZ zugerechnet werden.

### 1.3.2. Die Entschlossenheit zur Aufrechterhaltung der für die Sicherheit der Vertragsparteien notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen ( Art. 30 Abs. 6 (b) EEA )

Die Regelung des Art. 30 Abs. 6 (b) EEA ist im Zusammenhang mit dem zunehmend drängenderen Erfordernis einer europäischen Struktur für die Rüstungsbeschaffung zu sehen. In Perioden außergewöhnlicher Haushaltsschwierigkeiten bei gleichzeitig explodierenden Kosten für moderne konventionelle Waffen ist es höchst unsicher, ob die gegenwärtigen

<sup>273</sup> vgl. Nicolaysen, Gert : Autonome Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in : Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin-New York 1981, S. 855 ff. (874)

<sup>274</sup> vgl. a.a.O., S. 875 f.; Hummer, in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 224, RN 6

<sup>275</sup> vgl. Vedder, in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 113, RN 63



konventionellen Streitkräfte in Struktur und Umfang aufrechterhalten werden können. Sofern nicht ein Abbau militärischer Kräfte qua erfolgreicher Abrüstungsverhandlungen gelingt, liegen die einzig nennenswerten realistischen Möglichkeiten substantieller Kostenreduzierung in einer umfassenden Standardisierung und Arbeitsteilung zwischen den beteiligten europäischen Staaten <sup>276</sup>.

Der rechtliche Gehalt der Regelung des Art. 30 Abs. 6 (b) EEA, die aus dem deutsch-französischen wie dem britischen Vertragsentwurf entnommen ist ( ohne indessen zugleich die in letzterem enthaltene Klausel über die Bedeutung der Rüstungskooperation für die Stärkung des Atlantischen Bündnisses zu übernehmen ) <sup>277</sup>, trägt dieser Herausforderung indessen kaum Rechnung <sup>278</sup>:

Die Konsultation über allgemeine sicherheitspolitische Probleme und darauf aufbauend die Koordination der Standpunkte der Parteien zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit begünstigt zwar die Entwicklung einer sicherheitspolitischen Solidarität und bietet damit zugleich die politische Chance einer Angleichung der strategischen Konzepte als notwendige flankierende Maßnahme zu der Standardisierung und Arbeitsteilung in der Rüstungsbeschaffung <sup>279</sup>.

Und die in der Vorschrift betonte Entschlossenheit der Vertragsparteien, die für ihre Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrechtzuerhalten, bringt auch nicht lediglich eine Selbstbindung der Parteien zum Ausdruck, sondern beinhaltet eine völkerrechtliche Pflicht jeder einzelnen Vertragspartei gegenüber ihren Vertragspartnern. Diese Verpflichtung folgt - ungeachtet der Problematik, ihren Inhalt zu präzisieren - aus dem Zusammenhang von Satz 1 mit Satz 2 der Regelung des Art. 30 Abs. 6 (b) EEA. Während der deutschen Fassung dieser Vorschrift auch eine bloße Selbstbindung entnommen werden könnte - Satz 2 ("Sie setzen sich hierfür ... ein") könnte als bloße Zustandsbeschreibung verstanden werden; gleiches gilt für die französische <sup>280</sup> und die niederländische Fas-

<sup>276</sup> vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 75; Kist, Wolfgang : Die immer noch ungenutzte Chance - Europas Rüstungswirtschaft bleibt national, EGmagazin November 1983, S. 20 ff.

<sup>277</sup> Eingefügt wurde lediglich der Hinweis auf die "zuständigen Institutionen"; vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 212

<sup>278</sup> vgl. McSweeney, Bill : The European Neutrals and the European Community, Journal of Peace Research 25 (1988), S. 205 ff. (205) ( hinfort : McSweeney )

<sup>279</sup> vgl. Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 76

<sup>280</sup> "Elles oeuvrent à cet effet ..."

sung <sup>281</sup> -, folgt aus der englischen Fassung des Satzes 2 ("They *shall* work to that end...") eindeutig, daß dem "Einsetzen" eine Pflicht der Parteien entspricht. Auch die italienische Fassung ("Esse operano a questo fine ...") spricht deutlich für diese Auslegung. Zwar sind gemäß Art. 34 EEA die verschiedenen Wortlaute gleichermaßen verbindlich - doch folgt aus Art. 33 Abs. 4 WVRK - der für den Fall, daß ein Vergleich in gleicher Weise verbindlicher authentischer Texte einen Bedeutungsunterschied erkennen läßt, diejenige Bedeutung eines Vertragstextes für maßgeblich ansieht, welche die Texte unter Berücksichtigung des Ziels und Zwecks des Vertrages am besten miteinander in Einklang bringt -, daß dem Art. 30 Abs. 6 (b) S. 2 EEA derjenige Sinn beizulegen ist, der von den unterschiedlichen textlichen Fassungen soweit als möglich gedeckt ist <sup>282</sup>. Dem wird nur ein Verständnis der Regelung als pflichtenbegründend gerecht, da ein solches Verständnis allen Auslegungen nach den verschiedenen sprachlichen Fassungen entspricht. Diese Verpflichtung erstreckt sich dann aber in gleicher Weise auch auf das Ziel einer Aufrechterhaltung der technologischen und industriellen Voraussetzungen der Sicherheit <sup>283</sup>.

Indessen kann aus Art. 30 Abs. 6 (b) EEA nicht abgeleitet werden, welche konkreten technologischen und industriellen Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit der einzelnen Mitgliedstaaten notwendig sind <sup>284</sup>. Insbesondere kann aus dieser Regelung auch kein standstill - Gebot im Hinblick auf die bestehenden technologischen und industriellen Kapazitäten zur Gewährleistung der Sicherheit abgeleitet werden : den Mitgliedstaaten ist es daher, ohne daß dieses Verhalten von einer anderen Vertragspartei als Verstoß gegen den Art. 30 Abs. 6 (b) EEA qualifiziert werden kann, möglich, z.B. bestehende Rüstungsindustrien abzubauen, ohne sie durch andere zu ersetzen.

Aus Art. 30 Abs. 6 (b) EEA folgt darüber hinaus ebenfalls nicht, daß die Vertragsparteien dahingehend gebunden sind, sich innerhalb der EG bzw. der EPZ mit den technologischen und industriellen Aspekten der Sicherheit zu beschäftigen -

<sup>281</sup> "Daartoe zetten zij zich in ..."

<sup>282</sup> vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), § 783

<sup>283</sup> Bereits deshalb kann der Auffassung von Jopp, die vertraglichen Absprachen für die Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik hätten allenfalls den Charakter einer "Selbstverpflichtung" ( vgl. Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 75 ), nicht gefolgt werden.

<sup>284</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Kelly und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/290 - in der Drucksache 11/1201, S. 3 f.

eine Zurückhaltung, die sowohl auf die sensitiven, die bestehende Wettbewerbssituation zwischen den Mitgliedstaaten berührenden Fragen zurückzuführen ist, die eine diesbezügliche Zusammenarbeit stellen würde als auch auf die Zurückhaltung einiger Delegationen der Regierungskonferenz bezüglich einer solchen Referenz in einem sicherheitsrelevanten Zusammenhang sowie auf die nationalen Interessen, die die Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Verabschiedung der EEA im Hinblick auf EUREKA und SDI hatten <sup>285</sup>. Denn zum einen wäre ansonsten ein entsprechender Hinweis in der Vorschrift erfolgt - nimmt der Titel III der EEA doch ansonsten desöfteren Bezug sowohl auf Organe als auch auf Politiken der EG, wobei eine Bezugnahme auf die Technologiepolitik der EG um so näher gelegen hätte, als diese ebenfalls durch die EEA (Art. 24 EEA - Titel VI, Art. 130f - 130q EWGV) erstmals vertraglich fixiert wurde. Und zum anderen würde eine Verankerung der Pflicht zur Aufrechterhaltung der technologischen und industriellen Voraussetzungen der Sicherheit im Rahmen der EPZ den diese kennzeichnenden Kooperationsmechanismus sprengen. Gegen eine solche Bezugnahme auf die EG sprach schließlich auch, daß die EG-Organen bereits nach Art. 223 EWGV keine (ausschließliche) Zuständigkeit im Hinblick auf Fragen der Produktion und des Handels mit Waffen haben <sup>286</sup>.

Zu beachten gilt, daß die Hohen Vertragsparteien nach Art. 30 Abs. 6 (b) EEA entschlossen sind, die für ihre Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrechtzuerhalten. Bezugspunkt der dahingehenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten ist also nicht unmittelbar die europäische Sicherheit, sondern die jeweilige nationale Sicherheit - mag auch die Summe dieser nationalen Sicherheiten dem Zustand einer europäischen Sicherheit entsprechen, wobei indessen zu beachten ist, daß dieser letztgenannte kumulative Effekt nicht zwingend ist.

Die Regelung des Art. 30 Abs. 6 (b) S. 2 EEA ist - auch wenn der Wortlaut der Vorschrift ein anderes Ergebnis nahelegt - nicht dahin auszulegen, daß sich die Vertragsparteien für das in Satz 1 erwähnte Ziel nur auf einzelstaatlicher Ebene bzw. - wo dies angebracht ist - im Rahmen der zuständigen Institutionen und Organe einsetzen dürfen. Vielmehr ist es den Parteien auch weiterhin gestattet, die-

<sup>285</sup> vgl. Grass, Rudolf : Reagans Strategische Verteidigungsinitiative und die Interessen Europas, *EGmagazin* 6/1985, S. 19 ff. (21); Lodge, SEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 219; Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 212

<sup>286</sup> vgl. Steenbergen, a.a.O. (Anm. 190), S. 118 f.

ses Ziel bi- bzw. multilateral erreichen zu wollen, denn durch die Regelung des Art. 30 Abs. 6 (b) S. 2 EEA sollte die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten offenkundig nicht so weit eingeschränkt werden, daß die nicht-institutionalisierte Zusammenarbeit in der Rüstungsproduktion in Zukunft untersagt ist. Bei Satz 2 der Regelung handelt es sich mithin nicht um einen abschließenden Katalog bezüglich der Formen der Aufrechterhaltung der technologischen und industriellen Voraussetzungen der Sicherheit, sondern um besonders herausgehobene Beispiele solcher Formen.

### 1.3.3. Das Verhältnis der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ zu derjenigen im Rahmen von WEU und NATO ( Art. 30 Abs. 6 (c) EEA )

#### 1.3.3.1. Der rechtliche Gehalt des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA

Art. 30 Abs. 6 (c) EEA stellt in Verbindung mit Art. 30 Abs. 6 (a) EEA die Kompromißlösung dar, die den Bedenken Rechnung tragen will, die einige der Mitgliedstaaten gegenüber dem Ansatz hatten, der sowohl den britischen als auch den deutsch-französischen Vertragsentwurf in der jeweiligen sicherheitspolitischen Passage kennzeichnete : diese Mitgliedstaaten, die entweder der NATO oder der WEU oder beiden Organisationen nicht angehörten, beanstandeten einerseits ein Dokument, das sich mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft beschäftigt, sich dabei aber einer Zusammenarbeit außerhalb dieses Rahmens widmet und waren andererseits dagegen, eine solche Zusammenarbeit als Teil der europäischen Einigung zu beschreiben, womit zugleich ihr Ausschluss von diesem Prozeß impliziert würde <sup>287</sup>. Zugleich galt es ihrer Furcht Rechnung zu tragen, "durch die Hintertür" mit der NATO bzw. WEU in Verbindung gebracht zu werden. Die gefundene Kompromißlösung ist dabei deutlich von Art. 233 EWGV inspiriert, der der Sondersituation der Benelux-Länder im Wege einer Bestandsgarantie Rechnung trägt <sup>288</sup>.

Wie bereits erwähnt folgt aus Art. 30 Abs. 6 (c) EEA zunächst, daß es eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit gibt als diejenige, die sich auf die Koordi-

<sup>287</sup> vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 212

<sup>288</sup> vgl. de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 238; Vedder, in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, EWGV-Kommentar, Art. 233, Rz 4

nierung der Standpunkte zu den *politischen und wirtschaftlichen* Aspekten der Sicherheit beschränkt, wie dies im Rahmen der EPZ der Fall ist <sup>289</sup>.

Art. 30 Abs. 6 (c) EEA kann eine zweifache Auslegung haben : einerseits haben einige Mitgliedstaaten gewünscht, den Pluralismus und die Flexibilität zu betonen, was die Verpflichtungen der Staaten in unterschiedlichen Foren betrifft, und andererseits haben einige Mitgliedstaaten ein Damoklesschwert aufhängen wollen : wenn einige Mitglieder nicht bereit sind, die Kooperation in Fragen der Sicherheit innerhalb der EPZ zu fördern, können andere Mitgliedstaaten ihre Achtung und Anstrengungen Foren wie der NATO und der WEU zuwenden <sup>290</sup>. Beide Auslegungen sind mit Wortlaut und Systematik des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA vereinbar - sie widersprechen sich in rechtlicher Hinsicht auch nicht, sondern setzen lediglich politisch unterschiedliche Akzente.

Art. 30 Abs. 6 (c) EEA besagt letztlich, daß nichts in Titel III der EEA einer engeren, d.h. v.a. militärischen Zusammenarbeit derjenigen Staaten im Weg stehen wird, die an der WEU oder der NATO teilnehmen möchten, deren Bedeutung für die Sicherheit Europas durch diese Regelung auch von den Zwölf anerkannt wird <sup>291</sup>, wenn durch diese Regelung auch nicht die von vielen <sup>292</sup> gewünschte Verbindung zwischen EPZ und NATO bzw. WEU hergestellt wird.

Daraus ergibt sich zweierlei :

- Titel III steht nur einer engeren Zusammenarbeit *im Rahmen der WEU und des Atlantischen Bündnisses* nicht entgegen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Vertragsparteien allein untereinander oder einzig zusätzlich mit europäischen Part-

<sup>289</sup> vgl. oben, S. 50 f.

<sup>290</sup> vgl. Ifestos II, a.a.O. (Anm. 53), S. 58

<sup>291</sup> vgl. Jannuzzi, EPZ, a.a.O. (Anm. 66), S. 17. Damit wird eine Art 'Arbeitsteilung' zwischen NATO und WEU einerseits, EPZ andererseits nahegelegt, die das atlantische Bündnis und die WEU mehr und mehr zu Gremien für ( unangenehme ) militärische Fragen macht, während die EPZ sich primär mit den ( angenehmen ) kooperativen Elementen des Ost-West-Verhältnisses beschäftigt. Dies und die zunehmenden Schwierigkeiten, einen Bündniskonsens in spezifischen Fragen zu erzeugen, könnte einen Prozeß der Delegitimierung der NATO in Gang setzen, ohne daß die Mitglieder der EPZ bzw. die Westeuropäer allgemein Vorbereitungen dafür getroffen haben, ohne - oder mit einem strukturell veränderten - Bündnis auszukommen ; vgl. Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 260; Rummel, a.a.O. (Anm. 70), S. 58; Schmidt, Peter : Westeuropas Sicherheitspolitik, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 253 ff. (257 f.)

<sup>292</sup> vgl. Neville-Jones, Zukunft, a.a.O. (Anm. 186), S. 23; Rummel, a.a.O. (Anm. 70), S. 100; Tsakaloyannis, Institutions, a.a.O. (Anm. 100), S. 201 f.

nern außerhalb des Rahmens der WEU <sup>293</sup> in einem anderen institutionalisierten Rahmen ist daher mit den Verpflichtungen, die die Vertragsparteien durch Titel III der EEA eingegangen sind, nicht vereinbar <sup>294</sup>. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung der USA als Sicherheitspartner scheinen die Vertragsparteien hinsichtlich einer andersartigen Gestaltung der transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft vorsichtiger gewesen zu sein und haben nicht den juristischen Terminus *technicus* NATO <sup>295</sup>, sondern den politischen Begriff des "Atlantischen Bündnisses" verwandt. Daher wäre mit Titel III auch die engere Zusammenarbeit zwischen einzelnen Vertragsparteien und den nordamerikanischen Partnern USA und Kanada in einem anderen Rahmen als der NATO vereinbar. Zulässig bleibt danach auch weiterhin eine engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten, sofern diese Zusammenarbeit nicht institutionell organisiert ist <sup>296</sup>. Ebenso zulässig bleibt - da es sich um eine Zusammenarbeit *im Rahmen* der NATO handelt - die Kooperation von Mitgliedstaaten der EG/EPZ zum einen innerhalb der sogenannten EUROGROUP, d.h. der Europäischen Gruppe in der NATO, in der sich die Verteidigungsminister der an der militärischen Integration der NATO teilnehmenden europäischen NATO-Staaten treffen, zum anderen innerhalb der *Independent European Programme Group* (IEPG), die neben den EUROGROUP-Mitgliedern auch Frankreich umfaßt, sich aber im Gegensatz zur EUROGROUP ( in der sich die Minister mit allgemeinen verteidigungspolitischen Fragen beschäftigen ) nur

<sup>293</sup> zur reaktivierten WEU vgl. z.B. Burrows/Edwards, a.a.O. (Anm. 116), S. 41 ff.; Cahen, Alfred : La defense europeenne : perspectives nouvelles ouvertes par la reactivation de l'Union de l'Europe occidentale, *Annuaire Européen / European Yearbook* 33 (1985), S. 15 ff.; Poos, Jacques F. : Die Aussichten für die Westeuropäische Union, NATO-BRIEF 4/1987, S. 18 ff.; Schmidt, Peter : Die WEU - Eine Union ohne Perspektive ?, *Außenpolitik* 1986, S. 384 ff. ( hinfort : Schmidt, WEU ) sowie die Beiträge von Cahen, Caro, Fischbach und van Eekelen in : Tsakaloyannis, Panos (ed.) : *Western European Security in a Changing World: From the Reactivation of the WEU to the Single European Act*, Maastricht 1988, S. 17 ff.

<sup>294</sup> a.A. Robinson, a.a.O. (Anm. 18), S. 101 : Art. 30 Abs. 6 errichte keinerlei Schranke für andere Staaten, in anderen Rahmen als der EPZ mit einzelnen - oder allen - Mitgliedern der EPZ eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zu begründen.

<sup>295</sup> zur NATO vgl. z.B. Burrows/Edwards, a.a.O. (Anm. 116), S. 38 ff.; Ignarski, Jonathan S. : *North Atlantic Treaty Organization*, in : EPIL, Bd. 6, Amsterdam-New York-Oxford 1983, S. 264 ff.; Ipsen, Knut : *Rechtsgrundlagen und Institutionalisierung der atlantisch-westeuropäischen Verteidigung*, Kiel 1966; ders. : *Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantikvertrages*, in : Schwarz, Klaus-Dieter : *Sicherheitspolitik*, 2. Aufl. 1977, S. 303 ff.

<sup>296</sup> vgl. hierzu z.B. Kaiser, Karl / Lellouche, Pierre (Hg.) : *Deutsch-Französische Sicherheitspolitik. Auf dem Weg zur Gemeinsamkeit ?*, Bonn 1986; Kaiser, Karl / Roper, John : *Die Stille Allianz. Deutsch-Britische Sicherheitskooperation*, Bonn 1987

mit dem Thema "Rüstungszusammenarbeit" beschäftigt <sup>297</sup>. Schließlich wird durch Art. 30 Abs. 6 EEA auch nicht die Zusammenarbeit im Rahmen der Conference of National Armament Directors (CNAD) - einer Zusammenkunft der nationalen Rüstungsdirektoren aller NATO-Mitglieder mit dem Ziel, die Zusammenarbeit bei der Rüstungsplanung und -produktion zu verbessern - oder anderer Ausschüsse der NATO bzw. WEU berührt <sup>298</sup>.

- Fraglich erscheint, ob eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit im Rahmen von WEU und Atlantischem Bündnis auch dann noch zulässig wäre, wenn alle Vertragsparteien einer dieser Organisationen kollektiver Verteidigung angehören. Der Wortlaut der Vorschrift des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA scheint dem zu widersprechen : dort wird auf "einige" Hohe Vertragsparteien abgehoben. Auf den Fall einer Zusammenarbeit aller Vertragsparteien in diesen Foren ist die Regelung somit offenkundig nicht zugeschnitten. Doch kann hieraus keine Rechtswirkung dergestalt abgeleitet werden, daß im letztgenannten Fall die sicherheitspolitischen Foren WEU und Atlantische Allianz gegenüber dem Forum EPZ zurückzutreten haben. Dies ist ganz offenkundig zumindest was das Forum Atlantische Allianz betrifft nicht vom Willen aller Vertragsparteien umfasst und würde im übrigen zu dem absurden Ergebnis führen, daß ein Staat, der sich bisher geweigert hatte, Mitglied der Atlantischen Allianz zu werden, durch seinen Beitritt diese Allianz zumindest ihrer politischen Handlungsfähigkeit berauben würde. Gleiches gilt auch für die WEU, wenn auch hier nicht das politisch bedeutsame Moment der Gefahr einer Abkopplung der USA von Europa in Fragen der Verteidigung eine Rolle spielt. Indessen spricht im Fall der WEU eine politische Vermutung dafür, daß im Falle der Mitgliedschaft sämtlicher Teilnehmer der EPZ in der WEU diese allmählich zulasten des weiterreichenden Integrationskörpers EG/EPZ an Bedeutung verlieren würde, wurde sie doch ohnehin seit 1982 v.a. wegen des damaligen Scheiterns der Bemühungen um eine engere

<sup>297</sup> vgl. Bingel, Ralf : Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als erster Schritt zur Herausbildung einer europäischen Sicherheitspolitik, in : Seidelmann, Reimund (Hg.) : Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1989, S. 273 ff. (276 f.) ( hinfort : Bingel ); Burrows/Edwards, a.a.O. (Anm. 116), S. 44 ff.; Schmidt, WEU, a.a.O. (Anm. 293), S. 391 f.

<sup>298</sup> vgl. zu dieser Zusammenarbeit z.B. Mahncke, Dieter, Verteidigung in Europa: Was spricht für eine europäische Sicherheitspolitik ?, Politische Studien 37 (1986), S. 423 ff. (426 f.) ( hinfort : Mahncke ); Das atlantische Bündnis - Tatsachen und Dokumente, 6. Aufl., Brüssel 1982, S. 104 ff.

sicherheitspolitische Zusammenarbeit aller EPZ-Teilnehmer und deshalb reaktiviert, weil der WEU mit Dänemark, Griechenland und Irland die Staaten der EG nicht angehören, die bisher den stärksten Widerstand gegen eine Ausweitung der sicherheitspolitischen Themenpalette innerhalb der EPZ geleistet haben <sup>299</sup>.

Aus Art. 30 Abs. 6 (c) folgt demgegenüber nicht, daß eine militärische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten *im Rahmen der EPZ* beim gegenwärtigen Stand ihrer Regelung durch die EEA unzulässig ist <sup>300</sup> : zwar wird die WEU als das europäische Forum für eine umfassendere sicherheits- und verteidigungspolitische Abstimmung innerhalb des weiteren Bezugsrahmens der NATO hervorgehoben, indessen bleibt dieses Plädoyer für die WEU bereits offener, als es im deutsch-französischen Entwurf formuliert ist, da es Entwicklungsmöglichkeiten im Zwölfer-Kreis insbesondere vor dem Hintergrund der Revisionsklausel des Art. 30 Abs. 12 EEA von vornherein nicht ausschließt <sup>301</sup>. Sofern sich die Vertragsparteien der EEA vor deren Revision über verteidigungspolitische Themen i.e.S. abstimmen - ein Verhalten, daß in Anbetracht der bisherigen und ( im Hinblick auf die Reaktion auf das Urteil des irischen Verfassungsgerichtshofs ) auch künftigen außenpolitischen Selbsteinschätzung Irlands in absehbarer Zukunft praktisch ausgeschlossen erscheint - so geschähe dies zwar nicht aufgrund von EPZ-Verpflichtungen. Andererseits steht die Formalisierung der EPZ in der EEA einer solchen Abstimmung auch vor der Revision des Titels III der EEA nicht entgegen. Gegen ein solches Vorgehen könnte zwar eingewendet werden, daß es der Rechtssicherheit, die durch die Formalisierung des EPZ-Verfahrens in der EEA erreicht werden sollte, Abbruch tut - einer Rechtssicherheit, der gerade auch das zeitlich absehbare, ausdrücklich in Art. 30 Abs. 12 EEA vorgesehene Revisionsverfahren dienen sollte. Indessen würde eine solche Interpretation übersehen, daß sie ein hohes Maß an Souveränitätsbeschränkung für die Mitgliedstaaten der EPZ mit sich bringen würde, wie sie von diesen bei der Verabschiedung des Titels III der EEA weder bezweckt noch bewirkt wurde.

<sup>299</sup> vgl. oben, S. 32 ff. sowie - insbesondere zu weiteren französischen Motiven - z.B. Jeutter, Peter : Kommt die Europäisierung der Verteidigung Europas ?, EGNagazin, Dezember 194, S. 4 ff. (5 f.)

<sup>300</sup> so aber Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 212; Pedersen, a.a.O. (Anm. 34), S. 192

<sup>301</sup> vgl. Hrbek/Läufner, a.a.O. (Anm. 256), S. 179; Regelsberger 1985, a.a.O. (Anm. 193), S. 245



### 1.3.3.2. Die Bedeutung von Art. 30 Abs. 7 (b) EEA für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit in WEU und NATO

Zu den internationalen Institutionen, bei denen nicht alle Hohen Vertragsparteien vertreten sind, und in denen diejenigen Vertragsparteien, die dort vertreten sind, gemäß Art. 30 Abs. 7 (b) EEA <sup>302</sup> "in vollem Umfang die im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit vereinbarten Standpunkte" berücksichtigen, gehören auch die NATO und die WEU. Für diese kann Art. 30 Abs. 7 (b) EEA nicht bereits deshalb keine Anwendung finden, weil gemeinsame Standpunkte, die im Rahmen von NATO und WEU vertreten werden könnten, außerhalb des Bereichs liegen, hinsichtlich dessen in Fragen der Sicherheit solche gemäß Art. 30 Abs. 6 (a) EEA innerhalb der EPZ entwickelt werden können : denn es handelt sich weder bei der NATO noch bei der WEU um Institutionen, die sich ausschließlich mit militärischen Aspekten der Sicherheit beschäftigen. Vielmehr obliegt es den Mitgliedstaaten, die zugleich der NATO bzw. WEU angehören, der sich aus Art. 30 Abs. 7 (b) EEA ergebenden Verpflichtung hinsichtlich der gemäß Art. 30 Abs. 6 (a) EEA koordinierten Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit nachzukommen. Indessen obliegt ihnen nicht auch noch zusätzlich, innerhalb der EPZ auf die Erarbeitung eines koordinierten Standpunktes hinzuwirken, bevor sie in der NATO bzw. WEU zu einer bestimmten Frage, die politische oder wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit berührt, Stellung nehmen : denn eine solche Pflicht würde letztlich den Nichtmitgliedern von WEU und NATO eine - wenn auch gegebenenfalls nur zeitlich befristete - Sperrmöglichkeit einräumen, die die durch Art. 30 Abs. 6 (c) EEA gebilligte engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit in diesen beiden Institutionen ernsthaft beeinträchtigen könnte <sup>303</sup>.

<sup>302</sup> Die in Art. 30 Abs. 7 (a) EEA vorgesehene Hinarbeit auf die Annahme gemeinsamer Standpunkte in internationalen Institutionen und auf internationalen Konferenzen trägt dem Erfahrungssatz Rechnung, daß Staaten, die als geschlossene Gruppe auftreten, in der multilateralen Diplomatie als Gesprächspartner aufgewertet werden; vgl. Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 258; Kramer/Rummel, a.a.O. (Anm. 255), S. 23; Pardalis, a.a.O. (Anm. 69), S. 277 f..

<sup>303</sup> zum insoweit nicht eindeutigen Wortlaut des Art. 30 Abs. 7 (b) EEA vgl. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 213

#### 1.4. Kritische Würdigung von Art. 30 EEA unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitisch relevanten Passagen

Insgesamt läßt eine Analyse des Vertrages kaum Verbesserungen erkennen, die eine vertragliche Festlegung sinnvoll erscheinen lassen würden : sieht man die Schwächen der EPZ in den Defiziten bei der konzeptionellen Entwicklung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in der häufig mangelnden Kohärenz und Solidarität zwischen nationalen und gemeinsamen Positionen sowie in den regelmäßig feststellbaren Verzögerungen, zügig und angemessen auf internationale Entwicklungen zu reagieren, so reichern die einzelnen Bestimmungen der EEA das Instrumentarium und die Verfahren der EPZ nicht so wesentlich an, daß die Zwölf ihre Schwächen grundsätzlich durch diese Zusätze überwinden könnten. Dies gilt in besonderem Maße für die Regelungen des Art. 30 Abs. 6 EEA, bei denen sich die Vertragsparteien inhaltlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner geeinigt haben, der gegenüber dem bereits durch die von Art. 1 Abs. 1 EEA in bezug genommenen Dokumenten erreichten Entwicklungsstand keinen Fortschritt bringt. Ergänzungen bei den Verpflichtungserklärungen der Regierungen - teilweise so zurückhaltend formuliert, daß betroffene Regierungen problemlos Ausweichklauseln ( z.B. "so weit möglich" ) geltend machen können -, Klarstellungen im Verfahren und geringfügig verbesserte administrative Grundlagen stellen bloß evolutionäre Fortschreibungen der in diesen EPZ-Berichten sowie der Feierlichen Stuttgarter Erklärung festgelegten Vereinbarungen dar. Auch was die EPZ anbetrifft, stellt die EEA keinen Neuanfang dar, sondern spiegelt vielmehr letztlich die bisherige Praxis der Gemeinschaftsentwicklung wider : unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten Pakete zu schnüren, also kleinste Schritte zu gehen, weil nicht mehr möglich ist, jedenfalls nicht im Kreis aller Mitgliedstaaten. Dabei besteht das Paket im Rahmen des Art. 30 Abs. 6 EEA darin, daß die Mitarbeit bei der Koordinierung der Standpunkte zu militärischen Aspekten der Sicherheit einerseits nicht zur *conditio sine qua non* einer weiteren Teilnahmemöglichkeit am europäischen Integrationsprozeß gemacht wurde, während dieser Mitarbeit außerhalb des Rahmens von EG und EPZ andererseits aber auch keine Hemmnisse entgegengestellt werden. Letztlich wurde dadurch der Gedanke einer "abgestuften Integration", eines sich mit "unterschiedlichen Geschwindigkeiten" einigenden Europas für den Bereich der äußeren Si-

cherheit der EEA-Gemeinschaft fixiert <sup>304</sup>. Der Status quo wurde damit auch für den Bereich der EPZ fortgeschrieben und - durch die vertragliche Formalisierung der EPZ - weiterentwickelt, ohne eine neue Stufe zu erreichen <sup>305</sup> :

Außenpolitik und Diplomatie als Instrumente des traditionellen Konzepts des Nationalstaates werden weiterhin weiterhin als eine "domaine réservé" des Nationalstaates betrachtet <sup>306</sup>.

Wenn die EPZ bisher insbesondere wegen ihrer pragmatischen, evolutionären und flexiblen Anlage positiv bewertet wurde, so kann der Vertrag gerade diesen Charakter aushöhlen, ohne eine neue Form zu etablieren. Nur wenn die Annahme erlaubt ist, daß der Vertrag den Verhaltenskodex im Sinn eines höheren Grads an Eigenbindung verbessert, wird er die in ihn gesetzten Erwartungen zu erfüllen vermögen <sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> vgl. Mahncke, a.a.O. (Anm. 298), S. 424

<sup>305</sup> vgl. Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 186, 188

<sup>306</sup> von der Gablentz, a.a.O. (Anm. 81), S. 692

<sup>307</sup> Wessels, EEA I, a.a.O. (Anm. 15), S. 72; ders., EEA II, a.a.O. (Anm. 147), S. 129

## 2. DIE DISKUSSION UM DIE VEREINBARKEIT DER "NEUTRALITÄT" IRLANDS MIT DEN PFLICHTEN AUS DER EEA

### 2.1. Die irische "Neutralität"

#### 2.1.1. Das Fehlen einer staats- oder völkerrechtlichen Verankerung der irischen "Neutralität"

Charakteristisch für den irischen "Neutralitätsstatus" bis zur Entscheidung des irischen Verfassungsgerichts im Fall Crotty ist, daß er in keiner staats- oder völkerrechtlichen Urkunde verankert ist - ja, daß es sogar höchst zweifelhaft ist, ob man überhaupt von einer über eine bloße politische Haltung hinausgehenden, rechtlichen Neutralität der Republik Irland sprechen kann und ob die Neutralität im Falle Irlands mithin mehr darstellt als die Politik eines Landes, das beansprucht, eine solche Politik der Neutralität zu führen <sup>308</sup>.

Vor dem Hintergrund des Fehlens einer ausdrücklichen staats- bzw. völkerrechtlichen Verankerung der irischen "Neutralität" - eine Sachlage, die sich deutlich von der verfassungs- und völkerrechtlichen Verankerung der Neutralität in Österreich unterscheidet <sup>309</sup> - läßt sich die Frage stellen, inwiefern überhaupt neutralitätsbezogene Darlegungen in Irland für Österreich von Bedeutung sein können : Pechstein geht denn auch offenbar von der Untauglichkeit einer Prüfung des irischen Verhaltens in Bezug auf die Bemühungen um Wahrung der eigenen Neutralität für die Frage der Zulässigkeit eines EG- bzw. EPZ-Beitritts Österreichs aus. Pechstein verkennt dabei aber, daß - auch wenn es sich bei der irischen Neutralität nur um eine faktisch-politische Neutralität handelt, die von Irland jederzeit einseitig aufgegeben werden könnte <sup>310</sup> und die Verpflichtungen aus der völkerrechtlichen Neutralität Österreichs dessen

<sup>308</sup> vgl. z.B. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 6; Temple Lang, Draft Treaty, a.a.O. (Anm. 94), 249, 253 ff.; Miller, Gary T. : Rechtsprobleme der Mitgliedschaft Irlands in der Europäischen Gemeinschaft, Saarbrücken 1986, S. 20 ( hinfort : Miller ); O'Connor, John : L'acte unique européen et la cour suprême irlandaise (L'affaire Crotty), AFDI 33 (1987), S. 762 ff. (773) ( hinfort : O'Connor )

<sup>309</sup> vgl. dazu unten S. 136 ff.; zur nunmehrigen Verankerung der irischen Neutralität in einer völkerrechtlich relevanten Urkunde vgl unten S. 124 f.

<sup>310</sup> vgl. zu Gründen, die für bzw. gegen eine solche Aufgabe sprechen Temple Lang, Proposed Treaty, a.a.O. (Anm. 111), S. 157 ff.

Handlungsspielraum erheblich mehr einengen können als das formelle Bemühen um Bündnisfreiheit <sup>311</sup> - "erst-recht"-Schlüsse im Hinblick auf das erforderliche österreichische Verhalten möglich sind <sup>312</sup>.

Im Hinblick auf das Fehlen einer Kodifikation des Neutralitätsverständnisses Irlands kann aber nur ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung der irischen Neutralitätsordnung das für einen Vergleich mit der österreichischen Situation und für das Aufhellen der verdeckten Argumentationsebene des irischen Verfassungsgerichtshofes im Fall Crotty erforderliche Fundament liefern : nur ein solcher Überblick erlaubt eine umfassende Analyse des Urteils des irischen Verfassungsgerichtshofs zur EEA, soweit dieser sich einer historischen bzw. teleologischen Interpretationsmethode bei der Auslegung der irischen Verfassung bedient.

## 2.1.2. Die historische Entwicklung des irischen "Neutralitätsstatus"

### 2.1.2.1. Grundlagen des irischen Neutralitätsverständnisses und der irischen Neutralität im II. Weltkrieg

Der Gedanke der Neutralität Irlands tauchte parallel zu dem Unabhängigkeitskampf um die Jahrhundertwende auf <sup>313</sup>. Nachdem der Vorschlag einer irischen Neutralität bereits zu Beginn der 20-er Jahre bei den anglo-irischen Vertragsverhandlungen über die Unabhängigkeit Irlands eine gewisse Rolle gespielt hatte <sup>314</sup>, ließ eine Reihe von Entwicklungen in den dreißiger Jahren eine irische Neutralität wieder zur aktuellen Fragestellung werden:

- Erstens verlor die Mitgliedschaft Irlands im Commonwealth an Bedeutung für die Gestaltung einer unabhängigen irischen

<sup>311</sup> vgl. Dolzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 8

<sup>312</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 63 f., 73 f.

<sup>313</sup> vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 10 ff.; Salmon, Trevor C. : *Neutrality and the Irish Republic: Myth or Reality ?*, *The Round Table* (1984), 290 (205-215) (206) (hinfort : Salmon, *Neutrality*)

<sup>314</sup> Der Vorschlag der irischen Verhandlungsdelegation 1921 lautete : "Ireland accepts and the British Commonwealth guarantees the perpetual neutrality of Ireland and the integrity and inviolability of Irish territory" ( zitiert bei Salmon, *Neutrality*, a.a.O. (Anm. 313), S. 206 ); vgl. ferner Keatinge, Patrick : *A Place Among The Nations. Issues of Irish Foreign Policy*, S. 56 f. ( hinfort : Keatinge, *Place* ); Miller, a.a.O. (Anm. 308), S. 3; zur verfassungsrechtlichen Entwicklung Irlands im Hinblick auf dessen außenpolitisches Verständnis vgl. Bromage, Arthur W. : *Constitutional Developments in Saorstát Eireann and the Constitution of Eire: I, External Affairs*, *American Political Science Review* 31 (1937), S. 842 ff.

Außenpolitik: denn das Westminster-Statut von 1931 räumte den Dominions, d.h. auch Irland, Freiheit in der Außenpolitik ein. Damit gewann die irische Regierung zugleich das Mindestmaß an Glaubwürdigkeit, die sie benötigte, um gegebenenfalls in einem neuen Krieg in Europa eine Politik der Neutralität verfolgen zu können <sup>315</sup>.

- Zweitens wurde die Schwäche des kollektiven Sicherheitssystems des Völkerbundes immer offenkundiger. Der kritische Test bezüglich der Funktionsfähigkeit dieses Systems war dabei die Reaktion auf die italienische Invasion in Äthiopien 1935 : die irische Regierung akzeptierte zwar die Verpflichtung, wirtschaftliche Sanktionen gegen Italien zu verhängen und schien auch bereit, sich an möglichen militärischen Sanktionen auf entsprechende Aufforderung hin zu beteiligen. Doch ließ das Scheitern der Sanktionspolitik des Völkerbundes bereits vor Ergreifen militärischer Maßnahmen das Vertrauen Irlands in die kollektive Sicherheit sinken; viele Iren kamen vor diesem Hintergrund zu der Überzeugung, daß es im Interesse eines kleinen Staates lag, nicht als Werkzeug einer Großmacht in einen Konflikt herangezogen zu werden <sup>316</sup>.

- Drittens schließlich trat mit Eamon de Valera 1932 ein Politiker an die Regierungsspitze, der nicht nur für einen Abbau des verpönten "Dominion-Status" des "irischen Freistaats" in Richtung auf eine absolute Unabhängigkeit, sondern parallel dazu auch prononciert für eine irische Neutralität eintrat <sup>317</sup>.

Ausgangspunkt auch der neutralitätspolitischen Vorstellungen des neuen irischen Premierministers war das Bemühen, durch ein solches besonderes außenpolitisches Institut wie das der Neutralität deutlich zu machen, daß man sich in seiner neu gewonnenen Souveränität keinesfalls - über die weiterhin bestehende enge wirtschaftliche Verflechtung mit

<sup>315</sup> Auch die fünf Häfen, die die Briten entsprechend dem anglo-irischen Vertrag vom 6. Dezember 1921, der zusammen mit dem Government of Ireland Act zum Ausscheiden des südlichen Teils der irischen Insel aus dem Vereinigten Königreich führte, zunächst weiter kontrolliert hatten, wurden 1938 irischer Kontrolle überstellt; vgl. Keatinge, Place, a.a.O. (Anm. 314), S. 56, 70, 88; ders., Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 16; MacSweeney, Gerard M.M. : Irish Neutrality and International Law, Irish Law Times and Solicitors Journal 2 (1984), 143 (144).

<sup>316</sup> vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 15; zur neutralitätsrechtlichen Problematik der ursprünglichen irischen Sanktionsbereitschaft vgl. MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 144 f.

<sup>317</sup> vgl. Miller, a.a.O. (Anm. 308), S. 4

dem Vereinigten Königreich hinaus - in eine Abhängigkeit von diesem begeben wollte <sup>318</sup>.

Zwar betonte auch de Valera in seinen öffentlichen Äußerungen die Souveränität, nicht die Neutralität Irlands; dies war aber im irischen Kontext dadurch zu erklären, daß die Verpflichtung gegenüber letzterer im wesentlichen eine Nebenwirkung des Strebens nach ersterer war. Neutralität war zu diesem Zeitpunkt kein Ziel an sich, sondern ein Mittel zum Zweck der Erreichung der Souveränität - einer Souveränität, die sich insbesondere in Form einer unabhängigen Außenpolitik ausdrücken sollte - unabhängig namentlich von britischer Politik <sup>319</sup>.

Mit der Zuspitzung des europäischen Konflikts im Jahr 1939 wurde das Bekenntnis zur Neutralität daher in Konsequenz der aufgezeigten Entwicklung immer stärker: "Neutralität war letztlich nicht nur die instinktive Reaktion einer unbedeutenden Macht, um sich aus den Streitigkeiten der Großmächte herauszuhalten, sie war das äußere und sichtbare Zeichen absoluter Souveränität. Frei zu sein, zwischen Frieden und Krieg zu wählen, war das Merkmal der Unabhängigkeit; frei zu sein, zwischen Frieden und einem britischen Krieg zu wählen, demonstrierte aller Welt, wie vollständig diese Unabhängigkeit wirklich war"<sup>320</sup>.

#### 2.1.2.2. Die Neutralität Irlands im II. Weltkrieg

Irland gehörte daher im II. Weltkrieg - neben Portugal, Spanien, der Schweiz, Schweden und der Türkei - zu den Staaten in Europa, die sich neutral verhielten - wenn diese Neutralität auch eine Unterstützung der politischen Ziele, für die die Alliierten - insbesondere auch Großbritannien - kämpften, nicht ausschloß <sup>321</sup>. Daß die irische Neutralität während des gesamten II. Weltkrieges unverletzt blieb, ver-

<sup>318</sup> vgl. Salmon, Trevor C. : Die Neutralität Irlands - Eine politische Entwicklung ? , NATO-BRIEF 32 (1984) 1, S. 29 - 34 (29) ( hinfort : Salmon, Neutralität )

<sup>319</sup> vgl. Fanning, Ronan : Irish Neutrality - An Historical Review, Irish Studies in International Affairs, Dublin, Vo. 1 No. 3 (1982), S. 27 - 38 (30) ( hinfort : Fanning ) ; Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 18

<sup>320</sup> Lyons, F.S.L. : Ireland Since the Famine, London 1973, S. 554; zur irischen Neutralität im II. Weltkrieg vgl. z.B. Berardis, Vincenzo, : Neutralita e indipendenza dell'Eire, Rcm 1950, S. 95 ff.; Donaldson, Alfred Gaston : Some Comparative Aspects of Irish Law, London 1957, S. 100; Wilson, Robert R. : Neutrality of Eire, AJIL 34 (1940), S. 125 ff.; ders. : Questions Relating to Irish Neutrality, AJIL 36 (1942), S. 288 ff.

<sup>321</sup> Premierminister de Valera sprach am 14. Dezember 1941 öffentlich davon, 'friendly neutral' zu sein ( vgl. Salmon, Neutrality, a.a.O. (Anm. 313), S. 209 ) ; bzgl. irischer Hilfsmaßnahmen für die Alliierten vgl. z.B. Smyllie, R.M. : Unneutral Neutral Eire, FA 24 (1945/46) S. 317 ff. (319 ff.) ( hinfort : Smyllie )

dankte Irland letztlich weniger eigenen Anstrengungen als einigen ihm günstigen strategischen Überlegungen der Kriegsteilnehmer <sup>322</sup>. Unabhängig davon erhob der Erfolg der Beibehaltung der Neutralität während der gesamten Kriegsdauer - in Verbindung mit der historischen, gefühlsmäßigen irischen Neigung zur Neutralität - die Neutralität über die Sphäre normaler politischer Diskussion; sie erreichte - auch wenn sie nicht in der Verfassung verankert wurde - einen fast sakrosankten Status in der politischen Kultur der Inselrepublik <sup>323</sup>.

### 2.1.2.3. Die irische "Neutralität" und die Diskussion um einen NATO-Beitritt Irlands

Nach dem II. Weltkrieg trat Irland dann keiner der neu errichteten Verteidigungsallianzen bei - weder der Westeuropäischen Union noch der NATO. Grund hierfür war aber wiederum nicht ein Neutralitätsverständnis traditioneller Art auf Seiten Irlands, sondern vielmehr der Umstand, daß in beiden Allianzen eine gegenseitige Beistandspflicht für den Fall des Angriffs auf das Territorium eines der Allianzpartner vorgesehen ist <sup>324</sup> - ein Umstand, der nach irischer Auffassung geeignet war, einen Widerspruch zwischen dem - verfassungsrechtlich verankerten <sup>325</sup> - Anspruch Irlands auch auf den Norden der Insel einerseits und seinen etwaigen Verpflichtungen aus dem NATO - bzw. WEU - Vertrag

<sup>322</sup> vgl. z.B. Carter, Carolle J. : Ireland : America's Neutral Ally, 1939 - 1941, Eire-Ireland (St.Paul,Minn.) 12:2 (1977), S. 5 ff.; Fanning, a.a.O. (Anm. 319), S. 31; Keatinge, Place, a.a.O. (Anm. 314), S. 71 f.; Smyllie, R.M., a.a.O. (Anm. 321), S. 317 ff.; zu die irische Neutralität begünstigenden Faktoren vgl. auch Kover, J.F. : Drei Stufen der Neutralität in Europa, Aussenpolitik 1954, S. 309 ff. (312) (hinfort : Kover)

<sup>323</sup> vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 19 f.; Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 207; zu einem vergleichbaren Problem der Mystifikation der Neutralität, bei der sich die Neutralität kaum von den bedeutungsschweren, geschichtlich beladenen Begriffen der Souveränität und der Unabhängigkeit trennen läßt vgl. Wildhaber, Luzius : Das Schweizer Nein zu einer Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen, EA 41 (1986), S. 461 ff. (466).

<sup>324</sup> vgl. Art. 5 NATO-Vertrag; Art. V WEU - Vertrag; Hakovirta, Hako : East-West Conflict and European Neutrality, Oxford 1988, S. 104 (hinfort : Hakovirta). Dieses irische Mißtrauen wurde durch den Bezug auf die "territoriale Integrität" der Unterzeichnerstaaten in Art. 4 des vorgesehenen NATO-Vertrages verstärkt, den Irland als 'Anerkennung der britischen Gebietsansprüche in Irland' interpretierte (vgl. Salmon, Neutrality, a.a.O. (Anm. 313), S. 207)

<sup>325</sup> vgl. die Präambel der - heute noch geltenden - irischen Verfassung von 1937, die vom Ziel spricht, daß "die Einheit unseres Landes wiederhergestellt ... werde" sowie deren Art. 2, der feststellt, daß "(d)as Staatsgebiet ... aus der gesamten Insel Irland ... (bestehe), und Art. 3, der auf die "Wiedervereinigung des Staatsgebietes" Bezug nimmt (zitiert nach : Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, Textausgabe mit einer Einführung und einem Sachverzeichnis von Adolf Kimmel, München 1987, S. 170 ff.)



andererseits zu begründen <sup>326</sup>. Im Zusammenhang damit wandte sich Irland auch gegen den Begriff der "territorialen Integrität" - einen Begriff, der sowohl im vorgeschlagenen NATO-Vertrag als auch - und dies machte ihn für die irische Regierung problematisch - in der "Irland-Vorlage" erschien, die im Februar 1949 im britischen Unterhaus eingebracht wurde und die bekräftigte, daß Nordirland Teil des Vereinigten Königreiches sei <sup>327</sup>.

In dem aide-mémoire, mit dem die irische Regierung am 8. Februar 1949 auf die informelle Einladung zum Beitritt zu der geplanten atlantischen Verteidigungsgemeinschaft reagierte, betonte sie daher zwar einerseits ihr Übereinstimmen mit dem allgemeinen Ziel des vorgeschlagenen NATO-Vertrages, fuhr dann aber fort:

" Was jedoch militärische Maßnahmen betrifft, sieht sich Irland vom strategischen und politischen Standpunkt aus aufgrund des Umstandes, daß sechs seiner nordöstlichen Provinzen gegen den Willen der überwältigenden Mehrheit der irischen Bevölkerung durch britische Truppen besetzt sind, beträchtlichen Schwierigkeiten gegenüber".

Nachdem es die fortdauernde Teilung der Insel als 'eine Verletzung der territorialen Integrität Irlands und als eine Mißachtung des grundlegenden demokratischen Rechts nationaler Selbstbestimmung' charakterisiert hatte, lieferte das aide-mémoire die definitive Antwort der Regierung auf das Beitrittsangebot :

" ... jede militärische Allianz oder Verpflichtung unter Ein-schluß militärischen Vorgehens zusammen mit dem Staat, der für die unnatürliche Teilung Irlands verantwortlich ist, einen Teil unseres Landes mit seinen Streitkräften besetzt hält und der undemokratische Organe in der nordöstlichen Ecke Irlands unterstützt, wäre dem irischen Volk völlig zuwider und für es unannehmbar. Keine irische Regierung, welche politische Ansichten sie auch vertritt, könnte mit Britannien an einer Militärallianz teilnehmen, während diese Situation anhält, ohne das nationale Empfinden der irischen Bevölkerung zu verletzen. Wenn sie es täte, würde sie das Risiko eingehen, sich - im Falle einer Krise - der Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkrieges in ihrem eigenen Hoheitsgebiet gegenüber-zusehen <sup>328</sup>".

<sup>326</sup> vgl. z.B. Mayrzedt, Hans : Ist Irlands Beitritt zur EWG ein Vorbild für die anderen europäischen Neutralen ? , Aussenwirtschaft ( Zürich u. St. Gallen ) 27 (1972), S. 66 ff. (68) ( hinfort : Mayrzedt )

<sup>327</sup> vgl. Salmon, Neutralität, a.a.O. (Anm. 318), S. 31

<sup>328</sup> zitiert nach Fanning, a.a.O. (Anm. 319), S. 34 und Maher, D.J. : The Tortuous Path. The Course of Ireland's Entry Into the EEC 1948-73, Dublin 1986, S. 17 (hinfort : Maher) ("In the matter of military measures, however, Ireland is faced with grave difficulties, from the strategic and political points of view, by reason of the fact that six of her north-eastern countries are occupied by British forces against the will of the overwhel-

In einem weiteren aide-mémoire vom 25. Mai 1949 hoben die Iren insbesondere auf den Begriff der "territorialen Integrität" ab; sie witterten in der parallelen Verwendung dieser Formulierung im vorgesehenen NATO-Vertrag wie in der britischen "Irland-Vorlage" einen britischen Versuch, "die sechs nordöstlichen Grafschaften" in die Verpflichtungen des NATO-Vertrages einzubeziehen. Damit, so betonte das aide-mémoire, "liegt jetzt auf der Hand, daß Irland durch einen Beitritt zum Vertrag in die Lage gebracht würde, die territorialen Ansprüche Großbritanniens in Irland anzuerkennen". Das territoriale Problem aber - die "Teilung" - sei - auch dies betonte das aide-mémoire - "das einzige Hindernis" für eine Beteiligung Irlands am Atlantischen Bündnis <sup>329</sup>.

Der mehr pragmatische Aspekt der irischen Neutralitätstradition zeigte sich z.B. auch 1950 in der Bereitschaft des damaligen irischen Premierministers Seán MacBride, eine Unterstützung aller Parteien für einen bilateralen Verteidigungsvertrag zwischen den USA und Irland zu suchen <sup>330</sup>. Wie bereits bei der innenpolitischen Diskussion um einen möglichen NATO-Beitritt Irlands wurde dabei offenkundig, daß die irische Neutralität als "Tauschmünze" verstanden wurde, um die Freigabe von Ulster durch Großbritannien zu erhandeln <sup>331</sup>.

---

ming majority of the Irish people. ... any military alliance with, or commitment involving military action jointly with, the State that is responsible for the unnatural division of Ireland, which occupies a portion of our country with its armed forces and which supports undemocratic institutions in the north-eastern corner of Ireland, would be entirely repugnant and unacceptable to the Irish people. No Irish Government, whatever its political views, could participate with Britain in a military alliance while this situation continues, without running counter to the national sentiment of the Irish people. If it did, it would run the risk of having to face, in the event of a crisis, the likelihood of civil conflict within its own jurisdiction."

<sup>329</sup> zitiert nach Salmon, Neutralität, a.a.O. (Anm. 318), S. 31 f. Unbeachtet blieb bei diesem Abheben auf den Begriff der "territorialen Integrität", daß Irland keine Einwände gegen den Völkerbund und dessen Satzung - Artikel 10 - und die Charta der Vereinten Nationen - Artikel 2 - hatte, in denen ebenfalls von der "territorialen Integrität" die Rede ist ( vgl. Salmon, Neutralität, a.a.O. (Anm. 318), S. 31. Hierauf hob aber später der irische Premier Lemass im März 1962 ab, vgl. unten, S. 101 f. ).

<sup>330</sup> vgl. Fanning, a.a.O. (Anm. 319), S. 35; Salmon, Neutralität, a.a.O. (Anm. 318), S. 32 f.

<sup>331</sup> Kover, a.a.O. (Anm. 322), S. 317; entsprechende Vermutungen tauchten auch Anfang der 80-er Jahre bei den Gesprächen zwischen der englischen Premierministerin Thatcher und dem damaligen irischen Regierungschef Haughey wieder auf, vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 78 ff.; zur Unzulässigkeit eines solchen Vorgehens für einen dauernd neutralen Staat vgl. unten, S. 164 f.

#### 2.1.2.4. Die Bedeutung der irischen "Neutralität" bei der Debatte um einen EG-Beitritt Irlands

##### 2.1.2.4.1. Das Neutralitätsargument im Rahmen der ersten Beitrittsdebatte Anfang der 60-er Jahre

Noch deutlicher trat der beschränkte Wirkungskreis der irischen Neutralität im Zusammenhang mit dem ersten EG-Beitrittsersuchen Irlands 1961 hervor. Der damalige irische Premierminister Lemass verkündete 1960:

"Es gibt keine Neutralität und wir sind nicht neutral"

und ging in einem Interview mit der 'New York Times' vom 18. Juli 1962 sogar noch weiter, in dem er erklärte :

"Wir anerkennen, daß eine militärische Verpflichtung eine unvermeidbare Konsequenz unseres Beitritts zum Gemeinsamen Markt sein wird und letztlich würden wir bereit sein, sogar das technische Etikett Neutralität aufzugeben. Wir sind bereit, in dieses integrierte Europa ohne jeden Vorbehalt darüber einzutreten, wie weit uns dies in das Feld der Außenpolitik und Verteidigung führen wird"<sup>332</sup>.

Damit reagierte er offenkundig auf die Bonner Deklaration der Staats- und Regierungschefs der damaligen sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom Juli 1961 und den Fouchet-Plan vom Oktober desselben Jahres, die beide eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik als Elemente einer geplanten europäischen Union ansteuerten, sowie auf die zu dieser Zeit von EG-Mitgliedstaaten wie von ( anderen ) europäischen Neutralen eingenommene Haltung, daß Neutralität mit der Mitgliedschaft in diesen Gemeinschaften unvereinbar sei <sup>333</sup>. In seinem Statement gegenüber dem Ministerrat vom Januar 1962 stellte Lemass denn auch die irische Übereinstimmung mit den allgemeinen Zielen der NATO, die Billigung des Ideals der europäischen Einheit und "der in dem Vertrag von Rom und der Bonner Erklärung angenommenen Konzeption der Pflichten und Verantwortlichkeiten, die die europäische Einheit auferlegen würde", klar und in einer Parlamentsdebatte vom 8. März 1962 betonte er, daß die bisherige Auslegung des Art. 4 des NATO-Vertrages durch irische Regierungen, die einer Mitgliedschaft Irlands in

<sup>332</sup> zit. nach Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 26; vgl. auch Driscoll, Dennis : Is Ireland Really 'Neutral'?, Irish Studies in International Affairs, 1 (1982), S. 55 - 61 (55 f.) ( hinfort : Driscoll ) mit den dort zitierten Äußerungen

<sup>333</sup> vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 25; Maher, a.a.O. (Anm. 328), S. 132 ff. ( insbes. 148 ff. ); Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 210; zum Fouchet-Plan vgl. auch oben, S. 22f. (Anm. 68)

der NATO entgegenstehe, keineswegs zwingend sei <sup>334</sup>. Zwar setzte das Veto de Gaulle's gegen einen EG-Beitritt Großbritanniens vom Januar 1963 auch den Beitrittsbemühungen Irlands zunächst ein Ende, doch war der Unterschied in der Haltung zu den möglichen neutralitätsrelevanten Konsequenzen eines EG - Beitritts zwischen Irland einerseits und den Beitrittsaspiranten Österreich, Schweden und Schweiz andererseits in dieser ersten Phase der Beitrittsdiskussion bereits deutlich erkennbar geworden und wurde auch von irischer Seite anerkannt <sup>335</sup>.

#### 2.1.2.4.2. Die neutralitätsbezogenen Stellungnahmen Irlands im Rahmen der Beitrittsdiskussion 1969 - 1973

Lemass' Nachfolger, Jack Lynch, erklärte 1969 im Rahmen der nach de Gaulle's Rücktritt erneut einsetzenden Beitrittsdiskussion offen, daß

"wir ... in diesem Land keine traditionelle Neutralitätspolitik wie Schweden, die Schweiz und Österreich (haben), die herausgestellt haben, daß sie eine permanente Neutralitätspolitik haben"<sup>336</sup>

und leugnete,

"daß das Wort 'Neutralität' im Zusammenhang mit unserer Mitgliedschaft in der EWG erheblich ist. Neutralität würde nicht erheblich sein, wenn wir von irgendjemandem angegriffen würden; wir würden uns verteidigen. Wir beantragten die Mitgliedschaft in diesen Gemeinschaften, weil wir an ihre Ziele und Aufgaben glaubten und weil wir glaubten, daß es in unserem besten Interesse liege, dies zu tun. Wenn wir Mitglieder dieser Gemeinschaften würden, würden wir natürlich an der Verteidigung der Gebiete interessiert sein, die die Gemeinschaften umfassen. Die Frage der Neutralität stellt sich hier nicht"<sup>337</sup>.

<sup>334</sup> vgl. Keatinge, Place, a.a.O. (Anm. 314), S. 94; Maher, a.a.O. (Anm. 328), S. 151 (das Statement ist abgedruckt bei Maher, a.a.O. (Anm. 328), S. 375 ff. (375 f.)), Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 210; parallel zu diesen Erklärungen betonte die irische Regierung aber stets, daß von niemandem ein Vorschlag oder eine Aufforderung bezüglich einer irischen NATO-Mitgliedschaft gekommen sei und daß die "NATO völlig irrelevant für unseren EWG-Antrag ist" (Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 211).

<sup>335</sup> vgl. zur Haltung der drei letztgenannten Staaten bei ihrem gemeinsamen Herantreten an die Gemeinschaft vom Juli 1962 : Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 26

<sup>336</sup> zitiert bei Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 28 ("we have no traditional policy of neutrality in this country like countries such as Sweden, Switzerland and Austria who have declared themselves to have permanent policies of neutrality")

<sup>337</sup> zitiert bei Fanning, a.a.O. (Anm. 319), S. 37 ("that the word 'neutrality' is relevant in the context of our membership of EEC. Neutrality would not be relevant in the context of our being attacked by anybody; we would defend ourselves. We applied for membership of these communities because we believed in their aims and objects and because we believed it would be in our best interest to do so. Being members of that community,

Und in dem Weißbuch zum EG-Beitritt Irlands, das die irische Regierung dem irischen Parlament im April 1970 vorlegte, erklärte sie zwar zum einen, es sei wichtig, sich vor Augen zu halten, daß die Beschränkungen der Souveränität sich nur auf die wirtschaftlichen, kommerziellen und sozialen Angelegenheiten bezögen, die von den Verträgen erfaßt würden und daß

"(d)ie Verträge von Rom und Paris ... keine militärischen oder Verteidigungsverpflichtungen ( beinhalten ), und keine dahingehende Verpflichtungen ... mit Irlands Anerkennung dieser Verträge verknüpft ( seien )" <sup>338</sup>.

Zum anderen erklärte sie aber auch, daß

"es ... anerkannt ( sei ), daß, so wie sich die Gemeinschaften zu ihren politischen Zielen hin entwickeln, diejenigen, die in dem hierdurch geschaffenen neuen Europa teilnehmen, bereit sein müssen, einander wenn notwendig in ihrer Verteidigung zu unterstützen" <sup>339</sup>.

#### 2.1.2.4.3. Zusammenfassende Wertung

Während der gesamten Beitrittsdiskussion im Verlauf der 60-er und Anfang der 70-er Jahre hob die Regierung letztlich auf die Rechtsstellung Irlands ab, wenn sie die Neutralität betonte, und auf ihre politischen und moralischen Verpflichtungen, wenn sie über einen irischen Beitrag zur Verteidigung der Gemeinschaft sprach. Sie unterschied ferner zwischen dem, wozu Irland aktuell verpflichtet war und dem, was in der Zukunft möglicherweise geschehen konnte. Darüberhinaus versuchte die irische Regierung, Neutralität in bezug auf militärische "Blöcke" zu definieren und die Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft als etwas gänzlich anderes, nämlich im wesentlichen bloß als eine Ausweitung der Verteidigung des eigenen Territoriums zu betrachten. Deshalb unterschied die irische Regierung zwischen der

---

we would naturally be interested in the defence of the territories embraced by the communities. There is no question of neutrality there")

Bereits bei Gesprächen mit der EG-Kommission im Juli 1967 hatte Lynch betont, daß Irland gegenüber den politischen Aspekten der Römischen Verträge keine Vorbehalte erhebe und stimme mit der Äußerung seines Finanzministers überein, daß Irland die politischen - einschließlich der möglichen verteidigungsbezogenen - Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft akzeptiere ( vgl. Maher, a.a.O. (Anm. 328), S. 222 ).

<sup>338</sup> zitiert nach MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 147 ("The Treaties of Rome and Paris do not entail any military or defence commitments, and no such commitments are involved in Ireland's acceptance of these treaties")

<sup>339</sup> zitiert nach Prag, a.a.O. (Anm. 93), S. 115 ("It is recognized that, as the Communities evolve towards their political objectives, those participating in the new Europe thereby created must be prepared to assist, if necessary, in its defence"); vgl. auch Keatinge, Place, a.a.O. (Anm. 314), S. 96

fortdauernden Ablehnung einer Beteiligung am NATO-Verbund und der Bereitschaft, zu einer zukünftigen Verteidigungsorganisation der Europäischen Gemeinschaft beizutragen. Bemerkenswert ist schließlich, daß die Befürworter eines EG-Beitritts die irische Neutralität als bloße gelegentliche, ad-hoc - Neutralität interpretierten <sup>340</sup>.

Interessant ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch, daß Irland bei seinem Beitritt zur EWG 1973 keinen neutralitätsbezogenen Vorbehalt gegenüber der politischen Zielvorstellung der europäischen Integration eingelegt hat, sondern sich vielmehr mit dieser Finalitätskonzeption vorbehaltlos einverstanden erklärte <sup>341</sup>. Insgesamt konnte man im Verlauf der Beitrittsdiskussionen den Eindruck gewinnen, daß Irland sogar bereit gewesen wäre, seine Neutralität aufzugeben, wenn seine NATO-Mitgliedschaft zur Vorbedingung für einen Beitritt zur EG gemacht worden wäre <sup>342</sup>. Verankert ist die irische "Neutralität" somit weniger in einer konstanten Praxis und Haltung der politischen Entscheidungsträger in Irland als zunehmend in der politischen Kultur des Landes <sup>343</sup>.

#### 2.1.2.5. Die irische "Neutralität" während des sogenannten Falkland/Malvinenkonflikts 1982

Kennzeichnend für die fortbestehende ambivalente Haltung der Republik Irland zur eigenen Neutralität war insbesondere auch die Haltung Irlands aus Anlaß des sogenannten Falkland/Malvinen - Konflikts 1982 <sup>344</sup>.

<sup>340</sup> vgl. Fanning, a.a.O. (Anm. 319), S. 37 f.; Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 27; ders.: Ireland: neutrality inside EPC, in: Hill, Christopher (ed.): National Foreign Policies and European political Cooperation, London 1983, S. 137 ff. (140) (hinfort: Keatinge, Ireland); Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 213 f.

<sup>341</sup> vgl. Mayrzedt, a.a.O. (Anm. 326), S. 68

<sup>342</sup> vgl. Hakovirta, a.a.O. (Anm. 324), S. 131

<sup>343</sup> vgl. Hakovirta, a.a.O. (Anm. 324), S. 104 f.

Nachdem die irische Neutralität nach dem EG-Beitritt Irlands in der öffentlichen Diskussion in den Hintergrund getreten war, gewann diese zu Beginn der 80-er Jahre im Zusammenhang zum einen mit Gerüchten um einen Handel zwischen Großbritannien und Irland mit einer irischen Bewegung in der Frage der Neutralität und einer britischen Bewegung in der Nordirland-Frage, zum anderen mit der irischen Diskussion um den Genscher/Colombo-Vorschlag wieder stärkere Aufmerksamkeit; vgl. Keatinge, Ireland, a.a.O. (Anm. 340), S. 148 ff.; Salmon, Neutrality, a.a.O. (Anm. 313), S. 205. Bemerkenswert ist, daß das irische Parlament 1981 einen Antrag ablehnte, in dem "das Prinzip der Neutralität" in internationalen Angelegenheiten ausdrücklich bestätigt werden sollte und stattdessen nur dafür stimmte, "die Prinzipien zu bewahren, die die Verteidigungspolitik der Regierung und ihrer Vorgänger geleitet haben" (zitiert nach Salmon, Neutrality, a.a.O. (Anm. 318), S. 34).

<sup>344</sup> vgl. Edwards, Geoffrey: Europe and the Falkland Islands Crisis 1982, Journal of Common Market Studies 22 (1984), S. 295 ff. (insbesondere S. 303 f., 309 ff.) (hin-

Nachdem argentinische Truppen am 2.4.1982 die Falkland-Insel besetzt hatte äußerte sich der irische Premierminister eine Woche später zur Verhängung von Handelssanktionen gegen Argentinien dahingehend, daß "solche Sanktionen nicht sehr viel erreichen dürften ... es gibt in der ganzen Welt genug Handelsbeschränkungen, ohne daß man eine weitere hinzufügt"<sup>345</sup>. Daß von Seiten irischer Regierungsvertreter zu diesem Zeitpunkt bei der Frage der Auferlegung von Wirtschaftssanktionen die irische Neutralität in keiner Weise erwähnt wurde, war insofern bemerkenswert, als bereits zwei Tage zuvor die Schweiz ihre Waffenlieferungen sowohl an Argentinien als auch an Großbritannien bis zur Lösung des Konflikts eingestellt hatte.

Am 10. April 1982 rückte Irland "im Interesse der EG - Solidarität" von seinem Widerstand gegen ein Handelsembargo gegenüber Argentinien ab, betonte aber zugleich, daß diese Entscheidung keinerlei Auswirkungen auf die Neutralität Irlands habe. Irland stimmte daher im EG-Ministerrat der Verhängung von Handelssanktionen der Gemeinschaft gegen Argentinien zu. Diese traten daraufhin am 16. April 1982 in Kraft<sup>346</sup>.

Am 26. April erklärte ein irischer Regierungssprecher : "Sollte zwischen Britannien und Argentinien wegen der Falklandinseln förmlich ein Krieg erklärt werden, würde Irland neutral bleiben"<sup>347</sup>. Irland war dann auch - neben Italien - eines der beiden EG-Mitglieder, das sich nach der Eskalation des Konflikts insbesondere im Zusammenhang mit der Versenkung des argentinischen Schlachtschiffes 'General Belgrano' am 2. Mai 1982 aus der gemeinsamen EG-Haltung löste: in einer Verlautbarung der irischen Regierung vom 4. Mai 1985 hieß es u.a. : "Die irische Regierung betrachtet die Anwendung von wirtschaftlichen Sanktionen für nicht länger angemessen und wird daher um die Rücknahme dieser

---

fort : Edwards ); Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 1 f.; MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 148 f.; Meng, a.a.O. (Anm. 269), S. 788; zum Konflikt allgemein vgl. z.B. Blumenwitz, Dieter : Falkland oder Malvinas ? Der britisch-argentinische Streit über die Inselgruppe im Südatlantik aus der Sicht des Völkerrechts, Zeitschrift für Politik N.F. 29 (1982), S. 318 ff.; Dolzer, Rudolf : Der völkerrechtliche Status der Falkland-Inseln (Malvinas) im Wandel der Zeit, Heidelberg 1986; Franck, Thomas M. : Dulce et Decorum Est: The Strategic Role of Legal Principles in the Falkland War, AJIL 77 (1983), S. 109 ff.

<sup>345</sup> zitiert bei MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 148 ("that such sanctions might not achieve very much...there are enough restrictions on trade around the world without adding another one")

<sup>346</sup> vgl. - auch zur neutralitätsrechtlichen Unhaltbarkeit dieser Argumentation - MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 148

<sup>347</sup> zitiert a.a.O. ("should war be formally declared between Britain and Argentina over the Falkland Islands, Ireland would remain neutral")

Sanktionen durch die Gemeinschaft ersuchen"<sup>348</sup>. Indessen wurde der irische Premierminister mit der Äußerung zitiert, "daß die irische Regierung für den Fall, daß unsere EWG-Partner nicht unserem Vorschlag folgen, die Sanktionen aufzuheben, im Konzert mit unseren EWG-Partnern handeln würde ... Irland würde das Embargo nicht einseitig aufheben"<sup>349</sup>. Zur Begründung für die Änderung der irischen Haltung zu einem Handelsembargo gegenüber Argentinien berief sich Irland schließlich weniger auf neutralitätsbezogene Bedenken seinerseits, sondern verwies insbesondere auf das Erfordernis einer neuerlichen Erörterung des Konflikts vor dem UN-Sicherheitsrat <sup>350</sup>.

### 2.1.3. Wertung

Auch in der Falkland - Krise hatte die irische Regierung nicht vermocht, klarzustellen, was der genaue Inhalt der Neutralitätspolitik Irlands ist. Weder entsprachen die während der Krise abgegebenen Erklärungen bzw. vorgenommenen Handlungen denjenigen irgendeines der dauernd neutralen Staaten Europas noch denjenigen der europäischen Staaten, die nach eigenem Bekunden eine Außenpolitik der Neutralität betreiben <sup>351</sup>.

Wegen des dargelegten Verhaltens Irlands wird dieses auch von einer Vielzahl der Mitglieder der Staatenwelt nicht als neutral betrachtet <sup>352</sup>. Irland gehörte und gehört auch nicht zur Gruppe der 'Neutralen und Blockfreien' innerhalb des KSZE-Prozesses, vielmehr hat die enge Verbindung zwischen den EG-Mitgliedstaaten und den NATO-Mitgliedstaaten bei Fragen der Abstimmung des Verhaltens im Rahmen dieses Prozesses und die Verlagerung des Abstimmungsschwergewichts von der EPZ- auf die NATO-Ebene, die mit der verstärkten Bedeutung sicherheits- und verteidigungspolitischer Themen

<sup>348</sup> zitiert a.a.O. ("The Irish Government regard the application of economic sanctions as no longer appropriate and will therefore be seeking the withdrawal of these sanctions by the Community")

<sup>349</sup> zitiert a.a.O. ("... that if our EEC partners did not fall in line with our suggestion that sanctions be lifted ... that the Irish Government would act in concert with our EEC partners ... Ireland would not unilaterally lift the embargo")

<sup>350</sup> vgl. Edwards, a.a.O. (Anm. 344), S. 303 f., 309 ff.; zu weiteren - nicht neutralitätsbezogenen - Motiven vgl. auch Salmon, Neutrality, a.a.O. (Anm. 313), S. 212 f.

<sup>351</sup> vgl. MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 149

<sup>352</sup> So ergab eine Umfrage über Neutralität und Blockfreiheit unter Mitgliedstaaten der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU - Organisation of African Unity) und der Arabischen Liga, daß nicht ein einziger Staat, der antwortete, Irland als 'neutral' oder 'blockfrei' betrachtete ( vgl. Driscoll, a.a.O. (Anm. 332), S. 57 ).



bei den KSZE-Folgekonferenzen einherging, auch Irland in eine Position der Nähe zur NATO gebracht <sup>353</sup>.

Daher kann man zusammenfassend sogar in Zweifel ziehen, ob es sich bei Irland überhaupt um einen faktisch neutralen Staat handelt, d.h. einen Staat, der ohne völkerrechtlich zu einer Neutralitätspolitik verpflichtet zu sein, in Krieg und Frieden eine Politik führt, die faktisch der eines dauernd oder quasi-neutralen <sup>354</sup> Staates gleichkommt <sup>355</sup>. Es scheint eher angebracht, im Falle der Republik Irland von einer Allianzfreiheit als von einer Neutralität zu sprechen. Trotz der dargelegten Bedenken ist die Mehrheit der Richter im irischen Supreme Court, die eine durchgreifende Bedenklichkeit der Regeln der EEA über die EPZ im Hinblick auf deren Vereinbarkeit mit der irischen Verfassung - auch in ihrer Ergänzung aus Anlaß des Beitritts Irlands zu den Europäischen Gemeinschaften 1972 - feststellte, offenbar von einer nicht bloß politisch bedeutsamen, sondern auch rechtliche Wirkungen auslösenden Neutralität Irlands ausgegangen zu sein.

## 2.2. Die Einheitliche Europäische Akte und der Fall Crotty vor dem irischen Verfassungsgericht

### 2.2.1. Einleitung

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die am 17. Februar 1986 in Luxemburg durch neun Mitgliedstaaten der EG und in Den Haag am 28. Februar 1986 durch die verbleibenden drei Mitgliedstaaten Dänemark, Griechenland und Italien unterzeichnet worden war, bestimmte in Artikel 33 Absatz 1, daß "diese Akte ... der Ratifizierung durch die Hohen Vertragsparteien gemäss ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ( bedurfte )". Entsprechend Artikel 33 Absatz 2 sollte die EEA erst am ersten Tag des auf die Hinterlegung

<sup>353</sup> So soll Irland sogar regelmäßig an NATO - Gruppensitzungen während der KSZE-Folgekonferenz in Madrid teilgenommen ( vgl. Salmon, Ireland, a.a.O. (Anm. 202), S. 223 ), eine Information, die indessen vom irischen Ausenministerium dementiert worden ist ( vgl. Keatinge, Stance, a.a.O. (Anm. 94), S. 93 ); zu der Verlagerung von der EPZ- auf die NATO-Ebene vgl. Pijpers, a.a.O. (Anm. 93), S. 139 ff.

<sup>354</sup> Als quasi-neutral wird ein Staat bezeichnet, dessen Existenz, Unabhängigkeit und territoriale Integrität durch einen multilateralen Vertrag gesichert werden soll ( vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 55; Verosta, Stephan : Die dauernde Neutralität, Wien 1967, S. 18 f. ( hinfort : Verosta ).

<sup>355</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 55; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 19 f.; Schweitzer (ders., a.a.O. (Anm. 13), S. 41) spricht deshalb auch lediglich von Ansätzen einer traditionellen Neutralität bei Irland - im Gegensatz z.B. zum traditionell neutralen Schweden.

der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft treten. Als Zieldatum war dabei der 31. Dezember 1986 vorgesehen. An dieses Zieldatum hielten sich dann auch alle Mitgliedstaaten <sup>356</sup> - mit einer Ausnahme : Irland. Dessen Regierung war es erst nach der Durchführung eines Verfassungsreferendums am 26. Mai 1987, bei dem sich die Mehrheit der Wähler (69,9 %) für eine Änderung der irischen Verfassung aussprach <sup>357</sup>, möglich, die Ratifikationsurkunde am 25. Juni 1987 - wie in Art. 33 Abs. 2 der EEA vorgesehen - bei der italienischen Regierung zu hinterlegen, so daß die Einheitliche Europäische Akte am 1. Juli 1987 in Kraft treten konnte <sup>358</sup>. Grund für diese Verzögerung war letztlich eine Entscheidung des irischen Verfassungsgerichts, des Supreme Court, zugunsten eines irischen Staatsbürgers, Mr. Raymond Crotty <sup>359</sup>.

<sup>356</sup> vgl. zum Zeitpunkt von deren Ratifikation Bosco, a.a.O. (Anm. 29), S. 357; zu Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Ratifikation in der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark vgl. Nuttall, Simon : European Political Co-operation, YEL 1987, S. 269 ff. (269) ( hinfort : Nuttall, 1987 )

<sup>357</sup> vgl. EA 1987, Z 109; zur Argumentation der Befürworter und Gegner der EEA während der Referendumskampagne vgl. Keatinge, Patrick : Irland, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 379 ff. (380 f.) (hinfort : Keatinge, Irland 1987/88)

<sup>358</sup> ABl. L 169/29; die irische Regierung gab mit der Ratifikationsurkunde der EEA Erklärungen ab, die sowohl den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt als auch die Neutralität betrafen und fügte sie dem Vertragswerk an. In der neutralitätsbezogenen Deklaration erklärte sie, daß die Bestimmungen des Titel III die seit langem praktizierte Politik Irlands der militärischen Neutralität nicht berühre und die Koordination von Standpunkten in bezug auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit nicht die militärischen Aspekte der Sicherheit beinhalte und nicht das Recht Irlands betreffe, in irgendeiner Weise zu handeln oder sich einer Handlung zu enthalten, die den internationalen Status der militärischen Neutralität Irlands berühren könnte ( vgl. Keatinge, Irland 1987/88, a.a.O. (Anm. 357), S. 381, Anm. 5 ).

<sup>359</sup> Das Urteil des irischen Supreme Court im Fall Crotty ist abgedruckt in : Irish Supreme Court, Crotty v. An Taoiseach, (1987) 2 CMLRep., 666 ff. ( hinfort : Crotty v. An Taoiseach ).

Der Fall Crotty findet sich kommentiert z.B. durch Bradley, Kieran St. C. : L'acte unique et la constitution irlandaise, RMC No. 314, Février 1988, S. 87 ff. ( hinfort : Bradley, L'acte unique ); ders. : The referendum on the Single European Act, ELR 1987, S. 301 - 311 ( hinfort : Bradley, referendum ); Casey, James : Constitutional Law in Ireland, London 1987, S. 179 ff. ( hinfort : Casey ); Castriota Scanderbeg, Giulio : Il caso Crotty, Diritto comunitario e degli scambi internazionali 23 (1989) No. 1-2, S. 83 - 87; Murphy, Finbarr : El Caso Crotty y el Referendum de Irlanda, Revista de Instituciones Europeas 15 (1988), S. 365 ff. ( hinfort : Murphy, Caso Crotty ); Murphy, Finbarr / Cras, Arnaud : L'affaire Crotty : La Cour Suprême d'Irlande rejette l'Acte unique européen, CDE 1988, S. 276 ff. ( hinfort : Murphy/Cras ); Nuttall, Simon : European Political Co-operation, YEL 1987, S. 269 ff.; O'Connor, John : L'acte unique européen et la cour suprême irlandaise (L'affaire Crotty), AFDI 33 (1987), S. 762 ff.; Temple Lang, John : The Irish Court Case Which Delayed the Single European Act: Crotty V. an Taoiseach and Others, CMLRev. 1987, S. 709 ff.

### 2.2.2. Die Klage von Mr. Crotty

Bei der irischen Diskussion über die Ratifikation der EEA wurde die Frage der Souveränität <sup>360</sup> und die besondere Beziehung zum Inhalt von Titel III der EEA zum Ausgangspunkt einer innenpolitischen Kontroverse. Dabei stand vor allem die Verfassungsmäßigkeit der EEA sowie die Vereinbarkeit der irischen Neutralität mit der EPZ im Mittelpunkt <sup>361</sup>.

Nachdem das irische Parlament am 10. Dezember 1986 die EEA gemäß Art. 29 Abs. 5 S. 2 der irischen Verfassung <sup>362</sup> gebilligt hatte und ein Gesetz, mit dem die Teile der EEA, die sich auf die EG-Verträge bezogen, in innerstaatliches Recht transformiert wurden ( der sogenannte European Communities (Amendment) Act ) am 17. Dezember 1986 das Parlament passiert und vom Präsidenten am 24. Dezember 1986 unterzeichnet worden war <sup>363</sup>, klagte Mr. Raymond Crotty ebenfalls am 24. 12.1986 - noch bevor die Ratifikationsurkunde durch die irische Regierung hinterlegt worden war - vor dem High Court, vor dem er u.a. forderte:

<sup>360</sup> zur Souveränitätsdiskussion in Irland vgl. Chubb, Basil : The Constitution and Constitutional Change in Ireland, Dublin 1978, S. 89 ff. ( hinfort : Chubb )

<sup>361</sup> In dieser Hinsicht äußerten die der "Friedensbewegung" verbundenen Gruppen ebenso wie einige Mitglieder von Labour und Fianna Fail starke Vorbehalte.

Die Neutralitätsfrage bekam zusätzliches Gewicht, nachdem die Staats- und Regierungschefs auf dem Europäischen Rat in London Anfang Dezember 1986 die Implikationen des amerikanischen-sowjetischen Gipfels in Reykjavik erörtert hatten. Obwohl der irische Premierminister FitzGerald erklärte, weder an einer formalen Erklärung mitgewirkt noch eine solche gebilligt zu haben, veröffentlichte die britische Ratspräsidentschaft 'Press guidelines', die angeblich die Sichtweise der Mitgliedstaaten darstellten ( vgl. Keatinge, Patrick : Irland, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 369 ff. (372 f.) ). vgl. zur innenpolitischen und parlamentarischen Diskussion von der Verabschiedung der EEA bis zur Klageeinreichung von Mr. Crotty : Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 283 ff.

<sup>362</sup> vgl. dazu Casey, a.a.O. (Anm. 359), S. 180; das irische Parlament hatte dabei parallel zur Zustimmungserklärung - die rechtstechnisch als zweite Erklärung formuliert war - eine Neutralitätserklärung abgegeben - die rechtstechnisch als erste Erklärung formuliert war (vgl. Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 284 f.) - , in der es u.a. hieß : "The Dail Eireann reaffirms Ireland's position of neutrality outside military alliances, and notes with satisfaction that the provisions in title iii of the Single European Act relating to the co-operation of the high contracting parties ( that is, the twelve member states of the European Community ) on the political and economic aspects of security and the closer co-ordination of their positions in this area do not affect Ireland's position of neutrality outside military alliances" ( zitiert nach Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 303 f. ).

<sup>363</sup> Hinsichtlich des Titels III der EEA hatte die Regierung die Auffassung vertreten, dieser brauche nicht in innerstaatliches Recht transformiert zu werden und toße insbesondere auch nicht auf verfassungsrechtliche oder neutralitätsbezogene Bedenken. Demgegenüber wollte die Fianna Fail als stärkste Oppositionspartei, daß die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde mit einer Erklärung verbunden wird, nach der durch Titel III der EEA die Neutralität Irlands nicht berührt werde (vgl. Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 286).

(1) eine Erklärung, daß der Staat durch die EEA - einen Vertrag, der dazu bestimmt sei, die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften zu ändern und zu ergänzen sowie eine Europäische Politische Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik einzurichten - nicht gebunden werden könne, außer vermöge eines Referendums zum Zweck der Änderung der Verfassung und

(2) eine einstweilige Anordnung, die es den Beklagten - dem Taoiseach <sup>364</sup> und anderen Regierungsmitgliedern - verwehrt, die Ratifikationsurkunde bei der italienischen Regierung anders als vermöge und gemäß einer Verfassungs-änderung durch Referendum zu hinterlegen <sup>365</sup>.

Die irische Verfassung von 1937, die nur durch Referendum geändert werden kann <sup>366</sup>, verleiht das "alleinige und ausschließliche Recht, Staatsgesetze zu erlassen", dem Oireachtas ( d.h. dem irischen Parlament ) <sup>367</sup>. Um den Europäischen Gemeinschaften beizutreten, war 1973 bereits ein Referendum erforderlich gewesen. Dabei billigte die irische Bevölkerung ( mit 83 % der abgegebenen Stimmen ) am 8. Juni 1972 die dritte Änderung der irischen Verfassung, durch die ein neuer Art. 29 Abs. 4 UA 3 in die Verfassung aufgenommen wurde <sup>368</sup>. Dieser lautet :

"Der Staat kann Mitglied der ... Europäischen Kohle- und Stahl-Gemeinschaft, der ... Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der ... Europäischen Atomenergiegemeinschaft werden. Keine Vorschrift dieser Verfassung macht staatliche Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen ungültig, die in Erfüllung der Mitgliedschaftspflichten in den Gemeinschaften erlassen oder vorgenommen wurden, oder hindert derartige von den Gemeinschaften oder ihren Institutionen erlassenen Gesetze, Handlungen oder Maßnahmen daran, Rechtskraft zu erlangen".

Damit beschränkte sich die Beitrittsermächtigung auf die drei bestehenden, in der Vorschrift spezifizierten Gemeinschaften; der neue Unterabsatz 3 gab der irischen Regierung keine unbeschränkte Vollmacht, auch einer anderen europäischen Gemeinschaft beizutreten <sup>369</sup>.

<sup>364</sup> Dies ist die irische Bezeichnung des Premierministers.

<sup>365</sup> vgl. Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 685; daneben beanspruchte er - falls erforderlich - eine Erklärung, daß der European Communities (Amendment) Act 1986 in Anbetracht der Bestimmungen der Verfassung ungültig sei.

<sup>366</sup> vgl. Art. 46 Abs. 2, 47 Irische Verfassung

<sup>367</sup> Art. 15 Abs. 2 UA 1 Irische Verfassung

<sup>368</sup> vgl. Bradley, L'Acte Unique, a.a.O. (Anm. 359), S. 88; Miller, a.a.O. (Anm. 308), S. 7 ff.

<sup>369</sup> vgl. Miller, a.a.O. (Anm. 308), S. 9; zu den verfassungsrechtlichen Implikationen des EG-Beitritts allgemein vgl. Casey, a.a.O. (Anm. 359), S. 176 ff.; Chubb, a.a.O. (Anm. 360), S. 80 ff.

Zur Begründung seines Begehrens machte Mr. Crotty u.a. geltend, er befürchte, daß die Bestimmungen von Titel III bezüglich der europäischen Zusammenarbeit in der Außenpolitik die traditionelle Politik der Neutralität Irlands untergraben könnten <sup>370</sup>.

### 2.2.3. Die Entscheidung des irischen Supreme Court

#### 2.2.3.1. Die Vereinbarkeit der Bestimmungen der EEA zur Änderung der Gründungsverträge der EEA mit der irischen Verfassung

Im April 1987 gaben die fünf Richter des Supreme Court ein einmütiges Urteil bezüglich aller Bestimmungen der EEA mit Ausnahme derjenigen über die EPZ ab <sup>371</sup>.

Die Verfassungsänderung von 1972 gestattete dem Staat nach der einhelligen Auffassung des Supreme Court nicht nur, den Gemeinschaften, so wie sie sich 1972 darstellten, beizutreten, sondern vielmehr auch, Vertragsänderungen zuzustimmen, so lange diese nicht "die wesentliche Reichweite oder die wesentlichen Ziele der Gemeinschaften ändern"<sup>372</sup>. Die Verfassungsänderung von 1972 gestatte zwar - so der Supreme Court - einige Änderungen der Verträge, aber es würde zu weit gehen, sie als eine schrankenlose Ermächtigung zur Zustimmung zu jedweder Änderung der Verträge ohne weitere Verfassungsänderung zu verstehen <sup>373</sup>. Die Befugnis des

<sup>370</sup> vgl. Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 697, Rz 61

Ferner machte er geltend :

- Die Einheitliche Europäische Akte erweitere tatsächlich den Bereich der Ziele des Vertrages und vermehre die Befugnisse seiner Organe, womit sie zugleich die Souveränität der durch die irische Verfassung eingesetzten Staatsorgane vermindere.

- Die in den römischen Verträgen vorgesehenen Organe seien nunmehr befugt, sich mit Gegenständen wie der Gesundheit der Arbeitnehmer und der Umwelt zu befassen, zu denen der Vertrag früher geschwiegen habe.

- Der Wechsel von der Einstimmigkeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, wie er in bestimmten Fällen vorgesehen sei, werde die Stellung der irischen Regierung schwächen und die Befugnisse der Gemeinschaft verstärken.

<sup>371</sup> abgedruckt bei : Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 709 - 714; dabei war die Einmütigkeit durch Art. 34 Abs. 4 UA 5 der irischen Verfassung vorgegeben, der bestimmt, daß die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes zur Frage der Gültigkeit eines Gesetzes, das auf die Vorschriften dieser Verfassung Bezug nimmt - wie es der European Communities Act des irischen Parlaments aus dem Jahre 1986 als Umsetzung der die Gründungsverträge der EG ändernden Bestimmungen der EEA im Hinblick auf Art. 29 Abs. 4 UA 3 der irischen Verfassung tat - von dem durch den Gerichtshof dazu beauftragten Richter verkündet wird, wobei "keine andere zustimmende oder abweichende Meinung verkündet oder das Bestehen irgendeiner anderen Meinung eröffnet" wird (zur Kritik an dieser Einmütigkeits-Regel vgl. Casey, a.a.O. (Anm. 359), S. 295 f.).

<sup>372</sup> Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 711, Rz 12

<sup>373</sup> vgl. a.a.O., Rz 13

Rates, Entscheidungen mit legislativer Wirkung zu treffen, bedeute eine Einschränkung der Souveränität der Mitgliedstaaten, einschließlich Irlands und dies sei einer der Gründe gewesen, weshalb die Verfassungsänderung von 1972 notwendig gewesen sei. "In diesem Zusammenhang", merkten die Richter an, "stellt Souveränität das unbeeinträchtigte Recht dar, zu entscheiden, ja oder nein zu sagen"<sup>374</sup>.

Was die Vorschläge betreffe, die dem Rat vorgelegt werden, bedeute das Erfordernis der Einstimmigkeit einen gewichtigen Schutz für die Interessen des Staates, wenn er einem solchen Vorschlag widerspreche; umgekehrt bedeute die qualifizierte oder einfache Mehrheit bei der Abstimmung eine wichtige Hilfe, wenn er einen Vorschlag unterstütze. Da die Verträge, wie sie ursprünglich konzipiert waren, einen Wechsel von der Einstimmigkeit zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit vorsähen, sei "die Gemeinschaft ein sich entwickelnder Organismus mit unterschiedlichen und sich ändernden Methoden der Entscheidungsfindung und einem eingebauten und deutlich ausgedrückten Ziel der Erweiterung und des Fortschritts sowohl hinsichtlich der Zahl ihrer Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich der bei der Erreichung dieser Ziele anzuwendenden Technik"<sup>375</sup>. Daher bewirkten weder die Änderungen in der EEA zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit noch die Anführung von Gegenständen, die - obwohl nun gesondert aufgeführt - zu den ursprünglichen Zielen der Gemeinschaft gehörten, daß die EEA sich außerhalb des Bereichs der Verfassungsänderung von 1972 befinde<sup>376</sup>. Die Ermächtigung, einen Gerichtshof erster Instanz zu errichten, berühre in keiner Weise materiell das Ausmaß, in dem rechtsprechende Gewalt bereits auf den Gerichtshof übertragen wurde. Die anderen Bestimmungen enthielten keine neuen Ermächtigungen, die den wesentlichen Charakter der Gemeinschaften änderten oder eine Bedrohung für fundamentale verfassungsmäßige Rechte begründeten. Daher - so schloß der Supreme Court - war die irische Gesetzgebung, die die Klauseln der EEA in irisches innerstaatliches Recht umsetzte, die sich nicht mit der EPZ beschäftigten, verfassungsgemäß<sup>377</sup>.

<sup>374</sup> a.a.O., S. 713, Rz 25 f.

<sup>375</sup> a.a.O., S. 714, Rz 27

<sup>376</sup> Etwas anders scheint aber für den Fall einer vollständigen Abkehr von Einstimmigkeitserfordernissen im Rat zu gelten, vgl. a.a.O., S. 714 Rz. 29 sowie Casey, a.a.O. (Anm. 359), S. 184

<sup>377</sup> vgl. Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 714, Rz 34

### 2.2.3.2. Die Frage der Vereinbarkeit der Bestimmungen der EEA bezüglich der EPZ mit der irischen Verfassung

Die Vereinbarkeit der Bestimmungen der EEA bezüglich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit mit der irischen Verfassung war Gegenstand von gesonderten Voten jedes der fünf Richter am Supreme Court <sup>378</sup>.

Zwei der Richter - Chief Justice Finlay und Richter Griffin - vertraten die Ansicht, daß die Einwände von Mr. Crotty gegenüber den Bestimmungen zur politischen Zusammenarbeit (Titel III) zurückgewiesen werden sollten, während die anderen drei Richter - Walsh, Henchy und Hederman - der Klage von Mr. Crotty stattgaben. Im Hinblick auf die Bedeutung der Entscheidung des Supreme Court nicht nur für das irische Verfassungsrecht, sondern auch für das Verständnis des europäischen Integrationsprozesses und speziell auch für die Frage der Einschätzung des Titels III der EEA sollen die Urteile der fünf Richter im folgenden zunächst kurz referiert werden - zumal nicht zu erwarten ist, daß in absehbarer Zukunft erneut ein verfassungsgerichtliches oder sonstiges höchstrichterliches Urteil sich in solch grundlegender und ausschließlicher Weise mit den Grundlagen der zu schaffenden Europäischen Union beschäftigt.

#### 2.2.3.2.1. Die (Minderheiten-) Urteile der Richter Finlay und Griffin

##### 2.2.3.2.1.1. Das Urteil von Chief Justice Finlay

Chief Justice Finlay <sup>379</sup> wies zunächst darauf hin, daß die in Artikel 30 EEA als - so Titel III der EEA - "Vertragsbestimmungen über die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik" bezeichneten Bestimmungen nicht vorgäben, Änderungen oder Ergänzungen irgendeines der Gründungsverträge der Gemeinschaften zu begründen <sup>380</sup>.

Er hob hervor, daß es sich aus der Präambel zur EEA und aus den Bestimmungen des Art. 30 der EEA selbst deutlich ergebe, daß die in Titel III enthaltenen Übereinkommen "mit dem möglichen Endziel einer Form einer Europäischen Politi-

<sup>378</sup> In diesem Zusammenhang fühlten sich die Richter von der Beschränkung des Art. 34 Abs. 4 UA 5 Irische Verfassung befreit, da es an einem Gesetz zur Transformation der Vorschriften des Titels III der EEA in irisches Recht ohnehin fehlte; vgl. Bradley, a.a.O., S. 88

<sup>379</sup> Das (Minderheiten-) Votum von Chief Justice Finlay ist abgedruckt bei Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 729 - 734, Rz 44 - 80

<sup>380</sup> vgl. a.a.O., S. 729, Rz 46

schen Union zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als einer Ergänzung zur bestehenden Wirtschaftsunion" erreicht wurden <sup>381</sup>. Es könne kein Zweifel darüber bestehen, daß dieses Ziel, wenn es irgendwann erreicht würde, die wesentliche Reichweite der Gemeinschaft und deren wesentliche Ziele ändern würde, wozu Irland ohne Verfassungsänderung nicht zustimmen könnte <sup>382</sup>.

Nach einer kurzen Zusammenfassung der in Art. 30 EEA getroffenen Regelungen kam Chief Justice Finlay in seinem "Dissenting Judgement" dann allerdings zu der Schlußfolgerung, daß die Bestimmungen dieses Artikels "... keinerlei Verpflichtungen ( auferlegen ), irgendein nationales Interesse in der Sphäre der Außenpolitik aufzugeben. Sie gewähren anderen Hohen Vertragsparteien keinerlei Recht, die letztliche Entscheidung des Staates zu irgendeiner Frage seiner Außenpolitik zu überstimmen oder mit einem Veto zu belegen"<sup>383</sup>. Titel III erlege ( lediglich ) eine Verpflichtung zur Anhörung und Konsultation auf und gewähre ein Recht, angehört und konsultiert zu werden.

Zu der in Art. 30 EEA vorgesehenen Verpflichtung gegenüber anderen Staaten zur Konsultation, Diskussion und zum Bemühen um eine Koinzidenz der Politiken führte der Chief Justice abschließend aus, daß "es ... wahrscheinlich (erscheint), daß unter modernen Bedingungen ein Staat, der die Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich der Außenpolitik sucht, bereit sein muß, nicht bloß vage Versprechen abzugeben <sup>384</sup> , sondern wirkliche Übereinkommen zur Konsultation und Diskussion abzuschließen". Er könne in der Verfassung keinen Ansatzpunkt dafür finden, daß diese Aktivität mit der Verfassung unvereinbar sei und - wie vom Kläger vorgeschlagen - in vermutlich jedem einzelnen Fall eine besondere Ergänzung der Verfassung erfordere <sup>385</sup>.

Da nach seiner Auffassung mithin eine Befolgung der Bestimmungen des Art. 30 der EEA durch Irland nicht einer klaren Nichtbeachtung der der Regierung durch die Verfassung zuerkannten Befugnisse und Pflichten gleichkam, war Chief Justice Finlay überzeugt, daß die Klage Crotty's abgewiesen werden sollte <sup>386</sup>.

<sup>381</sup> a.a.O., S. 729 f., Rz 53

<sup>382</sup> vgl. a.a.O., S. 730, Rz 54

<sup>383</sup> a.a.O., S. 730, Rz 57

<sup>384</sup> Mit dem Begriff der "vage(n) Versprechen" stellte der Präsident des Supreme Court offenbar auf die bis dahin im Rahmen der EPZ verwandten Verfahren und Praktiken ab; vgl. Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 305.

<sup>385</sup> a.a.O., S. 733, Rz 75

<sup>386</sup> vgl. a.a.O., S. 734, Rz 79 f.



## 2.2.3.2.1.2. Das Urteil von Richter Griffin

Richter Griffin <sup>387</sup> stimmte in dieser Überzeugung mit dem Chief Justice überein, doch ergänzte er dessen Beurteilung der dem Gericht vorliegenden Fragestellung in einigen Punkten. Dabei ging er auch vertieft auf Art. 30 der EEA ein :

- Titel III sei, obwohl er in die Einheitliche Europäische Akte eingegliedert und in Art. 30 in dieser Akte dargelegt sei, in Wahrheit ein separater Vertrag zwischen den zwölf Ländern, die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften seien. Auf sie werde in diesem Titel durchgehend als Hohe Vertragsparteien Bezug genommen, eine Bezeichnung, die gewöhnlich in völkerrechtlichen Verträgen auf Staaten Anwendung finde.

Das langfristige Ziel von Titel III sei die die Formung einer Europäischen Union. Es stehe außer Frage, daß eine Verfassungsänderung notwendig wäre, wenn Irland einer Europäischen Union beitreten sollte. Aber weder versuche der Vertrag, eine Europäische Union zu gründen, noch sei sie durch diesen bereits gegründet <sup>388</sup>.

- Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) gebe es seit Oktober 1970 ( vor dem Beitritt Irlands zu den Gemeinschaften ), als der erste Bericht der Außenminister der Mitgliedstaaten in Luxemburg angenommen wurde. In diesem Bericht seien die Regierungen übereingekommen, auf dem Feld der Außenpolitik durch regelmäßige Konsultationen, Harmonisierung der Ansichten, Abstimmung der Verhalten und - wo möglich - gemeinsames Vorgehen zusammenzuarbeiten. Artikel 1 EEA sehe vor, daß die politische Zusammenarbeit durch Titel III geregelt werde und daß die Bestimmungen dieses Titels die in diesem und den drei nachfolgenden Berichten von 1973, 1981 und 1983 vereinbarten Verfahren und die Praktiken, die sich nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten herausgebildet haben, bestätigten und ergänzten. Der Zweck von Titel III scheine zu sein, die Verfahren und Praktiken der EPZ zu formalisieren und dies mit den Mitteln eines Vertrages zu tun. Kraft Art. 32 EEA solle nichts in Titel III die Gründungsverträge der Gemeinschaften berühren, somit gebe dieser nicht vor, die Verträge in irgendeiner Weise zu ändern <sup>389</sup>.

- Die in Titel III verwandte Sprache scheine mit außeror-

<sup>387</sup> Das (Minderheiten-) Votum von Richter Griffin ist abgedruckt a.a.O., S. 734 - 739, Rz 81 - 96

<sup>388</sup> vgl. a.a.O., S. 734, Rz 82

<sup>389</sup> vgl. a.a.O., S. 734 f., Rz 83

dentlicher Sorgfalt gewählt zu sein, um sicherzustellen, daß die Verpflichtungen der Hohen Vertragsparteien gemäß dem Vertrag jeder der Parteien die größtmögliche Handlungsfreiheit im Bereich der Außenpolitik gestatte, und sie stehe in scharfem Kontrast zu derjenigen Sprache, wie sie in Titel II benutzt werde. Zur Fundierung seiner Wertung führte Richter Griffin dabei folgende Beispiele aus Titel III an :

- die Parteien sollen *sich bemühen*, eine Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen,
  - sie sollen einander in außenpolitischen Angelegenheiten *unterrichten* und konsultieren,
  - *Konsultationen* sollen stattfinden, ehe die Parteien ihre endgültige Haltung festlegen,
  - sie sollen *sich bemühen*, irgendeine Maßnahme oder Stellungnahme zu vermeiden, die ihrer Wirksamkeit als kohärenter Kraft schadet,
  - sie sollen *im Rahmen des Möglichen* darauf verzichten, die Herausbildung eines Konsenses zu behindern,
  - in internationalen Institutionen und auf internationalen Konferenzen sollen sie auf die Annahme gemeinsamer Standpunkte zu Themen *hinarbeiten*, die von diesem Titel erfasst werden <sup>390</sup>.
- Zur hier besonders interessierenden Frage der auf die Sicherheit bezogenen Ausführungen in Art. 30 EEA betonte Richter Griffin :

"Was die Sicherheit betrifft, wird von den Parteien gesagt, daß sie zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit bereit sind - militärische und Verteidigungsaspekte der Sicherheit sind nicht eingeschlossen und sollten nach meiner Ansicht dementsprechend als ausgeschlossen angesehen werden. Gemäß Absatz 6 (c) soll Titel III einer engeren Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit zwischen einigen Parteien im Rahmen der Westeuropäischen Union und des Atlantischen Bündnisses nicht entgegenstehen - diese Vorschrift scheint offenkundig eingefügt worden zu sein, um sicherzustellen, daß der erklärte Standpunkt zur Neutralität und zu Militärallianzen, den der Staat ( Irland, d.Verf. ) eingenommen hat, voll respektiert wird, da der Staat die einzige Partei ist, die nicht Mitglied irgendeiner der Allianzen ist, obwohl vier andere Parteien ebenfalls Nichtmitglieder der Westeuropäischen Union sind"<sup>391</sup>.

In Anbetracht der Formulierungen, in denen die Bestimmungen des Titels III abgefasst sind, stimmte Griffin daher mit

<sup>390</sup> vgl. a.a.O., S. 735, Rz 84

<sup>391</sup> a.a.O.

dem Chief Justice in der Schlußfolgerung überein, daß diese Bestimmungen keinerlei Verpflichtungen zur Aufgabe irgendeiner Souveränität oder irgendeines nationalen Interesses auf dem Gebiet der Außenpolitik auferlegen und daß sie es in keinerlei Weise erlauben, eine Entscheidung Irlands zu irgendeiner Frage der Außenpolitik zu überstimmen oder mit einem Veto zu belegen <sup>392</sup>.

Abschließend schloß sich Richter Griffin auch der Auffassung Finlay's an, daß es zur Ratifikation keiner Verfassungsänderung bedurfte.

#### 2.2.3.2.2. Die (Mehrheits-) Voten der Richter Walsh, Henchy und Hederman

##### 2.2.3.2.2.1. Das Urteil von Richter Walsh

Das detaillierteste der Mehrheitsvoten ist dasjenige von Richter Walsh <sup>393</sup>. Auch er hebt zunächst hervor, daß, soweit Irland betroffen sei, die Gründung einer Europäischen Union, die Irland umfassen würde, eine Verfassungsergänzung erforderlich machen würde, daß aber Titel III der EEA, der in Wirklichkeit - wenn auch nicht der Form nach - ein separater Vertrag sei, nicht vorgebe, eine Europäische Union zu gründen, wenn er auch andererseits offen anerkenne, daß dies das Ziel ist <sup>394</sup>.

Auch aus den in der Präambel der EEA enthaltenen Passagen, daß die Vertragsparteien

- entschlossen sind, gemeinsam für die Demokratie einzutreten, wobei sie sich auf die in den Verfassungen und Gesetzen der Mitgliedstaaten, in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte, insbesondere Freiheit, Gleichheit und soziale Gerechtigkeit stützen <sup>395</sup> und

- in dem Bewußtsein der Verantwortung Europas handeln, sich darum zu bemühen, immer mehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln, um seine gemeinsamen Interessen und seine Unabhängigkeit wirkungsvoller zu verteidigen, sowie ganz besonders für die Grundsätze der Demokratie und die Wahrung des Rechts und der Menschenrechte, denen sie sich verpflichtet fühlen, einzutreten, um

<sup>392</sup> vgl. a.a.O., S. 736, Rz 85

<sup>393</sup> Das Votum von Richter Walsh ist abgedruckt a.a.O., S. 714 - 723, Rz 1 - 20

<sup>394</sup> vgl. a.a.O., S. 715, Rz 1

<sup>395</sup> vgl. hierzu de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 101 f.

gemäß der Verpflichtung, die sie im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen eingegangen sind, gemeinsam ihren Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten <sup>396</sup>,

sieht Richter Walsh keine Unvereinbarkeit der EEA mit der irischen Verfassung folgen <sup>397</sup>.

Vor dem Hintergrund des Art. 33 Abs. 1 EEA, wonach die EEA der Ratifizierung durch die Hohen Vertragsparteien "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" bedarf, hob Richter Walsh als verfassungsrechtliche Schranke der Vertragsabschlußbefugnis der irischen Regierung insbesondere Art. 6 Abs. 1 der irischen Verfassung hervor, nach dem "(a)lle Regierungsgewalten, die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende, ... nächst Gott vom Volke aus(gehen), dessen Recht es ist, die Regierenden des Staates zu bestimmen und in letzter Instanz alle Fragen der nationalen Politik in Einklang mit den Erfordernissen des Gemeinwohles zu entscheiden". Daraus folgerte Walsh, daß alle Regierungsgewalt im Einklang mit den Erfordernissen des Gemeinwohls ausgeübt werden müsse <sup>398</sup>.

Der Vertrag gebe zwar nicht vor, Irland zu verpflichten, der Errichtung einer Europäischen Union mit Irland als einem Teil derselben zuzustimmen. Dies sei offenkundig etwas, wozu die Regierung den Staat nicht habe verpflichten können. Was die EEA indessen tue, sei, Irland zu verpflichten, eine Politik zu verfolgen, die u.a. als eines ihrer Ziele die Umwandlung der Beziehungen Irlands mit den anderen EG - Mitgliedstaaten in eine Europäische Union habe.

Wenn dies bloß eine einseitige politische Stellungnahme von Seiten der Regierung oder Teil einer multilateralen politischen Erklärung mit dem gleichen Ziel gewesen sei, hätte es zwar vor dem Supreme Court nicht in Frage gestellt werden können. Die Bestimmungen des Art. 30 EEA gingen indessen viel weiter. Richter Walsh führte in diesem Zusammenhang dann weiter aus :

" (D)ie wesentliche Natur der Souveränität ist das Recht, ja oder nein zu sagen. In den vorliegenden Vertragsbestimmungen soll dieses Recht materiell qualifiziert werden.

Sie binden den Staat und daher alle zukünftigen Regierungen und den Oireachtas ( das irische Parlament, d.Verf. ) gegenüber den anderen Mitgliedstaaten, die folgenden Dinge zu tun:  
1. sich zu bemühen, eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen

<sup>396</sup> vgl. hierzu de Ruyt, a.a.O. (Anm. 24), S. 102 f.

<sup>397</sup> vgl. Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 715 f., Rz 2 - 4

<sup>398</sup> vgl. a.a.O., S. 716, Rz 6

2. sich zu verpflichten, die anderen Mitgliedstaaten in allen außenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse (und damit nicht bloß von gemeinsamem Interesse) zu unterrichten und zu konsultieren, damit sichergestellt ist, daß der gemeinsame Einfluß der Staaten so wirkungsvoll wie möglich durch Abstimmung, Angleichung ihrer Standpunkte und Durchführung gemeinsamer Massnahmen ausgeübt wird
3. Irland soll bei der Beziehung seiner Stellungnahme und bei seinen nationalen Maßnahmen dem Standpunkt der übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang Rechnung tragen und in gebührender Masse die Wichtigkeit der Festlegung und Verwirklichung gemeinsamer europäischer Standpunkte berücksichtigen.
4. Irland wird sicherstellen, daß mit seinen Vertragspartnern schrittweise gemeinsame Grundsätze und Ziele entwickelt und festgelegt werden.
5. Irland soll sich bemühen, jede Maßnahme oder Stellungnahme zu vermeiden, die der Wirksamkeit der Staaten der Gemeinschaft als kohärenter Kraft in den internationalen Beziehungen oder in internationalen Organisationen schadet.
6. Irland soll im Rahmen des Möglichen darauf verzichten, die Herausbildung eines Konsenses und das gemeinsame Handeln, das hieraus hervorgehen könnte, zu behindern.
7. Irland soll bereit sein, seinen Standpunkt zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit mit demjenigen der anderen Mitgliedstaaten stärker zu koordinieren.
8. Irland soll die für die Sicherheit der Mitgliedstaaten notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen aufrechterhalten und sich hierfür auf nationaler Ebene und, wo dies angebracht ist, im Rahmen der zuständigen Institutionen und Organe einsetzen.
9. In internationalen Institutionen und auf internationalen Konferenzen, bei denen Irland vertreten ist, soll es sich bemühen, zu Themen, die von Titel III erfaßt werden, mit den anderen Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Standpunkt anzunehmen.
10. In internationalen Institutionen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Hohen Vertragsparteien teilnehmen, soll Irland, wenn es eine der teilnehmenden Parteien ist, in vollem Umfang die Standpunkte berücksichtigen, auf die man sich in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit geeinigt hat"<sup>399</sup>.

Besondere Aufmerksamkeit widmete Richter Walsh dann dem Art. 30 Abs. 6 (c) der EEA. Aufgrund der "etwas vieldeutigen" Formulierung dieser Bestimmung kam er zu dem Schluß, daß sie unterschiedlich ausgelegt werden könne :

"Eine Auslegung hiervon ist, daß die Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Westeuropäischen Union oder des Atlantischen Bündnisses sind ( Irland ist keines von beidem ), ihre eigene Zusammenarbeit in diesen Gebieten entwickeln können, ohne durch irgendetwas in Titel III dieses Vertrages behindert zu sein. Indessen kann es auch auf eine Verpflichtung von Seiten dieses Staates hinauslaufen, daß er in der Ausübung welcher Befugnisse auch immer, die er gemäß Titel III hat, nichts tun

soll, was auf eine Behinderung solcher Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit im Rahmen der Westeuropäischen Union oder des Atlantischen Bündnisses von Seiten derjenigen Mitgliedstaaten, die diesen Institutionen angehören, hinausläuft"<sup>400</sup>.

Alle diese Punkte, führte Walsh dann in seiner Würdigung der EEA zusammenfassend aus,

"verstoßen gegen die Handlungsfreiheit des Staates nicht bloß in gewissen Bereichen der Außenpolitik sondern selbst in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen und dem Europarat. Die letztgenannte Wirkung des Vertrages <sup>401</sup> könnte zur Gruppenbildung innerhalb dieser Institutionen führen. Mit dem kurzen Abstellen auf die Aufrechterhaltung der für die Sicherheit notwendigen technologischen und industriellen Voraussetzungen verstößt der Vertrag gegen die Wirtschafts-, Industrie- und Verteidigungspolitik des Staates. Die Verpflichtung der Hohen Vertragsparteien, nach fünf Jahren zu prüfen, ob Titel III einer Revision bedarf, gibt dem Vertrag keinen Übergangscharakter"<sup>402</sup>.

Auf der verfassungsrechtlichen Ebene seiner Argumentationskette, die ihn das Erfordernis eines Referendums vor der Ratifikation der EEA betonen ließ, stellte Richter Walsh dann abschließend fest, die der Regierung durch Art. 29 Abs. 4 der irischen Verfassung übertragene Handlungsfreiheit im Bereich der Außenpolitik bringe seiner Auffassung nach nicht die Befugnis mit sich, diese Freiheit aufzugeben oder bindenden Übereinkommen mit anderen Staaten beizutreten, diese Befugnis in einer besonderen Weise auszuüben oder von ihrer Ausübung außerhalb besonderer Verfahren Abstand zu nehmen und so den Staat in seiner Handlungsfreiheit in der Außenpolitik zu binden. Die Freiheit, die Außenpolitik zu formulieren, sei ebenso ein Merkmal der Souveränität wie die Freiheit, die Wirtschaftspolitik zu gestalten und die Freiheit zur Gesetzgebung. Die letzteren beiden seien nunmehr aufgrund der Zustimmung des Volkes zur in Art. 29 Abs. 4 S. 3 enthaltenen Verfassungsergänzung beschnitten. Wenn nunmehr gewünscht werde, die bestehende souveräne Macht, solche Außenpolitiken zu formulieren und zu verfolgen, zu qualifizieren, zu beschneiden oder zu hemmen, wie es der Regierung von Zeit zu Zeit angemessen erscheinen mag, liege es nicht innerhalb der Kompetenz der Regierung, dies selbst zu tun. Das außenpolitische Organ des Staates könne innerhalb der Bestimmungen der Verfassung keine Übereinkunft treffen, die ins Auge gefassten Be-

<sup>400</sup> a.a.O., S. 721, Rz 16

<sup>401</sup> Offenbar bezieht sich Richter Walsh hier auf seine Ausführungen zu Art. 30 Abs. 6 (c) EEA.

<sup>402</sup> Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 721, Rz 17

schränkungen der Handlungsfreiheit sich selbst, dem Staat oder dem Volk aufzuerlegen. Die Erlangung einer dahingehenden Kompetenz des Regierung erforderte deshalb nach Auffassung Walsh's den Rekurs auf das irische Volk, 'dessen Recht es ( in den Worten des Art. 6 der irischen Verfassung, d.Verf. ) ist, ... in letzter Instanz alle Fragen der nationalen Politik in Einklang mit den Erfordernissen des Gemeinwohles zu entscheiden' <sup>403</sup>. Letztlich sei daher das Volk selbst der Wächter der Verfassung, weshalb die Zustimmung des Volkes eine notwendige Vorbedingung für die Ratifikation der EEA sei, soweit deren Titel III betroffen sei.

#### 2.2.3.2.2.2. Das Urteil von Richter Henchy

Richter Henchy <sup>404</sup> begann seine Ausführungen mit der Feststellung, daß die verfassungsmäßige Ermächtigung zur Ratifizierung der EEA nicht in der Verfassungsergänzung von 1972 zu finden sei, da Titel III sich außerhalb der Reichweite der bestehenden Verträge befinde, was aus den beiden ersten Absätzen der Präambel der EEA gefolgert werden könne. Daher müsse man die Verfassung daraufhin überprüfen, ob in ihr ausdrückliche oder implizierte Bestimmungen enthalten sind, die Irlands Ratifikation des Titel III mit der Verfassung vereinbar machen würden <sup>405</sup>.

Was die Reichweite und das Ziel von Titel III betrifft, führte Richter Henchy aus:

"Artikel 30 bringt die Mitgliedstaaten auf einen Kurs, der zu einer möglichen Europäischen Union im Bereich der Außenpolitik führt. Bis zur Erreichung dieses Ziels ... werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Außenpolitik entsprechend den in Artikel 30 aufgestellten Bedingungen zu formulieren und zu betreiben. Was nicht mehr als ein Ziel gewesen war, das durch die Stuttgarter Erklärung von 1983 erklärt wurde, wird nun Sache eines formellen Vertrages"<sup>406</sup>.

Der Wesensgehalt dieser "fundamentalen Umwandlung" sei, daß die Mitgliedstaaten "nicht länger über jeweils einzelne Außenpolitiken verfügen werden, sondern so weit als möglich ihre nationalen Außenpolitiken in einer europäischen (d.h., Gemeinschafts-) Außenpolitik aufgehen lassen und in der angegebenen Weise zusammen arbeiten sollen, um das auszuführen, was Europäische Politische Zusammenarbeit genannt

<sup>403</sup> zitiert nach der Übersetzung in : Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, Stand: 1. Juli 1987, München 1987, S. 171

<sup>404</sup> Das Votum von Richter Henchy ist abgedruckt in : Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 723 - 728, Rz 21 - 40

<sup>405</sup> vgl. a.a.O., S. 723 f., Rz 21 - 23

<sup>406</sup> a.a.O., S. 724, Rz 24

wird"<sup>407</sup>. Ohne daß man näher auf den Art. 30 eingehen müsse, ergebe sich aus den Bestimmungen des Art. 30 Abs. 2, der die hauptsächlichen Handhabungsverfahren der Zusammenarbeit aufzeige, zu denen sich die Vertragsparteien verpflichtet haben, daß sich, "sobald die Mitgliedstaaten diesen Vertrag ratifizieren, die Außenpolitik jedes Staates ... nach der Ratifizierung von einer nationalen auf eine europäische oder Gemeinschaftsebene bewegen (wird)". Abgesehen davon, daß er verpflichtet werde, sich zu bemühen, gemeinsam eine europäische Aussenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen, werde jeder Mitgliedstaat speziell verpflichtet, seine Vertragspartner zu unterrichten und konsultieren, davon Abstand zu nehmen, seine endgültige Haltung zu einer außenpolitischen Frage ohne vorherige Konsultationen festzulegen, bei seinen Stellungnahmen und einzelstaatlichen Maßnahmen den Standpunkten der übrigen Partner in vollem Umfang Rechnung zu tragen, die schrittweise Entwicklung und die Festlegung gemeinsamer Grundsätze und Ziele sicherzustellen und anzuerkennen, daß die Festlegung gemeinsamer Standpunkte einen Bezugspunkt für seine Politik bildet<sup>408</sup>. Diese und andere in Art. 30 zum Ausdruck gebrachte Verpflichtungen machten es - so Henchy - offenkundig, daß - wenn auch die Annäherung an das letztliche Ziel einer Europäischen Union auf dem Weg der schrittweisen Entwicklung erreicht werden solle -

"jeder Mitgliedstaat ... unmittelbar einen Teil seiner Souveränität und Handlungsfreiheit in Fragen der Außenpolitik abtreten (wird). Nationale Ziele und ideologische Stellungnahmen müssen sich den Zielen und Entscheidungen einer als Europäische Politische Zusammenarbeit bekannten Institution beugen, die im Tandem mit den Europäischen Gemeinschaften funktionieren soll. Eine rein nationale Annäherung an Außenpolitik ist mit dem Beitritt zu diesem Vertrag unvereinbar. Die Methoden der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die bisher informell, vorsichtig oder höchstens deklaratorisch ( wie bei der Stuttgarter Erklärung ) gewesen sind, gehen nun über in die Sphäre einer formellen, vertragsmäßigen Verpflichtung, die Außenpolitik in einer Weise zu führen, die - zumindest im Bereich der Außenpolitik - zu einer Europäischen Politischen Union führen wird".

In dieser Hinsicht sei - so Henchy - Titel III der EEA die Schwelle, die von dem, was bisher im wesentlichen eine wirtschaftliche Gemeinschaft gewesen sei zu dem führe, was nunmehr eine politische Gemeinschaft sein werde<sup>409</sup>.

<sup>407</sup> a.a.O., Rz 25

<sup>408</sup> a.a.O., S. 725, Rz 27

<sup>409</sup> a.a.O., Rz 28



Nachdem Richter Henchy - ähnlich wie Richter Walsh - das Gemeinwohl des irischen Volkes als den elementaren Maßstab herausgearbeitet hatte, an dem die Verfassungsmäßigkeit der Führung der Außenpolitik durch die Regierung zu messen sei <sup>410</sup>, prüfte er vor diesem Hintergrund die Vereinbarkeit einer Ratifikation von Titel III der EEA mit der irischen Verfassung und griff in diesem Zusammenhang auf bestimmte, von ihm bereits vorgenommene Interpretationen des Titels III der EEA zurück, die er nunmehr aber weiterführte. Im einzelnen führte er aus <sup>411</sup> :

"(35) Eine Durchsicht von Titel III der EEA überzeugt mich, daß jeder ratifizierende Mitgliedstaat verpflichtet sein wird, einen Teil seiner Souveränität in der Handhabung seiner Außenpolitik abzutreten. Das soll als Teil eines Prozesses geschehen, der dazu bestimmt ist, eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen. Die Handlungsfreiheit jedes Staates soll im Interesse des Gemeinwohls der Mitgliedstaaten als Ganzes eingeschränkt werden. Was z.B. Irland betrifft, so ist - während laut der Verfassung der Bezugspunkt für die Bestimmung einer endgültigen Haltung zu irgendeiner Frage der auswärtigen Beziehungen das Gemeinwohl des irischen Volkes ist - gemäß Titel III erforderlich, daß der Bezugspunkt die gemeinsame Haltung ist, die durch die Mitgliedstaaten bestimmt wird. Es soll erwähnt werden, daß eine solche gemeinsame Haltung nicht ohne die Zustimmung Irlands erreicht werden kann, aber Titel III ist nicht in einer Weise gestaltet, die es Irland erlauben würde, sich auf Grund seiner Verpflichtungen gemäß der irischen Verfassung zu weigern, eine gemeinsame Haltung zu erreichen. Es gibt keine Bestimmung im Vertrag für eine Schmälerung durch Irland <sup>412</sup>, wo seine verfassungsmäßigen Verpflichtungen dies erfordern. Im Gegenteil schreibt Titel III ausdrücklich vor:

Jede Hohe Vertragspartei trägt bei ihren Stellungnahmen und einzelstaatlichen Massnahmen ( die vermutlich Gesetze des Oireachtas einschliessen würden ) den Standpunkten der übrigen Parteien in vollem Umfang Rechnung und berücksichtigt in gebührender Masse die Wichtigkeit der Festlegung und Verwirklichung gemeinsamer europäischer Standpunkte <sup>413</sup>.

(36) Daher würde Irland, wenn die anderen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Haltung zu einer Frage der auswärtigen Beziehungen einnehmen sollten, bei seiner eigenen Stellungnahme und seinen einzelstaatlichen Maßnahmen durch Titel III verpflichtet, dem gemeinsamen Standpunkt der anderen Mitgliedstaaten 'in vollem Umfang Rechnung zu tragen'".

Durch einen formellen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet zu sein, in dieser Weise zu handeln, war nach Ansicht Henchy's mit der Verpflichtung der Regierung, die auswär-

<sup>410</sup> vgl. a.a.O., S. 726, Rz 31 - 34

<sup>411</sup> a.a.O., S. 726 - 728, Rz 35 - 39

<sup>412</sup> Hier meint Richter Henchy offenkundig eine Schmälerung der irischen vertraglichen Verpflichtungen.

<sup>413</sup> Art. 30 Abs. 2 (c) EEA

tigen Beziehungen entsprechend dem Gemeinwohl des irischen Volkes handzuhaben, unvereinbar. Nach seiner Auffassung leistete Titel III in dieser wie in anderer Hinsicht einen Beitrag zu einer Verminderung der Souveränität Irlands, wie sie in unbedingten Bestimmungen in der irischen Verfassung verkündet sei.

Auf das Argument der irischen Regierung eingehend, daß die durch Titel III bewirkten Änderungen in den bestehenden zwischenstaatlichen Beziehungen unbedeutend seien, da der Titel wenig mehr tue, als die bestehenden Praktiken und Verfahren zu formalisieren, indem sie in bindende Verpflichtungen umgewandelt würden, meinte Henchy, dies heiße,

"(37) ... die wahre Natur eines Vertrages im Völkerrecht zu unterschätzen, der verschieden von einer bloßen Praxis oder einem bloßen Verfahren ist, und die Verpflichtungen für die Zukunft mißzudeuten, die mit Titel III verknüpft sind. Als ein Vertrag ist Titel III nicht in statischen Ausdrücken bezeichnet worden. Er fasst Änderungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen nicht bloß ins Auge, sondern fordert und verlangt diese Änderungen auch. Und der Zweck dieser Änderungen ist es, die nationale Unabhängigkeit in der Handhabung der auswärtigen Beziehungen im Interesse der europäischen politischen Kohäsion in den auswärtigen Beziehungen zu erodieren. Wie ich bereits betont habe, markiert der Vertrag die Umwandlung der Europäischen Gemeinschaften von einer Organisation, die bisher im wesentlichen wirtschaftlicher Natur war zu einer solchen, die auch politischer Natur sein wird. Er geht über bestehende Vereinbarungen und Praktiken dadurch hinaus, daß er innerhalb des Rahmens der Gemeinschaften neue Organe und Behörden ( wie die Europäische Politische Zusammenarbeit, den Politischen Direktor und das Politische Komitee ) gründet und einen Weg der Koordination durch Mittel wie Arbeitsparteien <sup>414</sup>, ein Sekretariat und regelmäßige Treffen skizziert, um dadurch der Bewegung in Richtung auf die Europäische Union Schwung zu verleihen.

(38) All dies bedeutet, daß Irland, wenn es den Vertrag ratifizieren sollte, völkerrechtlich verpflichtet wäre, sich aktiv an einem Programm zu beteiligen, das fortschreitend die Unabhängigkeit und Souveränität Irlands in der Handhabung seiner auswärtigen Beziehungen beeinträchtigen würde. Irland würde daher verpflichtet werden, in einer Weise zu handeln, die mit der Verfassung unvereinbar sein würde."

Daher war auch nach Auffassung Henchy's eine Verfassungsergänzung erforderlich, bevor Irland unter Wahrung der Verfassungserfordernisse die EEA ratifizieren konnte.

<sup>414</sup> Richter Henchy spricht hier von "working parties", meint aber wohl die in Art. 30 Abs. 10 (f) EEA angesprochenen Arbeitsgruppen ("Working Groups").

### 2.2.3.2.2.3. Das Urteil von Richter Hederman

Richter Hederman schloß sich den Urteilen seiner Kollegen Walsh und Henchy im wesentlichen aus den von ihnen dargelegten Gründen an <sup>415</sup>.

### 2.2.4. Die staatliche Reaktion in Irland auf das Urteil des Supreme Court

Aufgrund des Urteils wurde in der irischen Verfassung ein durch das Referendum vom 26. Mai 1987 gebilligter Zusatz in Art. 29 Abs. 4 verankert. Dessen neu hinzugekommener Satz 3 lautet :

"Der Staat darf die Einheitliche Europäische Akte ratifizieren ( von den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften am 17. Februar 1986 in Luxemburg und am 28. Februar 1986 im Haag unterzeichnet )."

Die irische Regierung nahm das Urteil des Supreme Court zudem zum Anlaß, mit der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde eine Erklärung u.a. zur Neutralität abzugeben. Diese lautete :

"Die Regierung Irlands vermerkt, daß die Bestimmungen von Titel III Irlands seit langem bestehende Politik militärischer Neutralität nicht berühren und daß die Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit die militärischen Aspekte der Sicherheit oder Vermittlung für militärische Zwecke nicht umfasst und Irlands Recht nicht berührt, zu handeln oder von einem Handeln abzuweichen, wann immer dies Irlands internationalen Status militärischer Neutralität berühren könnte"<sup>416</sup>.

Dabei handelt es sich um eine interpretative Erklärung i.S. des Art. 31 Abs. 2 (b) WVRK, da die Erklärung allen Mitgliedstaaten der EG ordnungsgemäß zugeleitet wurde und keiner dieser Staaten ihr widersprochen hat, obwohl ein solches Widersprechen nach den Umständen zu erwarten war, wenn sich ein Mitgliedstaat der EG mit ihr nicht einverstanden erklären wollte <sup>417</sup>. Diese Erklärung - die erste offizielle

<sup>415</sup> Das Votum von Richter Hederman ist abgedruckt in : Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), S. 728 f., Rz 41 - 43 ; auf seine weiteren, nur die verfassungsrechtliche Rechtslage berührenden Ausführungen braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht eingegangen zu werden.

<sup>416</sup> zitiert bei Nuttall, 1987, a.a.O. ( Anm. 356 ), S. 270 ("The Government of Ireland note that the provisions of Title III do not affect Ireland's long-established policy of military neutrality and that co-ordination of positions on the political and economic aspects of security does not include the military aspects of security or procurement for military purposes and does not affect Ireland's right to act or refrain from acting in any way which might affect Ireland's international status of military neutrality")

<sup>417</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Problem, a.a.O. (Anm. 13), S. 505

Erklärung Irlands zur eigenen Neutralität - betont - insoweit in Kontinuität zum bisherigen irischen Neutralitätsverständnis - die Nichtbeteiligung an jeder juristischen oder formellen militärischen Vereinbarung als Definition irischer Neutralität, während auf weiterreichende Pflichten der Neutralität nicht eingegangen, diese somit offenkundig von Irland auch nicht für sich verbindlich anerkannt werden <sup>418</sup>.

### 2.3. Stellungnahme zu den Urteilen der Richter des Supreme Court

#### 2.3.1. Einführung

Die Richter am Supreme Court waren im wesentlichen bezüglich vier Fragen unterschiedlicher Auffassung <sup>419</sup>. Diese betrafen :

- die Reichweite der Ziele des Titels III der EEA
- die Wirkung der in diesem Titel enthaltenen Verpflichtungen auf die Ausübung der irischen Außenpolitik
- die gerichtliche Befugnis zur Kontrolle der Ausübung außenpolitischer Kompetenzen durch die Regierung und
- die verfassungsrechtliche Bedeutung des Umstands, daß die EPZ in einem Vertrag aufgenommen wurde <sup>420</sup>.

Im vorliegenden Untersuchungszusammenhang braucht im wesentlichen nur auf die beiden erstgenannten kontroversen Punkte eingegangen zu werden <sup>421</sup>.

<sup>418</sup> vgl. zur Kontinuität z.B. Salmon, Neutralität, a.a.O. (Anm. 318), S. 34

<sup>419</sup> vgl. Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 306

<sup>420</sup> Darüberhinaus enthielt das einheitlich ergangene Urteil des Supreme Court bezüglich Titel II der EEA eine Reihe von interessanten Stellungnahmen zur Reichweite der dritten Verfassungsänderung von 1972 mit ihrer Einführung des Art. 29 Abs. 4 UA 3 und zur Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften sowie zur Frage des Vorliegens eines Rechtsschutzbedürfnisses beim Bestreiten der Verfassungsmäßigkeit eines ein internationales Übereinkommen transformierenden Gesetzes.

<sup>421</sup> zu den übrigen Punkten vgl. Bradley, L'Acte Unique, a.a.O. (Anm. 359), S. 92; ders., referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 308 ff.; Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 277 ff., 289 ff., 294 f.

### 2.3.2. Die Frage der Neutralität im Urteil des Supreme Court

Es fällt auf, daß das Urteil - bzw. besser die fünf Einzelurteile - mit keinem Wort auf die von Crotty aufgeworfene Neutralitätsfrage eingehen <sup>422</sup>. Man kann indessen davon ausgehen, daß die Rechtsprechung des Supreme Court zu Art. 30 Abs. 6 der EEA Ausdruck des Neutralitätsverständnisses der Richter ist, insbesondere wenn man bedenkt, daß die Formulierung der politischen Richtlinien auch für die Außenpolitik in Irland durch Art. 28 der irischen Verfassung ausschließlich der Regierung vorbehalten ist und der Supreme Court mit seinem Urteil, das die Möglichkeiten und Freiräume der Regierung im Bereich der Formulierung des irischen Standpunktes in der internationalen Politik entscheidend einschränkt, von seiner bisherigen Rechtsprechung radikal abweicht <sup>423</sup>. Mit seinem Urteil wollte der Supreme Court der irischen Bevölkerung offenkundig die Möglichkeit geben, sich in einem Referendum dazu zu äußern, ob Irland mittels der Ratifikation der EEA eine Politik verfolgen kann, die aus der Sicht der Mehrheit der Richter des Supreme Court zumindest langfristig eine Abkehr und Distanzierung von der Politik der Neutralität mit sich bringen würde, die bisher von aufeinanderfolgenden irischen Regierungen vertreten und von der großen Mehrheit der irischen Bevölkerung unterstützt worden war <sup>424</sup>.

Um die Politik der Neutralität stillschweigend in den Stand eines unantastbaren verfassungsrechtlichen Schibboleth zu erheben, benutzte die Mehrheit im Supreme Court ein "worst case" - Szenario bezüglich Titel III der EEA, das den EPZ-Verfahren eine Bedeutung zukommen ließ, die in keiner Weise gerechtfertigt war <sup>425</sup>. Dies erhellt sich bei einer Einzelüberprüfung der kontroversen Punkte.

### 2.3.3. Die Reichweite der Ziele des Titels III der EEA

Die Richter des Supreme Court unterschieden sich in ihrer Einschätzung des Ausmaßes, bis zu dem die EEA und insbesondere deren Titel III die Mitgliedstaaten in Richtung auf eine Europäische Union vorwärtstreibt. Wenn diese Meinungsunterschiede auch wahrscheinlich nicht entscheidend hin-

<sup>422</sup> vgl. oben, S. 110

<sup>423</sup> vgl. Murphy, *Caso Crotty*, a.a.O. (Anm. 359), S. 378 f.

<sup>424</sup> vgl. Murphy, *Caso Crotty*, a.a.O. (Anm. 359), S. 379

<sup>425</sup> vgl. Murphy, *Caso Crotty*, a.a.O. (Anm. 359), S. 382

sichtlich des Urteils über die Verfassungsmäßigkeit der Ratifikation der EEA durch die Regierung war, das vielmehr auf die Verpflichtungen abhob, die Irland gemäß diesem Titel auferlegt werden, dürften diese unterschiedlichen Auffassungen dennoch die jeweilige Einschätzung der Bestimmungen des Titels III beeinflusst haben <sup>426</sup>.

Richter Henchy hob in seinem Votum hervor, daß die Methoden der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die bisher informell, vorsichtig oder höchstens deklaratorisch ( wie bei der Stuttgarter Erklärung ) gewesen seien, nunmehr in die Sphäre einer formellen, vertragsmäßigen Verpflichtung übergangen, die Außenpolitik in einer Weise zu führen, die - zumindest im Bereich der Außenpolitik - zu einer Europäischen Politischen Union führen werde <sup>427</sup>.

Richter Walsh betonte, daß Titel III der EEA, der in Wirklichkeit - wenn auch nicht der Form nach - ein separater Vertrag sei, nicht vorgebe, eine Europäische Union zu gründen, wenn er auch andererseits offen anerkenne, daß dies das Ziel sei <sup>428</sup>. Der Vertrag gebe zwar nicht vor, Irland zu verpflichten, der Errichtung einer Europäischen Union mit Irland als einem Teil derselben zuzustimmen. Dies sei offenkundig etwas, wozu die Regierung den Staat nicht habe verpflichten können. Was die EEA indessen tue, sei, Irland zu verpflichten, eine Politik zu verfolgen, die u.a. als eines ihrer Ziele die Umwandlung der Beziehungen Irlands mit den anderen EG - Mitgliedstaaten in eine Europäische Union habe <sup>429</sup>.

Nach Ansicht von Chief Justice Finlay ergab sich aus der Präambel zur EEA und aus den Bestimmungen des Art. 30 der EEA selbst deutlich, daß die in Titel III enthaltenen Übereinkommen "mit dem möglichen Endziel einer Europäischen Politischen Union zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als einer Ergänzung zur bestehenden Wirtschaftsunion" erreicht wurden <sup>430</sup>.

Richter Griffin schließlich führte zur Reichweite der Ziele des Titels III der EEA aus, daß das langfristige Ziel von Titel III die Formung einer Europäischen Union sei <sup>431</sup>.

<sup>426</sup> vgl. Bradley, L'Acte Unique, a.a.O. (Anm. 359), S. 90

<sup>427</sup> vgl. Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), Votum Richter Henchy, S. 723 ff. (Rz 28)

<sup>428</sup> vgl. a.a.O., Votum Richter Walsh, S. 714 ff. (Rz 1)

<sup>429</sup> vgl. a.a.O., Rz 14

<sup>430</sup> vgl. a.a.O., Votum Richter Finlay, S. 729 ff. (Rz 53)

<sup>431</sup> vgl. a.a.O., Votum Richter Griffin, S. 734 ff. (Rz 82)

Es mag sein, daß die Unterschiede zwischen diesen Stellungnahmen mehr semantischer als substantieller Natur sind <sup>432</sup>, die EEA muß indessen als Ganzes gelesen werden und aus dieser Perspektive entspricht die Auffassung der Mehrheit der Richter eher dem Geist der EEA als diejenige, die sich in den Minderheitsvoten widerspiegelt : Keiner der Richter des Supreme Court zitiert in seinem Urteil ausdrücklich Art. 1 der EEA - eine der wenigen Bestimmungen, die sowohl für den Titel II als auch für den Titel III gelten und damit der EEA die in ihrem Titel angesprochene "Einheitlichkeit" verleihen. Art. 1 der EEA aber setzt den Europäischen Gemeinschaften wie der EPZ das einheitliche Ziel, "gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen". Vor dem Hintergrund dieser Bestimmung ist die Ansicht Finlay's, die Europäische Union sei lediglich ein "mögliches Endziel", nicht mehr vertretbar, ist doch nunmehr eine rechtliche Verpflichtung, auf dieses Ziel hinzuwirken, vertraglich niedergelegt - mag auch die Einhaltung dieser Verpflichtung nicht unmittelbar durch den EuGH gesichert werden können. Indessen überschätzen die Mehrheits - Richter die Mittel, die die EEA zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung stellt <sup>433</sup>.

Die Mitglieder des Supreme Court unterscheiden auch nicht ausreichend zwischen den parallelen Mitteln, den Europäischen Gemeinschaften und der EPZ, mit denen das Ziel der Europäischen Union erreicht werden soll. Weder ist Titel III allein in der Lage, die Gemeinschaften von einer im wesentlichen wirtschaftlichen Einheit in eine Politische Gemeinschaft umzuwandeln, noch "(errichtet er ) innerhalb des Rahmens der Gemeinschaften neue Organe und Behörden, ... um der Bewegung in Richtung auf eine Europäische Union Schwung zu verleihen"<sup>434</sup>. Weit davon entfernt, eine Europäische Politische Gemeinschaft vergleichbar den bestehenden drei Gemeinschaften, mit denen sie die Organe und Rechtsordnung hätte teilen können, zu errichten, nimmt Titel III eindeutig Rückgriff auf die klassischen Formen und Vorstellungen des Völker- und nicht die des Gemeinschaftsrechts. Die Beziehungen zwischen EG und EPZ betreffend errichtet Titel III eine Anzahl von gesonderten Institutionen für die EPZ, denen es am autonomen Charakter der Gemeinschaftsorgane

<sup>432</sup> vgl. Bradley, L'acte, a.a.O. (Anm. 359), S. 90

<sup>433</sup> vgl. unten, S. 129 ff.

<sup>434</sup> so Henchy, in : Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), Rz 37

fehlt und deren Aktivitäten ausdrücklich von der Zuständigkeit des EuGH ausgenommen sind <sup>435</sup>.

Er schreibt ferner vor, daß die bereits von der EG im Rahmen ihrer Zuständigkeit ausgeübten auswärtigen Politiken und die auswärtige Politik, auf die man sich im Rahmen der EPZ verständigt, kohärent sein müssen. Auch dies weist darauf hin, daß die Idee, wie sie in der Präambel des EWGV und dem Vertragsentwurf des EP zu finden ist - daß sich nämlich die *Europäischen Gemeinschaften* zu einer Form Europäische Union entwickeln werden - in der EEA zugunsten des - mutmaßlich realistischeren - Gedankens einer *gemeinsamen* Urheberschaft von EG und EPZ für die Europäische Union aufgegeben wurde <sup>436</sup>.

#### 2.3.4. Die Auswirkungen der Verpflichtungen des Titels III auf die Durchführung der irischen Außenpolitik

Die Richter, die die Minderheitsvoten verfasst haben, glaubten, daß die Verpflichtungen, die Irland durch Titel III auferlegt werden, in keiner Weise seine Entscheidungsfindungsfähigkeit in Fragen der Außenpolitik behindern oder seine Souveränität in irgendeiner Weise berühren würden. Chief Justice Finlay, dessen Auffassung Richter Griffin insoweit teilte, vertrat die Ansicht, daß Titel III "keinerlei Verpflichtungen ( auferlege ), irgendein nationales Interesse in der Sphäre der Außenpolitik aufzugeben" und keinem anderen Staaten irgendein Recht gewähre, "die letztliche Entscheidung des Staates zu irgendeiner Frage seiner Außenpolitik zu überstimmen oder mit einem Veto zu belegen" <sup>437</sup>.

Die Mehrheit der Richter ging von der Überlegung aus, daß die Verfassung fordert, daß Außenpolitik in Übereinstimmung mit dem Gemeinwohl des irischen Volkes durchgeführt werden muß - ein Standpunkt, zu dem die Richter der Minderheit keine Stellung bezogen. Titel III, der von der Mehrheit der Richter dahin interpretiert wurde, daß er nicht bloß prozedurale, sondern auch substantielle Vorschriften enthält, bedeutete nach deren Auffassung, daß nationale Ziele und ideologische Positionen sich den Zielen und Entscheidungen der EPZ zu beugen hätten und daß die Regierung gebunden wäre, in einer Weise zu handeln, die mit der Verfassung unvereinbar sei.

<sup>435</sup> Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 306 f.

<sup>436</sup> vgl. Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 307

<sup>437</sup> Finlay, in : Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), Rz 57



Man kann zwar wie dargelegt <sup>438</sup> nicht so weit gehen, den Bestimmungen des Titels III jeden völkerrechtlich verpflichtenden Charakter abzusprechen <sup>439</sup>. Vielmehr bedeutet gerade die nun im Rahmen des Völkerrechts verbindliche Formulierung, daß die Außen- und Sicherheitspolitik Gegenstand der EPZ sind, eine qualitative Veränderung <sup>440</sup>. Ungeachtet der Frage, ob das Gemeinwohl tatsächlich das Hauptkriterium ist, an dem sich die irische Außenpolitik kraft Verfassungsrechts zu orientieren hat, besteht indessen kein Widerspruch zwischen diesem und den in Titel III enthaltenen Verpflichtungen. Es entspricht offensichtlich dem Gemeinwohl, daß ein Staat, der relativ schwach ist, was seine politische Bedeutung, seine Wirtschaftskraft und seine militärischen Kapazitäten betrifft, gegenseitigen Konsultations- und Informationsverfahren mit seinen Haupthandelspartnern im Hinblick auf außenpolitische Fragen zustimmt. Während außenpolitische Entscheidungen Irlands die vitalen Interessen seiner europäischen Nachbarn kaum berühren, verhält es sich bei Entscheidungen dieser Nachbarn hinsichtlich ihrer Bedeutung für Irland genau umgekehrt. So hatte z.B. der EG-Beitrittsantrag Irlands erst Aussichten auf Erfolg, als dies auch für denjenigen Großbritanniens galt. Bei ihrer Einordnung und Bestimmung des Gemeinwohls scheint die Mehrheit der Richter des Supreme Court das *quid pro quo* in Titel III unbeachtet gelassen oder für unbeachtlich gehalten zu haben, d.h. das Recht, gehört und konsultiert zu werden - ein Recht, auf das Chief Justice Finlay in seinem Urteil zu Recht besonders abgehoben hat <sup>441</sup>. Zutreffend stellen Murphy und Cras die (rhetorische) Frage: "Que reste-t-il des relations internationales si la consultation, la discussion et le respect des positions des autres et de l'effort commun sont définis comme étant contraires à l'intérêt national ?" <sup>442</sup>

Man kann auch nicht - wie es die Mehrheit der Richter des Supreme Court tut - davon sprechen, daß Titel III es der EPZ im Interesse der Erzielung einer gemeinsamen Haltung der Zwölf gestatten würde, sich über die Verpflichtungen hinwegzusetzen, die Irland gemäß seiner Verfassung obliegen - ein solches Recht kann auch nicht aus den - weniger

<sup>438</sup> vgl. oben, S. 18 ff.

<sup>439</sup> so aber Murphy, *Caso Crotty*, a.a.O. (Anm. 359), S. 377 f.; Murphy / Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 293

<sup>440</sup> vgl. Bingel, a.a.O. (Anm. 297), S. 289

<sup>441</sup> vgl. Finlay, in: *Crotty v. An Taoiseach*, a.a.O. (Anm. 359), Rz 58, 75

<sup>442</sup> Murphy / Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 296

weitreichenden - Pflichten abgeleitet werden, sich zu bemühen, eine solche Haltung zu erreichen und im Rahmen des Möglichen darauf zu verzichten, die Herausbildung eines Konsenses zu behindern. Jeder Mitgliedstaat, der innerhalb der EPZ agiert, handelt wahrscheinlich in Übereinstimmung mit dem Gemeinwohl des Volkes, das er repräsentiert, wenn auch eine gemeinsame Haltung ein Kompromiß ist, der den Erfordernissen der verschiedenen nationalen Haltungen Rechnung trägt. Es kann sicher nicht angenommen werden, daß ein Staat sich binden würde, die Bestimmungen seiner Verfassung zu mißachten <sup>443</sup> oder sich einem europäischen Gemeinwohl zu beugen, daß in Widerspruch zu dem jeweiligen nationalen Gemeinwohl steht.

Die Richter der Mehrheit scheinen Titel III so zu interpretieren, daß er einen Transfer von außenpolitischen Befugnissen zu der EPZ begründet, ähnlich wie der Beitritt Irlands zur EG einen Teil der legislativen Gewalt des Staates und einen Teil seiner Freiheit zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik verlagerte. Insbesondere Richter Walsh stellt in seinem Urteil ausdrücklich diese Analogie her und begründet mit ihr die Notwendigkeit eines Verfassungsreferendums vor einer Ratifikation der EEA durch die Regierung <sup>444</sup>. Dadurch sahen die Richter der Mehrheit offenkundig die Souveränität Irlands berührt <sup>445</sup>. Dieser Begriff der "Souveränität" wird in Irland aber - und insofern ist auf die Frage der Neutralität in dem Urteil des Supreme Court, wenn auch nur konkludent, doch eingegangen worden - immer in Zusammenhang mit der Unabhängigkeit und der Neutralität des Staates verstanden <sup>446</sup>. Temple Lang hat versucht, den Begriff der Souveränität im Hinblick auf die europäische Integration zu präzisieren: Auf die Problematik eingehend, ob das Adjektiv "souverän" in Artikel 5 der irischen Verfassung nicht ab einem gewissen Stand der europäischen Integration unangemessen sein könnte, hatte John Temple Lang 1966 den Versuch einer Grenzziehung zwischen noch souveränem Mitgliedstaat und nicht mehr souveränem Glied der europäischen Integrationsgemeinschaft unternommen: "solange sie keine weiteren Verpflichtungen übernehmen, bleiben die EWG-Mitgliedstaaten weiterhin völkerrechtlich unabhängig und souverän ... Da Souveränität kein präzises Konzept ist,

<sup>443</sup> vgl. Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 307

<sup>444</sup> vgl. Walsh, in: Crotty v. An Taoiseach, a.a.O. (Anm. 359), Rz 20

<sup>445</sup> vgl. oben, S. 117 f., 121

<sup>446</sup> vgl. Miller, a.a.O. (Anm. 308), S. 19

ist es nicht möglich, genau zu sagen, an welchem Punkt im Prozess der politischen Integration die Mitgliedstaaten aufhören würden, souverän zu sein, aber solange Außenpolitik und Verteidigung nicht übertragen sind, bleiben die Mitgliedstaaten souverän und unabhängig"<sup>447</sup>. Diese Zustimmung verdienende These hat Temple Lang 1985 erneuert und im Hinblick auf die aktuelle Integrationsdiskussion präzisiert : Die Konzepte der Unabhängigkeit und der Souveränität seien der Situation, wie sie durch die EG-Verträge wie durch die vorgesehene "Europäische Union" begründet sei, nicht angemessen : Souveränität sei ein Bündel von Befugnissen und somit sei Souveränität auch teilbar <sup>448</sup>.

Während der Debatten über den Beitritt Irlands zur EG hatten die irische Regierung und überzeugte Pro-Europäer bereits argumentiert, daß die hypothetische Frage des Verlusts an Souveränität von geringerer Bedeutung sei als die sich durch den Beitritt eröffnende Möglichkeit, eine Stimme - wenn auch nur eine unter vielen - bei der Befassung mit Angelegenheiten zu haben, die unvermeidlich das Wohl des Staates berühren würden <sup>449</sup>. Das Weißbuch von 1972 brachte diese Argumentation deutlich zum Ausdruck :

"Solche Begrenzungen nationaler Handlungsfreiheit, wie sie die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften mit sich bringen wird, werden mehr als ausgeglichen werden durch den Einfluß, den wir bei der Formulierung von Gemeinschaftspolitiken, die unsere Interessen berühren, zum Tragen bringen können. Wir müssen dem unsere gegenwärtige Stellung als ein sehr kleines Land gegenüberstellen, das unabhängig ist, aber über keine oder nur eine geringe Fähigkeit verfügte, Ereignisse im Ausland zu beeinflussen, die uns wesentlich berühren"<sup>450</sup>.

Auch wenn man i.S. der souveränitätstheoretischen Konzeption des Supreme Court unter Souveränität das Recht jedes Staates versteht, in außenpolitischen Fragen ja oder nein zu sagen <sup>451</sup>, so bleibt dieses Recht doch durch einen EPZ-Beitritt unberührt, auch wenn es Gegenstand einer Anzahl

<sup>447</sup> Temple Lang, John : The Common Market and the Common Law, Chicago/London 1966, S. 75

<sup>448</sup> vgl. Temple Lang, Proposed Treaty, a.a.O. (Anm. 111), S. 146

<sup>449</sup> vgl. Chubb, a.a.O. (Anm. 360), S. 91

<sup>450</sup> zitiert a.a.O.

<sup>451</sup> vgl. oben, S. 111. Im Fall *Byrne v. Ireland* hatte Richter Walsh die - hier einschlägige - äußere Souveränität dahingehend definiert, daß "die Souveränitätserklärung bedeute(t), daß der Staat nicht Subjekt irgendeiner Regierungsgewalt mit Ausnahme derjenigen ist, die durch das Volk in der Verfassung selbst bestimmt sind, und daß der Staat keiner auswärtigen Autorität unterworfen ist" ( zitiert nach Doolan, Brian : Constitutional Law and Constitutional Rights in Ireland, Dublin 1984, S. 10 ).

von Verpflichtungen primär prozeduralen Charakters wird; diejenigen Verpflichtungen mit stärkerem substantiellen Gehalt wie z.B. die Verpflichtung, die für die Sicherheit der Vertragsparteien notwendigen technologischen und industriellen Bedingungen aufrechtzuerhalten, gehen nicht über diejenigen hinaus, die die irische Regierung zugunsten des Staates im Rahmen der normalen Ausübung ihrer außenpolitischen Befugnisse übernehmen kann. Zudem kann von jedem internationalen Übereinkommen gesagt werden, daß es eine Beschränkung - mag sie in manchen Fällen noch so gering sein - der staatlichen Handlungsfreiheit mit sich bringt : die Tatsache einer Souveränitätsminderung allein konnte daher eigentlich die Erforderlichkeit eines Verfassungsreferendums vor dem Beitritt Irlands zu einem Vertrag nicht begründen, wenn nicht ansonsten die Ausführung der Außenpolitik in der Praxis unmöglich werden soll. Nicht jede Beschränkung der Handlungsfreiheit der Regierung kann daher auch a priori verfassungswidrig sein, will man nicht die Vertragsabschlußfreiheit eines Staates gänzlich in Frage stellen - eine Freiheit im übrigen, die nach der irischen Verfassung gerade der Regierung zusteht, was auch von Richter Walsh betont wird, ohne daß er die Folgen seiner Absolutsetzung der Handlungsfreiheit in ihrer vollen Konsequenz bedacht zu haben scheint <sup>452</sup>. Denn zu einem Vertragsabschluß kann es für einen Staat dort nicht kommen, wo es ihm untersagt ist, zusammen mit anderen Staaten Anstrengungen auf der Suche nach gemeinsamen Positionen zu unternehmen, wobei zu bedenken ist, daß es ihm dann immer noch offensteht, ja oder nein zur Signatur oder Ratifikation des aus diesen Verhandlungen entwickelten Vertrags (entwurfs) zu sagen <sup>453</sup>. Darüber hinaus ist die Befugnis zur Begrenzung der Souveränität mit den Mitteln des Vertrages gerade ein wesentliches Element der Ausübung dieser Souveränität wie auch der Bekräftigung der Unabhängigkeit und souveränen Gleichheit des Staates auf internationaler Ebene <sup>454</sup>.

<sup>452</sup> vgl. Temple Lang, *Irish Court*, a.a.O. (Anm. 359), S. 714 f.

<sup>453</sup> vgl. Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 296

<sup>454</sup> vgl. Murphy/Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 296; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), §§ 35 ff.. Ress ( vgl. Ress, Georg : Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften als Rechtsproblem, in : ders. (Hg.) : Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1980, S. 11 ff. (15) ( hinfort : Ress ) ) weist zutreffend darauf hin, daß der Staat nicht bereits durch die Unterordnung unter einvernehmlich koordinativ erzeugtes Völkerrecht seine Stellung als letztentscheidender Herrschaftsverband verliert.

Im Gegensatz zu den Gründungsverträgen der EG werden schließlich durch die EEA auch keine Entscheidungsbefugnisse auf die EPZ-Institutionen übertragen; die EPZ wird vielmehr auch in Zukunft auf der Grundlage des Konsensprinzips arbeiten - die Gefährdung, die die Mehrheit der Richter des Supreme Court für die irische Verfassung in einer Ratifikation der EEA erblickte, beruhte daher auf einer Fehleinschätzung der EEA, die weder dem Wortlaut des Titel III noch der allgemeinen Anlage der EEA ausreichend Achtung schenkte <sup>455</sup> : Gerade was die Auslegung des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA betrifft, entspricht die von Richter Griffin vertretene Auffassung <sup>456</sup> deutlich stärker Wortlaut, Systematik und Genese dieser Vorschrift als die Ansicht von Richter Walsh <sup>457</sup>. Insbesondere heißt es den Wortlaut des Art. 30 Abs. 6 (c) EEA zu überdehnen, wenn man aus dieser negativen Unberührtheitsklausel eine positive Unterlassungspflicht für Nicht-Mitgliedstaaten der genannten Organisationen entnimmt. Eine solche Pflicht kann insbesondere auch nicht aus einer Verbindung von Art. 30 Abs. 6 (c) EEA i.V.m. Art. 30 Abs. 2 (d) EEA hergeleitet werden. Nach letzterer Vorschrift bemühen sich die Hohen Vertragsparteien zwar, Maßnahmen oder Stellungnahmen zu vermeiden, die ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen oder in internationalen Organisationen schaden würden; als kohärente Kraft treten die Mitgliedstaaten aber in dem von Art. 30 Abs. 6 (c) EEA geregelten Bereich gerade von vornherein nicht auf, da es insoweit schon an einer Konsultationsverpflichtung fehlt.

Zwar ist nunmehr vertraglich festgelegtes Ziel des europäischen Einigungsprozesses die Zusammenarbeit in der Außenpolitik; dieses Ziel der Kooperation soll aber gerade mit dem Mittel der Koordination erreicht werden - einem Mittel, daß die Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten unberührt läßt. Die Haltung der Mehrheitsrichter des Supreme Court birgt letztlich die Gefahr in sich, Souveränität nicht nur als Befehls-, sondern auch als Ordnungsunabhängigkeit zu verstehen <sup>458</sup> und damit das Modell eines bindungsunfähigen und bindungslosen Staates verfassungsrechtlich vorzugeben.

<sup>455</sup> vgl. Bradley, referendum, a.a.O. (Anm. 359), S. 308, 311; Temple Lang, Irish Court, a.a.O. (Anm. 359), S. 715 f. (der auch mögliche Gründe für diese Fehleinschätzung auführt, vgl. dazu auch Murphy / Cras, a.a.O. (Anm. 359), S. 296 ff. )

<sup>456</sup> vgl. oben, S. 115

<sup>457</sup> vgl. oben, S. 118 f.

<sup>458</sup> vgl. zu diesen Begriffen Ress, a.a.O. (Anm. 454), S. 14

Ungeachtet dieser Kritik an den Urteilen der Mehrheit der Richter des Supreme Court hat das Verfahren vor dem Supreme Court Bedeutung im Hinblick auf die zukünftige Haltung Irlands zur Frage der Behandlung militärischer Aspekte der Sicherheit in der EPZ erlangt : Während wie gesehen vor diesem Rechtsstreit Unklarheiten über die Reichweite der irischen Bedenken gegen eine Behandlung auch solcher Fragestellungen innerhalb der EPZ im Rahmen des sich entwickelnden Integrationsprozesses bestanden, ist das irische Unbehagen an der Behandlung von militärischen Problemen nun nicht mehr nur in der politischen Kultur des Landes verankert, vielmehr ist die restriktive Haltung der irischen Regierungen zu dieser Frage in Reaktion auf das Urteil des Supreme Court nunmehr auch in einem offiziellen völkerrechtlichen Dokument mit bezug zur EEA formalisiert <sup>459</sup>. Dieser Formalisierung kommt auch für die Frage der Vereinbarkeit eines österreichischen EPZ-Beitritts mit seiner dauernden Neutralität besondere Bedeutung zu <sup>460</sup>.

---

<sup>459</sup> vgl. oben, S. 124 f. und Nuttall, 1987, a.a.O. ( Anm. 356 ), S. 271

<sup>460</sup> vgl. unten, S. 196 f.

### 3. DIE NEUTRALITÄT ÖSTERREICHS

#### 3.1. Der historische Kontext der österreichischen Neutralität<sup>461</sup>

##### 3.1.1. Die Vorgeschichte des Moskauer Memorandums

Die Alliierten betrachteten Österreich im Zweiten Weltkrieg stets als das erste Opfer der Expansionspolitik Hitlers. So erklärten Großbritannien, die UdSSR und die USA in der Moskauer Deklaration vom 1. November 1943, daß sie die Annexion Österreichs als null und nichtig betrachten und daß sie die Wiedererrichtung eines freien, unabhängigen Österreichs wünschen<sup>462</sup>. Dementsprechend sollte mit Österreich nach dessen staatlicher Wiederherstellung kein Friedensvertrag, sondern ein Staatsvertrag geschlossen werden, da Österreich als zu befreiendes, nicht als zu besiegendes Land galt<sup>463</sup>.

Daher wurde am Ende des Zweiten Weltkrieges die Viermächtebesetzung Österreichs durch die USA, die UdSSR, Großbritannien und Frankreich als bloß provisorisch angesehen und am 16.1.1947 wurden Verhandlungen über einen "(Staats-)Vertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich"<sup>464</sup> aufgenommen.

<sup>461</sup> vgl. zu Wurzeln und Ansätzen der österreichischen Neutralität vor 1945 : Ermacora, Felix : 20 Jahre Österreichische Neutralität, Frankfurt a.M. 1975, S. 24 ff. ( hinfort : Ermacora, 20 Jahre ); Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 4), S. 23 ff. ( hinfort : Verdross, immerwährende Neutralität ); Verosta (ders., a.a.O. (Anm. 354), S. 55) kennzeichnen den Status Österreichs zwischen 1919 und 1936 als den einer Quasi-Neutralität; zur geschichtlichen Entwicklung der Neutralität nach 1945 z.B. Ermacora, Felix : Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, Frankfurt a.M./Berlin 1957, S. 10 ff. ( hinfort : Ermacora, Staatsvertrag ); ders., 20 Jahre, a.a.O., S. 26 ff.

<sup>462</sup> Die Erklärung der Moskauer Außenministerkonferenz vom 1.11.1943 ist abgedruckt bei Mayrzedt/Hummer, a.a.O., S. 57

<sup>463</sup> vgl. Kunz, Josef L. : Österreichischer Staatsvertrag vom 15. 5. 1955, in: Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2 (begr. von Karl Strupp, 2. Aufl. hg. von Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin 1961), S. 699 - 701 (699) ( hinfort : Kunz, Staatsvertrag ); Neuhold, Hanspeter / Hummer, Waldemar / Schreuer, Christoph : Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1: Textteil, Wien 1983, Rz. 2268 ( hinfort : Österreichisches Handbuch des Völkerrechts ); Neuhold, Hanspeter : The Permanent Neutrality of Austria, in: Birnbaum, Karl E. / Neuhold, Hanspeter (Editors) : Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, S. 44 ff. (45) ( hinfort : Neuhold )

<sup>464</sup> zu Vorgeschichte und Inhalt des österreichischen Staatsvertrages mit weiterführenden Literaturhinweisen vgl. Loebenstein, Edwin : 40 Jahre Republik Österreich - 30 Jahre Staatsvertrag - ein Zeitzeuge erinnert sich, ÖJZ 1985, S. 609 - 618 (615 ff.) ( hinfort : Loebenstein ); Kunz, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 463), S. 699; Stourzh, Gerald : Austrian State Treaty (1955), in : EPIL, Band 3, S. 41 - 44

Das Zunehmen der internationalen Spannungen im Ost-West-Verhältnis im Gefolge des sogenannten "Kalten Krieges" und die Verbindung der österreichischen mit der deutschen Frage durch die UdSSR führten in diesen Verhandlungen jedoch - nach deren konfrontationsbedingtem "Einfrieren" in den 1950-1953 - zu einer Stagnation, die erst nach dem Tod Stalins 1953 allmählich überwunden wurde <sup>465</sup>.

Im Juni 1953 bat der österreichische Außenminister Gruber den indischen Ministerpräsidenten Nehru um seine guten Dienste gegenüber der Sowjetunion zur Wiederherstellung eines freien und unabhängigen Österreichs. Der indische Botschafter in der UdSSR versuchte daraufhin in einem Gespräch mit dem Außenminister Molotow herauszufinden, ob eine Neutralitätserklärung Österreichs <sup>466</sup> als Grundlage für einen Staatsvertrag dessen Abschluß beschleunigen könnte. Molotow hielt eine derartige Erklärung zwar für nützlich, nach seiner Ansicht reichte sie indessen nicht aus.

Auf der Berliner Außenminister-Konferenz im Februar 1954 griff die Sowjetunion indessen diese Idee auf und machte Vorschläge, die auf eine dauernde Neutralität Österreichs zielten <sup>467</sup>. Der österreichische Außenminister Leopold Figl erklärte auf dieser Konferenz förmlich, "daß Österreich nicht die Absicht hat, sich irgendwelchen Militärbündnissen anzuschließen" <sup>468</sup>.

Auf diesen Gedanken kam die Sowjetunion Anfang 1955 - im Rahmen der nach der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die NATO durch die Pariser Verträge 1954 nunmehr als möglich bezeichneten Entkopplung der österreichischen Frage

<sup>465</sup> Ab diesem Zeitpunkt erkannte die sowjetische Führung immer deutlicher, daß einerseits der kalte Krieg einer unverzichtbaren Mithilfe des Westens beim Auf- und Ausbau der sowjetischen Wirtschaft im Wege stand und eine Lösung des Problems Österreichs durch dessen Entwicklung zu einer Volksdemokratie höchst unwahrscheinlich war und andererseits Österreich ein gutes Demonstrationsobjekt für die Bereitschaft zur Entspannung der welt-politischen Lage war; vgl. Loebenstein, a.a.O. (Anm. 464), S. 615; Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz. 2271 ff.; Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 45 f.; Plessow, Utta : Neutralität und Assoziation mit der EWG, Köln.Berlin.Bonn.München 1967, S. 58 f. (hinfort : Plessow); Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 10 f.

<sup>466</sup> Die Neutralität Österreichs war bereits 1947 von den beiden großen österreichischen Parteien - ÖVP und SPÖ - in ihr Programm aufgenommen worden; vgl. Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 26; zu Motiven Österreichs für seine Entscheidung zugunsten des Status der dauernden Neutralität vgl. Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 11 f.

<sup>467</sup> vgl. den Text der Erklärung des sowjetischen Außenministers Molotow an der Berliner Außenministerkonferenz vom 12.2.1954, zitiert bei Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 68 f. (insbesondere Punkt 1.b))

<sup>468</sup> Die Erklärung Figls vom 16.2.1954 ist abgedruckt bei Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 70



vom deutschen Problem - zurück und lud eine österreichische Regierungsdelegation zu Verhandlungen nach Moskau ein.

### 3.1.2. Das Moskauer Memorandum <sup>469</sup>

Im Moskauer Memorandum erklärten die Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation u.a.

"im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge (zu) tragen ...:

1. Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird <sup>470</sup>.

2. Die österreichische Bundesregierung wird diese österreichische Deklaration gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung dem österreichischen Parlament unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages zur Beschlußfassung vorlegen.

3. Die Bundesregierung wird alle zweckdienlichen Schritte unternehmen, um für diese vom österreichischen Parlament bestätigte Deklaration eine internationale Anerkennung zu erlangen" <sup>471</sup>.

Der sowjetische Außenminister Molotow und sein Kollege als Stellvertretender Vorsitzender des sowjetischen Ministerrats Mikojan gaben ihrerseits

"namens der Sowjetregierung (u.a.) folgende Erklärungen (ab) ... :

1. Die Sowjetregierung ist bereit, den österreichischen Staatsvertrag unverzüglich zu unterzeichnen.

<sup>469</sup> Das Moskauer Memorandum ist abgedruckt bei Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 74 - 76

<sup>470</sup> Auf diese Formulierung hatte man sich in der österreichischen Regierungsdelegation geeinigt, um den Bedenken der österreichischen Sozialisten im Hinblick auf den Begriff den Neutralität Rechnung zu tragen, der für diese mit einer drohenden "Finnlandisierung" Österreichs verbunden war; die gewählte Formulierung sollte die ideologisch-politische Verankerung Österreichs im Westen sicherstellen, die "Entscheidungsfreiheit zur möglichen Einschränkung der Entscheidungsfreiheit" wahren und die österreichische Neutralität gegen einseitige Interpretationen einer der Großmächte absichern ( vgl. Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik, Wien-New York 1975, S. 10 ff. ( hinfort : Ginther, Neutralität ); Konitzer, Hanni : Das große Glück der kleinen Donaurepublik, FAZ 11.5.1985; Loebenstein, a.a.O. (Anm. 464), S. 617; Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 12 ). Daher ist die sowjetische Neutralitätsauffassung für die Interpretation der Pflichten Österreichs als dauernd neutraler Staat nicht entscheidend ( a.A. offenbar Pescatore, Vortrag, a.a.O. (Anm. 11), S. 6 ).

<sup>471</sup> Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S.75

2. Die Sowjetregierung erklärt sich damit einverstanden, daß alle Besatzungstruppen der Vier Mächte nach Inkrafttreten des Staatsvertrages nicht später als am 31. Dezember 1955 aus Österreich abgezogen werden.

...

4. Die Sowjetregierung ist bereit, die Deklaration über die Neutralität Österreichs anzuerkennen" <sup>472</sup>.

Die österreichische Bundesregierung setzte nach Rückkehr der Regierungsdelegation die drei westlichen Besatzungsmächte vom gesamten Moskauer Memorandum in Kenntnis und erhielt deren Zustimmung und Zusage, die Deklaration der immerwährenden Neutralität Österreichs anzuerkennen. Der Nationalrat - das österreichische Parlament - billigte am 27. April 1955 das Vorgehen der Bundesregierung <sup>473</sup>.

### 3.1.3. Der österreichische Staatsvertrag

In Artikel 1 des am 15. Mai 1955 im Schloß Belvedere unterzeichneten "Staatsvertrag(es) betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich" <sup>474</sup>. erkannten die Alliierten an, "daß Österreich als ein souveräner, unabhängiger und demokratischer Staat wiederhergestellt ist". Der Staatsvertrag selbst nahm zu der zukünftigen dauernden Neutralität Österreichs auf Drängen der Westalliierten keine Stellung, sondern sah in seinem Artikel 4 lediglich ein Anschlussverbot im Verhältnis zu Deutschland fest. Damit sollte - zumindest unter rechtlichen Gesichtspunkten - der Eindruck einer Neutralisation Österreichs i.S. der Auferlegung einer dauernden Neutralität Österreichs in einem Vertrag mit den "Großen Vier" vermieden werden <sup>475</sup>.

### 3.1.4. Das österreichische Neutralitätsgesetz

Am 7. Juni 1955 faßte der österreichische Nationalrat einstimmig folgende EntschlieÙung <sup>476</sup>:

<sup>472</sup> a.a.O., S. 75 f.

<sup>473</sup> vgl. Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 63

<sup>474</sup> Der Staatsvertrag ist abgedruckt im österreichischen Bundesgesetzblatt, Nr. 152/1955 sowie bei Ermacora, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 26 ff.; vgl. hierzu z.B. Köck, Herbert Franz : Die Neutralität als Bestandteil der österreichischen Verfassungsordnung, JÖR, N.F., Bd. 30, S. 223 ff. (227) ( hinfort : Köck, Neutralität ); Loebenstein, a.a.O. (Anm. 464), S. 5 f.; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 59

<sup>475</sup> vgl. Konitzer, Hanni : Der Sonderfall Österreich, FAZ 14.5.1980; Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 47; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 57 f.; Rotter, Manfred : Modelle der Neutralität in Europa, ÖZP 1979, S. 287 ff. (291) ( hinfort : Rotter, Modelle )

<sup>476</sup> Die EntschlieÙung ist abgedruckt bei Mayrzedt/Hummer, a.a.O. (Anm. 3), S. 87

"Österreich erklärt zum Zwecke der dauernden und immerwährenden Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit seines Gebietes sowie im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität und ist entschlossen, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen.

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.

...

Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, dem Nationalrat den Entwurf eines die Neutralität regelnden Bundesverfassungsgesetzes vorzulegen

...

sobald der österreichische Staatsvertrag in Kraft getreten ist und Österreich von den Besatzungstruppen geräumt wird, dieses Gesetz allen Staaten mit dem Ersuchen um Anerkennung der Neutralität Österreichs mitzuteilen."

Nachdem die vier Alliierten und Österreich bis zum 27. Juni 1958 die Ratifikationsurkunden in Moskau hinterlegt hatten, trat der Staatsvertrag gemäß seinem Artikel 38 an diesem Tag in Kraft. Damit begann die 90-Tage-Frist für den Abzug der alliierten Besatzungstruppen zu laufen, der fristgerecht bis zum 25. Oktober 1955 erfolgt war. Daraufhin beschloß der österreichische Nationalrat am 26. Oktober 1955 auf der Grundlage einer Vorlage der österreichischen Bundesregierung, die diese gemäß der Entschlieûung des Nationalrates vom 7.6.1955 ausgearbeitet hatte, das folgende "Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs"

#### "Artikel I

(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 Gebiet nicht zulassen.

#### Artikel II

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut."

Das Gesetz trat am 5. November 1955 in Kraft. Es wurde daraufhin von der österreichischen Regierung allen Staaten, mit denen Österreich damals diplomatische Beziehungen unterhielt, mit dem Ersuchen um Anerkennung des neuen österreichischen Status als eines dauernd neutralen Staates notifiziert. Viele dieser Staaten - insbesondere auch die

ehemaligen Besatzungsmächte <sup>477</sup> - haben eine entsprechende Anerkennung ausdrücklich abgegeben; die übrigen nahmen die österreichische Erklärung teils widerspruchslos zur Kenntnis oder bestätigten den Eingang <sup>478</sup>.

### 3.2. Die rechtliche Bedeutung von Moskauer Memorandum, Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz im Hinblick auf die österreichische Neutralität

Für die Neutralität Österreichs sind drei Akte von Bedeutung : das Moskauer Memorandum, der Staatsvertrag und das Neutralitätsgesetz ( in Verbindung mit den Reaktionen dritter Staaten auf die Notifizierung des Gesetzes ). Auf welchem dieser Akte die Neutralität Österreichs völkerrechtlich beruht, ist z.B. im Hinblick auf die Frage einer Aufgabe des österreichischen Neutralitätsstatus wegen dessen möglicher Unvereinbarkeit mit einer stärkeren Integration Österreichs in den europäischen Integrationsprozeß nicht ohne Bedeutung <sup>479</sup>. Insoweit lassen sich drei Möglichkeiten denken :

- Österreich hat hinsichtlich einer Modifikation bzw. Beendigung seines Neutralitätsstatus rechtlich freie Hand.
- Österreich bedarf diesbezüglich des Konsenses anderer Staaten, und zwar entweder
  - aller Staaten, denen Österreich seine Neutralität notifizierte, oder
  - zumindest der vier anderen Signatarstaaten des Staatsvertrages <sup>480</sup>, oder
  - lediglich der Zustimmung der UdSSR <sup>481</sup>.

<sup>477</sup> vgl. 1956 - II Annuaire Francaise de Droit International, S. 864-865

<sup>478</sup> vgl. Köck, Neutralität, a.a.O. (Anm. 474), S. 229; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 59 f.

<sup>479</sup> Ermacora hat zwar 1957 noch die Auffassung vertreten, daß die Neutralität Österreichs eine innerstaatliche politische Entscheidung sei, die Österreich ohne Rechtspflichten zu verletzen, nicht nur widerrufen könnte, sondern auch dürfte ( vgl. ders., Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 109; vgl. daneben auch Luif, Paul : Österreich zwischen den Blöcken, ÖZP 1982, S. 209 ff. (211) ( hinfort : Luif, Österreich ) ), diese sehr weitgehende Einschränkung der Neutralitätspflichten aber später selbst explizit widerrufen ( vgl. Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 75 ).

<sup>480</sup> so Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 20; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 60 f.; wohl auch Schindler, Dietrich : Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 563 ff. (582) ( hinfort : Schindler, Vorwirkungen )

<sup>481</sup> so offenbar Pescatore, Vortrag, a.a.O. (Anm. 11), S. 6

### 3.2.1. Das Moskauer Memorandum

Die Rechtsnatur des Moskauer Memorandums ist umstritten. Während einige Autoren der Auffassung sind, es handele sich dabei um eine bloß vorbereitende unverbindliche politische Erklärung, vertreten andere die Ansicht, das Memorandum beinhalte eine - sei es einseitige, sei es vertragliche - Verpflichtung.

#### 3.2.1.1. Die These von der rein politischen Bedeutung des Moskauer Memorandums

Diejenigen Autoren, die - wie Ermacora, Scheuner, Verdross und Verosta <sup>482</sup> - von einer bloß politischen Bedeutung des Memorandums ausgehen, weisen insbesondere auf folgende Aspekte hin :

- Die Besprechungen in Moskau seien von einer Regierungsdelegation durchgeführt worden, der nach österreichischem Verfassungsrecht jegliche Ermächtigung zum Abschluß eines Abkommens von der Tragweite des Moskauer Memorandums gefehlt habe; nach Art. 50 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes könnten nämlich politische Staatsverträge - und um einen solchen handelt es sich unbestritten bei einem Vertrag über die dauernde Neutralität Österreichs - nur vom Bundespräsidenten mit Zustimmung des Nationalrates eingegangen werden. Das Moskauer Memorandum sei indessen vom Nationalrat lediglich zur Kenntnis genommen worden und auch nicht von vom Bundespräsidenten gemäß Art. 65 Abs. 1 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes ratifiziert worden <sup>483</sup>.

- Der Wortlaut des Moskauer Memorandums erlege nicht der Republik Österreich, sondern nur den Mitgliedern der österreichischen Regierungsdelegation Pflichten auf; diese wollten also offenkundig - in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten - keine Verpflichtung für ihren Staat begründen <sup>484</sup>.

- Im Moskauer Memorandum habe die österreichische Regierungsdelegation bloß die Verpflichtung übernommen, für

<sup>482</sup> vgl. Ermacora, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 106; Scheuner, Ulrich : Die Neutralität im heutigen Völkerrecht, Köln u. Opladen 1969, S. 34 FN 90 ( hinfort : Scheuner, Neutralität ); Verdross, Alfred : Die österreichische Neutralität, ZaöRV 19 (1958), S. 512 ff. (515) ( hinfort : Verdross, österreichische Neutralität ); Verosta, Stephan, in : Österreich und die EWG - Salzburger Expetengespräche, Wien o.J., S. 65

<sup>483</sup> vgl. Ermacora, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 106

<sup>484</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 59; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 4), S. 31

die Herbeiführung bestimmter Maßnahmen "Sorge zu tragen", darunter v.a. die erst von der Bundesregierung zu formulierende "Deklaration" über Österreichs immerwährende Neutralität - also nicht das Moskauer Memorandum als solches - dem österreichischen Parlament "zur Beschlußfassung vorzulegen" und diese dann in einer Form abzugeben, die Österreich "international" zur immerwährenden Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz verpflichtet; das Moskauer Memorandum erkläre auf diese Weise selbst, daß es weder ein völkerrechtlicher Vertrag noch insbesondere ein solcher zur unmittelbaren Begründung des Neutralitätsstatus Österreichs sein wolle <sup>485</sup>.

### 3.2.1.2. Die These von der völkerrechtlich verpflichtenden Wirkung des Memorandums

Die Argumentation derjenigen Autoren, die - wie Berger und Kunz <sup>486</sup> - eine Österreich völkerrechtlich verpflichtende Wirkung des Memorandums befürworten, läßt sich wie folgt zusammenfassen :

- Die mangelnde Organqualität sei - so die "Ratificatio-tacita"-Konstruktion in der Literatur <sup>487</sup> - dadurch behoben worden, daß das Moskauer Memorandum mittels stillschweiger oder mittelbarer Ratifikation Verbindlichkeit erlangt habe. Das Memorandum sei in dem vom Bundespräsidenten am 8. Juni 1955 ratifizierten Staatsvertrag ausdrücklich erwähnt und zwar einmal in Artikel 22, Punkt 13 sowie zweimal im Annex II des Staatsvertrages - wobei Art. 36 des Staatsvertrages die Annexe zu integrierenden Bestandteilen des Vertrages erkläre - : Annex II berufe sich einleitend auf die "zwischen der Sowjetunion und Österreich getroffenen und in dem in Moskau am 15. April 1955 unterzeichneten Memorandum niedergelegten Vereinbarungen", im Punkt I des Annex II und in der Ratifikationsformel würden ausdrücklich die "wirtschaftlichen Bestimmungen der Vereinbarungen zwischen der Sowjetunion und Österreich vom 15. April 1955" genannt.

<sup>485</sup> vgl. Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Ann. 4), S. 31

<sup>486</sup> vgl. Berger, Peter : Das österreichische Neutralitätsproblem, Donauraum 1 (1956), S. 3 ff. ( hinfort : Berger ); Kunz, Josef L. : Austria's Permanent Neutrality, AJIL 50 (1956), S. 418 ff. ( hinfort : Kunz, Austria ); auch Berber ( vgl. Berber I, a.a.O. (Ann. 198), S. 132 ), Köck ( ders., EWG-Beitritt, a.a.O. (Ann. 13), S. 8, Ann. 24 ), Scheuner ( ders. : Neutralisation, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Berlin 1961, S. 586 ff.(589) ( hinfort : Scheuner, Neutralisation ) ) und Verdross ( ders., Österreich, a.a.O. (Ann. 13), S. 442 ) scheinen bzw. schienen von einer solchen Wirkung auszugehen.

<sup>487</sup> vgl. Aistleitner, Österreichs Neutralität und die europäische Integration, Graz 1962, S. 18

Folglich werde dadurch bewiesen, daß die wirtschaftlichen Bestimmungen des Memorandums bloß ein Teil der Moskauer *Vereinbarungen* sei, weshalb das Moskauer Memorandum als Ganzes ein international bindendes Abkommen darstelle <sup>488</sup>.

- Das Moskauer Memorandum sei hinsichtlich der im Staatsvertrag vorzusehenden Regelungen als pactum de contrahendo zu verstehen, in Bezug auf die Neutralitätserklärung könne es als pactum de negotiando bezeichnet werden <sup>489</sup>.

### 3.2.1.3. Kritik der These von der völkerrechtlich verpflichtenden Wirkung des Memorandums

Gegen diese Argumentation lassen sich folgende Punkte anführen :

- Zwar läßt Art. 36 des Staatsvertrages tatsächlich den Annexen als integrierenden Bestandteilen des Staatsvertrages dessen Geltung und Wirksamkeit zukommen, von der Bezugnahme werden in Annex II aber nur die "einschlägigen *wirtschaftlichen* Bestimmungen der Vereinbarungen zwischen der Sowjetunion und Österreich vom 15. April 1955" erfasst, nur ihnen kommt daher auch die verbindliche Geltung und Wirksamkeit zu, die Art. 36 des Staatsvertrages anspricht. Demgegenüber kann weder aus Art. 22 Punkt 13 des Staatsvertrages, noch aus der Einleitung des Annex II bzw. der Ratifikationsformel auf eine allgemeine, völkerrechtliche Pflichten *Österreichs* auslösende Verbindlichkeit des Memorandums geschlossen werden: denn Art. 22 Punkt 13 des Staatsvertrages beschäftigt sich, soweit er auf das Memorandum Bezug nimmt, mit "Rechte(n) und Vermögenschaften, welche von der *Sowjetunion* gemäß dem österreichisch-sowjetischen Memorandum vom 15. April 1955 an Österreich übertragen werden" (Hervorhebung des Verfassers), beschäftigt sich also gerade nicht mit einer Verpflichtung Österreichs und aus dem Bezug auf die "wirtschaftlichen Bestimmungen" der "Vereinbarungen" des Moskauer Memorandums in der einleitenden Passage von Annex II sowie in der Ratifikationsurkunde folgt nicht zwingend, daß dann auch den übrigen

<sup>488</sup> vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 5 f.; Kunz, Austria, a.a.O. (Anm. 486), S. 422

<sup>489</sup> vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 5; auch Greber ( Greber, Anton : Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, Zürich 1967, S. 40 ( hinfort : Greber ) ) scheint dieser Auffassung zu sein, da er einerseits Österreich gegenüber der UdSSR durch das Moskauer Memorandum verpflichtet sieht, für Österreich den völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität herbeizuführen und immerwährend zu bewahren, andererseits aber eine völkerrechtliche Begründung dieses Status bereits durch das Memorandum ablehnt.

Bestimmungen völkerrechtlich verbindlicher Charakter zu-  
kommt <sup>490</sup>.

- Auch wenn man im Hinblick auf die Zusammensetzung der beiden Delegationen bei den Moskauer Verhandlungen bezweifeln kann, daß diese nur für sich selbst und nicht auch für die durch sie im allgemeinen repräsentierten Einrichtungen tätig gewesen waren <sup>491</sup>, und damit bei einer extensiven Interpretation davon ausgehen kann, daß bei den Moskauer Verhandlungen auf beiden Seiten der animus contrahendi und materiell vertretungsfähige Organe gegeben waren, so fehlt dennoch zumindest auf Seiten der österreichischen Delegation der Rechtsfolgewille. Aus der Willensrichtung der auf österreichischer Seite Beteiligten und aus dem Wortlaut des Moskauer Memorandums ergibt sich, daß sich die in diesem Dokument namentlich aufgeführten Mitglieder der Regierungsdelegation lediglich persönlich verpflichtet haben, für bestimmte, im Memorandum näher gekennzeichnete Schritte der österreichischen Regierung Sorge zu tragen <sup>492</sup>.

- Gravität und Evidenz der Verletzung einer fundamentalen Norm des innerstaatlichen Rechts - des Art. 50 des österreichischen Verfassungsgesetzes - sind im Fall des Moskauer Memorandums in so hohem Maße gegeben gewesen, daß sie - selbst wenn man von einem Rechtsfolgewillen der österreichischen Delegation ausgehen würde - lediglich auf dem Boden einer absoluten Irrelevanztheorie ignorierbar erscheinen - einer Theorie bezüglich der Auswirkung der Verletzung innerstaatlicher Verfahrensvorschriften auf die Gültigkeit von Verträgen, die bereits zum Zeitpunkt der Niederlegung des Moskauer Memorandums absolute Mindermeinung gegenüber den sogenannten Relevanz- bzw. Evidenztheorien bezüglich der genannten Auswirkung war <sup>493</sup>.

<sup>490</sup> im Ergebnis übereinstimmend Ermacora, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 106; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 63

<sup>491</sup> Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation waren Bundeskanzler Raab, Vizekanzler Schärp, Außenminister Figl und Staatssekretär Kreisky.

Daß die sowjetische Delegation im Namen der sowjetischen Regierung handelte, ist sogar unzweifelhaft, da es aus dem ersten Absatz des Kapitel II des Staatsvertrages ausdrücklich hervorgeht.

<sup>492</sup> vgl. Hummer, Waldemar : Völkerrechtliche Fragen der Neutralität und der Neutralitätspolitik, in : Mayrzedt/Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 3 ff. (23); Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2285; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 63 f.; Rotter, Manfred : Die dauernde Neutralität, Berlin 1981, S. 78 f. ( hinfort : Rotter, dauernde Neutralität ); Verdross, österreichische Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 515

<sup>493</sup> vgl. Öhlinger, Theo : Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in : ders. / Mayrzedt / Kucera : Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik, Wien 1976, S. 9 ff. (S. 23 ff.) ( hinfort : Öhlinger, Grundlagen )



- Gegen eine völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs zur Herbeiführung der dauernden Neutralität bereits durch das Moskauer Memorandum spricht schließlich zwar nicht bereits, daß dann rechtlich nicht erklärbar wäre, weshalb Österreich das Neutralitätsgesetz der UdSSR notifiziert und diese eine ausdrückliche Anerkennungserklärung abgegeben hat <sup>494</sup>. Bei einer bereits bestehenden vertraglichen Verpflichtung wäre die Erklärung der UdSSR, die Neutralität zu achten, nämlich dann nicht überflüssig gewesen, wenn man sie als Bekräftigung der schon bestehenden Verpflichtung begreifen könnte. Dagegen - und damit auch gegen einen verpflichtenden Charakter des Moskauer Memorandums - spricht aber zum einen, daß die UdSSR die Neutralitätspflichten Österreichs in den folgenden Jahren nicht aus dem Memorandum abgeleitet, sondern darauf verwiesen hat, daß diese ( allein ) durch die "Annahme des Gesetzes über die immerwährende Neutralität durch das österreichische Parlament" begründet wurden <sup>495</sup>, zum anderen, daß Österreich stets sowjetische Versuche zurückgewiesen hat, eine einseitige Befugnis zur Auslegung der österreichischen Neutralitätsverpflichtung zu reklamieren <sup>496</sup>.

#### 3.2.1.4. Zusammenfassende Charakterisierung

Das Moskauer Memorandum kann daher als eine außerrechtliche zwischenstaatliche Vereinbarung, als ein "Gentlemen-Agreement"; von den durch die österreichische Seite übernommenen Verpflichtungen her als eine Verwendungszusage charakterisiert werden <sup>497</sup>.

Zwischen dem Moskauer Memorandum und dem Staatsvertrag bzw. dem Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs besteht daher auch kein normativ-rechtlicher Zusammenhang dergestalt, daß das Memorandum als pactum de contrahendo bezüglich des Staatsvertrages und pactum de negotiando bezüglich der Neutralitätserklärung zu qualifizieren

<sup>494</sup> so aber Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 64

<sup>495</sup> vgl. Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 27 f.; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 31 f. sowie die Nachweise bei Kennedy/Specht, a.a.O. (Anm. 13), S. 621 f. FN 6

<sup>496</sup> vgl. Kennedy/Specht, a.a.O. (Anm. 13), S. 622

<sup>497</sup> vgl. Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2284; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 59; Rotter, Abgrenzung, a.a.O. (Anm. 57), S. 413; ders.: dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 79; die Qualifizierung als Verwendungszusage, die noch der Ausführung durch Vereinbarungen bedarf, entspricht derjenigen durch den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes und das Völkerrechtsbüro des Außenamtes der Republik Österreich, vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 78

ren wäre, da auch ein solches pactum einen Rechtsfolgewillen voraussetzt, wie er beim Memorandum von Seiten der österreichischen Delegation her nicht gegeben war. Zwischen Memorandum und Staatsvertrag bzw. Neutralitätserklärung besteht daher lediglich ein politisch-kausaler Zusammenhang; das Memorandum kann damit als Motiv zur Auslegung des Neutralitätsgesetzes herangezogen werden <sup>498</sup>.

### 3.2.1.5. Die Schweiz-Klausel im Moskauer Memorandum

Bereits deshalb erwächst Österreich auch keine rechtliche Verpflichtung, "immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird"<sup>499</sup>. Aber selbst wenn dem Moskauer Memorandum die Qualität eines völkerrechtlichen Vertrages zukäme, erwüchse Österreich aus dieser Passage des Memorandums keine über den Erlaß des Neutralitätsgesetzes und seine nachfolgende Notifikation hinausgehende Verpflichtung :

Zwar kann nicht bereits aus der Motivation der österreichischen Regierungsdelegation für das Einfügen dieses Hinweises <sup>500</sup> auf ein Fehlen einer diesbezüglichen Verpflichtung Österreichs geschlossen werden <sup>501</sup>, da diese Motivation offenbar im Verlaufe der Verhandlungen über den Text des Memorandums der sowjetischen Delegation nicht mitgeteilt wurde.

Daß Österreich durch diese Passage des Moskauer Memorandums nicht zum Kopieren der schweizerischen Neutralitätspraxis verpflichtet wurde, folgt indessen nicht nur aus dem Wortlaut der Bestimmung im Memorandum, die schon sprachlogisch auf den Typus, nicht das aktuelle politische Verhalten der Schweiz verweist und den Unterschieden in der Entstehung der dauernden Neutralität Österreichs einerseits, der Schweiz andererseits. Es folgt insbesondere auch daraus, daß sich auch die UdSSR in der Präambel des Staatsvertrages bereit erklärte, die Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen zu unterstützen, obwohl die Schweiz gerade im Hinblick auf die ihr aus der dauernden Neutralität erwachsen-

<sup>498</sup> vgl. Ermacora, Staatsvertrag, a.a.O. (Anm. 461), S. 106; Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 31; Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2297; Verdross, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 442; ders., immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 4), S. 32; auf diese Rolle beschränkt im übrigen auch Berger (ders., a.a.O. (Anm. 486), S. 8 ) die Bedeutung des Memorandums nach der Verabschiedung des österreichischen Neutralitätsgesetzes.

<sup>499</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 59

<sup>500</sup> vgl. oben, S. 138, FN 470

<sup>501</sup> so aber Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 79

den Pflichten von einer UN-Mitgliedschaft Abstand genommen hat <sup>502</sup>.

Damit kann aber auch nicht bereits aus dem Umstand, daß sich die Schweiz bisher nicht um einen Beitritt zur EPZ beworben hat, auf die Neutralitätswidrigkeit eines Beitritts Österreichs zur EPZ geschlossen werden.

### 3.2.2. Der österreichische Staatsvertrag

#### 3.2.2.1. Die Wiederherstellung Österreichs als dauernder Neutralität fähiges Völkerrechtssubjekt

Zwar wird in der völkerrechtlichen Literatur vereinzelt eine unmittelbare neutralitätsrechtliche Relevanz des Staatsvertrages konstruiert. So sieht Baltl <sup>503</sup> in Art. 2 i.V. mit Art. 3 des Staatsvertrages eine Garantie der dauernden Neutralität durch die Vertragspartner gegenüber Deutschland. Dies dürfte aber deshalb unhaltbar sein, weil die Neutralität Österreichs zum Zeitpunkt des Abschlusses des Staatsvertrages noch nicht "Bestandteil der Souveränität" war und man daher annehmen kann, daß eine solche Garantie, wäre sie im Willen der Vertragspartner gelegen, expressis verbis aufgenommen worden wäre <sup>504</sup>. Gleichfalls verfehlt ist es deshalb auch, wenn Brierly den Staatsvertrag als Vertrag zur Neutralisierung Österreichs bezeichnet <sup>505</sup>. Denn eine Garantie der österreichischen Neutralität sollte

<sup>502</sup> vgl. Kunz, Austria, a.a.O. (Anm. 486), S. 423 f.; Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 32 ( der zu Recht auch auf die frühere Mitgliedschaft Österreichs im Europarat im Vergleich zu derjenigen der Schweiz verweist ); Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 79; Zemanek, Karl : "Zeitgemäße" Neutralität, ÖZA 16 (1976), S. 355 ff. (358) ( hinfort : Zemanek, "Zeitgemäße" Neutralität ); ob der von Rotter darüberhinaus angeführte Aspekt einer Unmöglichkeit der Erfüllung einer Verpflichtung zur Ausübung der Neutralität derart, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird, durchgreift, bedürfte weiterer Prüfung.

Österreich hat daher - im Gegensatz zur Schweiz - auch stets eine Politik aktiver Neutralität verfolgt und während im Schweizer offiziellen Sprachgebrauch auch weiterhin zwischen Neutralitätspolitik und aktiver Außenpolitik mehr oder weniger streng unterschieden wird, wird im österreichischen Sprachgebrauch seit Ende der 60-er Jahre die aktive Außenpolitik unter dem Begriff der Neutralitätspolitik subsumiert ( vgl. Ginther, Neutralität, a.a.O. (Anm. 470), S. 79; Luif, Österreich, a.a.O. (Anm. 479), S. 213 ff.; Vetschera, Heinz : Sicherheitspolitik und Neutralität, Österreichische Militärische Zeitschrift 14 (1976), S. 183 ff. (186) ( hinfort : Vetschera ) )

<sup>503</sup> vgl. Baltl, Hermann : Probleme der Neutralität am österreichischen Beispiel, Graz-Köln 1972, S. 45 f. ( hinfort : Baltl ); auch Dinh, Daillier und Pellet interpretieren in ihrem Lehrbuch ( dies. : Droit international public, 3. Aufl. Paris 1987, S. 847 ) den Staatsvertrag als Garantie dauernder Neutralität.

<sup>504</sup> vgl. Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 82

<sup>505</sup> vgl. Brierly, J.L. : The Law of Nations, 6. Aufl. 1963, S. 137

im Hinblick auf die gewünschte volle Unabhängigkeit und Souveränität Österreichs gerade nicht gewährt werden <sup>506</sup>. Dennoch ist der Staatsvertrag für die Neutralität Österreichs nicht ohne Bedeutung. Denn zum einen unterliegt die Handhabung der österreichischen Neutralität durch die österreichische Bundesregierung dadurch, daß die Neutralität nicht im Staatsvertrag verankert ist, nicht der Kompetenz der im Vertrag für die Lösung von aus seiner Auslegung oder Durchführung entstehenden Konflikten vorgesehenen Organe <sup>507</sup>. Und zum anderen wurde erst durch den Staatsvertrag Österreich "als ein souveräner, unabhängiger ... Staat wiederhergestellt" (Art. 1) und somit war es ihm erst nach Abschluß des Staatsvertrags möglich, die Verantwortungen eines neutralen Staates zu übernehmen <sup>508</sup>. Und erst indem Art. 5 des Staatsvertrages die Grenzen Österreichs festsetzt und die Mächte in Art. 2 versprechen, die territoriale Unversehrtheit dieses Gebietes zu achten, wird die militärische Hoheit Österreichs - bis auf einzelne Einschränkungen über Waffen und Personen, die in der Armee nicht dienen dürfen ( Art. 12, 13 ) - wiederbegründet, so daß diese Vorschriften die Grundlage dafür bilden, daß Österreich eine bewaffnete Neutralität möglich ist. Die Bedeutung des Staatsvertrages besteht demnach darin, daß er Österreich zum dauernder Neutralität fähigen Völkerrechtssubjekt macht <sup>509</sup>; "somit war der österreichische Staatsvertrag völkerrechtlich als die "condition sine qua non" der Neutralität, diese wiederum *politisch* als die "conditio sine qua non" desselben anzusehen"<sup>510</sup>.

<sup>506</sup> vgl. Kennedy/Spocht, a.a.O. (Anm. 13), S. 621 sowie die Stellungnahme von US-Außenminister Dulles vor dem US-Senat bei der Ratifikation des Staatsvertrages, abgedruckt in : 52 Department of State Bulletin (25 June 1955), 1011

<sup>507</sup> vgl. Art. 34 und 35 des Staatsvertrages sowie Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 74

<sup>508</sup> vgl. Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 97

<sup>509</sup> vgl. Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 64 f.

<sup>510</sup> Hummer, in : Mayrzedt/Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 23; Pescatore ( ders., Vortrag, a.a.O. (Anm. 11), S. 6 ) spricht in diesem Zusammenhang von einer heteronomen, da nicht selbstgewählten, sondern durch Dritte, im Rahmen einer internationalen Macht- und Konfliktsituation mitbestimmten Neutralität Österreichs ( im Gegensatz zur autonomen Neutralität, wobei das von ihm gewählte Beispiel der Schweiz insofern problematisch ist, als auch diese völkerrechtlich zu dauernder Neutralität verpflichtet ist ( vgl. z.B. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 53 ff. ) .

### 3.2.2.2. Das Anschlußverbot des Art. 4 des Staatsvertrages und seine Bedeutung für einen EPZ-Beitritt Österreichs

Gegen einen Beitritt Österreichs zur EPZ kann auch nicht die Anschlußverbotsklausel des Art. 4 des österreichischen Staatsvertrages <sup>511</sup> geltend gemacht werden.

Denn zum einen kann die Bundesrepublik Deutschland als Teilnehmer der EPZ nicht mit dem in Art. 4 angesprochenen "Deutschland" gleichgesetzt werden. Zwar trifft es zu, daß Art. 4 des Staatsvertrages gemäß Völkergewohnheitsrecht, wie es in Art. 31 WVRK Ausdruck gefunden hat, "nach Treu und Glauben ..., entsprechend der üblichen Bedeutung, die den Begriffen des Vertrages in ihrem Zusammenhang und unter Berücksichtigung seines Zieles und Zweckes beizulegen sind", auszulegen ist, das Anschlußverbot daher auf dem Hintergrund der internationalen politischen Situation von 1955 zu interpretieren ist <sup>512</sup>. Indessen kann man nur bei der UdSSR davon ausgehen, daß diese den Begriff "Deutschland" so verstanden wissen wollte, daß dieser ( auch ) die Bundesrepublik Deutschland umfasst. Demgegenüber kann den drei Westmächten nicht unterstellt werden, daß diese den Begriff "Deutschland" auch in dem geographisch begrenzenden Sinne "Bundesrepublik Deutschland" verstanden wissen wollten, da ein solches Verständnis zudem zu Konflikten mit den von ihnen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland kurz zuvor übernommenen Verpflichtungen im Hinblick auf eine friedensvertragliche Regelung für "ganz Deutschland" <sup>513</sup> hätte führen können. Bei einem solch unterschiedlichen Verständnis - das z.B. auch durch einen Bezug des Anschlußver-

<sup>511</sup> Art. 4 lautet :

"Verbot des Anschlusses. 1. Die Alliierten und Assoziierten Mächte erklären, daß eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung zwischen Österreich und Deutschland verboten ist. Österreich anerkennt voll und ganz seine Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiete und wird keine wie immer geartete politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland eingehen.

2. Um einer solchen Vereinigung vorzubeugen, wird Österreich keinerlei Vereinbarung mit Deutschland treffen oder irgendeine Handlung setzen oder irgendwelche Maßnahmen treffen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Österreich verpflichtet sich ferner, innerhalb seines Gebietes jede Handlung zu verhindern, die geeignet wäre, eine solche Vereinigung mittelbar oder unmittelbar zu fördern, und wird den Bestand, das Wiederaufleben und die Tätigkeit jeglicher Organisationen, welche die politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zum Ziele haben, sowie großdeutsche Propaganda zugunsten der Vereinigung mit Deutschland verhindern".

<sup>512</sup> vgl. Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 12 f.

<sup>513</sup> Art. 7 Abs. 1 des sog. Deutschlandvertrages vom 26.5.1952

bots in Richtung auf "Deutschland bzw. Teile von Deutschland" hätte vermieden werden können - kann aber nicht das sowjetische Verständnis von vornherein zum entscheidenden Verständnis des "Deutschland"-Begriffes erklärt werden <sup>514</sup>. Aber selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß sich dieses Anschlußverbot auch auf die Bundesrepublik Deutschland alleine und nicht bloß auf das Deutsche Reich in seiner ursprünglichen Gesamtheit bezieht <sup>515</sup>, spricht gegen eine Bedeutung des Art. 4 des Staatsvertrages im Hinblick auf einen EPZ-Beitritt Österreichs entscheidend, daß nicht jede Teilnahme an einer politischen oder wirtschaftlichen Gemeinschaft, der auch die Bundesrepublik Deutschland angehört, bereits als politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland angesehen werden kann. Das folgt aus gesicherter, bereits Jahrzehnte währender Staatenpraxis - die nach dem insoweit Völkergewohnheitsrecht kodifizierenden Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVRK auslegungsrelevant ist -, nämlich der von keiner Vertragspartei des Staatsvertrages ernstlich in Frage gestellten Mitgliedschaft sowohl Österreichs als auch der Bundesrepublik z.B. bei den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen, bei der OECD und beim Europarat <sup>516</sup>. Gestützt wird dieses Verständnis im übrigen auch - *argumentum e contrario* - durch das Rechtsgutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofes im Zollunionsfall <sup>517</sup>. Damit die Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation einem Anschluß an Deutschland i.S. des Art. 4 des Staatsvertrages gleichkommt, muß die Organisation daher Deutschland - bzw. nach dem nunmehr zugrunde gelegten Verständnis des Anschlußverbots - der Bundesrepublik Deutschland gleichkommen. Indessen erlaubt weder eine formelle noch eine materielle Betrachtung der EPZ eine solche Gleichsetzung :

Denn zum einen ist - materiell - das tatsächliche Gewicht der Bundesrepublik Deutschland nicht so groß, daß sie jederzeit ihren Standpunkt durchsetzen und die von ihr gewünschten Ergebnisse in der EPZ durchsetzen könnte. Hier gilt es insbesondere für die von der EPZ mitumfaßte Frage der Sicherheit zu beachten, daß nicht die Bundesrepublik,

<sup>514</sup> so aber letztlich Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 13

<sup>515</sup> a.A. z.B. Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 116

<sup>516</sup> vgl. Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 115 f.; Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 13 f.; zur Problematik allgemein vgl. auch Hummer, in : Mayrzedt/Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 28 ff.; Rentmeister, a.a.O. (Anm. 2), S. 157

<sup>517</sup> PCIJ, Series A/B, No. 41; vgl. dazu z.B. Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 114 f.; Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 213 ff.

wohl aber zwei andere Mitglieder der EPZ - Frankreich und Großbritannien - Inhaber eigener Atomstreitkräfte sind. Auch das vereinte Deutschland wird diesen sicherheitspolitischen Minderstatus im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien innehaben : Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik bekräftigen im Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland ihren Verzicht auf Herstellung und Besitz von und auf Verfügungsmacht über atomare, biologische und chemische Waffen und erklären, daß auch das vereinte Deutschland sich an diese Verpflichtungen halten wird <sup>518</sup>.

Und zum zweiten handelt es sich bei der EPZ auch nicht - wie bei der EG - um eine supranationale Gemeinschaft, bei der Österreich als Mitglied auch mit den Stimmen "Deutschlands" - als Mitglied mit hegemonialer Dominanz - überstimmt werden könnte - was gelegentlich als - rechtlich nicht haltbares - Argument dafür vorgetragen wurde, daß Österreich nicht den Europäischen Gemeinschaften beitreten dürfe. Wegen des Fehlens einer streitigen Entscheidungsfindung in der EPZ und der Geltung des Konsensprinzips in derselben ist die Bundesrepublik Deutschland von vornherein nur eines unter gleichen Mitgliedern des Konsultations- und Kooperationsmechanismus EPZ, die auch nicht als internationale Organisation bezeichnet werden kann <sup>519</sup>.

Beim gegenwärtigen Ausbau des EPZ-Systems in seiner Bedeutung für die vorgesehene Europäische Union wird durch einen Beitritt Österreichs zur EPZ auch nicht gegen die Pflicht aus Art. 4 Abs 2 des Staatsvertrages verstoßen, keinerlei Handlung zu setzen oder Maßnahme zu treffen, "die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar ... seine (Österreichs, d.Verf.) territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen", selbst wenn man diesem Passus eine gegenüber dem Anschlußverbot betreffend Deutschland eigenständige Bedeutung zumißt <sup>520</sup>. Unabhängigkeit kann und darf aber nicht im absoluten Sinne verstanden werden - schon gar nicht in einem Zeitalter der zunehmenden Interdependenz <sup>521</sup>. Diese Unabhängigkeit ist zwar mit jeder Form der Integration, die einen so weitge-

<sup>518</sup> Artikel 3 des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland

<sup>519</sup> vgl. unten, S. 182 f.; Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 115 f.; Rotter, Österreich, a.a.O. (Anm. 51), S. 171

<sup>520</sup> Als Element eines Anschlußverbotes, das ausschließlich Deutschland betrifft, wird der Passus z.B. von Ermacora (ders., 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 114 f.) und Seidl-Hohenveldern (ders., Österreich und die EWG, JIR 1967, S. 128 ff. (142)) eingeordnet.

<sup>521</sup> vgl. Esterbauer, a.a.O. (Anm. 13), S. 127

henden Souveränitätsabbau in sich schließt, daß Österreich im politischen oder wirtschaftlichen Bereich rechtlich oder faktisch nicht mehr allein über seine Lebensfragen entscheiden kann, unvereinbar <sup>522</sup>. Ein solcher Souveränitätsabbau ist aber beim gegenwärtig durch die EEA etablierten EPZ-Verfahren noch nicht gegeben <sup>523</sup>.

### 3.2.3. Das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955

#### 3.2.3.1. Die völkerrechtliche Verankerung der dauernden Neutralität Österreichs

Entscheidende Rechtsgrundlage für die Neutralität Österreichs ist daher das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955. Dadurch hat sich Österreich innerstaatlich in Richtung auf eine dauernde Neutralität gebunden. Indem das Neutralitätsgesetz besagt, daß Österreich "aus freien Stücken" seine immerwährende Neutralität erklärt, soll zum Ausdruck gebracht werden, daß Österreich nicht durch einen internationalen Akt "neutralisiert" wurde <sup>524</sup>, womit Bedenken hinsichtlich der politischen Konsequenzen der Neutralität vorgebeugt werden sollte <sup>525</sup>. Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Neutralität wurde durch dieses Gesetz zwar noch nicht herbeigeführt. Diese wurde indessen durch die Notifikation des Neutralitätsgesetzes verbunden mit der widerspruchslosen Kenntnisaufnahme bzw. ausdrücklichen Anerkennung durch dritte Staaten bewirkt.

Dadurch hat Österreich zwar keine *vertragliche* Verpflichtung zur Neutralität übernommen. Denn im Hinblick auf die Bedeutung des Neutralitätsstatus eines Staates wegen des damit verbundenen Souveränitätsverzichts ist zu fordern, daß eine vertragliche Verpflichtung zur Neutralität durch eindeutigen Vertrag festgelegt wird. An einer solchen Eindeutigkeit fehlt es aber bei der von Österreich gewählten Vorgehensweise <sup>526</sup>.

Wohl aber ist die österreichische Neutralität durch aufeinander bezogene, einseitige Rechtsgeschäfte - das österrei-

<sup>522</sup> vgl. Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 19

<sup>523</sup> vgl. unten, S. 171 ff.

<sup>524</sup> vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 6

<sup>525</sup> vgl. zu solchen Bedenken bereits die Diskussion um die neutralitätsrelevanten Formulierungen im Moskauer Memorandum, oben, S. 138 FN 470

<sup>526</sup> vgl. Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 66 f.; Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 85; a.A. Coppini, P. : La neutralité permanente de l'Autriche, RDI (Genf) 35 (1957), S. 18 ff. (20)



chische Versprechen einerseits, die Annahme dieses Versprechens durch formelle Anerkennung bzw. bloße Kenntnisnahme ( Akzept ) andererseits - zustande gekommen. Zwar sind grundsätzlich auch einseitige Versprechungen völkerrechtlich verbindlich, wie der IGH am 20. Dezember 1974 in den beiden "Nuclear Test cases" <sup>527</sup> festgestellt hat. Da aber im konkreten Fall die Notifizierung des österreichischen Neutralitätsgesetzes mit dem Ersuchen um Anerkennung verbunden war, muß angenommen werden, daß die völkerrechtliche Bindung Österreichs erst durch die Annahme oder widerspruchslose Hinnahme (acquiescence) der Notifikation zustande kam <sup>528</sup>.

Damit ist zwischen Österreich und den - ausdrücklich oder stillschweigend - anerkennenden Staaten ein sogenanntes quasi-vertragliches, multilaterales Rechtsverhältnis entstanden <sup>529</sup>.

### 3.2.3.2. Abschließende Aufzählung der Neutralitätspflichten Österreichs im Neutralitätsgesetz ?

Die dauernde Neutralität Österreichs unterscheidet sich von der schweizerischen dauernden Neutralität u.a. darin, daß im österreichischen Neutralitätsgesetz im Gegensatz zur Akte von 1815, durch die die schweizerische Neutralität völkerrechtlich begründet wurde <sup>530</sup>, einzelne Rechtspflichten des dauernd neutralen Österreichs ausdrücklich genannt sind. Würde man diesen Pflichtenkatalog - wie es insbeson-

<sup>527</sup> ICJ Reports (1974), S. 253 ff.; 457 ff.; vgl. dazu z.B. den Artikel von Axel Berg in der EPIL, Bd. 2, S. 216 ff.

<sup>528</sup> vgl. Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 33; Berger (ders., a.a.O. (Anm. 486), S. 7) ist demgegenüber der Auffassung, die Anerkennung der Neutralität habe "nichts anderes ( bedeutet ) als die Feststellung, daß damit kein Recht der anerkennenden Regierungen verletzt wurde, und die daraus sich ergebende Zusage, die österreichische Neutralität zu achten". Unklar bleibt bei diesem Verständnis von Notifizierung und Anerkennung, welche Rechte Österreich durch seine Neutralitätserklärung gegebenenfalls hätte verletzen können; a.A. auch Hummer, in : Mayrzedt/Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 26, der die völkerrechtlichen Pflichten Österreichs bereits durch die Notifikation begründet sieht.

<sup>529</sup> vgl. Fischer, Peter / Köck, Heribert Franz : Allgemeines Völkerrecht, Eisenstadt 1980, S. 83; Günther, Neutralität, a.a.O. (Anm. 470), S. 4; Köck, Neutralität, a.a.O. (Anm. 474), S. 229; ders., EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 8; Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2294; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 34; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 64 f.; demgegenüber lehnt Reut-Nicolussi ( ders. : Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. Oktober 1955. Eine politische Doktrin, Internationales Recht und Diplomatie 1 (1956), S. 1 ff. (20 f.) ) eine rechtliche Bedeutung der Anerkennung durch die anderen Staaten ab (ebenso offenbar Khol, Süderweiterung, a.a.O. (Anm. 2), S. 367, der bei seiner Darstellung der österreichischen Neutralität auf die Akte nach der Verkündung des Neutralitätsgesetzes nicht eingeht).

<sup>530</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 63

dere Politiker und Ökonomen getan haben - als abschließend bezeichnen, handelte es sich bei der Neutralität Österreichs um eine rein militärische Neutralität. Indessen erfolgt die Aufzählung der militärischen Pflichten in Artikel I Abs. 2 des Neutralitätsgesetzes nur beispielhaft <sup>531</sup> : Artikel I Abs. 2 ist nicht isoliert als alleiniger Inhalt des Neutralitätsgesetzes anzusehen; vielmehr ist zur Erklärung der Artikel I Abs. 1 heranzuziehen, aus dem sich als Inhalt des Neutralitätsgesetzes die Erklärung der immerwährenden Neutralität, "die mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidig(t)" werden soll, darstellt. Die "Unabhängigkeit nach außen" und die Bewahrung der "Unverletzlichkeit seines Gebietes" in Neutralität sind Ziele, die nicht nur mit militärischer Neutralität bewahrt und gesichert, d.h. "aufrechterhalten" und "verteidigt" werden können. Diese Begriffe sind nicht an eine spezifisch-militärische Neutralität gebunden, sondern nur im Zusammenhang mit ihrem Objekt - "immerwährende Neutralität" - richtig, nämlich in umfassendem Sinne zu verstehen <sup>532</sup>. Erschöpfend ist die Darlegung der Neutralitätspflichten im Bundesverfassungsgesetz vom 26.10.1955 nur insofern, als der Pflichtenkatalog Österreichs aufgrund seiner dauernden Neutralität nicht weiter reicht, als völkerrechtliche Pflichten eines dauernd Neutralen zum Zeitpunkt der Notifikation des Gesetzes anerkannt waren. Dabei hat man sich insbesondere auch an den neutralitätsrechtlichen Leitsätzen des schweizerischen Politischen Departements vom 26.11.1954 <sup>533</sup> als Auslegungshilfe zu orientieren. Diese Orientierung am Schweizer Modell und damit an der Neutralität im klassischen völkerrechtlichen Sinne entspricht der Bedeutung, die dem Moskauer Memorandum als Motiv bei der Interpretation für die nachfolgenden Schritte zur Neutralität Österreichs zukommt <sup>534</sup>. Bedeutungslos ist dabei, ob die Veröffentlichung der Leitsätze der österreichischen und sowjetischen Seite in Moskau 1955 bereits bekannt war, da diese Leitsätze im wesentlichen lediglich die herrschende Lehre und Schweizer Praxis zusammenfaßten <sup>535</sup>.

<sup>531</sup> vgl. Kirchschräger, Rudolf : Der österreichische Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkung auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates, Wien 1969, S. 10 f. ( hinfort : Kirchschräger ); Luif, Österreich, a.a.O. (Anm. 479), S. 212; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 69 f.; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 61 f.

<sup>532</sup> Baltl, a.a.O. (Anm. 503), S. 56

<sup>533</sup> abgedruckt in : Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht 14 (1957), S. 195 ff.

<sup>534</sup> vgl. Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 31; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 39 ff.; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 62

<sup>535</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 62

Weitergehende Neutralitätspflichten obliegen Österreich nur, wenn sich ein dahingehender zwischenstaatlicher Konsens bildet, niemals allein wegen der Entwicklung neuer Doktrinen oder Rechtsbehauptungen einzelner Staaten<sup>536</sup>. Danach ist Österreich verpflichtet, alle völkerrechtlichen Pflichten eines dauernd neutralen Staates zu erfüllen, wie sie zum Zeitpunkt der Notifikation des Verfassungsgesetzes über die Neutralität bestanden und - da diesbezügliche Änderungen nicht eingetreten sind<sup>537</sup> - auch weiterhin bestehen, während die anderen Staaten einen dahingehenden Anspruch gegenüber Österreich haben, ihrerseits aber auch verpflichtet sind, diesen Status Österreichs zu respektieren<sup>538</sup>. Österreich kann wegen dieses sogenannten quasi-vertraglichen Rechtsverhältnisses daher auch nicht einseitig seine Neutralität widerrufen<sup>539</sup>.

### 3.3. Die völkerrechtlichen Pflichten Österreichs als dauernd neutraler Staat<sup>540</sup>

Im heutigen Völkerrecht wird zwischen gewöhnlicher (gelegentlicher, okkasioneller) und dauernder (permanenter, immerwährender, ewiger) Neutralität unterschieden<sup>541</sup>.

<sup>536</sup> vgl. Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 34 f., 44

<sup>537</sup> vgl. Zemanek, "Zeitgemäße" Neutralität, a.a.O. (Anm. 502), S. 358

<sup>538</sup> vgl. Köck, EWG-Beitritt, a.a.O. (Anm. 13), S. 8; Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz. 2294; Rotter, Modelle, a.a.O. (Anm. 475), S. 291; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 34 f.; ebenso Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 9; wie Pechstein (ders., a.a.O. (Anm. 13), S. 61) zutreffend hervorhebt, erwachsen aus dem - jetzigen - Ansatz von Verdross keine Unterschiede im Ergebnis gegenüber dem von Hummer und Verosta vertretenen, wonach Österreich sämtliche Verpflichtungen aus dem Recht der dauernden Neutralität unmittelbar als solche obliegen (Eine stärkere Betonung des abschließenden Charakters der Aufzählung der Neutralitätspflichten ist bei Verdross demgegenüber noch in seinem Aufsatz über "Die österreichische Neutralität" (a.a.O. (Anm. 482), S.520) aus dem Jahr 1958 zu finden gewesen).

<sup>539</sup> vgl. Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 98

<sup>540</sup> Auf die Rechte des dauernd neutralen Staates - den Anspruch auf territoriale Integrität, auf Fortsetzung der friedlichen Beziehungen untereinander und mit den Kriegführenden und auf Respektierung seines Staates - braucht bei der Fragestellung der Arbeit nicht näher eingegangen zu werden; vgl. zu diesen Rechten Dinstein, Yoram : The Laws of Neutrality, Israel Yearbook on Human Rights 14 (1984), S. 80 ff. (98 ff.) (hinfort : Dinstein); Greber, a.a.O. (Anm. 489), S. 22 ff., 44; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 101 ff.

<sup>541</sup> vgl. Haug, Hans : Neutralität und Völkergemeinschaft, Zürich / St. Gallen 1962, S. 7 (hinfort : Haug); Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 11; zur geschichtlichen Entwicklung der Neutralität vgl. Grewe, Wilhelm : Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden, 2. Aufl. 1988, S. 433 ff., 629 ff., 740 ff. (hinfort : Grewe); Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 9 ff.; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 15 ff.; Schindler, Dietrich : Aspects contemporains de la neutralité, Recueil des Cours 121 (1967 - II), 221 ff. (225 ff.) (hinfort : Schindler, Aspects); zur Frage, ob das Institut der Neutralität auch unter der UN-Charta fortgilt vgl. (bejahend) MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S. 146

Die gewöhnliche Neutralität beruht auf jenen Sätzen des allgemeinen Völkerrechts, die die Beziehungen zwischen kriegführenden und am Krieg nicht teilnehmenden Staaten - in Ergänzung und Abänderung des Friedensrechts - ordnen und die somit nur im Kriegsfall angewendet werden. Die gewöhnliche Neutralität stellt den Rechtsstatus eines Staates dar, der sich an einem bestimmten zwischen anderen Staaten ausgebrochenen Krieg im Sinne des Völkerrechts nicht beteiligt <sup>542</sup>.

Demgegenüber ist unter der dauernden Neutralität im völkerrechtlichen Sinne <sup>543</sup> der Rechtsstatus eines Staates zu verstehen, der zur Neutralität in allen künftigen Kriegen verpflichtet ist, für den also die nach allgemeinem Völkerrecht den Staaten eröffnete Wahlfreiheit, sich bei Ausbruch eines Krieges für die Beteiligung an demselben oder die Neutralität zu entscheiden, nicht mehr besteht. Die dauernde Neutralität beinhaltet dementsprechend zwei Elemente : die gewöhnliche Neutralität und die Verpflichtung zu dieser Neutralität. Dabei kann letztgenannte Verpflichtung als besonderes Charakteristikum der dauernden Neutralität durch völkerrechtlichen Vertrag oder durch ein einseitiges Rechtsgeschäft begründet werden <sup>544</sup>.

---

f.; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 30 ff.; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 56 ff.; zu den Synonymen für gewöhnliche bzw. dauernde Neutralität vgl. Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 19, 24 (Anm. 82)

<sup>542</sup> Die in Art. 2 des 3. Haager Protokolls angeführte Existenz eines *Kriegszustandes* als Voraussetzung für die Anwendung des Neutralitätsrechts bringt zunehmend Probleme mit sich, da die Staaten heutzutage davor zurückschrecken, das Bestehen eines Kriegszustandes zwischen sich anzuerkennen. Während das humanitäre Kriegsvölkerrecht dieser Entwicklung in den Genfer Konventionen von 1949 sowie den Zusatzprotokollen von 1977 durch die Einführung des Begriffes "internationaler bewaffneter Konflikt" Rechnung getragen hat, fehlt eine solche Anpassung im Bereich des Neutralitätsrechts. Eine Ausdehnung der Neutralitätspflichten auch auf den "internationalen bewaffneten Konflikt" läßt sich der Staatenpraxis bisher nicht zweifelsfrei entnehmen, erscheint aber unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit wünschenswert ( vgl. Zemanek, Karl : *The Chaotic Status of the Laws of Neutrality*, in : *Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler*, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 443 ff. (444 ff.) (hinfort : Zemanek, Chaotic) ).

<sup>543</sup> Abzugrenzen von dieser dauernden Neutralität im völkerrechtlichen Sinne ist die bloß auf einer politischen Maxime beruhende dauernde Neutralität, wie sie z.B. im Falle Schwedens gegeben ist. Staaten, die eine solche bloß faktische dauernde Neutralität ausüben, nennt man auch blockfreie oder allianzfreie Staaten (uncommitted nations); vgl. Schindler, *Aspects*, a.a.O. (Anm. 541), S. 301; Verdross, immerwährende Neutralität , a.a.O. (Anm. 461), S. 9

<sup>544</sup> vgl. Greber, a.a.O. (Anm. 489), S. 15, 32; Haug, a.a.O. (Anm. 541), S. 7 f.; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 24 ff.; Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 31, 53; ders., Modelle, a.a.O. (Anm. 475), S. 295; Scheuner, Neutralisation, a.a.O. (Anm. 486), S. 586; Schindler ( ders., *Aspects*, a.a.O. (Anm. 541), S. 301 ) lehnt die Möglichkeit einer einseitigen Begründung ab und spricht in diesem Fall lediglich von einer faktischen permanenten Neutralität, ebenso Berber I, a.a.O. (Anm. 198), S. 129 f.

### 3.3.1. Die Pflichten aus der gewöhnlichen Neutralität

#### 3.3.1.1. Quellen und Charakter des Rechts der gewöhnlichen Neutralität

Das Recht der gewöhnlichen Neutralität wurzelt im Völkergewohnheitsrecht. Indessen haben auf den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, vor allem in der Landkriegsordnung und in den Abkommen über Rechte und Pflichten neutraler Mächte und Personen im Land- und Seekrieg von 1907 ( V. und XIII. Haager Abkommen ), wesentliche Teile dieses Rechts eine Kodifikation erfahren <sup>545</sup>. Diese Normen haben zwar durch die Praxis in beiden Weltkriegen nicht unerhebliche Änderungen erfahren, bestimmen aber - trotz des grundlegenden Wandels der militärischen und sozioökonomischen Bedingungen <sup>546</sup> - weiterhin grundsätzlich das Neutralitätsrecht.

Daneben beruht das Neutralitätsrecht auch heute noch auf Völkergewohnheitsrecht, wobei die gemeinsame Staatenübung vor allem in Neutralitätserklärungen und in den nationalen Neutralitätsgesetzen zum Ausdruck kommt <sup>547</sup>.

Die Definition der wechselseitigen Rechte und Pflichten von Neutralen und Kriegsführenden verkörpert einen Kompromiß, der sich historisch zwischen friedlichen Interessen einerseits und militärischen und strategischen Interessen andererseits entwickelt hat. Der zugrundeliegende Gedanke ist es, den Kriegsführenden zu helfen, Kriege auf einen begrenzten territorialen Bereich zu beschränken, während Neutralen ermöglicht werden soll, in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht relativ unversehrt zu überleben <sup>548</sup>.

<sup>545</sup> Die beiden Abkommen sind abgedruckt bei Berber, Friedrich (Hg.) : Völkerrecht. Dokumentensammlung. Bd. II - Konfliktrecht, München u. Berlin 1967, S. 1908 ff., 1939 ff.; vgl. dazu z.B. Berber, Friedrich : Lehrbuch des Völkerrechts, II. Band - Kriegsrecht, München 1969, S. 209 ff. ( hinfort : Berber II ); Dinstein, a.a.O. (Anm. 540), S. 83 ff.; MacSweeney, a.a.O. (Anm. 315), S.143 f.

Daneben legen auch die Genfer Rot-Kreuz-Abkommen vom 12.8.1949 ausdrücklich Pflichten für neutrale Staaten fest ( vgl. Art. 4 I. Genfer Konv., Art. 5 II. Konv. ).

Auf die für die amerikanischen Staaten geltende Konvention von Havanna über Seeneutralität vom 20.2.1928 braucht im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen zu werden; zu Problemen des Fehlens einer Kodifikation des Neutralitätsrechts im Luftkrieg vgl. Zemanek, Chaotic, a.a.O. (Anm. 542), S. 448 f..

<sup>546</sup> vgl. Zemanek, Chaotic, a.a.O. (Anm. 542), S. 444

<sup>547</sup> vgl. Scheuner, Ulrich : Neutralität, in: Strupp / Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, Berlin 1961, S. 590 - 596 (595)

<sup>548</sup> vgl. Grewe, a.a.O. (Anm. 541), S. 629 ff.; Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 91 f.; zu Funktionen der Neutralität vgl. auch Berber I, a.a.O. (Anm. 198), S. 175; Berber II, a.a.O. (Anm. 545), S. 215; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 50 ff.

Wenn es auch vom Ansatz her so viele sowohl substantielle als auch terminologische Variationen von Neutralität gibt, wie es neutrale Staaten gibt, so gibt es doch nach heutiger völkerrechtlicher Auffassung bestimmte Grundpflichten, denen ein Staat nachkommen muß, will er als Neutraler betrachtet werden <sup>549</sup>. Die Pflichten aus der gewöhnlichen Neutralität lassen sich in Unterlassungspflichten, Verhinderungspflichten und Duldungspflichten einteilen <sup>550</sup>. Alle diese Neutralitätspflichten sind als Einschränkungen der Souveränität grundsätzlich restriktiv zu interpretieren <sup>551</sup>.

### 3.3.1.2. Die Unterlassungspflichten des gewöhnlich Neutralen

Die Unterlassungspflichten werden zum einen durch das Abstinenzprinzip, zum anderen durch das Paritätsprinzip geprägt <sup>552</sup>.

Das Abstinenzprinzip - als oberste Maxime für neutrale Staaten - gebietet die absolute Enthaltung von jedem aktiven Eingreifen in das Kriegsgeschehen bzw. die Unterlassung jeglicher direkter oder indirekter militärischer Unterstützung der Kriegsparteien, enthält daher z.B. das Verbot der Lieferung von Truppen, Waffen, Munition und sonstigem Kriegsmaterial und der Gewährung von Kriegskredi-

<sup>549</sup> vgl. Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 96; einen ersten Überblick über die zu beachtenden Pflichten bieten die Artikel von Frederick Honig ( ders.: Neutralitätsrechte und -pflichten im Landkrieg, in: Strupp/Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, Berlin 1961, S. 599 ff. ) und Ulrich Scheuner ( ders. : Neutralitätsrechte und -pflichten im Seekrieg, in: Strupp/Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, Berlin 1961, S. 601 ff.).

<sup>550</sup> vgl. Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2308 ff.

<sup>551</sup> vgl. Bindschedler, Rudolf L. : Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, ÖZA 16 (1976), S. 339 ff. (341) ( hinfort : Bindschedler, Neutralitätspolitik ); Esterbauer, a.a.O. (Anm. 13), S. 137; Luif, Österreich, a.a.O. (Anm. 479), 211; a.A. Nowotny, Thomas : Neutralitätspolitik - Mythos und Realität, EA 44 (1989), S. 423 ff. (426) ( hinfort : Nowotny ), der indessen von einem neutralitätspolitischen Standpunkt ausgeht und Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 45 f. u. 52, der indessen die Begrenzung der Neutralitätspflichten Österreichs auf diejenigen, die im Zeitpunkt der Entstehung der dauernden Neutralität Österreichs *allgemein* anerkannt waren sowie diejenigen zukünftigen Pflichten eines dauernd Neutralen, an deren Entstehung Österreichung beteiligt ist, verkennt.

<sup>552</sup> vgl. Kälin, Walter : Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 105 (1986) II, S. 249 ff. (295) ( hinfort : Kälin )

ten<sup>553</sup>. Dabei läßt sich eine Entwicklung in Richtung auf die Ausweitung dieses Verbotes auch für Private, die dem neutralen Staat angehören, aufzeigen<sup>554</sup>. Es verpflichtet indessen weder bei der gewöhnlichen noch bei der dauernden Neutralität zur ideologisch - moralischen Neutralität<sup>555</sup>. Dementsprechend dürfen nicht nur die Angehörigen des neutralen Staates sondern auch dessen Regierung ihre Sympathie für einen der Kriegsführenden äußern, solange sie nicht das Recht auf Achtung der Ehre und den Grundsatz der Nicht-einmischung verletzen.

Das Paritätsprinzip kommt demgegenüber dort zum Tragen, wo das Neutralitätsrecht keine absoluten Verbote vorsieht, also im nichtmilitärischen Bereich : hier hat der neutrale Staat etwaige Maßnahmen - wie z.B. Exportbeschränkungen oder Embargos - auf alle Kriegsparteien gleichmäßig anzuwenden<sup>556</sup>. Ob er neben dieser formellen Gleichbehandlung dafür sorgt, daß solche Maßnahmen längerfristig die Kriegsparteien auch materiell gleich treffen, ist dem politischen Ermessen des gewöhnlich neutralen Staates anheimgestellt;

<sup>553</sup> Art. 6 des XIII. Haager Abkommens; vgl. Greber, a.a.O. (Anm. 489), S. 24 f.; Kirchschläger, a.a.O. (Anm. 531), S. 12 f.; Köpfer, Josef : Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen, München 1975, S. 70 f.; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 45; zu den Kriegskrediten zählen nicht Kredite zu handelspolitischen Zwecken, etwa zur Aufrechterhaltung des normalen Zahlungsverkehrs, vgl. Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 110; zum Begriff des Kriegsmaterials Röser, Thomas : Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen, Berlin 1988, S. 228 f.

zum Sonderproblem der Aus- oder Durchfuhr von Kriegsmaterial durch Privatpersonen bzw. die verstaatlichte Industrie vgl. Art. 7 des V. und XIII. Haager Abkommens sowie Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 45

<sup>554</sup> vgl. Williams, Walter L. : Neutrality in modern armed conflicts: a survey of the developing law, Military Law Review 90 (1980), S. 9 ff. (32 f.) ( hinfort : Williams )

<sup>555</sup> Eine Pflicht zur ideologischen Neutralität wurde nicht nur anlässlich der Annahme des V. Haager Abkommens ausgeschlossen, da damals ausdrücklich die Freiheit der Presse vorbehalten wurde; sie stünde auch im offenen Widerspruch zu den Grundrechten aller Staaten, ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ordnung im Rahmen des Völkerrechts nach freiem Ermessen zu gestalten, vgl. Greber, a.a.O. (Anm. 489), S. 30 f.; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 24; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 22; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 49; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 94 f.. Gelegentlich wird die Nicht-Verpflichtung zur ideologisch-moralischen Neutralität aber wieder durch den Satz relativiert, daß für die dauernd Neutralen bei solcherart motivierter Kritik "Zurückhaltung und Vorsicht angebracht ( ist ), um die Glaubwürdigkeit der dauernden Neutralität nicht zu stark auszuhöhnen" ( vgl. Neuhold, Hanspeter / Wagner, Franz : Das Neutralitätsbewußtsein des Österreicher, ÖZA 13 (1973), S. 67 ff. (73) ( hinfort : Neuhold/Wagner ); Pahr, Willibald P. : Der österreichische Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkung auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates, Wien 1969, S. 23 ff. (39) ( hinfort : Pahr ); Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 100 ).

<sup>556</sup> zu dabei möglicherweise auftretenden Problemen im Hinblick z.B. auf wirtschaftliche und technologische Abhängigkeiten vgl. Zemanek, Chaotic, a.a.O. (Anm. 542), S. 451 ff.

eine dahingehende völkerrechtliche Rechtspflicht besteht für ihn nicht <sup>557</sup>.

### 3.3.1.3. Die Verhinderungspflichten des gewöhnlich Neutralen

Der status activus legt dem neutralen Staat die Pflicht auf, militärische Handlungen der Kriegsparteien auf seinem Gebiet im weiteren Sinne zu verhindern, um keiner der am Konflikt beteiligten Parteien einen militärischen Vorteil gegenüber ihrem Feind zu gewähren <sup>558</sup>. Die Wahl der dabei zum Einsatz kommenden Mittel ist dem Neutralen überlassen. Nötigenfalls hat der Neutrale auch militärische Gewalt einzusetzen. Indessen trifft den gewöhnlich neutralen Staat keine Verpflichtung, besondere Anstrengungen für die Vorbereitung auf eine eventuell notwendig werdende Verteidigung seiner Neutralität gegen Verletzungen durch die Kriegführenden zu treffen <sup>559</sup>. Sollte sich der neutrale Staat als unfähig oder unwillig erweisen, Neutralitätsverletzungen - wie z.B. den Transit kriegsführender Truppen, den Überflug von Militärflugzeugen kriegsführender Staaten oder die Errichtung von Militärbasen durch solche Staaten - zu verhindern, ist es dem anderen Kriegführenden, der von diesen Verstößen berührt wird, erlaubt, zur Selbsthilfe Zuflucht zu nehmen <sup>560</sup>.

### 3.3.1.4. Die Duldungspflichten des gewöhnlich Neutralen

Der status passivus schließlich verpflichtet den neutralen Staat, bestimmte Maßnahmen und Vorkehrungen der Kriegsparteien zu dulden <sup>561</sup>. Insbesondere hat er eine Verletzung seiner Gebietshoheit zu dulden, wenn von seinem Gebiet die Bedrohung eines Kriegsführenden ausgeht und diese so gear- tet ist, daß sie mit anderen Mitteln als Verteidigungshandlungen auf neutralem Gebiet nicht abgewehrt werden kann <sup>562</sup>.

<sup>557</sup> Art. 9 des V. und des XIII. Haager Abkommens; vgl. Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 55; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 20 f.; Williams, a.a.O. (Anm. 554), S. 21 f.

<sup>558</sup> Art. 5 Abs. 1 des V. und Art. 8 und 25 des XIII. Haager Abkommens; Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 68; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 45 f.; Williams, a.a.O. (Anm. 554), S. 33 ff.

<sup>559</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 141 f.

<sup>560</sup> vgl. Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 55; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 23

<sup>561</sup> vgl. hierzu Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 111

<sup>562</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 151



### 3.3.2. Die völkerrechtlichen Pflichten aus der dauernden Neutralität <sup>563</sup>

Für einen dauernd neutralen Staat bestehen Pflichten schon in Friedenszeiten, deren Inhalt indessen nur dem Völkergewohnheitsrecht zu entnehmen ist, da eine Konvention über die Rechte und Pflichten dauernd neutraler Staaten - ähnlich dem V. und XIII. Haager Abkommen von 1907 - wegen der Seltenheit des Phänomens einer dauernden Neutralität <sup>564</sup> bisher nicht beraten oder beschlossen worden ist <sup>565</sup>. Diesen völkerrechtlichen "Vorwirkungen" oder "sekundären Pflichten" <sup>566</sup> im Bereich der Unterlassungspflichten als Ausdruck einer "Kriegserwartungspolitik" <sup>567</sup> liegt das Prinzip zugrunde, daß der dauernd Neutrale schon im Frieden nichts tun darf, was ihm in zukünftigen Kriegen die Einhaltung der Pflichten der gewöhnlichen Neutralität unmöglich machen würde <sup>568</sup>.

#### 3.3.2.1. Der Rechtscharakter der "Vorwirkungen" dauernder Neutralität

Zur Begründung der Auffassung, daß es sich bei den Vorwirkungen nicht lediglich um auf bloßer politischer Opportunität beruhende unverbindliche Schranken der Handlungsfreiheit des dauernd Neutralen in Friedenszeiten handelt <sup>569</sup>,

<sup>563</sup> zur Abgrenzung der dauernden Neutralität von der Neutralisation vgl. Schindler, Aspects, a.a.O. (Anm. 541), S. 300

<sup>564</sup> vgl. die Liste historischer und bestehender Beispiele dauernder Neutralität bei Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 46 ff.

<sup>565</sup> vgl. Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 69; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 67

<sup>566</sup> vgl. Greber, a.a.O. (Anm. 489), S. 43; Haug, a.a.O. (Anm. 541), S. 51 ff.; Kälin, a.a.O. (Anm. 552), S. 296; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 28 ff.; Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 108 ff.; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 24; Schindler, Dietrich: Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, in: Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 563 - 582; zur Kritik an dem Begriff "Vorwirkungen" vgl. z.B. Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 67 f. - ungeachtet dieser Kritik am Begriff "Vorwirkungen" bestehen hinsichtlich des Inhalts der Vorwirkungen keine Unterschiede gegenüber denjenigen Autoren, die von "sekundären Pflichten" des dauernd Neutralen sprechen.

<sup>567</sup> Zemanek, "Zeitgemäße" Neutralität, a.a.O. (Anm. 502), S. 359; auch die stärkere Akzentuierung der aktiven Außenpolitik als Teil der österreichischen Neutralitätspolitik hat diese grundsätzliche Einordnung nicht völlig obsolet gemacht; vgl. Ginther, Neutralität, a.a.O. (Anm. 470), S. 75 ff., 139 ff.

<sup>568</sup> vgl. Hummer, Waldemar / Girking, Willibald: "Neutralitätsregeln" und Bereichsspezifika der österreichischen Neutralitätspolitik, ÖZP 1979, S. 299 ff. (299) (hinfort: Hummer/Girking); Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2320; Verdross, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 445

<sup>569</sup> Ermacora spricht von bloßen "Gebote(n) der staatspolitischen Klugheit": da die Neutralität als eine Minderung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit gelte, müsse sie

sondern diesen vielmehr darüberhinausgehend eine rechtliche Verpflichtung des dauernd neutralen Staates zugrunde liegt, kann zwar - entgegen der Ansicht einiger Autoren - nicht darauf verwiesen werden, daß diesen Vorwirkungen ein selbständiger völkergewohnheitsrechtlicher Charakter zukommt, da es insofern an der erforderlichen opinio iuris fehlt <sup>570</sup>. Indessen sprechen folgende Argumente für eine rechtliche Verpflichtung des dauernd Neutralen, sein Verhalten an diesen Vorwirkungen auszurichten :

- Es würde gegen das Prinzip von Treu und Glauben verstoßen, wenn ein Staat, der sich zur dauernden Neutralität verpflichtet hat, im Frieden Bindungen eingehen würde, die es ihm unmöglich machen, im Krieg seine übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen <sup>571</sup>.

- Vor dem Hintergrund des sogenannten estoppel-Prinzips ist die Grenze der Entscheidungsfreiheit des dauernd neutralen Staates bezüglich der Gestaltung seiner Neutralitätspolitik im Frieden dort gezogen, wo der Neutrale ein Verhalten an den Tag legt, das zweifelsfrei und unmißverständlich seinen Willen zum Ausdruck bringt, sich zumindest in bestimmten Fällen nicht neutral verhalten zu wollen. In einem solchen Fall muß sich der Neutrale bereits im Frieden den Vorwurf des Rechtsbruches in der Zukunft gefallen lassen <sup>572</sup>.

Das Gegenargument, die Neutralitätsverletzung trete erst im Krieg ein, solange dieser nicht ausbreche, bleibe daher offen, ob das Neutralitätsrecht verletzt werde, da immer noch die Möglichkeit bestehe, die der Neutralität widersprechende Verpflichtung zu kündigen bzw. unerfüllt zu lassen, vermag zumindest im Hinblick auf solche institutionellen Bindungen und faktischen Verflechtungen nicht zu überzeugen, die eine unvermittelte Rückgewinnung der für die Wahrung der Neutralitätspflichten erforderlichen staatlichen Selbständigkeit unmöglich machen oder wesentlich erschweren <sup>573</sup>.

- Nur die Anerkennung von Rechtswirkungen der Neutralität bereits vor Eintritt des Krieges trägt der Ordnungsfunktion der dauernden Neutralität, dem Bedürfnis nach Erzeugung

---

restriktiv interpretiert werden: "Im Zweifel (!) darf daher die Vorwirkung nicht als Rechtspflicht ausgelegt werden" ( Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 73 f.).

<sup>570</sup> vgl. Schindler, Vorwirkungen, a.a.O. (Anm. 480), S. 574 f.

<sup>571</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 56; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 21 f.

<sup>572</sup> vgl. Günther, Konrad : Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, Juristische Blätter 87 (1965), S. 302 - 313 (304 f.) ( hinfort : Günther, Neutralitätspolitik ); Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 116 f.

<sup>573</sup> vgl. Schindler, Vorwirkungen, a.a.O. (Anm. 480), S. 575 f.

möglichst stabilisierter Erwartungen in das Verhalten dauernd neutraler Staaten bereits im Frieden ausreichend Rechnung <sup>574</sup>.

- Zur Begründung des Rechtscharakters der Vorwirkungen kann schließlich auch auf den im Privatrecht bekannten Grundsatz verwiesen werden, daß der bedingt verpflichtete Vertragspartner nichts tun darf, was die Erfüllung der Verbindlichkeit hindern könnte, solange die Bedingung schwebt. Dabei ist im vorliegenden Zusammenhang unter der schwebenden Bedingung der Ausbruch eines Krieges, unter der zu erfüllenden Verbindlichkeit die Neutralität zu verstehen.

### 3.3.2.2. Die Pflichten im einzelnen

#### 3.3.2.2.1. Die militärisch - kriegsbezogenen Pflichten im engeren Sinne

Folgende Pflichten Österreichs als dauernd neutraler Staat lassen sich als militärisch - kriegsbezogen im engeren Sinne unterscheiden <sup>575</sup>:

- die Pflicht, keinen Krieg zu beginnen; sie hat im Hinblick auf die Entwicklung eines allgemeinen Gewaltverbots, wie es in Art. 2 Abs. 4 UN-Charta verankert ist, ihre spezifisch-eigenständige neutralitätsrechtliche Bedeutung verloren <sup>576</sup>. Mit der universellen Geltung des Gewaltverbots dürfte es zwar das, worauf Neutralität hin orientiert ist - den Krieg - eigentlich nicht mehr geben; doch die Tatsache, daß dem nicht so ist, bewahrt dem Institut der dauernden Neutralität auch heute noch seine Anerkennung <sup>577</sup>.

- die Pflicht, an keinem (zukünftigen) Krieg teilzunehmen, d.h. in jedem Krieg neutral zu bleiben <sup>578</sup>;

- die Pflicht, keine Beistands- oder Garantieverträge abzuschließen oder Militärpakten beizutreten <sup>579</sup>. Kennzeichnend für ein militärisches Bündnis - dem Österreich gemäß Art. I Abs. 2 des Neutralitätsgesetzes nicht beitreten wird - ist

<sup>574</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 117 f.

<sup>575</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 37 ff.

<sup>576</sup> vgl. Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 69; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 47; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 77 ff.; a.A. Kennedy/Spocht, a.a.O. (Anm. 13), S. 624

<sup>577</sup> vgl. Ohlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 42

<sup>578</sup> Diese beiden erstgenannten Pflichten und die später angesprochene Pflicht zur bewaffneten Neutralität werden auch als Hauptpflichten des dauernd Neutralen - im Gegensatz zu den sogenannten sekundären Pflichten - bezeichnet ( vgl. Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 69 ).

<sup>579</sup> vgl. Kálin, a.a.O. (Anm. 552), S. 296; Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 44; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 80 f.

die militärische Beistandspflicht in einem vorgesehenen Fall - dem sog. casus foederis <sup>580</sup>.

- die Pflicht, jede Zusammenarbeit mit anderen Staaten auf militärischem Gebiet, die über reine Waffentechnik hinausgeht <sup>581</sup>, zu unterlassen, wie z.B. die Belieferung anderer Staaten mit Truppen <sup>582</sup>. Nicht untersagt wären durch Art. I Abs. 2 des Neutralitätsgesetzes demgegenüber z.B. auch Übereinkommen Österreichs mit anderen Mächten betreffend Austausch militärischer Erfahrungen <sup>583</sup>.

- die Pflicht, schon in Friedenszeiten keine militärischen Stützpunkte <sup>584</sup>, Kriegsmaterial- und Versorgungsdepots oder Nachrichtenbasen einzuräumen;

- die Pflicht, keine unbeschränkten Transportverträge abzuschließen;

- die Pflicht, die Verletzung der Neutralität in Kriegszeiten zu verhindern und damit einhergehend die Pflicht zur Unterhaltung einer *wirksamen* Landesverteidigung - dauernde Neutralität muß bewaffnet sein -, wobei indessen bezüglich der Reichweite dieser Verpflichtung in finanzieller Hinsicht der Satz "ultra posse nemo tenetur" Anwendung findet <sup>585</sup>. Bei einem Angriff auf den Neutralen hat die Verteidigung eine erfolgreiche Kampfführung zu gewährleisten : der Angriff auf den dauernd Neutralen soll

<sup>580</sup> Motiv für diese Pflicht ist, daß ein dauernd Neutraler ansonsten, falls ein Verbündeter angegriffen wird, diesem vertragsgemäß zu Hilfe kommen müßte, dadurch aber v.a. gegen die Unterlassungspflichten des Neutralitätsrechts verstoßen würde - ein solcher Vertrag würde den actus contrarius zum Eingehen der Verpflichtung darstellen, sich an keinem künftigen Krieg, zwischen wem, wann und wo auch immer er stattfinden mag, zu beteiligen. Würde sich der dauernd Neutrale im Konfliktfall dagegen auf seine dauernde Neutralität berufen, verletzte er den Bündnisvertrag. Dieses Dilemma für den dauernd Neutralen soll vermieden werden; vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 8, Anm. 23; Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 70

An der Verpflichtung des dauernd neutralen Staates zur militärischen Unterstützung im Kriegsfall fehlt es bei Defensiv-Allianzen ohne Gegenseitigkeitswirkung zur Verteidigung der eigenen Neutralität, weshalb ihr Abschluß - sofern nicht eine andere Pflicht des dauernd Neutralen verletzt würde - erlaubt ist (vgl. Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 31; Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 162 f.).

<sup>581</sup> Eine solche rein waffentechnische Zusammenarbeit - unter jederzeitiger Beendigungsmöglichkeit - ist dem dauernd Neutralen ebenso gestattet wie die Ausbildung seines Militärpersonals bei ausländischen Streitkräften; vgl. Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2323; zu neutralitätspolitischen Schranken vgl. Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 84

<sup>582</sup> vgl. Verosta, a.a.O.

<sup>583</sup> vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 8

<sup>584</sup> Diese Verpflichtung wird in Art. I Abs. 2 des österreichischen Neutralitätsgesetzes ausdrücklich angeführt.

<sup>585</sup> zu damit zusammenhängenden Problemen im Zeitalter nuklearer ballistischer Trägersysteme vgl. Zemanek, Chaotic, a.a.O. (Anm. 542), S. 449 f.

sich im Hinblick auf den "hohen Eintrittspreis" nicht lohnen<sup>586</sup>. Österreich hat eine dem Grundsatz bewaffneter Neutralität entsprechende Bestimmung in das Bundesverfassungsgesetz vom 26.10.1955 über die Neutralität Österreichs mit dessen Art I Abs. 1 S. 2 und Art. I Abs. 2<sup>587</sup> ausdrücklich aufgenommen. Dabei bezieht sich das Wort "verteidigen" in diesem Absatz auf militärische Maßnahmen, das Wort "aufrechterhalten" darüber hinaus auch auf eine der Neutralität dienende Politik<sup>588</sup>. Im übrigen ist bemerkenswert, daß Frankreich und die USA Österreichs dauernde Neutralität nur unter der Bedingung anerkannten, daß es fähig ist, sich selbst wirksam zu verteidigen<sup>589</sup>. Mit Ausnahme des Falles, daß Österreich keinerlei Vorbereitungen für den Verteidigungsfall treffen würde, dürfte aber ein Nachweis für eine Verletzung seiner Verteidigungspflichten durch Österreich schwerlich möglich sein<sup>590</sup>.

Im übrigen hat Österreich dieser Anforderung auch 1975 in der verfassungsrechtlichen Kodifizierung einer Pflicht zur umfassenden Landesverteidigung in Art. 9a B-VG Ausdruck verliehen. Wenn diese Kodifizierung auch keine unmittelbare völkerrechtliche Wirkung entfaltet, so ist sie doch ein auch völkerrechtlich beachtliches Indiz für die österreichische Bereitschaft zur fortdauernden Beachtung und Bewältigung der ihm obliegenden Pflicht zur bewaffneten Neutralität.

<sup>586</sup> vgl. Bindschedler, Neutralitätspolitik, a.a.O. (Anm. 551), S. 349; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 48; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 71 ff. (insbes. S. 73 f.), der indessen die Pflicht zur Landesverteidigung schon in der Pflicht zur Verteidigung der Unabhängigkeit bzw. territorialen Integrität enthalten sieht und die Pflicht zur Verteidigung der Neutralität als Pflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik versteht; Weiss, a.a.O. (Anm. 13), S. 94 unter Hinweis auf Art. 25 des XIII. Haager Abkommens; a.A. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 159, der eine solche grundsätzliche Pflicht zu bewaffneter Neutralität für den dauernd Neutralen ablehnt; zur Frage der Bewaffnung Österreichs vgl. auch Art. 13 des Staatsvertrages.

Während Ermacora, Neuhold/Wagner und Pahr Zweifel äußern, ob Österreich dieser Neutralitätspflicht nachkommt (vgl. Ermacora, 20 Jahre, a.a.O. (Anm. 461), S. 156 ff.; Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 70; Pahr, a.a.O. (Anm. 555), S. 23 ff. (33 f.)), geht Rotter davon aus, man könne nicht davon sprechen, daß Österreich seine Rüstungspflicht vernachlässigt (vgl. Rotter, Manfred: Bewaffnete Neutralität, Berlin 1984, S. 20 ff.).

<sup>587</sup> vgl. oben, S. 140

<sup>588</sup> vgl. Berger, a.a.O. (Anm. 486), S. 9

<sup>589</sup> vgl. Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 55; Zemanek, Karl: Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheervolksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, ÖZA 10 (1970), S. 115 ff. (130 ff.)

<sup>590</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 160

Demgegenüber ist der von Österreich in Teil II des Staatsvertrages, insbesondere Art. 15 eingegangene Verzicht auf Nuklearwaffen kein Charakteristikum seiner dauernden Neutralität<sup>591</sup>, sondern ein von dem Neutralitätsstatus unabhängiger sicherheitspolitischer Souveränitätsverzicht.

### 3.3.2.2.2. Die politisch - kriegsbezogenen Pflichten im weiteren Sinne

Zu diesen Pflichten Österreichs als dauernd neutraler Staat gehören :

- die Pflicht zur Nichtteilnahme an staatsrechtlichen Staatenverbindungen, die eine Neutralität ausschließen bzw. eine Verletzung bedingen<sup>592</sup>. Ob staatsrechtliche Staatenverbindungen diese Folgen mit sich bringen, ist anhand des konkreten Einzelfalls zu prüfen. Dabei ist auf die Ausgewogenheit und Universalität der Verbindung abzustellen.

- die Pflicht zur Nichtteilnahme an nicht-militärischen völkerrechtlichen Staatenverbindungen, die eine Neutralität ausschließen bzw. eine Verletzung bedingen. Entscheidend abzustellen ist auch in diesem Zusammenhang auf den konkreten Einzelfall, wobei insbesondere die Verbindungssatzung, vor allem die Willensbildungstechnik, sowie die Suspendierungs- und Kündigungsbedingungen und der Umfang der Zusammenarbeit in ihren neutralitätsrelevanten Auswirkungen zu berücksichtigen sind<sup>593</sup>.

- allgemein die Pflicht zum Nichtabschluß sonstiger Verträge, die eine Neutralität im Kriegsfall verhindern bzw. eine Verletzung bedingen. So darf der dauernd neutrale Staat z.B. keine wirtschaftlichen Bindungen eingehen, die seine Unabhängigkeit in einer Weise beeinträchtigen, die ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten verpflichtet. Auch hier ist entscheidend auf den Einzelfall und das konkrete Ausmaß der Bedrohung der Neutralität durch

<sup>591</sup> so aber Kennedy/Spocht, a.a.O. (Anm. 13), S. 624

<sup>592</sup> Verosta (ders., a.a.O. (Anm. 354), S. 82) fasst diese Pflicht sogar noch weiter und sieht den dauernd Neutralen verpflichtet, keine völkerrechtlichen oder staatsrechtlichen Bindungen einzugehen, die seine Fähigkeit, Verträge mit allen anderen Staaten - mit Ausnahme von militärischen und politischen Bündnissen - abzuschließen, seine sog. "Treaty-making-Power", beschränken. Hierbei handelt es sich aber wohl nicht um eine rechtlich verbindliche, sondern eine politisch empfehlenswerte Vorwirkung der dauernden Neutralität.

<sup>593</sup> vgl. Ginther, Neutralitätspolitik, a.a.O. (Anm. 572), S. 307 f.; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 32; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 69; Zemanek, Karl : Wirtschaftliche Neutralität, Juristische Blätter, 81 (1959), S. 249 ff. (250 f.) ( hinfort : Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität )

den Vertragsabschluß und die dadurch ausgelösten Pflichten für den dauernd Neutralen abzustellen <sup>594</sup>.

- Zu weitgehend ist es demgegenüber, die Vorwirkungen dahingehend zu charakterisieren, daß der dauernd neutrale Staat keine Verpflichtungen auf wirtschaftlichem oder politischem Gebiet eingehen darf, welche die Erfüllung der Neutralitätspflicht im Krieg wesentlich erschweren würden oder welche den neutralen Staat in eine besondere Abhängigkeit zu einem Staat oder einer Gruppe von Staaten bringen würden, die gegenüber anderen Staaten nicht besteht <sup>595</sup>. Denn der Begriff der Abhängigkeit ist allein nicht geeignet, die Pflichten des dauernd Neutralen in einer Weise zu begrenzen, die den Interessen sowohl dieses Staates als auch seiner Umwelt Rechnung trägt. Denn zum einen kann eine Abhängigkeit in bestimmten Bereichen unvermeidbar sein - wie z.B. bei bestimmten Rohstofflieferungen, bei denen nur ein Staat als Lieferant in Frage kommt. Und zum anderen kann auch die - wie gesehen neutralitätsrechtlich zulässige - Einordnung in ein bestimmtes ideologisches "Lager" für den dauernd Neutralen zu Abhängigkeiten im Verhältnis zu diesem Lager führen, ohne daß diese im Wege der Rückkopplung die Entscheidung für dieses "Lager" unzulässig machen würde : als Beispiel seien hier die Anstrengungen Österreichs und der Schweiz erwähnt, ihr eigenes Verhalten während der Zeit der nationalsozialistischen Aggressions- und Rassenvernichtungspolitik kritisch zu durchleuchten, um auch hierdurch einem gewissen Standard heutiger demokratischer Staaten zu genügen.

Auch ein wesentliches Erschweren der Erfüllung der Neutralitätspflicht im Kriegsfall allein ist nicht bereits als Verletzung der Rechtspflichten des dauernd Neutralen anzusehen. Denn hierdurch allein wird die Möglichkeit einer Einhaltung der Pflichten des dauernd Neutralen im Krieg weder politisch noch gar rechtlich unmöglich. Hier sind die Grenzen zur Neutralitätswidrigkeit erst dann überschritten, falls die Wahrscheinlichkeit, daß der dauernd Neutrale im Kriegsfall seinen Verpflichtungen nachkommen kann, geringer ist als die, daß er sie verletzen wird.

Die Formel von Kennedy und Specht <sup>596</sup>, daß "Austria's freedom of action as a permanent neutral ends where scepticism about her intentions and capabilities begins" hat zwar den

<sup>594</sup> vgl. Pahr, a.a.O. (Anm. 555), S. 35; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 56 f.; Flessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 32 f.; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 85 ff.

<sup>595</sup> so Dolzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 8

<sup>596</sup> Kennedy/Specht, a.a.O. (Anm. 13), S. 622

Vorteil der Eindeutigkeit auf ihrer Seite. Gegen sie spricht aber entscheidend, daß hierdurch letztlich ein Interpretationsmonopol der Außenwelt über die Verpflichtungen Österreichs als dauernd Neutraler begründet wird, daß seinerseits Mißbrauchsmöglichkeiten in weitem Umfang den Weg öffnet. Denn allein die Skepsis eines Drittstaates über die Fähigkeiten Österreichs, seinen Pflichten als dauernd Neutraler gerecht zu werden, genügt danach, um Österreich in seinen außenwirksamen Handlungen Schranken zu setzen. Ob die Skepsis berechtigt ist, spielt nach dieser Formel keine Rolle. Nur der Rekurs auf die berechnete Skepsis trägt aber dem Umstand Rechnung, daß auch der dauernd neutrale Staat ein grundsätzlich in seiner souveränen Handlungsfreiheit unbeschränkt agierender Staat ist.

Im übrigen besteht auch keine völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs aus seiner dauernden Neutralität zur verfassungsrechtlichen Verteidigung und Wahrung seiner Regierungsform. Die entsprechende These von Kennedy und Specht <sup>597</sup> widerspricht hinsichtlich ihrer Herleitung aus den Artikeln 8, 9 und 10 des österreichischen Staatsvertrages bereits dem - zutreffenden - eigenen Ansatz dieser Autoren <sup>598</sup> bezüglich der Unbeachtlichkeit des Staatsvertrages als Instrument zur Begründung der österreichischen Neutralität. Auch die die Wahrung der Regierungsform betreffenden Ergänzungen der österreichischen Bundesverfassung im Jahre 1975 begründen diese Erweiterung der neutralitätsrechtlichen Pflichtenlage Österreichs nicht <sup>599</sup>, da es an einem Willen Österreichs zur Ausweitung der verfassungsrechtlichen in eine völkerrechtlich - neutralitätsbezogene Verpflichtung offensichtlich fehlte - hätte dieser Wille doch eine Notifizierung der Verfassungsänderung ähnlich dem Vorgehen im Jahre 1955 nahegelegt, was indessen unterblieb. Völlig losgelöst davon ist selbstverständlich die Frage zu beantworten ( und zu verneinen ), ob ein Österreich, das in seiner verfassungsrechtlichen Ordnung von freiheitlich - demokratischen Prinzipien Abstand nehmen würde, überhaupt die Voraussetzungen für einen EG- und damit auch einen EPZ-Beitritt erfüllen könnte <sup>600</sup>.

---

<sup>597</sup> vgl. a.a.O., S. 623

<sup>598</sup> vgl. a.a.O., S. 621

<sup>599</sup> so aber a.a.O., S. 625

<sup>600</sup> vgl. zu diesen verfassungsstrukturellen Beitrittsvoraussetzungen Vedder in : Grabitz, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 237, Rz 6 f.



### 3.3.2.2.3. Die These von der besonderen Pflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik

Fraglich erscheint, ob darüberhinaus im Rahmen des status positivus des dauernd Neutralen auch eine aktive Handlungspflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik besteht. Als deren Ziele werden die Glaubhaftmachung der Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft, das Streben nach Erhalt und Festigung des Status der dauernden Neutralität sowie das Aufzeigen der friedensstiftenden und -erhaltenden Funktion dieses Status angeführt <sup>601</sup>.

Sicher ist, daß der dauernd Neutrale eine Außenpolitik führen muß, die ihm die Einhaltung seiner neutralitätsrechtlichen Pflichten im Kriegsfall ermöglicht und die verhindert, daß er in einen bewaffneten Konflikt gezogen wird - als Ergebnis dieser Pflicht wurden soeben die verschiedenen Ausprägungen der sogenannten Vorwirkungen der dauernden Neutralität dargestellt. Eine darüber hinausgehende Pflicht kann aber nicht mehr rechtlich geboten, sondern nur noch politisch empfehlenswert sein. Denn eine Pflicht zu einer Politik kann nur dort bestehen, wo Pflichten existieren, denen diese Politik dienen soll. Dort, wo die Lehre von einer aktiven Handlungspflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik in den über die Neutralitätspflichten hinausgehenden Bereich ausgreift, wird dem dauernd Neutralen dann ein Ermessen - insbesondere auch bezüglich der Eignung der Neutralitätspolitik, das Vertrauen der Staatengemeinschaft in seinen Willen zur Wahrung seiner Neutralität aufrechtzuerhalten - zugestanden <sup>602</sup>. Da aber Grenzen dieses Ermessens wieder nur die Neutralitätspflichten sein können, zeigt es sich, daß es sich bei der Pflicht zur Führung einer Neutralitätspolitik um keinen eigenständigen neutralitätsrechtlichen Pflichtenbereich handeln kann <sup>603</sup>.

<sup>601</sup> vgl. Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 72; Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, a.a.O. (Anm. 463), Rz 2327; von einem stark politikwissenschaftlich orientierten Ansatz aus begreift Nowotny die aktive Neutralitätspolitik eines dauernd Neutralen wie z.B. Österreichs als Versuch, Neutralität auch für die nicht-militärischen Konflikte in Europa, für die Konflikte zwischen Europa und anderen Weltteilen und für die Konflikte in anderen Weltteilen selbst funktional zu machen, vgl. Nowotny, a.a.O. (Anm. 551), S. 427

<sup>602</sup> vgl. a.a.O.; Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 57; Verdross, immerwährende Neutralität, a.a.O. (Anm. 461), S. 17 f.

<sup>603</sup> vgl. Bindschedler, Rudolf L. : Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in : Multitudo legum ius unum. Festschrift für Wilhelm Wengler, Band I, Berlin 1973, S. 27 ff. (44 f.); Ginther, Neutralitätsrecht, a.a.O. (Anm. 13), S. 379; Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 41; Neuhold, a.a.O. (Anm. 463), S. 56; Plessow, a.a.O. (Anm. 465), S. 29 f. unter Hinweis zum einen auf das Fehlen diesbezüglichen Völkergewohnheitsrechts bereits wegen des Fehlens eines bloß noch rechtlichen und

#### 4. DIE VEREINBARKEIT DER NEUTRALITÄT ÖSTERREICHS MIT EINEM BEITRITT ZUR EPZ

Auszugehen ist bei der Frage der Vereinbarkeit der Neutralität Österreichs mit einem EPZ-Beitritt von dem wohl einzig realistischen Fall eines Beitritts ohne Änderung des EPZ-Rechts bzw. ohne einen formellen Neutralitätsvorbehalt mit gleicher Wirkung. Zwar läßt das der EEA-Gemeinschaft <sup>604</sup> eigene Rückschrittsverbot i.S. einer Verpflichtung zur Wahrung des erreichten Integrationsniveaus auch im Bereich der EPZ eine Abkehr von bereits erreichten Konsultations- und Koordinationspflichten nicht von vornherein unmöglich erscheinen. Indessen stellt sich insoweit wegen des bereits erreichten EEA-Integrationsniveaus und damit zusammenhängend der zunehmenden Verdichtung des EEA- zu einem Quasi-Verfassungsgefüge die Frage nach einer etwaigen EEA-Gemeinschaftsrechtswidrigkeit von EEA-Modifikationen <sup>605</sup>.

##### 4.1. EPZ-Beitritt Österreichs und Unterlassungspflichten des Neutralen

Fraglich erscheint vor dem Hintergrund der Sanktionspraxis der EWG die Vereinbarkeit eines EPZ-Beitritts mit dem für Neutrale geltenden Paritätsprinzip <sup>606</sup>. Indessen wurde bereits ausgeführt, daß für die Einleitung von handelspolitischen Sanktionen von den EG-Organen seit dem Falkland-/Malvinenkonflikt 1982 eine EPZ-Entscheidung als "Initialzündung" gewünscht wird und daß eine solche Entscheidung nur einstimmig getroffen werden kann. Ein EPZ-Mitglied Österreich könnte also bei der gegenwärtig angewandten Verfahrensweise mit seiner Ablehnung der Einleitung von handelspolitischen Sanktionen bzw. mit der Ablehnung einseitig eine Konfliktpartei treffender handelspolitischer Sanktionen deren Implementation auf EG-Ebene verhindern. Falls von dieser Praxis der Koppelung von EPZ-Entscheidung und EG-Handelssanktionen abgewichen würde, stünde nicht die EPZ-

---

nicht mehr auch politischen Verständnisses der Bindungen der Neutralitätspolitik bei der Schweiz als Prototyp eines neutralen Staates und zum anderen das Fortbestehen der Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik in der Völkerrechtslehre als subsidiärer Rechtsquelle ( Art. 38 Abs. 1 d des Statuts des Internationalen Gerichtshofes ); Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 122; Verosta, a.a.O. (Anm. 354), S. 80

<sup>604</sup> vgl. oben, S. 46 f.

<sup>605</sup> vgl. zur Parallele im nationalen Verfassungsbereich grundlegend Bachof, Otto : Verfassungswidrige Verfassungsnormen ?, Tübingen 1951

<sup>606</sup> vgl. zum Paritätsprinzip oben, S. 160 f.

Mitgliedschaft, sondern die EWG-Mitgliedschaft Österreichs unter Neutralitätsrechtlichem Verdacht.

An der Neutralitätsrechtlichen Unbedenklichkeit einer EPZ-Mitgliedschaft Österreichs unter dem Blickwinkel des Paritätsprinzips kann auch die von Irland während der Falkland-/Malvinen-Krise eingenommene Position nichts ändern, daß die irische Regierung für den Fall, daß ihrem Vorschlag auf Aufhebung der Sanktionen nicht gefolgt würde im Konzert mit den EWG-Partnern handeln würde und Irland das Embargo nicht einseitig aufheben würde<sup>607</sup>. Denn zu dieser Stellungnahme war die irische Regierung weder nach dem EWG-Vertrag noch kraft der schon damals geltenden und nunmehr kodifizierten EPZ-Regelungen verpflichtet : im Rahmen des EWG-Vertrages - auf den die irische Regierung bei ihrer Stellungnahme ohnehin unter Ausblendung des EPZ-Aspektes von handelspolitischen Sanktionsmaßnahmen ersichtlich abstellte - konnte sich Irland auf Art. 224 EWGV berufen, um hinter einem auf Art. 113 EWGV gestützten Embargo zurückzubleiben<sup>608</sup>. Und eine nach der EPZ geforderte Einstimmigkeit der Entscheidung muß nicht nur für die Einleitung, sondern auch für die Aufrechterhaltung der Sanktionsmaßnahmen gefordert werden, wenn man an der Koppelung von EPZ- und EWG-Verfahren im Bereich von Sanktionsmaßnahmen festhält : Denn die Gründe, die für eine solche Kopplung aus der Sicht der Gemeinschaftsorgane wie der Mitgliedstaaten sprachen - insbesondere die sicherheitspolitische Motivation von Sanktionen -, verlieren mit dem Sanktionsbeschluß selbst nicht ihre Gültigkeit.

#### 4.2. Die Frage der Vereinbarkeit eines EPZ - Beitritts Österreichs mit den ihm obliegenden militärisch - kriegsbezogenen Pflichten im engeren Sinne

##### 4.2.1. Der UN-Beitritt als Vorbild für einen EPZ - Beitritt Österreichs ?

Sucht man nach möglichen Parallelen für eine Beteiligung Österreichs an sicherheitspolitisch relevanten Verträgen, so stößt man auf die Mitgliedschaft Österreichs in der UN, die u.a. durch das in der UN-Charta kodifizierte System kollektiver Sicherheit geprägt ist. Dieses System sieht aber auch die Möglichkeit der Ergreifung militärischer Maß-

<sup>607</sup> vgl. oben, S. 105

<sup>608</sup> vgl. Hummer, in : Grabitz, Eberhard : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 224, RN 6

nahmen aller übrigen UN-Mitglieder gegen einen Aggressor vor. Das System kollektiver Sicherheit und die Neutralität kollidieren daher miteinander <sup>609</sup>. Dennoch würde die Beteiligung Österreichs am System der kollektiven Sicherheit der UNO kein Argument für die neutralitätsrechtliche Unbedenklichkeit eines EPZ-Beitritts Österreichs darstellen, wenn die EPZ auch einen militärische Fragen berührenden Charakter hätte. Denn insoweit ist die Besonderheit entscheidend, daß trotz der vorher erfolgten Notifikation des Neutralitätsgesetzes kein UN-Mitgliedstaat im Dezember 1955 Einspruch gegen die Aufnahme Österreichs in die UNO erhoben hat, weshalb der Sicherheitsrat verpflichtet ist, von seinem Ermessen Gebrauch zu machen und Österreich zu keinen neutralitätswidrigen, also insbesondere militärischen Maßnahmen heranzuziehen <sup>610</sup>. Die Neutralität Österreichs wird daher durch dessen UN-Mitgliedschaft, mag eine solche auch grundsätzlich mit militärischen Konsequenzen verbunden sein, nicht berührt.

Würde die EPZ eine militärische Allianz begründen, wäre ein Beitritt zur EPZ somit auch vor dem Hintergrund von dessen UN-Mitgliedschaft per definitionem mit der Aufrechterhaltung der Neutralität unvereinbar <sup>611</sup>. Es käme dann für einen EPZ-Beitritt Österreichs auch auf eine Zustimmung der UdSSR an, die für eine solche Konstellation aber bereits ihre ablehnende Haltung erkennen ließ <sup>612</sup>.

#### 4.2.2. Die EPZ und das Verbot für das dauernd neutrale Österreich, einer Militärallianz beizutreten

##### 4.2.2.1. Die EPZ als Militärallianz ?

Die EPZ stellt keine Militärallianz dar : Selbst sicherheitspolitische Absprachen in der EPZ können nämlich keine Beistands-, Bündnis- bzw. Garantieverpflichtungen begründen, die Österreich im Kriegsfall zu militärischer Unterstützung verpflichten würden, wären diese doch für Österreich wie gesehen nicht verbindlich, da die EPZ keine verbindlichen Beschlüsse hervorbringen kann. Die bloße Diskussion über außenpolitische Standpunkte und der Versuch einer

<sup>609</sup> vgl. Dinstein, a.a.O. (Anm. 540), S. 81

<sup>610</sup> vgl. Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 70; Williams, a.a.O. (Anm. 554), S. 17

<sup>611</sup> vgl. Binswanger, Hans Christoph : Ist die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität mit einem Vollbeitritt zur EWG zu vereinbaren ? , in : Mayrzedt / Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 177 ff. (178); Haug, a.a.O. (Anm. 541), S. 112 ff.

<sup>612</sup> vgl. oben, S. 141

Harmonisierung oder Koordinierung ist demgegenüber - solange dies auf derart unverbindliche Weise geschieht - neutralitätsrechtlich nicht zu beanstanden <sup>613</sup>.

Im Hinblick auf den Ausschluß militärischer Aspekte der Sicherheit aus der Koordinierungsthematik der EPZ besteht darüber hinaus von vornherein keine Möglichkeit einer Kollision zwischen Verpflichtungen aus der EPZ-Mitgliedschaft einerseits und der Pflicht des dauernd Neutralen, sich an keinem Krieg zu beteiligen oder einen solchen gar zu beginnen.

#### 4.2.2.2. Neutralitätsrechtlich relevante Verkopplung zwischen EPZ und NATO bzw. WEU ?

Eine Kollision des EPZ-Beitritts mit der Pflicht, keine neutralitätsbeeinträchtigenden Beistands-, Bündnis- bzw. Garantieverpflichtungen einzugehen ist daher - da es sich bei der EPZ selbst nicht um eine militärische Allianz handelt - nur denkbar, wenn es sich bei den in Art. 30 Abs. 6 (c) EEA erwähnten Allianzen des Atlantischen Bündnisses bzw. der WEU um Offensiv-Bündnisse bzw. Militärorganisationen handelt und Art. 30 Abs. 6 (c) EEA die EPZ an diese anknüpfen würde.

Zwar handelt es sich bei der NATO als der gegenwärtigen Organisationsform des Atlantischen Bündnisses wie bei der WEU nach den rechtlichen Grundlagen dieser Organisationen, auf die im Rahmen einer völkerrechtlichen Analyse entscheidend abzustellen ist, um reine Defensivbündnisse, die auf dem Prinzip der kollektiven Selbstverteidigung beruhen <sup>614</sup>. Und im übrigen sind auch in der politischen Praxis dieser beiden Organisationen keine anderweitigen Anhaltspunkte ersichtlich, aus denen man schließen könnte, diese beiden Organisationen hätten ihren Defensivcharakter modifiziert. Indessen wäre ein Beitritt zur NATO oder zur WEU dennoch mit dauernder Neutralität unvereinbar : dies folgt für eine WEU-Mitgliedschaft bereits daraus, daß die in dem Statut der WEU vorgesehene Beistandsverpflichtung eine unmittelbare und unbeschränkte ist <sup>615</sup>, für eine NATO-Mitgliedschaft folgt es aus der Eigenschaft der NATO als Militärorganisation - eine Eigenschaft, die auch der WEU zukommt -, aber auch aus den Beistandsverpflichtungen, die

<sup>613</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 281

<sup>614</sup> vgl. Art. 5 des NATO-Vertrages, Art. V des WEU-Vertrages; Schweitzer, a.a.O. (Anm. 13), S. 167, 172, 240

<sup>615</sup> vgl. Haug, a.a.O. (Anm. 541), S. 114

der NATO-Vertrag vorsieht, mögen diese auch weniger deutlich formuliert sein als im WEU-Vertrag, denn zumindest liegt der Fall nicht vor, der einzig neutralitätsrechtlich bedeutungslos wäre - der Fall nämlich, daß es sich um eine Defensivallianz ohne Reziprozitätswirkung zur Verteidigung der eigenen Neutralität handelt <sup>616</sup>.

Durch Art. 30 Abs. 6 (c) EEA wird indessen kein solches Nähe-Verhältnis zu NATO bzw. WEU begründet, daß die EPZ an diese Organisationen angekoppelt würde. Zwar wird durch Art. 30 Abs. 6 (c) EEA die Bindung der meisten Teilnehmerstaaten der EPZ im Rahmen des Atlantischen Bündnisses und der WEU und damit mittelbar auch die Bedeutung dieser beiden Organisationen für die Sicherheit Europas ausdrücklich anerkannt - eine Sicherheit, der auch die EPZ dienen soll. Diese Anerkennung beeinflusst indessen weder unweigerlich die Gesamtausrichtung der Politik der EPZ noch wird die Handelspolitik der EG durch die "Konvergenzklausel" des Art. 30 Abs. 5 EEA in einen dadurch entstehenden "politischen Sog" miteinbezogen <sup>617</sup>. Die Politiken, auf die man sich im Gemeinschaftsverfahren einerseits, dem der EPZ andererseits verständigt, müssen zwar unvermeidlich überlappen und dies wird auch durch die in Art. 30 Abs. 5 der EEA ausgesprochene Verpflichtung anerkannt, daß diese Politiken kohärent sein müssen <sup>618</sup>. Indessen kann ein dauernd neutrales EPZ-Mitglied im Hinblick auf die Kohärenzverpflichtung nicht gezwungen werden, sich in sicherheitspolitisch relevanten Fragestellungen der Mehrheitsmeinung zu beugen. Es fehlt insoweit bereits an dem im EWG-Vertrag vorgesehenen Sanktionsmechanismus bei Vertragsverletzungen : denn auch die Verpflichtung zur Kohärenz von EPZ-Politiken und EG-Außenpolitik ist lediglich in Titel III der EEA verankert; es handelt sich also nicht um eine janusköpfige Verpflichtung

<sup>616</sup> vgl. oben, S. 165, FN 580

<sup>617</sup> so aber Pescatore, Vortrag, a.a.O. (Anm. 11), S. 9

<sup>618</sup> Die zunehmende Überlappung des EG- und des EPZ-Rahmens hat sich besonders deutlich z.B. bei den Handelsbeziehungen mit der UdSSR nach deren Afghanistan-Intervention, bei der Reaktion auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen oder der Behandlung des US-Embargos gegenüber dem Erdgas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR gezeigt. Hier wurde offenkundig, daß die EPZ selbst über keine außenpolitischen Instrumente verfügt, vielmehr nur die EG über gemeinschaftliche außenpolitische Instrumente - neben denen der einzelnen Mitgliedstaaten - verfügt - auch dies ein Umstand, der die Pflicht zur Kohärenz gemäß Art. 30 Abs. 5 EEA erklärt; vgl. Freestone/Davidson, a.a.O. (Anm. 115), S. 800; Prag, a.a.O. (Anm. 93), S. 113 f.; zu Überschneidungen zwischen EG und EPZ vgl. Brückner, EPC, a.a.O. (Anm. 97), S. 195 f.; Nuttall, Interaction, a.a.O. (Anm. 10), S. 211 ff.; zu Rechtsfolgen dieser Gewährleistungspflicht für Kommission und Präsidentschaft vgl. Frowein, EPZ, a.a.O. (Anm. 221), S. 254 ff.

tung mit doppeltem, d.h. sowohl völkerrechtlichem als auch gemeinschaftsrechtlichem Rechtscharakter <sup>619</sup>, sondern um eine bloße völkerrechtliche Verpflichtung, hinsichtlich derer keine Zuständigkeit des EuGH gegeben ist <sup>620</sup>. Und bei dieser Verpflichtung besteht keine Orientierungswirkung dergestalt, daß sich einseitig die EPZ-Politik an der EG-Außenpolitik ( die gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit verfolgt werden kann ) auszurichten hätte, vielmehr stehen EPZ-Politiken und EG-Außenpolitiken gleichberechtigt nebeneinander.

EPZ und WEU bzw. NATO bleiben - ungeachtet der mittelbaren Anerkennung der Bedeutung der beiden Organisationen in Art. 30 Abs. 6 (c) EEA - rechtlich voneinander getrennt, es fehlt wie bereits gesehen selbst eine solch relativ lose Verbindung zwischen WEU und NATO einerseits und EPZ andererseits, wie sie durch eine Pflicht zur gegenseitigen Konsultation begründet werden könnte. Der Anspruch, den die WEU selbst erhebt, daß ihr nämlich eine Mittlerrolle zwischen NATO einerseits und EG bzw. EPZ andererseits zukommt <sup>621</sup>, vermag an dieser fehlenden Verknüpfung von EPZ und WEU nichts zu ändern. Auch die personellen Überschneidungen bei den Vertretern der jeweiligen Mitgliedstaaten in der NATO, WEU und EPZ sorgt nicht schon für diese Verknüpfung und ist auch nicht in der Lage, einen berechtigten Zweifel an der dauernden Neutralität eines EPZ-Partners zu begründen, der mit solchen Personen Konsultationen und Koordination betreibt <sup>622</sup>. Denn es ist keineswegs ein unübliches Muster internationaler Politik, daß die gleichen Vertreter von Staaten in unterschiedlichen Gremien unterschiedliche Interessen ihres Heimatstaates und unterschiedliche Politikansätze vertreten, ja selbst ein Widerspruch zwischen den politischen Vorstellungen eines Landes in unterschiedlichen Gremien läßt sich nicht von vornherein ausschließen. Eine Homogenität des politischen Ansatzes und der politischen Ziele eines in mehreren internationalen Organisationen bzw. Koordinations- und Konsultationsgremien vertretenen Staates dergestalt, daß ein dauernd Neutraler in der EPZ damit rechnen muß, einem monolithischen Block von Staaten zu begegnen, deren Haltung durch ihre WEU- bzw. NATO-Mitgliedschaft so stark geprägt ist, daß ein Freiraum

<sup>619</sup> zu parallelen Erscheinungsformen einer doppelten Rechtsnatur im Rahmen des Gemeinschaftsrechts vgl. z.B. Richter, Stefan : Doppelnatur von Rechtsakten in Antidumpingverfahren, Recht der Internationalen Wirtschaft 1986, S. 561 ff.

<sup>620</sup> Art. 31 EEA

<sup>621</sup> vgl. Kennedy/Speccht, a.a.O. (Anm. 13), S. 626 f.

<sup>622</sup> so aber Kennedy/Speccht, a.a.O. (Anm. 13), S. 627

für die Berücksichtigung der Interessen und Zwänge des dauernd Neutralen nicht mehr existiert, ist vor diesem Hintergrund realistischweise nicht zu erwarten. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß sich ein dauernd Neutraler ohnehin deshalb nicht einem monolithischen Block gegenübersehen würde, weil die Mitgliedschaft in NATO bzw. WEU kein gemeinsames Kennzeichen aller übrigen EPZ-Partner ist <sup>623</sup>.

#### 4.2.2.3. Ergebnis

Hieraus folgt, daß ein EPZ-Beitritt Österreichs unter keinem Aspekt einen Verstoß gegen die Pflichten des dauernd neutralen Österreich, keinen Krieg zu beginnen, an einem künftigen Krieg nicht teilzunehmen, keine Beistands- oder Garantieverträge abzuschließen und keinen Militärpakten beizutreten, begründen würde.

Da die Bestimmungen der EEA über die EPZ keine für die Mitgliedstaaten bindenden Beschlüsse vorsehen, ist die Teilnahme Österreichs hieran bei einer rein instrumentellen Betrachtung grundsätzlich möglich : Von der in Art. 30 Abs. 6 (a) S. 2 EEA angesprochenen Bereitschaft zu einer stärkeren Koordinierung ihrer Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit können zwar z.B. auch EPZ-Studien über äußere Bedrohungen und Empfehlungen für Beiträge, die von europäischen Staaten zu deren Bewältigung geleistet werden können, EPZ-Empfehlungen hinsichtlich der Anwendung von Handelssanktionen in internationalen Beziehungen, EPZ-Studien über die Möglichkeit einer engeren Verbindung zwischen der Politischen Zusammenarbeit und den Bemühungen um Koordinierung der europäischen Rüstungsproduktion und -beschaffung sowie direkte und formelle EPZ-Beiträge zu den NATO-Konsultationen über verschiedene politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheitspolitik umfasst sein <sup>624</sup>. Keines dieser möglichen Vorhaben stößt indessen auf durchgreifende neutralitätsrechtliche Bedenken - auch das letztgenannte zumindest dann nicht, wenn diese Beiträge zugleich der Warschauer Vertragsorganisation zur Verfügung gestellt würden : auch wenn gerade durch letztgenannte Beiträge ein Näheverhältnis zur NATO bzw. zum Warschauer Pakt begründet würde, so erreichte dies doch nicht die Dichte, wie sie z.B. bei einer Mitgliedschaft in einer Militärorganisation gegeben ist, die

<sup>623</sup> vgl. unten, S. 195

<sup>624</sup> vgl. Sloan, a.a.O. (Anm. 194), S. 214



als mit der Neutralität eines Staates unvereinbar gewertet wird. Hinsichtlich der Empfehlungen über die Anwendung von Handelssanktionen gilt es zu beachten, daß in der EPZ keine verbindlichen Embargo- oder Wirtschaftskriegsabsprachen getroffen werden. Die Verhängung von Wirtschaftssanktionen - wie z.B. gegen die UdSSR wegen der Rolle bei der Verhängung des Kriegsrechts in Polen Ende 1981, gegen Argentinien im Falklandkrieg oder gegen die Republik Südafrika - fußte vielmehr auf gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen ( Art. 113 EWGV ) und nicht auf der außerhalb angesiedelten EPZ <sup>625</sup>.

#### 4.2.3. EPZ-Beitritt Österreichs und dessen Pflicht zur wirksamen Landesverteidigung

Auch die Pflicht zu einer wirksamen Landesverteidigung wird durch einen EPZ-Beitritt Österreichs nicht negativ berührt. Zwar ist es wie gesehen vorstellbar, daß sich die EPZ-Partner z.B. auf eine Verringerung der Truppenstärke bei Wehrübungen verständigen, ab der sie über solche Truppenübungen i.S. der von dem KSZE-Prozeß gewünschten Vertrauensbildung vorab informieren <sup>626</sup>. Der Umfang der Streitkräfte der EPZ-Partner sowie die Zusammensetzung dieser Streitkräfte bleibt aber als militärischer Aspekt der Sicherheit von vornherein aus dem Konsultations- und Koordinierungsprozeß der EPZ ausgeschlossen. Insoweit bleibt es - ungeachtet eines EPZ-Beitrittes - wegen der Beschränkung des Zuständigkeitsbereichs der EPZ bei der vollen formellen wie materiellen Autonomie eines dauernd Neutralen. Da aber Umfang und Zusammensetzung der Streitkräfte eines EPZ-Partners entscheidend im Hinblick auf die Frage sind, ob er seiner Pflicht zur wirksamen Landesverteidigung Rechnung trägt, ist eine Kollision zwischen dieser Pflicht und den Pflichten aus einem EPZ-Beitritt nicht möglich <sup>627</sup>.

---

<sup>625</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 281; Meng, a.a.O. (Anm. 269), S. 784 ff.

<sup>626</sup> vgl. oben, S. 64

<sup>627</sup> In Parenthese sei vermerkt, daß auch ein EWG-Beitritt Österreichs dieser Pflicht zur wirksamen Landesverteidigung keinerlei Hindernisse in den Weg stellen würde (a.A. Kennedy/Spocht, a.a.O. (Anm. 13), S. 640). Denn das erreichte Integrationsniveau läßt diesen Komplex zwar nicht unberührt, eröffnet jedem Mitgliedstaat aber die Möglichkeit, seinen Sicherheitsinteressen in Bezug auf die Landesverteidigung durch den Rückgriff auf die Schutzklauseln der Art. 223, 224 EWGV Rechnung zu tragen.

#### 4.2.4. Verletzung sonstiger militärisch - kriegsbezogener Pflichten im engeren Sinne durch einen EPZ-Beitritt Österreichs ?

Ebensowenig sind Anhaltspunkte dafür ersichtlich, daß ein EPZ-Beitritt gegen die Pflicht des dauernd neutralen Österreich verstößt, keine militärischen Stützpunkte, Kriegsmaterial- und Versorgungsdepots sowie Nachrichtenbasen einzuräumen, keine unbeschränkten Transportverträge abzuschließen und jede Zusammenarbeit mit anderen Staaten auf militärischem Gebiet, die über reine Waffentechnik hinausgeht, zu unterlassen.

Kennedy und Specht übersehen bei ihrer Kritik an einer etwaigen EG- und EPZ-Mitgliedschaft Österreichs <sup>628</sup>, daß selbst die Zusammenarbeit Österreichs mit EG-Staaten bei der Entwicklung und Produktion nuklearer Waffen nicht gegen dessen Pflichten aus der dauernden Neutralität verstoßen würde - mag auch ein Konflikt mit den österreichischen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag möglich erscheinen. Ohnedies kann nicht bereits aus der Beteiligung an der gemeinsamen Energie- und Transportpolitik der EG auf einen Neutralitätsverstoß geschlossen werden. Denn zum einen sind insofern die gemeinschaftsrechtlichen Möglichkeiten ohnehin beschränkt, zum anderen kann von Österreich nicht verlangt werden, sich aus länderübergreifenden Energie- und Transportnetzen auszukoppeln, solange diese nicht offensichtlich oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit militärischen Bezug haben. Ein solcher offensichtlicher oder hinreichend wahrscheinlicher militärischer Bezug ist aber bei einer bloßen Möglichkeit der Verknüpfung militärischer und nicht-militärischer Funktionen der Energie- und Transportpolitik nicht gegeben. Würde man bereits im letztgenannten Fall die neutralitätsrechtliche Pflichtenlage Österreichs für akut ansehen, hieße dies in Anbetracht der bereits mehrfach angesprochenen Grauzonenproblematik des heutzutage nie ganz ausschließbaren Übergangs von nicht-militärischen zu militärisch relevanten Sachverhalten, von einem dauernd Neutralen eine Autarkie in seiner Energie-, Transport- und Verkehrspolitik zu verlangen, die diesen in die wirtschaftspolitische Isolation treiben würde - eine Isolation, die andererseits gerade dem zwar völkerrechtlich nicht geforderten, aber gebilligten Gedanken einer aktiven Neutralitätspolitik widersprechen würde <sup>629</sup>.

<sup>628</sup> vgl. Kennedy/Specht, a.a.O. (Anm. 13), S. 628

<sup>629</sup> vgl. oben, S. 170

#### 4.2.5. Ergebnis

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß ein EPZ-Beitritt Österreichs die ihm als dauernd neutralem Staat obliegenden militärisch - kriegsbezogenen Pflichten im engeren Sinne nicht verletzen würde <sup>630</sup>.

Fraglich erscheint somit aus rechtlicher Sicht nur noch, ob sich aus der politischen Finalität der EPZ Bedenken gegen eine Teilnahme Österreichs an der EPZ wegen dessen politisch - kriegsbezogener Pflichten im weiteren Sinne ergeben.

#### 4.3. Der Beitritt zur EPZ und die politisch - kriegsbezogenen Pflichten im weiteren Sinne des dauernd neutralen Österreich unter besonderer Berücksichtigung des EPZ-Ziels einer Umwandlung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten in eine Europäische Union

Die politisch - kriegsbezogenen Pflichten im weiteren Sinne bestehen wie aufgezeigt <sup>631</sup> aus der Pflicht zur Nichtteilnahme an staatsrechtlichen oder völkerrechtlichen Staatenverbindungen, die die Neutralität ausschließen bzw. deren Verletzung bedingen sowie aus der Pflicht zum Nichtabschluß sonstiger Verträge, die eine Neutralität im Kriegsfall verhindern würden oder mit einer Neutralitätsverletzung verbunden wären. Die relevante Frage ist daher, ob beim derzeitigen bzw. bei dem bereits jetzt voraussehbaren, da zwingend in der EEA angelegten zukünftigen Entwicklungsstand der EPZ diese Pflichten bereits verletzt werden bzw. die Verletzung dieser Pflichten in Zukunft zwangsläufig eintreten wird <sup>632</sup>.

<sup>630</sup> Davon zu trennen ist die politische Frage, ob im Hinblick auf den unüberbrückbaren Gegensatz zwischen der Sicherheitspolitik eines Militärbündnisses wie der NATO und der eines dauernd neutralen Staates eine auch nur oberflächliche Teilnahme an sicherheitspolitischen Aktivitäten der EG eine deutliche und bedenkliche Akzentverschiebung der österreichischen Sicherheits- und damit Neutralitätspolitik nach sich ziehen würde ( so Rotter, Österreich, a.a.O. (Anm. 51), S. 177 ).

<sup>631</sup> vgl. oben, S. 167 ff.

<sup>632</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 281

#### 4.3.1. Der Beitritt zur EPZ und die Pflicht zur Nichtteilnahme an neutralitätsbeeinträchtigenden staats- oder völkerrechtlichen Staatenverbindungen

Beim derzeitigen Entwicklungsstand der EPZ wird durch einen Beitritt zur EPZ weder die Pflicht zur Nichtteilnahme an staatsrechtlichen noch die entsprechende Pflicht zur Nichtteilnahme an völkerrechtlichen Staatenverbindungen, die die Neutralität ausschließen bzw. deren Verletzung bedingen, verletzt : denn bei der EPZ handelt es sich auch nach deren Regelung durch die EEA weder um eine staats-, noch um eine völkerrechtliche Staatenverbindung.

##### 4.3.1.1. Die EPZ als staatsrechtliche Staatenverbindung ?

Daß es sich bei der EPZ zumindest noch nicht um eine staatsrechtliche Staatenverbindung handelt, folgt bereits daraus, daß die EEA den Europäischen Gemeinschaften wie der EPZ das einheitliche Ziel zuweist, gemeinsam zu konkreten Fortschritten auf dem Wege zur Europäischen Union beizutragen, die Europäische Union - falls diese überhaupt je einen staatsrechtlichen Charakter erhalten sollte - also nicht bereits als gegeben ansieht - auch wenn z.B. seit dem Tindemans-Bericht alljährlich ein Bericht über die aktuelle Lage der "Union" durch die Außenminister sowie die EG-Kommission erstattet wird <sup>633</sup>.

Auch unter institutionellen Aspekten ist das durch die EEA etablierte EPZ-System noch weit von einer Europäischen Union entfernt : Die Präsidentschaft der EPZ, die diese nach außen - gegenüber Drittländern und in internationalen Konferenzen - vertritt, fällt mit der in der EG zusammen, wie diese wechselt sie jedes halbe Jahr. Die damit verbundenen Reibungsverluste und der Mangel an Kontinuität <sup>634</sup> wurden nur in Ansätzen durch die Schaffung des sogenannten Troika-Systems gemildert, wie es dann 1981 im Londoner Bericht verankert wurde <sup>635</sup>. Der Umstand, daß das durch die Art. 30 Abs. 10 (g) EEA neu eingerichtete Sekretariat, das an die Seite des Troika-Verfahrens trat, seinen Sitz in Brüssel hat, ist zwar der Verbindung dieses Sekretariats zur EG-Administration förderlich, führt jedoch zur räumli-

<sup>633</sup> vgl. Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 169; Jacqué, a.a.O. (Anm. 65), S. 580

<sup>634</sup> vgl. zum dabei auftretenden "lame duck" - Phänomen da Fonscea-Wollheim, a.a.O. (Anm. 31), S. 56

<sup>635</sup> vgl. hierzu oben, S. 31

chen Trennung von Präsidentschaft und Sekretariat, obwohl es diese gerade bei der Vorbereitung und Durchführung der Arbeit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sowie in Verwaltungsfragen gemäß der genannten Bestimmung der EEA unterstützen soll, mithin deren eigentlicher arbeitstechnischer Unterbau ist<sup>636</sup>. Trotz der Möglichkeiten moderner Kommunikationstechnik scheint die geographische Distanz zwischen Präsidentschaft und Sekretariat insoweit als problematisch empfunden zu werden<sup>637</sup>.

Zudem ist anerkannt, daß es sich bei der EG nicht um eine staatsrechtliche Staatenverbindung handelt - dies muß dann aber erst recht für die nicht supranational, sondern intergouvernemental geordnete EPZ<sup>638</sup> gelten.

#### 4.3.1.2. Die EPZ als völkerrechtliche Staatenverbindung ?

Ebensowenig stellt die EPZ zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine völkerrechtliche Staatenverbindung dar - es handelt sich bei ihr nicht um eine internationale Organisation : die EPZ besitzt keine Völkerrechtsfähigkeit. Eine solche Völkerrechtsfähigkeit ist der EPZ weder durch die EEA ausdrücklich verliehen, noch ist sie ihr stillschweigend eingeräumt. Denn zumindest fehlt es trotz der Existenz eines Sekretariats für die EPZ und trotz einiger Organisationsvorschriften hinsichtlich der Funktionen der Präsidentschaft - die gemäß Art. 30 Abs. 10 (b) EEA "für die Vertretung der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern bei Tätigkeiten ( verantwortlich ist ), die unter die Europäische Politische Zusammenarbeit fallen" und damit dazu beiträgt, die EPZ zum anerkannten Partner im diplomatischen Alltag zu machen<sup>639</sup> - , der Schaffung eines politischen Komitees und einer europäischen Korrespondentengruppe an einem wesentlichen Merkmal für eine internationale Organisation, nämlich an den - wenn auch gegebenenfalls nur sehr begrenzten - Entscheidungsbefugnissen gegenüber den Mitgliedstaaten oder gegenüber Drittstaaten. Alle Entscheidungen und alle Bezie-

<sup>636</sup> vgl. zur Stellung des Sekretariats z.B. Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 256; Jannuzzi, EPZ, a.a.O. (Anm. 66), S. 16; Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 214, 216

<sup>637</sup> Dabei spielen offenbar aber auch Befürchtungen über eine Einbuße nationaler Souveränität im Bereich der Außenpolitik eine Rolle; so ist das Sekretariat z.B. weder bei den Sitzungen des Europäischen Rats noch bei den informellen Treffen der Außenminister anwesend und ihm ist auch das eigenständige Auftreten im Europäischen Parlament untersagt (vgl. Regelsberger 1987/88, a.a.O. (Anm. 195), S. 257).

<sup>638</sup> kritisch zur Charakterisierung der EPZ als "intergouvernemental" de Schouteteete, CPE, a.a.O. (Anm. 27), S. 52 f.

<sup>639</sup> vgl. Wessels, Wolfgang : Die EPZ - Ein neuer Ansatz europäischer Außenpolitik, in : Rummel/Wessels, a.a.O. (Anm. 70), S. 13 ff. (30 f.)

hungen zu Drittstaaten sind und bleiben Sache der Mitgliedstaaten - auch unter Berücksichtigung der erwähnten Vorschrift des Art. 30 Abs. 10 b (EEA) : denn durch diese würde nur dann völkerrechtliche Rechtsfähigkeit stillschweigend verliehen, wenn mit ihr der Präsidentschaft die Befugnis eingeräumt würde, im Namen der Organisation EPZ zu handeln. Wie sich bereits aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt, ist dies indessen nicht der Fall, vielmehr handelt die Präsidentschaft in "Vertretung der Mitgliedstaaten". Gegen eine solche Interpretation spricht im übrigen auch der systematische Zusammenhang, sind doch auch die weiteren Aufgabenzuweisungen an die EPZ dadurch gekennzeichnet, daß sie die Koordinierung der Aussenpolitik der Mitgliedstaaten zum Ziel haben, diese aber nicht durch eine europäische Außenpolitik ersetzen<sup>640</sup> : zwar wird eine "europäische Außenpolitik" in Art. 30 Abs. 1 EEA erwähnt, indessen werden weder deren Ziele noch deren Prinzipien definiert<sup>641</sup>. Bereits daraus kann man folgern, daß es sich bei dieser Erwähnung nicht um die Beschreibung eines "Ist-Zustandes", sondern um eine Zielvorgabe handelt.

Auch der "EEA-Gemeinschaft" selbst wird im übrigen keine Rechtsfähigkeit verliehen, auch bei ihr handelt es sich mithin nicht um eine Internationale Organisation : denn zur Erfüllung der dem Europäischen Rat als Organ der "EEA-Gemeinschaft" übertragenen Aufgaben ist es nicht notwendig, daß die "EEA-Gemeinschaft" über völkerrechtliche Rechtsfähigkeit verfügt, unabhängig davon, ob diese Aufgaben nach "innen" in Richtung auf EG und EPZ oder nach "außen" gerichtet sind<sup>642</sup>.

#### 4.3.2. Neutralitätsrechtliche Relevanz der Koordinierungspflicht innerhalb der EPZ

##### 4.3.2.1. Die Koordinierungspflicht allgemein

Die in Art. 30 Abs. 6 EEA vorgesehenen Formen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit verstoßen bei ihrer gegenwärtigen Beschränkung auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit ebenfalls nicht gegen die Vorwirkungen der dauernden Neutralität : denn im Gegen-

<sup>640</sup> vgl. Glaesner, a.a.O. (Anm. 29), S. 125 f.; Grabitz, EEA, a.a.O. (Anm. 29), Rz 10; ders. : Die Einheitliche Europäische Akte: Rechtliche Bewertung, Integration 1986, S. 95 ff. (96 f.)

<sup>641</sup> vgl. Regelsberger 1985, a.a.O. (Anm. 193), S. 245

<sup>642</sup> vgl. Grabitz, EEA, a.a.O. (Anm. 29), Rz 10

satz zu verteidigungspolitischen Kooperationen ist einem dauernd Neutralen eine auf diese Aspekte beschränkte sicherheitspolitische Konsultation und Koordinierung nicht untersagt <sup>643</sup>.

Zwar existiert eine Grauzone des Übergangs zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit einerseits und militärischen Aspekten andererseits, indessen kommt jedem einzelnen Teilnehmer am EPZ- Konsultations- und Koordinierungsprozeß zunächst in den Grenzen der Willkür eine Definitionskompetenz bezüglich der Abgrenzung zwischen diesen Aspekten in dieser Grauzone zu. Eine gerichtliche Klärung der Abgrenzung anhand eines konkreten Einzelfalles mag zwar im konkreten Fall dazu führen, daß die restriktive Interpretation der Begriffe politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit durch den dauernd Neutralen verworfen wird, doch steht es jedem Mitgliedstaat, d.h. auch einem dauernd Neutralen frei, im Wege einer Interpretationserklärung gemäß Art. 31 Abs. 2 lit. (b) WVRK für Klarheit bezüglich seines Verständnisses der Termini zu sorgen. Es gilt im übrigen zu beachten, daß eine gerichtliche oder außergerichtliche Klärung einer Streitigkeit über den Inhalt dieser Begriffe ohnedies nur mit Zustimmung des von der Streitigkeit betroffenen dauernd Neutralen erreicht werden kann.

Damit stellt sich im Bereich der EPZ auch nicht eine der Frage nach der Kompatibilität der völkerrechtlichen Verpflichtung des dauernd Neutralen zur Wahrung der Integrität des Neutralitätsstatus mit seiner gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung zur Wahrung der Integrität der Gemeinschaftsrechtsordnung vergleichbare Problemstellung <sup>644</sup>. Die Spannung zwischen diesen beiden Währungsgeboten ist im Bereich der EWG-Mitgliedschaft eines dauernd Neutralen nämlich dadurch gekennzeichnet, daß der dauernd neutrale Mitgliedstaat sich zwar auf Art. 224 EWGV als Einbruchsstelle des Völkerrechts in die Gemeinschaftsrechtsordnung berufen kann, daß dieser Rekurs aber eine spezifisch gemeinschaftsrechtliche Einbindung erfährt : denn über die Pflicht zur Information und Konsultation hinaus, mit der Art. 224 EWGV einen Kontrollmechanismus errichtet, der dem klassisch-völkerrechtlichen Muster intergouvernementaler Koordination folgt <sup>645</sup>, eröffnet Art. 225 EWGV eine Mißbrauchsaufsicht

<sup>643</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Problem, a.a.O. (Anm. 13), S. 507, die aber zu Unrecht davon ausgehen, daß Irland an dieser Konsultation und Koordination nicht teilnehmen müsse

<sup>644</sup> vgl. Ginther, Neutralitätsrecht, a.a.O. (Anm. 13), S. 378 ff.

<sup>645</sup> vgl. a.a.O., S. 384

von Kommission bzw. anderen Mitgliedstaaten, die in eine nachprüfende Kontrolle durch den EuGH münden kann. Damit wird die Wahrnehmung der Verpflichtungen aus der dauernden Neutralität seitens eines Mitgliedstaates im Falle der Anrufung des EuGH nach Art. 225 EWGV zu einer innergemeinschaftlichen Rechtssache, die im Konfliktfall zwischen dauernd neutralem Mitgliedstaat einerseits und anderen Mitgliedstaaten bzw. Kommission andererseits auf dem Boden der Gemeinschaftsrechtsordnung zu entscheiden ist. Diese Gemeinschaftsrechtsordnung ist ihrerseits aber nicht nur durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts, sondern auch durch die Interpretation des Gemeinschaftsrechts gemäß dem Grundsatz des *effet utile* gekennzeichnet - entsprechend dem besonderen dynamisch-evolutiven Charakter der Gemeinschaften<sup>646</sup>.

Demgegenüber fehlt es an einer Mißbrauchskontrolle durch den EuGH im Rahmen der EPZ. Es bleibt im Rahmen der EPZ bei den üblichen rudimentären Streitbellegungsmechanismen<sup>647</sup>. Zwar kann der EPZ-Partner eines dauernd Neutralen geltend machen, dieser verstoße gegen seine Verpflichtungen aus Art. 30 Abs. 6 EEA, indem er keine Konsultation zu bestimmten Fragen initiiere und vornehme, die der EPZ-Partner als in den Anwendungsbereich des Art. 30 Abs. 6 EEA (politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit) fallend erachtet. Der EPZ-Partner ist aber auf die Bereitschaft des dauernd Neutralen angewiesen, diese Streitigkeit zu beseitigen. Eine Instanz, die entscheiden könnte, daß das Verhalten des dauernd Neutralen EPZ-widrig ist, müßte zunächst eingerichtet oder bestimmt werden, was ohne Zustimmung des dauernd Neutralen nicht möglich ist. Der EPZ-Partner könnte zwar politischen Druck auf das dauernd neutrale Österreich ausüben, sich einer solchen Vorgehensweise nicht zu widersetzen - die Erfolgsaussichten eines solchen Vorgehens erscheinen aber nicht als so eindeutig oder überwiegend, daß der Neutralitätsstatus Österreichs in einer den Widerstand dritter Staaten gegen einen EPZ-Beitritt rechtfertigenden Weise unterhöhlt würde.

Demjenigen EPZ-Mitglied, dem an einer über die bloße Wahrung des erreichten Niveaus an sicherheitspolitischer Zusammenarbeit hinausgehenden Förderung des sicherheitspolitischen Konzertierungsreflexes in Richtung auf die Einbeziehung von "Grauzonenaspekten" bzw. von unzweideutig mili-

<sup>646</sup> vgl. a.a.O., S. 385 f.

<sup>647</sup> vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 56), §§ 1312 ff.



tärischen Aspekten der Sicherheit gelegen ist, steht es offen, eine präventive Förderungspolitik durch die Ablehnung der EWG- bzw. EPZ-Mitgliedschaft eines dauernd Neutralen zu betreiben. Das in Art. 237 Abs. 1 S. 2 EWGV vorgesehene Einstimmigkeitserfordernis eröffnet ihm hierfür den entsprechenden Freiraum, zumal der EPZ-Beitritt ebensowenig wie der EWG-Beitritt durch den beitrtrittswilligen Staat einklagbar ist<sup>648</sup>. Sofern sich das EPZ-Mitglied dieser Möglichkeit durch die Zustimmung zur bzw. Hinnahme der EG- und EPZ-Mitgliedschaft eines dauernd neutralen Österreich begeben hat, steht ihm ein repressiver Schutz gegen eine Status-Quo-Politik Österreichs im Feld der EPZ-Sicherheitspolitik nicht mehr zur Verfügung.

Selbst wenn das dauernd neutrale EPZ-Mitglied sich bei einem Konflikt über die Reichweite dieser EEA-Verpflichtungen auf dem Feld der Sicherheitspolitik einem Mechanismus zur friedlichen Streitbeilegung unterwirft, gilt zu beachten, daß eine der Integrität der Gemeinschaftsrechtsordnung vergleichbare Integrität der EPZ-Ordnung, die mit den Pflichten aus dem Neutralitätsstatus in Widerstreit treten könnte, nicht existiert: die Verpflichtungen aus der EEA sind, soweit sie die EPZ betreffen, nicht am effet utile orientiert auszulegen, sondern im Ansatz souveränitätsschonend zu interpretieren.

#### 4.3.2.2. Das "gentlemen's agreement" von Gymnich 1974

Neutralitätsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf einen EPZ-Beitritt Österreichs begegnet daher auch nicht das sogenannte "gentlemen's agreement" von Gymnich, das die Außenminister der - damals neun - Mitgliedstaaten der EG im April 1974 nach intensiven Konsultationen zwischen US-Präsident Nixon und Bundeskanzler Brandt sowie der Europäer untereinander erzielten<sup>649</sup> und dessen Ziel es war, Bedenken, mit der Verstärkung der EPZ könnte die politische Beziehung zu den USA in Mitleidenschaft gezogen werden, zu zerstreuen<sup>650</sup>. Danach waren sich die Minister einig, daß

<sup>648</sup> vgl. Vedder, in: Grabitz, Eberhard (Hg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989, Art. 237 Rz. 1 (hinfort: Vedder)

<sup>649</sup> abgedruckt in: BULLEG 1974, Nr. 4, 2502

<sup>650</sup> vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 181 ff.; von der Gablentz, a.a.O. (Anm. 81), S. 687; zur Vorgeschichte des Gymnicher "gentleman's agreement", das den 1973/74 zunehmenden Spannungen im europäisch - amerikanischen Verhältnis abbauen sollte, aus der Sicht der damals Beteiligten vgl. z.B. Brandt, Willy: Begegnungen und Einsichten, Hamburg 1976, S. 412 ff.; Kissinger, Henry A.: Memoiren. 1973-1974. Band 2, München 1982, S. 153 ff., 820 ff.

sich bei der Ausarbeitung gemeinsamer außenpolitischer Positionen der Neun die Frage der Konsultationen verbündeter oder befreundeter Staaten stellt <sup>651</sup>. Man einigte sich auf ein pragmatisches fallweises Vorgehen : "wenn einer der Partner im Rahmen der EPZ die Frage der Information und der Konsultation eines verbündeten oder befreundeten Staates aufwirft <sup>652</sup>, werden die Neun hierüber diskutieren und, wenn sie eine Einigung erreicht haben, die Präsidentschaft beauftragen, auf dieser Grundlage vorzugehen" - d.h., im Namen der Neun Konsultationen auszuführen <sup>653</sup>.

Fraglich erscheint bereits, ob dieses "gentlemen's agreement" <sup>654</sup> nach der Verabschiedung der EEA überhaupt noch Anwendung findet. Denn nach Art. 1 Abs. 3 der EEA wird die EPZ durch Titel III der EEA geregelt, wobei die Bestimmungen dieses Titels die in den Berichten zur EPZ von 1970, 1973 und 1981 sowie in der Feierlichen Stuttgarter Deklaration von 1983 vereinbarten Verfahren und die Praktiken, die sich nach und nach zwischen den Mitgliedstaaten herausgebildet haben, bestätigen und ergänzen. Weder im Londoner Bericht von 1981 noch in der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union wird aber der Inhalt des Gymnicher "gentlemen's agreement" aufgegriffen und in dem Titel III der EEA selbst findet sich auch keine entsprechende Regelung. Vielmehr wird dort in Art. 30 Abs. 8 EEA lediglich allgemein festgeschrieben, daß die Hohen Vertragsparteien immer, wenn sie es für notwendig halten, einen politischen Dialog mit Drittländern und regionalen Gruppierungen herbeiführen <sup>655</sup>. Daher könnte man die Auffassung vertreten, daß die EEA mit ihrem Titel III die Praxis, wie sie sich mit dieser rechtlich nicht bindenden Übereinkunft zwischen den Mitgliedstaaten herausgebildet hat, gerade nicht bestätigen wollte.

<sup>651</sup> Solche Konsultationen wurden als "ein selbstverständlicher Teil jeder modernen Außenpolitik" bezeichnet; eine Wertung, die sich deutlich von der Auffassung der Mehrheit der Richter des irischen Supreme Court im Fall Crotty abhebt ( vgl. dazu oben, S.116 ff. ).

<sup>652</sup> Gedacht war hier insbesondere an die USA ( vgl. Pressemitteilung des Bundesministers des Auswärtigen Genscher vom 11.6.1974 nach dem 14. EPZ-Ministertreffen in Bonn, abgedruckt in : Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Eine Dokumentation der Bundesregierung, 3. Aufl., 1978, S. 94 ff. (97)); im Gefolge der Übereinkunft von Gymnich nahmen dann auch die Konsultationen zwischen den USA und der EPZ-Präsidentschaft an Bedeutung und Umfang zu (vgl. Ifestos I, a.a.O. (Anm. 28), S. 183).

<sup>653</sup> a.A. Burrows/Edwards, a.a.O. (Anm. 116), S. 134, die - entgegen dem Wortlaut der Formel - nur auf die Information, nicht auf die Konsultation abheben

<sup>654</sup> Ein solches "gentlemen's agreement" kann völkerrechtlich als Naturalobligation eingeordnet werden ( vgl. Strupp, in : Rundfrage, a.a.O. (Anm. 212), S. 41 ).

<sup>655</sup> vgl. hierzu z.B. Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 213

Aber auch wenn man die Auffassung vertritt, daß die EPZ in der EEA nicht umfassend - sei es direkt oder indirekt unter Bezugnahme auf die in den drei Berichten und der Stuttgarter Deklaration vereinbarten Verfahren und die entwickelten Praktiken - geregelt ist, kann allein aus der rechtlich nicht bindenden Übereinkunft, wie sie das "gentlemen's agreement" von Gymnich darstellt, gegebenenfalls ( bloße ) Konsultationen mit einem außereuropäischen Partnerstaat der Atlantischen Allianz vor der Festlegung einer eigenen Position zu führen, kein Widerspruch zu einer dem dauernd Neutralen obliegenden völkerrechtlichen Pflicht hergeleitet werden.

#### 4.3.2.3. Ergebnis

In diesem Sinne ist die in der Literatur gemachte Einschränkung, daß sich Österreich an der EPZ nur unter Ausklammerung der Fragen sicherheitspolitischer Natur beteiligen könne, mißverständlich : neutralitätsrechtlich ist diese Ansicht nicht haltbar, mag sie auch als neutralitätspolitische Aussage im Hinblick auf eine besondere, überobligationsmäßige Förderung des Vertrauens der übrigen Staatenwelt in die dauernde Neutralität Österreichs zu vertreten sein, wenn man daran denkt, daß sicherheitspolitische "Reflexe" auch militärischer Natur bei außenpolitischen Strategieabsprachen nicht von vornherein ausgeschlossen werden können <sup>656</sup>.

#### 4.3.3. Die Frage der Bedeutung des der EPZ gesetzten Ziels einer Europäischen Union für den Beitritt Österreichs zur EPZ

Fraglich erscheint, ob die zukünftige Entwicklung zum Ziel einer Europäischen Union durch die EEA bereits dergestalt vorgezeichnet ist, daß ein Beitritt zur EPZ im Hinblick auf diese absehbare Entwicklung mit dem neutralitätsrechtlichen Status Österreichs nicht vereinbar ist. Auch wenn die in Art. 1 Abs. 1 EEA für EG wie EPZ postulierte Zielvorstellung einer Europäischen Union noch wesentlicher Konturierung bedarf, so ist der Wille, die Integration der beteiligten Staaten zu verstärken, doch offenkundig. Dies ergibt sich bezüglich der EPZ deutlich auch aus der Revisionsklausel des Art. 30 Abs. 12 EEA : Der Gedanke einer Überprüfung des neuen Vertragswerkes nach fünf Jahren tauchte bereits

<sup>656</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 280

in dem "Europäische Akte" überschriebenen Teil der Genschler/Colombo - Initiative auf. Dabei war dort als Ziel der Überprüfung angegeben, "die erreichten Fortschritte des europäischen Einigungswerks in einem Vertrag über die Europäische Union zusammenzufassen"<sup>657</sup>. Die Revisionsklausel bezüglich Titel III der EEA ist inhaltlich zwar nach ihrem Wortlaut offen, da es im Rahmen der Regierungskonferenz nicht möglich war, sich darauf zu verständigen, daß diese Revision eine weitere Annäherung der Außenbeziehungen der Gemeinschaft und der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zum Ziel haben soll<sup>658</sup>. Indessen ist auch diese Offenheit nicht unbegrenzt, sondern in zweifacher Weise begrenzt : zum einen ergibt sich aus dem ersten Erwägungsgrund der Präambel in Verbindung mit Punkt 1.4.2. der dort in Bezug genommenen Feierlichen Deklaration von Stuttgart<sup>659</sup>, daß der bisher in der EPZ erreichte Integrationsstand i.S. eines Verschlechterungsverbotens gewährleistet bleiben soll, und zum anderen hat Art. 1 EEA mit seiner vertraglichen Verankerung des Zieles einer "Europäischen Union" zur Folge, daß bei den Verhandlungen über die Revision nicht mehr eingewandt werden kann, daß die Schaffung einer Europäischen Union kein Ziel ( auch ) der EPZ sei<sup>660</sup>. Ungeachtet dieser rechtlichen Grenzen gilt es zu beachten, daß die Vollendung des Binnenmarktes, die mit dem Datum der Verhandlungen über eine Revision des Titels III fast zusammenfällt, einer Verschlechterung des status quo der EPZ auch politisch entgegenstehen dürfte<sup>661</sup>.

Diese Finalität in Richtung auf eine Europäische könnte aber mit der völkerrechtlichen Pflicht Österreichs zur Führung einer Neutralitätspolitik, die den Vorwirkungen der dauernden Neutralität Rechnung trägt, kollidieren - jeden-

<sup>657</sup> abgedruckt in EA 1982, D 54

<sup>658</sup> vgl. Krenzler, EEA, a.a.O. (Anm. 8), S. 390; Nuttall, EPC and SEA, a.a.O. (Anm. 21), S. 214

<sup>659</sup> vgl. dazu oben, S. 33 f.; Punkt 1.4.2. lautet : "Stärkung und Ausbau der Europäischen Politischen Zusammenarbeit durch die Erarbeitung und Festlegung gemeinsamer Positionen und eines gemeinsamen Vorgehens auf der Grundlage verstärkter Konsultationen im Bereich der Außenpolitik einschließlich der Koordinierung der positionen der Mitgliedstaaten zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit, um die schrittweise Entwicklung solcher Positionen und eines solchen Vorgehens in immer mehr Bereichen der Außenpolitik zu fördern und zu erleichtern"

<sup>660</sup> a.A. offenbar Pescatore, Vortrag, a.a.O. (Anm. 11), S. 8 ( "Die bestehenden Gemeinschaftsverträge enthalten keine Verpflichtung zur Schaffung einer politischen Union" ), wobei unklar bleibt, ob er die von ihm erwähnte politische Union mit der Europäischen Union identifiziert.

<sup>661</sup> vgl. Jannuzzi, EPC, a.a.O. (Anm. 161), S. 108 f.

falls dann, wenn die Europäische Union einen Integrationsstand bedeuten würde, der entweder verbindliche sicherheitspolitisch-militärische Regelungen beinhalten würde oder/und allgemein die Möglichkeit zur Führung einer eigenständigen Außenpolitik der beteiligten Staaten ausschliesse. Eine EPZ-Vollmitgliedschaft könnte dann - ähnlich einer EG-Vollmitgliedschaft - Österreich derart stark in den Prozeß, der auf die Errichtung einer Europäischen Union gerichtet ist, integrieren, daß es im Falle eines Krieges nicht mehr über jenes Maß an Autonomie verfügen könnte, welches notwendig wäre, um die Pflichten eines Neutralen zu erfüllen <sup>662</sup>. In jedem Falle wäre die Beteiligung Österreichs an einem europäischen Bundesstaat unmöglich. Auch mit einem eventuellen Vorbehalt gegenüber der sicherheitspolitischen Komponente der EPZ wäre in diesem Fall nur wenig geholfen, da diese nur ein Moment in der politischen Finalität wäre <sup>663</sup>. Am Rande sei erwähnt, daß bei dieser Konstellation zudem neutralitätspolitisch gegen einen EPZ-Beitritt der Umstand sprechen würde, daß er in anderen Staaten Zweifel am ernsthaften Willen Österreichs zur Neutralität aufkommen lassen könnte, da es gerade Ziel des Konzepts der dauernden Neutralität ist, die Unabhängigkeit des Staates aufrechtzuerhalten <sup>664</sup>.

Indessen kann aus der Verpflichtung auch der EPZ auf die Schaffung einer Europäischen Union nicht auf die Unvereinbarkeit eines EPZ-Beitritts mit der dauernden Neutralität Österreichs geschlossen werden <sup>665</sup>.

Mit der EEA wurde zwar das Ziel einer Europäischen Union deutlicher denn je vertraglich festgelegt. Der Begriff "Europäische Union" - auf dem Pariser Gipfel 1972 als Zielperspektive für Ausbau und Vertiefung der Integration eingeführt <sup>666</sup> - ist indessen alles andere als eindeutig. Sehen die einen in ihm die Bezeichnung für eine bundesstaatliche oder bundesstaatsähnliche Konstruktion, zu der das EG- und EPZ-System umgewandelt werden soll, definieren ihn andere i. S. eines staatenbundlichen bzw. staatenbundähnlichen Einigungsmodell, während wiederum andere ihn als Slogan nutzen, der Integrationsfortschritt in der EG und EPZ anmahnen soll, der also auf das Prozeßhafte von Integration verweist und zugleich den Prozeß beschleunigen will.

<sup>662</sup> vgl. Rotter, dauernde Neutralität, a.a.O. (Anm. 492), S. 229

<sup>663</sup> vgl. Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 63

<sup>664</sup> vgl. Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, a.a.O. (Anm. 593), S. 251

<sup>665</sup> so aber offenbar McSweeney, a.a.O. (Anm. 278), S. 206

<sup>666</sup> vgl. EPZ, 7.A., a.a.O. (Anm. 72), S. 37 sowie oben, S. 25

Während z.B. einerseits der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union diese als eine bundesstaatsähnliche Konstruktion verstand, versteht andererseits z.B. Neville-Jones die Europäische Union als die Gesamtheit des *acquis* im jeweiligen Zeitpunkt <sup>667</sup>. Hrbek und Läufer fassen den Begriff der "Europäischen Union" ausdrücklich als nicht statischen Begriff auf und verstehen unter ihm die Bezeichnung für verschiedene Stufen eines dynamisch verlaufenden Integrationsprozesses, die jeweils durch ein qualitatives Mehr, also eine substantielle Anreicherung der Gemeinschaft, gekennzeichnet sind; "Union" ist dann der Ausdruck für durchgreifende qualitative Reformen, die in einem auf lange Frist angelegten Prozeß Schritt für Schritt angestrebt und erreicht werden, ist somit nicht als Ziel des Integrationsprozesses, d.h. als Bezeichnung für einen ganz bestimmten "Verfassungs"-Zustand, sondern als integrationspolitische Daueraufgabe zu begreifen, permanent zur Erfüllung aufgegeben und eben nicht einmalig erfüllbar <sup>668</sup>. Sowohl Elemente des statischen wie des dynamischen Begriffsverständnisses sind demgegenüber in der Definition Biebers erkennbar, der - vor dem Hintergrund der durch die Präambel des EWGV gestellten Ziele eines "immer engeren Zusammenschluß(es) der europäischen Völker"<sup>669</sup> - die Europäische Union als "ein komplexes Gleichgewicht zwischen Völkern, Staaten und deren Substrukturen ..., das durch die aufeinanderbezogene Entfaltung von Teil- und Gesamtkräften entsteht" beschreibt <sup>670</sup>, wobei "dieser Prozeß" auf Friedenssicherung gerichtet sei und "das System" qualitative Merkmale - insbesondere Grundrechte und das Demokratieprinzip - besitze, die sich aus den übereinstimmenden Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten herleiteten. Eine Funktion des Begriffs war es vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Konzeptionen von Anfang an, Meinungsverschiedenheiten über Charakter, politische Prioritäten und Entwicklungsrichtungen der Gemeinschaft verdecken zu helfen, weil er inhaltlich unbestimmt war und ist und auch bewußt so unklar gehalten wurde und wird. Auch die Einheitliche Europäische Akte läßt daher die rechtlichen

<sup>667</sup> vgl. Neville-Jones, Genscher/Colombo, a.a.O. (Anm. 54), S. 682

<sup>668</sup> Hrbek/Läufer, a.a.O. (Anm. 256), S. 182; Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 195

<sup>669</sup> Diese Bestimmung der EWGV-Präambel löst aber - im Gegensatz zu Art. 1 Abs. 1 EEA - noch nicht unmittelbar rechtsverbindliche Handlungspflichten aus; vgl. Beyerlin, a.a.O. (Anm. 245), S. 414.

<sup>670</sup> Bieber, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 551

Formen der "Europäischen Union" bewußt offen, bekennt sich insbesondere nicht eindeutig zu einer Europäischen Union als einer Europäischen Politischen Gemeinschaft<sup>671</sup>; aus dem Vertragsziel "Europäische Union" lassen sich konkrete Handlungspflichten weder für die Organe der EPZ noch für die der EG oder der "EEA-Gemeinschaft" ableiten. Darüberhinaus ist dieses Vertragsziel damit auch zumindest hinsichtlich seines positiven Gehaltes nicht justitiabel<sup>672</sup>. Trotz des Fehlens einer Definition in der EEA lassen sich über den Begriff der "Europäischen Union" dennoch auch einige rechtliche Ausführungen i.S. negativer Abgrenzungen machen: denn die durch die EEA als Integrationsziel bestimmte Europäische Union ist offenkundig etwas anderes als die gleichfalls durch die EEA ( Art. 20 EEA, Kapitelüberschrift zu Art. 102 a EWGV ) avisierte Wirtschafts- und Währungsunion. Sie wird daher auch vom Integrationsniveau über den reinen wirtschafts- und währungspolitischen Bereich hinausreichen. Und zum anderen muß sie vom Integrationsstand her oberhalb des bisher sowohl bei der EG als bei der EPZ Erreichten angesiedelt sein, da ansonsten die Bezugnahme zumindest auf eines dieser Integrationsinstrumente in Art. 1 Abs. 1 EEA überflüssig wäre. Schließlich kann man aus der in Art. 1 Abs. 1 EEA gewählten Formulierung "auf dem Wege zur Europäischen Union" schließen, daß die EEA den Begriff der "Europäischen Union" selbst nicht prozeßhaft, sondern i.S. eines Endzustandes versteht: denn ansonsten wäre die Bezugnahme auf einen Prozeß, wie sie bereits mit der Formulierung "auf dem Wege zu" erfolgt, nicht erforderlich gewesen. Auch die Bezugnahme auf das Verständnis der Europäischen Union in der Feierlichen Stuttgarter Erklärung durch den 1. Absatz der Präambel der EEA spricht für ein solches statisches Verständnis der Europäischen Union als zu erreichender Endzustand: denn nach Punkt 1.4.1. dieser Erklärung bilden die Europäischen Gemeinschaften das Kernstück der Europäischen Union - von einer Organisationsform als einem Kernstück kann aber nur dort gesprochen werden,

<sup>671</sup> vgl. Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 186; Magiera, a.a.O. (Anm. 50), S. 521, 528 f., geht zutreffend davon aus, daß sich die Folgewirkungen der EEA für die Fortentwicklung der EG zu einer Europäischen Union selbst für die nähere Zukunft kaum sicher abschätzen lassen und daß das Hauptproblem bei dieser Fortentwicklung die Sicherung und Verbesserung der rechtsstaatlichen und demokratischen Gemeinschaftsstruktur sein wird.

<sup>672</sup> vgl. Grabitz, EEA, a.a.O. (Anm. 29), Rz 14; so auch eine Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Kelly und der Fraktion DIE GRÜNEN - Drucksache 11/3988 - in der Drucksache 11/4246, S. 2

wo auch die Gesamtheit organisatorisch - statisch verstanden wird.

Weitere rechtliche Aussagen sind indessen nicht möglich : Zwar werden Schritte zur Europäischen Union in aller Regel zum einen mit einer Aufgabenerweiterung und Übertragung neuer Verantwortlichkeiten auf die Gemeinschaft und zum anderen mit einer Verbesserung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft gleichgesetzt - als Schritte zur Europäischen Union werden hinsichtlich des zweiten Punktes gemeinhin eine Kompetenzausweitung des EP, eine Stärkung der Rolle der Kommission und eine Erleichterung der Beschlußfassung im Rat gesehen <sup>673</sup>.

Der EEA läßt sich indessen nicht entnehmen, wie entsprechende Schritte auf dem Weg zur Europäischen Union auszusehen haben und welches der Endzustand der "Europäischen Union" ist. Zwar kann aus der EEA nicht gefolgert werden, daß die Europäische Union die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit von vornherein ausklammert <sup>674</sup>. Denn auch wenn es zutrifft, daß "die Würfel in der Europäischen Gemeinschaft ... nicht in Richtung militärischer Union gefallen sind, sondern diese militärische Zusammenarbeit einer eigenen Organisation vorbehalten wird"<sup>675</sup> - dies ist lediglich eine Beschreibung des gegenwärtigen Zustandes, der indessen nicht schon so verfestigt ist, daß Entwicklungsmöglichkeiten in Richtung auf eine militärische und Sicherheitsgemeinschaft als Teil der Europäischen Union schon jetzt von der Konzeption der Europäischen Union, deren Anstreben die EEA auch der EPZ zur Aufgabe macht, ausgeschlossen wären.

Ebensowenig läßt sich aber auch die rechtliche Maxime aufstellen, daß für eine Europäische Union, die auch eine außenpolitische Identität beansprucht, Sicherheitspolitik in einem umfassend(er)en Sinn ein unerläßlicher Bestandteil ist <sup>676</sup>. Denn eine für das Erreichen einer Europäischen Union erforderliche weiterreichende Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik kann z.B. auch bei einer weiteren Beschränkung auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit erzielt werden, sofern die Formen der Zusammenarbeit über die bloße Koordinierung der diesbezüglichen Standpunkte hinausreichen. Durch die EPZ ist bisher

<sup>673</sup> vgl. Hrbek, Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 168, 194 f.; Jansen, a.a.O. (Anm. 68), S. 36

<sup>674</sup> so aber Khol, Süderweiterung, a.a.O. (Anm. 2), S. 362 f.

<sup>675</sup> a.a.O., S. 365

<sup>676</sup> so aber offenbar Hrbek, Welches Europa, a.a.O. (Anm. 124), S. 8; Jannuzzi, EPC, a.a.O. (Anm. 161), S. 108



kein Prozeß ausgelöst worden, der geradezu automatisch eine schrittweise Annäherung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten in Richtung auf eine gemeinsame Außenpolitik bewirken würde <sup>677</sup>. Diesbezüglich hat die EEA keine Änderung gebracht : denn auch wenn sich die Vertragsparteien gemäß Art. 30 Abs. 1 EEA bemühen, gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen, so ist diese zum einen von der EEA nicht als zwingender Bestandteil des vorgegebenen Ziels Europäische Union definiert und zum anderen gilt es auch zu beachten, daß die in Art. 30 Abs. 1 EEA gewählte Formulierung nicht mit einer gemeinsamen Außenpolitik - vergleichbar z.B. der gemeinsamen Handelspolitik i.S. des Art. 113 EWGV - identisch ist : Außenpolitische Akteure bleiben demnach auch weiterhin die einzelnen Mitgliedstaaten. Die EPZ verfügt auch nach ihrer vertraglichen Fixierung durch die EEA über keines der drei Hauptinstrumente jeder Außenpolitik, das heißt weder über Streitkräfte, noch über ein Budget, noch über eine Handels- und Kooperationspolitik <sup>678</sup> : Die EPZ als Instrument der kollektiven Diplomatie bildet auch nach ihrer Kodifizierung lediglich ein ständiges Informationsaustausch-, Analyse-, Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungssystem, stellt aber keine Struktur zum gemeinsamen Handeln zur Verfügung <sup>679</sup> - die der EPZ zur Verfügung stehenden Aktionsmittel sind auch weiterhin sehr begrenzt und beschränken sich im wesentlichen auf sogenannte diplomatische "software" - wie Erklärungen, Demarchen, abgestimmtes Verhalten, angepaßte Stimmabgabe <sup>680</sup>. Die präzise Definition der Europäischen Union bleibt daher den Mitgliedstaaten überlassen, wobei für den Bereich der EPZ daran zu erinnern ist, daß dortige Fortschritte in Richtung auf eine Europäische Union nur im Konsensverfahren zu erreichen sind : Zwar glaubten viele Mitglieder des Dooge-Ausschusses, daß ein Mitgliedstaat bei einer Minderheitsposition im Rahmen der EPZ nicht gegen die Mehrheit

<sup>677</sup> vgl. da Fonscea-Wollheim, a.a.O. (Anm. 31), S. 58

<sup>678</sup> vgl. da Fonscea-Wollheim, a.a.O. (Anm. 31), S. 54; von der Gablentz (ders., a.a.O. (Anm. 81), S. 688 ) stellt daher auch kritisch fest, weder die Gemeinschaft noch die (damals ) Neun in ihrer Rolle als EPZ-Teilnehmer hätten es geschafft, der wesentlichen Aufgabe jeder Außenpolitik nachzukommen, nämlich interne Stärke und Ressourcen in externen Einfluß auf die Weltpolitik umzuwandeln

<sup>679</sup> Axt, a.a.O. (Anm. 81), S. 252; von der Gablentz, a.a.O. (Anm. 81), S. 688 f.; daneben dient sie - bezogen auf das Verhältnis EPZ - nationale Außenpolitiken - auch als Alibi für Untätigkeit, als Mittel zur Ablenkung von äußerem Druck und als Deckmantel für Umorientierungen in der nationalen Politik ( vgl. Pardalis, a.a.O. (Anm. 69), S. 278 ).

<sup>680</sup> vgl. Kramer/Rummel, a.a.O. (Anm. 255), S. 24; Wessels, Wolfgang : Die EPZ - Ein neuer Ansatz europäischer Außenpolitik, in : Rummel/Wessels, a.a.O. (Anm. 70), S. 13 ff.

Standpunkte beziehen sollte und daß der Konsens auf dem Standpunkt der letzteren aufbauen sollte <sup>681</sup> - diese Auffassung hat sich aber, betrachtet man die in diesem Zusammenhang interessierenden Regelungen des Art. 30 Abs. 2 (c) und (d) EEA, offenkundig nicht durchgesetzt. Auch die wenigen rechtlichen Beschränkungen in der Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten, die sich aus der Konsultations- und Koordinierungspflicht ergeben, stehen einer EPZ-Mitgliedschaft Österreichs unter Neutralitätsrechtlichen Gesichtspunkten wie aufgezeigt nicht entgegen. Es gibt auch keine programmierte politische Zwangsläufigkeit der Entwicklung in Richtung auf eine Ausweitung der Zusammenarbeit auf militärische Aspekte der Sicherheit, vielmehr dürfte die Verschiedenheit der Positionen und Politiken der Zwölf jeden Versuch einer Behandlung sicherheitspolitischer Aspekte, der über die vereinbarte Konsultation und Koordinierung hinaus geht, von vornherein zu einem schwierigen Unterfangen : Diese Verschiedenheit ergibt sich insbesondere daraus, daß zwei der Teilnehmerstaaten der EPZ - Frankreich und Großbritannien - Atomkräfte und Ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates sind, die zugleich auch noch Verantwortung in einigen Regionen außerhalb Europas tragen; diese Charakteristiken treffen auf keinen anderen der an der EPZ beteiligten Staaten zu. Gerade diese beiden Länder unterscheiden sich aber in ihrer Haltung zur Frage, welcher der beiden flankierenden Ebenen für die Beratung von sicherheitspolitischen Problemen der Vorrang einzuräumen ist - mit eindeutiger Präferenz Frankreichs, das sich aus der militärischen Integration der NATO zurückgezogen hat, für die WEU und Großbritanniens für eine Europäisierung im NATO-Rahmen <sup>682</sup>. Elf Mitglieder gehören gleichzeitig der NATO an - Frankreich und Griechenland jedoch außerhalb der militärischen Integration. Frankreich gehört zudem nicht dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen an. Auf die Sonderstellung Irlands wird noch näher einzugehen sein. Darüberhinaus sind Einschätzungen und Prioritäten bezüglich der Beziehungen zu den USA und der UdSSR oder auch regionale Prioritäten höchst unterschiedlich ausgeprägt <sup>683</sup>. Dies alles relativiert auch das Argument, je mehr Mitgliedstaaten die Gemeinschaft und die EPZ aufweise, desto unbeweglicher und schwerfälliger werde sie, woraus sich die Versu-

<sup>681</sup> vgl. Neville-Jones, Zukunft, a.a.O. (Anm. 186), S. 25

<sup>682</sup> vgl. Gresch, Norbert : Mehr Licht in die "black box" EPZ (Tagungsbericht), Integration 9 (1986), S. 39 ff. (42); Mac Kernan, a.a.O. (Anm. 81), S. 20

<sup>683</sup> vgl. Jopp, a.a.O. (Anm. 66), S. 71 f.; Kaiser, EG, a.a.O. (Anm. 93), S. 47

chung zur Druckausübung der größeren auf die kleineren und zur Bildung einer Art Direktorium der ersteren ergebe - mit für den Neutralen ähnlichen Folgerungen wie bei der Frage des Beitritts zu einer Allianz <sup>684</sup>. Auch aus diesem politischen Argument können daher keine rechtlichen Konsequenzen i.S. einer Unvereinbarkeit eines EPZ-Beitritts mit der dauernden Neutralität Österreichs gezogen werden. Darüberhinaus läßt sich entgegen diesem Argument die begründete These vertreten, daß es gerade eine Eigenart des europäischen Einigungsprozesses ist, die durch die EEA verdeutlicht wird, daß die Chancen einer Berücksichtigung der Interessen jedes Betroffenen parallel mit der Anzahl der Mitglieder der Gemeinschaften wächst <sup>685</sup>.

Diese kann auch der Einschätzung von Rotter <sup>686</sup> entgegengehalten werden, der zwar ebenfalls der Auffassung ist, daß aus Neutralitäts- und sicherheitspolitischer Sicht aus den Bestimmungen der EEA keine unmittelbare Verengung der außenpolitischen Autonomie Österreichs abgeleitet werden könne, diese Stellungnahme dann aber dahingehend einschränkt, daß demgegenüber durchaus die Möglichkeit erwogen werden müsse, daß in jenen Fällen, in denen den EG-Staaten eine bestimmte außenpolitische Aktion ein besonderes Anliegen ist - etwa im Rahmen der UN als Stimmenblock in einer konkreten Frage aufzutreten -, im allgemeinen Bargaining-Prozess innerhalb der EG Österreich nicht zu übersehende Hinweise für die Gestaltung seiner Außenpolitik gegeben werden könnten. Auch ohne "friendly persuasion" sei mit zunehmendem Zeitablauf mit einer Art Sogwirkung der Einbeziehung auch eines dauernd neutralen Staates in die EPZ zu rechnen, der immer weniger entgegenzusetzen sein werde : Rotter übersieht, daß gerade durch den Beitritt eines zweiten, sich als neutral verstehenden Staates zur EPZ die Gefahr, daß diese sich in eine die Pflichten eines neutralen

<sup>684</sup> Diese Auffassung vertritt Bindschedler ( ders., Neutralitätspolitik, a.a.O. (Anm. 551), S. 344 ).

<sup>685</sup> Bieber, a.a.O. (Anm. 51), S. 236; gegen die Gefährdung der nationalen Akteure in ihrer Entscheidungsfreiheit und letztlich Entscheidungszuständigkeit spricht auch eine organisationstheoretische These, die Hrbek ( vgl. ders., Europäische Union, a.a.O. (Anm. 54), S. 189 f. ) und Wessels ( vgl. ders., EEA I, a.a.O. (Anm. 15), S. 74 ) vorbringen : Verstärkt werde gerade auch durch den EPZ-Vertrag der Charakter der Gemeinschaft als "Verflechtungssystem": "Parallele" und "gemischte" Instrumente würden entweder neben fortbestehenden nationalen Instrumenten installiert und ausgebaut oder aber mit ihnen gebündelt. Daraus werde sich eine noch engere Verklammerung nationaler und europäischer Kompetenzen sowie eine noch intensivere Verflechtung nationaler und europäischer Akteure ergeben. Gerade diese Verflechtung mache aber auch Veränderungen der Institutionen- und Verfahrensstruktur in Richtung auf mehr Effizienz eher unwahrscheinlich

<sup>686</sup> vgl. Rotter, Österreich, a.a.O. (Anm. 51), S. 177

Staates gefährdende Richtung entwickelt, vor dem Hintergrund des weiterhin Anwendung findenden Konsensprinzips zumindest weiter verringert, wenn nicht verflüchtigt <sup>687</sup>.

#### 4.3.4. Neutralitätsrechtlich relevante Souveränitätsbeschränkung durch einen EPZ - Beitritt Österreichs ?

Ein EPZ - Beitritt Österreichs würde auch nicht dessen Souveränität beschränken : Daß in der EPZ die Souveränität der Mitgliedstaaten anerkannt wird, zeigt sich v.a. an folgenden ihrer Merkmale :

- Die Mitgliedstaaten der EPZ besitzen in deren Rahmen eine grundsätzlich gleiche Rechtsstellung, es gibt keine rechtlich vorgegebene Gewichtung des Einflusses der Mitgliedstaaten bei den Aktivitäten der EPZ.

- Wenn überhaupt, so kann die EPZ nach außen nur initiativ werden, wenn diese Initiative die Zustimmung aller Teilnehmer der EPZ erlangt. Jeder Teilnehmerstaat an der EPZ ist dadurch rechtlich in der Lage, alle Tätigkeiten nach außen, die seinen Interessen zuwiderlaufen, zu verhindern, verfügt also über ein "Veto-Recht" im weiteren Sinne : ein Tätigwerden auf der Basis der EPZ wird nicht nur dann verhindert, wenn sich das opponierende Mitgliedsland offen gegen eine solche Aktivität ausspricht, sondern bereits dann, wenn es sich nicht für das Tätigwerden einsetzt.

- Der EuGH ist in die Organisation der EPZ nicht einbezogen; es gibt auch sonst kein Organ der EPZ, das in der Lage wäre, über die Auslegung und Anwendung der EPZ-bezogenen Regelungen der EEA zu entscheiden. Insbesondere fehlt es ferner an einem Ansatzpunkt für eine integrationsfreundlich-extensive Auslegung der EPZ-Regeln <sup>688</sup>.

<sup>687</sup> Wegen des Fehlens einer Mehrheitsabstimmung und der Beschränkung der Instrumente des EFTA-Rates auf einstimmige Beschlüsse bestanden z.B. auch keine Bedenken gegen die EFTA-Mitgliedschaft Österreichs ( vgl. Neuhold/Wagner, a.a.O. (Anm. 555), S. 71 ). Darüberhinaus gilt es in diesem Zusammenhang zu beachten, daß Konsens in der Vergangenheit eher festgestellt als hergestellt wurde ( vgl. Allen/Wallace, a.a.O. (Anm. 70), S. 22 f. ); es fand ein ständiger Prozeß des Erstastens übereinstimmender oder zumindest kompatibler außenpolitischer Haltungen statt, von deren Basis aus ein konzertiertes oder gemeinsames Handeln im konkreten Fall erleichtert wurde. Das gemeinsame Vorgehen im Rahmen einer aktiven konzertierten Politik der Mitgliedstaaten bildet bei der EPZ eine Ausnahme, im allgemeinen beschränken sich die Zwölf auf die gemeinsame Kommentierung von Ereignissen und das gemeinsame Abstimmen in internationalen Gremien, v.a. den Vereinten Nationen, wobei indessen der Prozentsatz der gemeinsamen Abstimmungen nicht parallel zu der Zahl der Themen steigt, über die eine Konzertierung stattfindet ( vgl. da Fonseca-Wollheim, a.a.O. (Anm. 31), S. 54, 57; Kramer/Rummel, a.a.O. (Anm. 255), S. 20 ).

<sup>688</sup> Die Unzuständigkeit des EuGH für EPZ-Fragen wird von Kennedy und Specht (vgl. Kennedy/Specht, a.a.O. (Anm. 13), S. 626) übersehen.

- Einzelpersonen werden durch die Tätigkeiten der EPZ weder berechtigt noch verpflichtet <sup>689</sup>.

Darüberhinaus gilt es - wenn man trotz dieser Punkte von einem Souveränitätsverlust Österreichs bei einem EPZ-Beitritt ausgeht, zu beachten, daß dieser in der politischen Realität durch Abseitsstehen von der EG/EPZ größer und unvergleichlich schwerwiegender wäre als jede Kompetenzübertragung an europäische Organe, wenn man den Begriff der Souveränität nicht nur statisch i.S. der Frage der Übertragung von Hoheitsrechten, sondern dynamisch i.S. einer Einbeziehung auch des Aspektes der Gewinnung von zusätzlichen, für das eigene staatliche Handeln bedeutsamen Informationen und von weiteren Gestaltungsmöglichkeiten sowie der Ausübung von Einfluß zur Geltendmachung eigener Standpunkte versteht: berücksichtigt man nämlich mit Chief Justice Finlay im Fall Crotty <sup>690</sup> auch diese Parameter von Souveränität, kann Bindungslosigkeit gleichbedeutend mit Einflußlosigkeit sein, während das Eingehen von Bindungen in der EG/EPZ zu einer Steigerung des Einflusses und somit zu einem Souveränitätsgewinn führen kann <sup>691</sup>. Dies kann zwar umgekehrt nicht dazu führen, daß ein dauernd neutraler Staat seine gesamte Handlungsfreiheit an europäische Organe abzutreten befugt ist, doch ist eine solche Totalabtretung im Zusammenhang mit der EPZ ohnehin ebensowenig erkennbar wie eine Abtretung gerade derjenigen Bereiche staatlicher Handlungsvollmacht, die für einen dauernd Neutralen unverzichtbar sind : Nicht abgetreten werden können von einem immerwährend neutralen Staat im Hinblick auf diese Unverzichtbarkeit Entscheidungsbefugnisse in Bereichen, die sicherheitspolitisch relevant sind - wobei Sicherheitspolitik in ihrem weitesten Sinne zu verstehen ist. Der neutrale Staat muß sich daher die Instrumente für die Gestaltung der Politik in jenen Bereichen erhalten, die in den internationalen Beziehungen Konfliktbereiche sind oder werden können und muß sich die Autonomie zur Handhabung jener Instrumente erhalten, die von den Konfliktparteien gegeneinander eingesetzt werden oder eingesetzt werden könnten <sup>692</sup>. Anhaltspunkte dafür, daß dem dauernd neutralen Österreich durch einen EPZ-Beitritt diese Instrumente bzw. diese Autonomie

<sup>689</sup> vgl. zum Parallelproblem der Souveränität von Mitgliedstaaten im Rahmen internationaler Organisationen - um die es sich bei der EPZ nicht handelt - Ohlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 59

<sup>690</sup> vgl. oben, S. 113

<sup>691</sup> vgl. Khol, Andreas : Österreich und die Europäische Gemeinschaft, EA 1986, S. 699 ff. (702); ders. : Süderweiterung, a.a.O. (Anm. 2), S. 364

<sup>692</sup> Nowotny, a.a.O. (Anm. 551), S. 431

abhanden kämen, sind aufgrund der dargelegten beschränkten Reichweite der sich aus Art. 30 Abs. 6 EEA ergebenden Verpflichtungen aber gerade nicht ersichtlich.

#### 4.3.5. Neutralitätsbeeinträchtigende Verflechtung Österreichs in den europäischen Integrationsprozeß durch einen EPZ-Beitritt ?

Auch ein weiteres, gegen den EG-Beitritt eines dauernd Neutralen vorgebrachtes Argument - daß nämlich auch bei der Sicherung der Möglichkeit eines Ausscheidens des neutralen Landes aus der Organisation die tatsächliche Verflechtung doch so weitgehend geworden sein könnte, daß der neutrale Staat effektiv gebunden wäre <sup>693</sup> - kann gegen einen EPZ-Beitritt nicht vorgebracht werden : denn hier sind die durch die gegenseitige Konsultations- und Koordinierungspflicht entstandenen Verflechtungen nicht so dicht, daß ein Austritt aus der EPZ für das Mitgliedsland nicht tragbare negative Konsequenzen hätte, zumal die durch Konsultation und Koordination entstandenen Bindungen nicht wesentlich über das hinausgehen, was ohnehin zwischen Staaten auch ohne entsprechende vertragliche Verpflichtungen durch die diplomatische Praxis in zwischenstaatlichen Geflechten erzeugt wird.

#### 4.3.6. Österreichs EPZ-Beitritt als Beitrag zur Blockbildung

Schließlich folgt eine neutralitätsrechtliche Bedenklichkeit einer EPZ-Mitgliedschaft Österreichs auch nicht daraus, daß eine der Funktionen der Existenz neutraler Staaten gerade ist, daß sie schon im Frieden gegen die Blockbildung, also friedenserhaltend wirkt <sup>694</sup>. Denn Voraussetzung für eine dahingehende Bedenklichkeit i.S. einer neutralitätsbezogenen Disfunktionalität eines EPZ-Beitritts wäre, daß die EPZ selbst sich - isoliert oder in Verbindung mit der EG als EEA-Gemeinschaft - zu einem Block entwickelt, d.h. einem überstaatlichen, gegen einen anderen internationalen Akteur gerichteten Bündnis, und daß Österreich selbst keine Möglichkeit hätte, sich dieser Entwicklung zu widersetzen. Dies ist aber erkennbar bereits deshalb nicht der Fall, weil durch die gemeinsame Erklärung der Hohen Ver-

<sup>693</sup> vgl. Scheuner, Neutralität, a.a.O. (Anm. 482), S. 46

<sup>694</sup> vgl. Berber I, a.a.O. (Anm. 198), S. 175

tragsparteien zu Titel III der EEA deren offene Haltung gegenüber anderen europäischen Ländern mit den gleichen Idealen und Zielen betont wird. Gerade innerhalb der EPZ bzw. der EEA-Gemeinschaft kann Österreich zudem nicht nur für den eigenen Bereich, sondern auch im gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß dieser ohnehin losen Staatenverbindung auf eine Zurückdrängung von Konfliktgefahren und möglichen konfliktbegründenden bzw. steigernden Maßnahmen hinwirken <sup>695</sup>.

#### 4.3.7. Die Frage der Vereinbarkeit eines EPZ - Beitritt Österreichs mit dessen "aktiver Neutralitätspolitik"

Bei Fragen wie z.B. der Leistung "guter Dienste" im weiteren Sinn, etwa mittels Schlichtung von Streitigkeiten, der Vermittlung, der Übernahme internationaler Mandate zur Friedenssicherung, der Ausübung von Schutzmachtfunktion, der Hospitierung internationaler Organisationen und zwischenstaatlicher Konferenzen, der Übernahme von Schiedsrichterfunktionen, der Förderung der internationalen Entspannung und Abrüstung oder der aktiven Vertragspolitik zur Festigung des Völkerrechts im Rahmen internationaler Organisationen bzw. auf internationalen Konferenzen handelt es sich zwar um Fragen, die politische und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit berühren und hinsichtlich derer Konsultationen zwischen den EPZ-Partnern stattfinden können, zugleich aber auch um Felder, bei denen einem dauernd Neutralen Möglichkeiten im Sinne einer "aktiven" Außenpolitik zur Verfügung stehen <sup>696</sup>. Insofern würde also ein EPZ-Beitritt Österreichs auch unter Berücksichtigung der besonderen Akzentuierung des österreichischen Neutralitätsverständnisses <sup>697</sup> keinen neutralitätsrechtlichen Bedenken begegnen.

#### 4.4. Ergebnis

Zusammenfassend kann man daher feststellen, daß angesichts der Unsicherheit über das "Wann" und "Wie" der Politischen Union <sup>698</sup> sowie nicht vorgesehener zwingender Entscheidungen

<sup>695</sup> vgl. Esterbauer, a.a.O. (Anm. 13), S. 139

<sup>696</sup> vgl. Hummer/Girkingner, a.a.O. (Anm. 568), S. 302

<sup>697</sup> vgl. oben, S. 148, FN 502

<sup>698</sup> Die von Bingel (ders., a.a.O. (Anm. 297), S. 293 f.) vorgesehene Aufhebung der Themenbeschränkung in der EPZ, der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, der kontinuierliche Ausbau der Aufgaben und Möglichkeiten des EPZ-Sekretariats, die Einbeziehung von militärischen Aspekten der Sicherheit sowie die Demokratisierung der EPZ

eine Beteiligung Österreichs an der EPZ rein juristisch - ob mit oder ohne Vorbehalt gegenüber Art. 30 Abs. 6 EEA - als mit seinem Neutralitätsstatus vereinbar anzusehen ist <sup>699</sup>. Dabei ist insbesondere entscheidend, daß von der Seite der EPZ her das Ziel einer Europäischen Union nicht ohne eine formelle Änderung der vertraglichen Grundlagen der EPZ erreicht zu werden vermag, die einer Zustimmung aller Vertragsparteien bedarf <sup>700</sup>. Eine Entscheidung für eine Europäische Union i.S. eines europäischen Bundesstaates würde daher von Österreich eine neue Entscheidung verlangen, die mit derjenigen zum EPZ-Beitritt unmittelbar nichts zu tun hätte <sup>701</sup>.

Die EPZ in ihrer gegenwärtigen und zukünftigen Ausgestaltung im Rahmen der Regelungen der EEA stellt einen zwischenstaatlichen - somit intergouvernementalen und nicht supranationalen - Informations- und Konsultationsmechanismus dar. Damit wird weder in die Souveränität der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine eigenständige Ausgestaltung und Führung ihrer Außenpolitik eingegriffen, noch wird in bzw. mit der EPZ "Außenpolitik als Sicherheitspolitik" betrieben. Die Sicherheitspolitik (im engeren Sinne) ist vielmehr aus der EG und EPZ ausgelagert und ressortiert zur NATO und zur WEU, die sich - insbesondere seit ihrer Satzungsreform und Neuaktivierung - neben der NATO mit den sicherheitspolitischen Problemen von EG-Mitgliedstaaten beschäftigen <sup>702</sup>. Ein neutralitätswidriges Näheverhältnis zu diesen Organisationen wird durch die EEA nicht begründet.

Die gegenwärtig deklarierte Zielsetzung einer Europäischen Union kann zwar nicht von vornherein als neutralitätsrechtlich irrelevant eingeordnet werden, weil auch die Möglichkeit faktischer (ökonomischer und/oder politischer) Pressionen bedacht werden muß, denen dabei ein Mitgliedstaat

---

durch die Ausweitung der Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments sind Merkmale einer denkbaren, aber weder einer realistischen ( bedenkt man nur die Einschränkung der Beteiligungsreichweite Irlands in der EPZ ) noch gar einer zwingend in der durch die EEA formalisierten EPZ angelegten Alternative der Weiterentwicklung der EPZ im Rahmen des Integrationsprozesses hin zu einer Europäischen Union.

<sup>699</sup> so auch Pechstein, a.a.O. (Anm. 13), S. 64

<sup>700</sup> vgl. Öhlinger, Aspekte, a.a.O. (Anm. 13), S. 55

<sup>701</sup> vgl. hierzu auch Binswanger, Hans Christoph : Ist die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität mit einem Vollbeitritt zur EWG zu vereinbaren ? , in : Mayrzedt/Binswanger, a.a.O. (Anm. 13), S. 177 ff. (181)

<sup>702</sup> vgl. Hummer/Schweitzer, Österreich, a.a.O. (Anm. 13), S. 279 f.; Jannuzzi, EPC, a.a.O. (Anm. 161), S. 105; der Rat der WEU verabschiedete auf seiner Tagung vom 26./27. Oktober 1984 in Rom eine politische Grundsatzklärung zur Reaktivierung und ein Dokument über die institutionelle Reform, vgl. EA 1984, D 703 f.



ausgesetzt sein kann. Darüber läßt sich allerdings im gegenwärtigen Zeitpunkt nichts sagen, insbesondere läßt sich nicht mit der für die Bejahung einer Neutralitätsverletzung durch einen EPZ-Beitritt erforderlichen Sicherheit sagen, daß der Eintritt solcher Pressionen in hohem Maße wahrscheinlich ist, falls sich der dauernd neutrale EPZ-Partner Österreich nicht der Mehrheitsmeinung bezüglich der Ausgestaltung dieser Europäischen Union anschließt <sup>703</sup>.

Nicht zu beurteilen sind vorliegend die Argumente, die aus der Sicht der EG bzw. EPZ gegen einen Beitritt Österreichs sprechen könnten <sup>704</sup>:

- Eine Stärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit über das erreichte Maß hinaus wäre nach einem Beitritt Österreichs nahezu unmöglich, da sich dies nicht mit dessen Neutralitätspflichten vereinbaren ließe. Damit aber nähme sich die Gemeinschaft die Möglichkeit, die EPZ um eine wichtige Dimension zu erweitern, die Teil der angestrebten Politischen Union sein müßte.

- Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit würde wegen der inhaltlichen Beschränkung der Behandlung sicherheitspolitischer Themen, die mit einem Beitritt Österreichs unvermeidlich verbunden wäre, ihre integrationsfördernde Funktion zumindest in erheblichem Umfang einbüßen.

- Ein Beitritt Österreichs würde die generelle Durchsetzung des Mehrheitsprinzips als eines für die politische Struktur und das praktische Funktionieren einer vollendeten Europäischen Union unverzichtbaren Strukturprinzips auf absehbare Zeit unmöglich machen.

- Zu einer auch verteidigungspolitische Aspekte umschließenden politischen Einheit könnte sich die Europäische Union nur entwickeln, wenn sie zugleich die dauernde Neutralität Österreichs übernehmen würde.

Die EG/EPZ muß sich daher vor Augen halten, daß die Aufnahme Österreichs oder eines anderen dauernd neutralen Staates sie bestimmter Entwicklungschancen beraubt. Die

<sup>703</sup> vgl. zu dieser Problematik bereits Öhlinger, Grundlagen, a.a.O. (Anm. 493), S. 53, FN 110

<sup>704</sup> vgl. hierzu z.B. Meng, Werner, in : von der Groeben, Hans et al. : Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 2 - Artikel 137-248, 3. Aufl., Baden-Baden 1983, Artikel 237, Rz 26; Rentmeister, a.a.O. (Anm. 2), S. 158 ff.; zweifelnd auch Vedder, a.a.O. (Anm. 648), Rz 7; der belgische Außenminister Eyskens hat am 17. Juli 1989, nachdem Außenminister Mock das Beitrittsgesuch überreicht hatte, in einer Ministerratstagung ( als einziger Vertreter der zwölf EG-Regierungen ) Bedenken gegen die Mitgliedschaft Österreichs in der EG geäußert und dies v.a. mit der Neutralität des Landes begründet. Er hat um Bedenkzeit gebeten und sich dagegen ausgesprochen, den Antrag Wiens sofort an die EG-Kommission weiterzuleiten - was im übrigen zu einer Verstimmung im belgischen Kabinett führte ( vgl. FAZ v. 20.7.1989, S. 5 )

Möglichkeit der Herausbildung einer politischen Dimension würde erheblich beschränkt - einer der Preise, den die EPZ für ihre Erweiterung zu bezahlen hätte, wäre die Verlangsamung des Entscheidungsvorbereitungs- und findungsprozesses bei der Suche nach einem nunmehr noch kleineren gemeinsamen Nenner der an der EPZ beteiligten Staaten <sup>705</sup>.

---

<sup>705</sup> vgl. Pardalis, a.a.O. (Anm. 69), S. 287

## 5. SCHLUSSBETRACHTUNG

Auch unter Berücksichtigung des Urteils des irischen Supreme Court im Fall Crotty bestehen somit gegen einen Beitritt Österreichs zur EPZ aus neutralitätsrechtlicher Sicht keine Bedenken : Die dauernde Neutralität als spezifische Form der Sicherheitspolitik <sup>706</sup> steht beim gegenwärtigen Stand der Integration der sicherheitspolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten der EPZ einem Beitritt zur EPZ nicht entgegen. Die EPZ - als ein zwischenstaatlicher Informations- und Konsultationsmechanismus ohne supranationale Elemente - hebt die Souveränität der Mitgliedstaaten, die zwingende Voraussetzung für ein dauernd neutrales EPZ-Mitglied Österreich wäre, keinesfalls auf, läßt vielmehr die nationale Handlungsfreiheit in Fragen der Außenpolitik letztlich unberührt <sup>707</sup>. Hieran ändern neben den bereits ausführlich untersuchten Bestimmungen der EEA auch die von den Vertragsparteien durch die Art. 30 Abs. 2 (d) und Abs. 3 (c) übernommenen Verpflichtungen nichts - Verpflichtungen, deren rechtlichen Gehalt detailliert zu prüfen nicht Gegenstand dieser Arbeit war. Dadurch erklären sich die Vertragsparteien zwar erstmals formell zu einer gewissen Eigendisziplin bereit, um gruppenschädliches Verhalten zu vermeiden. Es handelt sich bei der in Art. 30 Abs. 2 (d) EEA eingegangenen Verpflichtung, sich zu bemühen, Massnahmen oder Stellungnahmen zu vermeiden, die der Wirksamkeit der Vertragsparteien als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen oder in internationalen Organisationen schaden würden und bei der in Art. 30 Abs. 3 (c) EEA eingegangenen Verpflichtung, nach Möglichkeit darauf zu verzichten, die Herausbildung eines Konsenses und das gemeinsame Handeln zu behindern, um eigenartige Zusagen, die durch die Verwendung des Begriffes "bemühen" bzw. die Einfügung der Bedingung "im Rahmen des Möglichen" dem einzelstaatlichen Ermessen erheblichen Spielraum lassen <sup>708</sup> - einen Spielraum, der eine Kollision der genannten Verpflichtungen mit Verpflichtungen aus der dauernden Neutralität von vornherein als ausgeschlossen erscheinen läßt. Im ganzen gesehen bleiben die Bestimmungen über die außenpolitische Zusammenarbeit von dem Ziel der Präambel, "in dem Bewußtsein der Verantwortung Europas, sich darum zu

<sup>706</sup> vgl. Vetschera, a.a.O. (Anm. 502), S. 184

<sup>707</sup> vgl. Brückner, Peter : European Political Co-operation: a Danish Perspective, YEL 1985, S. 191 ff. (192); Ohlinger, Aspekte, a.a.O. (Anm. 13), S. 55

<sup>708</sup> vgl. Frowein, a.a.O., S. 253; Wessels, EEA-EPZ, a.a.O., S. 128

bemühen, immermehr mit einer Stimme zu sprechen und geschlossen und solidarisch zu handeln", weit entfernt <sup>709</sup>. Die irische Möglichkeiten, eine Weiterentwicklung und Präzisierung von EPZ-Standpunkten in Richtung auf die von der Mehrzahl der EPZ-Teilnehmer gewünschten realpolitischen Positionen z.B. in Fragen der Reaktion auf die südafrikanische Apartheidspolitik, der Dritte-Welt-Politik oder Abrüstung zu blockieren und die damit verbundene Chance, im EPZ-Rahmen auch die durch das eigene Verständnis der Neutralität i.S. eines "moralischen" Politikansatzes geprägten Auffassungen einzubringen <sup>710</sup>, zeigt die Bedeutung des Konsensprinzips für die EPZ besonders deutlich auf und weist ebenfalls auf das Nicht-Vorhandensein zumindest einer rechtlichen Gefährdung des Neutralitätsstatus Österreichs durch einen EPZ-Beitritt hin.

Da aber Fragen der militärischen Sicherheit und europäischen Selbstbehauptung - gerade im Gefolge der Rüstungskontrollbemühungen der Supermächte - auf der europäischen Tagesordnung bleiben und auf die Dauer kein Ausklammern zulassen, stellt sich im politischen Bereich die Frage, ob man den Beitritt eines weiteren Staates zur EPZ begrüßen sollte, der Integrationsfortschritten zumindest in Teilgebieten skeptisch bis ablehnend gegenübersteht, wie dies z.B. bereits bei Dänemark und Irland während der dort geführten Debatte über die EEA der Fall war <sup>711</sup>. Hier gilt es zu beachten, daß die EEA, die einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt, der von einem Beitrittskandidaten zur EWG ebenfalls unterzeichnet werden muß, keine Regelung enthält, die derjenigen des Art. 237 EWGV entspricht, womit das politische Ermessen der Mitglieder der Gemeinschaft bei der Behandlung von Beitrittsanträgen sicherlich erweitert wird - unabhängig davon, daß ohnehin auch nach dem EWGV kein Rechtsanspruch auf Beitritt besteht <sup>712</sup>. Vorschläge, wie sie jüngst der belgische Ministerpräsident Martens, der italienische Ministerpräsident Andreotti und EG-Kommissionspräsident Delors gemacht haben, die übereinstimmend auf eine militärische Dimension der EG hinauslaufen <sup>713</sup>, sind mit einem ( zusätzlichen ) neutralen EG- und EPZ-Mitglied nicht zu realisieren.

<sup>709</sup> vgl. Pescatore, EEA, a.a.O. (Anm. 15), S. 165; Oppermann nennt es denn auch "eine große Ironie", daß ausgerechnet Art. 30 EEA die Schwierigkeiten in Irland hervorrief, die Akte zu ratifizieren; Oppermann, a.a.O. (Anm. 28), S. 542 FN 21

<sup>710</sup> vgl. Keatinge, in: Hill (ed.), a.a.O., S. 143 f.

<sup>711</sup> vgl. Hrbek/Läufer, a.a.O. (Anm. 256), S. 183

<sup>712</sup> vgl. Pipkorn, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a.a.O. (Anm. 51), S. 544 ff.

<sup>713</sup> vgl. FAZ Nr. 218/38 v. 19.9.1990, S. 1

Indessen ist bei der Entscheidung über den Beitrittsantrag auch zu bedenken, ob durch einen EG- und EPZ-Beitritt Österreichs nicht ein Präzedenzfall für mögliche künftige Erweiterungen der Gemeinschaft im Norden und im Osten Europas geschaffen würde. Die neue, demokratisch gewählte ungarische Regierung unter Ministerpräsident Antall hat bereits ihren Wunsch auf EG- und damit EPZ-Beitritt innerhalb von 10 Jahren zu erkennen gegeben <sup>714</sup>. Ungarn will zwar auch aus dem Warschauer Pakt austreten, jedoch nicht Mitglied der NATO werden, um sowjetische Interessen nicht zu vernachlässigen <sup>715</sup>. Insofern bestehen bemerkenswerte Übereinstimmungen mit dem paktungebundenen Irland wie dem neutralen Österreich.

Nicht ausgeschlossen werden kann beim zu beobachtenden rasanten Tempo der Umstürzung bisher die politische und rechtliche Fragestellung eines EPZ-Beitritt prägenden Rahmenbedingungen, insbesondere der beschleunigten Deeskalation und Einebnung des Ost-West-Konflikts in seiner politischen, wirtschaftlichen, ideologischen und völkerrechtlichen Ausprägung, daß sich der aufgezeigte Antagonismus zwischen dem Wunsch nach inhaltlicher Erweiterung der EG- bzw. EPZ-Politiken in den Bereich des Militärischen hinein einerseits und dem Wunsch nach territorialer Erweiterung des europäischen Integrationsgeflechts tendenziell in Richtung auf Gesamteuropa zunehmend verflüchtigt. Dieser Wandel dürfte auch die politische Entscheidung Österreichs beeinflussen, ob trotz der offen geäußerten sowjetischen Bedenken gegen einen EG-Beitritt der Beitrittsantrag aufrechterhalten bleibt. Die Abkehr der Sowjetunion von ihrem Streben nach einer außenpolitischen Führungsrolle und die zunehmende Hinwendung zu innenpolitischen Problemen bieten insofern Anlaß zur Hoffnung für Österreich, daß die sowjetische Führung nicht auf ihrer ablehnenden Haltung beharrt. Der Bereitschaft der Sowjetunion, die Vereinigung Deutschlands zu akzeptieren, ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Deutschland als Ganzes zu beenden und dem vereinten Deutschland volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten einzuräumen <sup>716</sup>, kommt insofern - bedenkt man insbesondere die Verquickung von deutscher und österreichischer Frage zu Beginn des Kalten Krieges <sup>717</sup> - Signalwirkung zu.

<sup>714</sup> vgl. EA 45 (1990) Z 125; zu Problemen einer solchen Erweiterung vgl. Kennedy/Spetch, a.a.O. (Anm. 13), S. 616 f.

<sup>715</sup> vgl. EA 45 (1990) Z 147

<sup>716</sup> Art. 7 des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland

<sup>717</sup> vgl. oben, S. 137

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AFDI	Annuaire francais de droit international
AJIL	American Journal of International Law
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BulleG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
CDE	Cahiers de droit européen
CMLRep	Common Market Law Reports
CMLRev	Common Market Law Review
EA	Europa-Archiv
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELR	European Law Review
EP	Europäisches Parlament
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemein- schaften
EuR	Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Seite)
FA	Foreign Affairs
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende (Seiten)
FN	Fußnote
i.e.S.	im engeren Sinn
IGH	Internationaler Gerichtshof
i.S.v.	im Sinn von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
JbI	Juristische Blätter
JCMSt	Journal of Common Market Studies
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
LIEI	Legal Issues of European Integration
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikpakt)
N.F.	Neue Folge
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖJZ	Österreichische Juristen-Zeitung

X

ÖZA	Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
RDI	Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques
RMC	Revue du Marché commun
RN	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RTDE	Revue trimestrielle du droit européen
Rz	Randziffer
S.	Seite
Slg.	Sammlung
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
str.	streitig
UA	Unterabsatz
UN	United Nations ( Vereinte Nationen )
Urt.	Urteil
verb.	verbunden
vgl.	vergleiche
WEU	Westeuropäische Union
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YEL	Yearbook of European Law
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

## LITERATURVERZEICHNIS

- ALLEN, David J. / WALLACE, William : Die europäische politische Zusammenarbeit. Modell für eine europäische Außenpolitik ?, Bonn 1976
- AXT, Heinz Jürgen : Auf dem Weg zur gemeinsamen Außenpolitik ? Zum Entwicklungsstand der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), Neue Politische Literatur 33 (1988), S. 252 - 267
- BALTL, Hermann : Probleme der Neutralität am österreichischen Beispiel, Graz-Köln 1972
- BERARDIS, Vincenzo : Neutralita e indipendenza dell'Eire, Rom 1950
- BERBER, Friedrich : Lehrbuch des Völkerrechts. I. Band : Allgemeines Friedensrecht, 2. Aufl. München 1975; II. Band : Kriegerrecht, München 1969
- BERGER, Peter : Das österreichische Neutralitätsproblem, Donauraum, 1 (1956), S. 3 - 19
- BEUTLER, Bengt / BIEBER, Roland / PIPKORN, Jörn / STREIL : Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik -, 3. Aufl., Baden-Baden 1987
- BEYERLIN, Ulrich : Pactum de contrahendo und pactum de negotiando im Völkerrecht ?, ZaöRV 36 (1976), S. 407 - 443
- BIEBER, Roland : Zur Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte für Rechtsentwicklung und Integrationskonzept der Europäischen Gemeinschaft, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht, 39 (1988), S. 211 - 236
- BIEBER, Roland / JACQUÉ, Jean-Paul / WEILER, Joseph H.H. : An ever closer Union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union, Brüssel 1985
- BINDSCHEDLER, Rudolf L. : Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in : Multitudo legum ius unum. Festschrift für Wilhelm Wengler, Band I, Berlin 1973, S. 27 - 49
- BINDSCHEDLER, Rudolf L. : Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, ÖZA 16 (1976), S. 339 - 354
- BINGEL, Ralf : Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als erster Schritt zur Herausbildung einer europäischen Sicherheitspolitik, in : Seidelmann, Reimund (Hg.) : Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1989, S. 273 - 294
- BOSCO, Giacinto : Commentaire de l'Acte Unique European des 17-28 Fevrier 1987, CDE 1987, S. 355 - 382



- BRADLEY, Kieran St. C. : L'Acte Unique et la constitution irlandaise, RMC No. 314, Februar 1984, S. 87 - 93
- BRADLEY, Kieran St. C. : The referendum on the Single European Act, ELR 1987, S 301 - 311
- BREUSS, Fritz / STANKOVSKY, Jan : Österreich und der EG-Binnenmarkt, Wien 1988
- BRIERLY, J.L. : The Law of Nations, 6. Aufl. 1963
- BROCK, Lothar / Jopp, Mathias (Hg.) : Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Kooperation der Rüstungswirtschaft in Westeuropa, Baden-Baden 1986
- BRÜCKNER, Peter : European Political Co-operation: a Danish Perspective, YEL 5 (1985), S. 191 - 202
- BRÜCKNER, Peter : Foreign affairs powers and policy in the Draft Treaty establishing the European Union, in : Bieber, Roland / Jacqué, Jean-Paul / Weiler, Joseph H.H. : An ever closer Union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union, Brüssel 1985, S. 127 - 140
- BURROWS, Bernard / EDWARDS, Geoffrey : The Defence of Western Europe, London-Boston-Sydney-Wellington-Durban-Toronto 1982
- CAPOTORTI, F. / HILF, M. / JACOBS, F. / JACQUÉ, J.-P. : Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, Baden-Baden 1986
- CARTER, Carolle J. : Ireland : America's Neutral Ally, 1939 - 1941 , Eire-Ireland 12:2 (1977), S. 5 - 13
- CASEY, James : Constitutional Law in Ireland, London 1987
- CASTRIOTA SCANDERBEG, Giulio : Il caso Crotty, Diritto comunitario e degli scambi internazionali 23 (1989) No. 1-2, S. 83 - 87
- CHUBB, Basil : The Constitution and Constitutional Change in Ireland, Dublin 1978
- DA FONSCHEA-WOLLHEIM, HERMANN : Zehn Jahre Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), Integration 1981, S. 47 - 66
- DE RUYT, Jean : L'Acte Unique Europeen, Brüssel 1987
- DE SCHOUTHEETE, Philippe : La coopération politique européenne, Paris-Brüssel 1980
- DE SCHOUTHEETE, Philippe : Le rapport Tindemans : dix ans après, Politique étrangère, 51 (1986), S. 527 - 538
- DE VREE, Johan K. / COFFEY, Peter / LAUWAARS, Richard H. : Towards a European Foreign Policy. Legal, Economic and Political Dimensions, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987
- DE ZWAAN, J.W. : The Single European Act : Conclusion of a Unique Document, CMLRev 23 (1986), S. 747 - 765
- DEUTSCHER BUNDESWEHR-VERBAND (Hg.) : Sicherheit und Gesellschaft, Bonn 1980

- DINSTEIN, Yoram : The Laws of Neutrality, Israel Yearbook on Human Rights 14 (1984), S. 80 - 110
- DOLZER, Rudolf : Kann Österreich Mitglied der EG werden ? Die völkerrechtliche Lage, FAZ v. 6.1.1989, S. 8
- DOMINICK, Mary F. : Consultation, in: R. Bernhardt (ed.) : EPIL Instalment 9 (1986), S. 45 - 49
- DONALDSON, Alfred Gaston : Some Comparative Aspects of Irish Law, London 1957
- DRISCOLL, Dennis : Is Ireland Really 'Neutral', in : Irish Studies in International Affairs, 1982, S. 55 - 61
- EDWARDS, Geoffrey : Europe and the Falkland Islands Crisis 1982, JCMSt 22 (1983/84), S. 295 - 313
- ERMACORA, Felix : Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, Frankfurt a.M./Berlin 1957
- ERMACORA, Felix : 20 Jahre Österreichische Neutralität. Frankfurt a.M. 1975
- ESTERBAUER, Fried : Österreichs Teilnahme an der europäischen Integration aus rechtlicher Sicht, JBl 96 (1974), S. 136 - 142
- EVERLING, Ulrich : Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 22 (1987), S. 214 - 235
- FANNING, Ronan : Irish Neutrality - An Historical Review, in : Irish Studies in International Affairs, 1982, S. 27 - 38
- FISCHER, Peter / KÖCK, Heribert Franz : Allgemeines Völkerrecht, Eisenstadt 1980
- FREESTONE, David / DAVIDSON, Scott : Community Competence and Part III of the Single European Act, CMLRev 23 (1986), S. 793 - 801
- FREI, Daniel : Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1977
- FRWEIN, Jochen Abr. : European Political Cooperation, in : R. Bernhardt (ed.) : EPIL Instalment 6 (1983), S. 199 - 201
- FRWEIN, Jochen Abr. : Die vertragliche Grundlage der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in der Einheitlichen Europäischen Akte, in : Capotorti, F. / Ehlermann, C.-D. / Frowein, J. / Jacobs, F. / Joliet, R. / Koopmans, T. / Kovar, R. (Hg.) : Du droit international au droit de l'intégration. Liber Americorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 247 - 261
- GINTHER, Konrad : Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, JBl 87 (1965), S. 302 - 313
- GINTHER, Konrad : Neutralität und Neutralitätspolitik. Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin, Wien-New York 1975

- GINTHER, Konrad : Neutralitätsrecht - Völkerrecht - Europa-recht, in : Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 373 - 388
- GLAESNER, H.-J. : Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 21 (1986), S. 119 - 152
- GRABITZ, Eberhard : Die Einheitliche Europäische Akte : Rechtliche Bewertung, Integration 1986, S. 95 - 100
- GRABITZ, Eberhard (Hg.) : Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. München 1989
- GRANOW, Hans Ulrich : Konsultation, in : Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, 2. Aufl. Berlin 1961, S. 288 - 290
- GREBER, Anton : Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen. Zürich 1967
- GREWE, Wilhelm G. : Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden, 2. Aufl. 1988
- HAAGERUP, Niels Jorgen : Die europäische Sicherheitsdimension, EA 38 (1983), S. 273 - 278
- HAKOVIRTA, Hako : East-West Conflict and European Neutrality, Oxford 1988
- HAUG, Hans : Neutralität und Völkergemeinschaft. Zürich/St. Gallen 1962
- HONIG, Frederick : Neutralitätsrechte und -pflichten im Landkrieg, in: Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, 2. Aufl. Berlin 1961, S. 599 - 601
- HRBEK, Rudolf : Welches Europa ? Zum Zwischenbericht des Ad-Hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen ("Dooge-Committee"), Integration 8 (1985), S. 3 - 10
- HRBEK, Rudolf : Die "Europäische Union" als unerfüllbare integrationspolitische Daueraufgabe ?, in : Mestmäcker, Ernst-Joachim et al. (Hg.) : Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben, Baden-Baden 1987, S. 167 - 200
- HRBEK, Rudolf / LÄUFER, Thomas : Die Einheitliche Europäische Akte, EA 41 (1986), S. 173 - 184
- HUMMER, Waldemar / GIRKINGER, Waldemar : "Neutralitätsregeln" und Bereichsspezifika der österreichischen Neutralitätspolitik, ÖZP 1979, S. 299 - 325
- HUMMER, Waldemar / SCHWEITZER, Michael : Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987
- HUMMER, Waldemar / SCHWEITZER, Michael : Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, EA 42 (1987), S. 343 - 350

- HUMMER, Waldemar / SCHWEITZER, Michael : Das Problem der Neutralität - Österreich und die EG-Beitrittsfrage, EA 43 (1988), S. 501 - 510
- IFESTOS, Panayiotis : European Political Cooperation. Towards a Framework of Supranational Diplomacy ?, Aldershot.Brookfield.Hong Kong.Singapore.Sydney 1987
- IFESTOS, Panayiotis : European Political Cooperation (EPC): Its Evolution From 1970 To 1986, and the Single European Act, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration 11 (1987), S. 47 - 62
- IPSEN, Hans Peter : Die Stuttgarter "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" vom 19. Juni 1983, EuR 19 (1984), S. 1 - 8
- JACQUÉ, Jean-Paul : Ein neuer "Luxemburger Kompromiß"? Der Europäische Rat und die Reform der Gemeinschaft, Integration 9 (1986), S. 26 - 33
- JACQUÉ, Jean-Paul : L'Acte unique européen, RTDE 22 (1986), S. 575 - 612
- JANNUZZI, Giovanni : Die Europäische Politische Zusammenarbeit: Auf dem Weg zur engeren Integration, NATO-BRIEF 36 (1988) 4, S. 13 - 18
- JANNUZZI, Giovanni : European Political Cooperation and the Single European Act, in : Tsakaloyannis, Panos (ed.) : Western European security in a changing world: from the reactivation of the WEU to the Single European Act, Maastricht ( European Institute of Public Administration ) 1988, S. 101 - 109
- JEUTTER, Peter : Kommt die Europäisierung der Verteidigung Europas ?, EGmagazin Dezember 1984, S. 4 - 6
- JOPP, Mathias : Sicherheitspolitik und europäische Integration im System der Gemeinschaft, in : Brock, Lothar / Jopp, Mathias (Hg.): Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Kooperation der Rüstungswirtschaft in Westeuropa, Baden-Baden 1986, S. 59 - 93
- KAISER, Karl : Sicherheitspolitik als neue EG-Aufgabe, EGmagazin November 1983, S. 17 - 19
- KAISER, Karl / MERLINI, Cesare / MONTBRIAL, Thierry de / WALLACE, William / WELLENSTEIN, Edmund : Die EG vor der Entscheidung. Fortschritt oder Verfall, Bonn 1983
- KAMPF, Roger : Artikel 113 EWG-Vertrag als Grundlage für Embargomaßnahmen seitens der EWG, RIW 1989, S. 792 - 797
- KAUFMANN, Franz-Xaver : Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Phänomen, 2. Aufl., Stuttgart 1973

- KÄLIN, Walter : Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Außenpolitik, Zeitschrift für schweizerisches Recht 105 (1986 - II), S. 249 - 383
- KEATINGE, Patrick : A Place Among The Nations. Issues of Irish Foreign Policy, Dublin 1978
- KEATINGE, Patrick : Ireland: neutrality inside EPC, in : Hill, Christopher (ed.) : National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983, S. 137 - 152
- KEATINGE, Patrick : A Singular Stance. Irish Neutrality in the 1980s, Dublin 1984
- KEATINGE, Patrick : Irland, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 369 - 375
- KEATINGE, Patrick : Irland, in : Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 379 - 384
- KENNEDY, David / SPECHT, Leo : Austria and the European Communities, CMLRev 26 (1989), S. 615 - 641
- KHOL, Andreas : Österreich und die Europäische Gemeinschaft, EA 41 (1986), S. 699 - 708
- KHOL, Andreas : Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-Erweiterung ? Die Vorreiterrolle Österreichs, EA 43 (1988), S. 359 - 370
- KIRCHSCHLÄGER, Rudolf : Der österreichische Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkung auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates (Referat), in : Verhandlungen des dritten österreichischen Juristentages Wien 1967, Band II, 2. Teil, Wien 1969, S. 5 - 23
- KIRGIS, Frederic L. : Prior Consultation in International Law. A Study of State Practice, Charlottesville 1983
- KLEIN, Jean : Zur französischen Debatte über die europäische Verteidigung, Integration 8 (1985), S. 68 - 79
- KOVER, J.F. : Drei Stufen der Neutralität in Europa, Außenpolitik 1954, S. 309 - 317
- KÖCK, Heribert Franz : Die Neutralität als Bestandteil der österreichischen Verfassungsordnung, JÖR N.F. 30 (1981), S. 223 - 277
- KÖCK, Heribert Franz : Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig ? Die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Wien 1987
- KRAMER, Heinz : Ein Kompromiß des Fortschritts, EGmagazin Nr. 9-10/15.12.1985, S. 3 - 5
- KRAMER, Heinz / RUMMEL, Reinhardt : Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik. Zur Tragfähigkeit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), Baden-Baden 1978

- KRENZLER, Horst Günter : Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft nach der Tagung des Europäischen Rates in Dublin, EA 40 (1985), S. 11 - 18
- KRENZLER, Horst G. : Die Einheitliche Europäische Akte als Schritt auf dem Wege zu einer gemeinsamen Außenpolitik, Eur 21 (1986), S. 384 - 391
- KUNZ, Josef L. : Austria's Permanent Neutrality, AJIL 50 (1956), S. 418 - 425
- KUNZ, Josef L. : Österreichischer Staatsvertrag vom 15.5.1955, in : Strupp / Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, 2. Aufl. Berlin 1961, S. 699 - 701
- KUSUMOWIDAGDO, Judo Umarto : Consultation Clauses as Means of Providing for Treaty Obedience, Stockholm 1981
- LAY, Fernando : L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea, Padova 1983
- LODGE, Juliet : European Union and the First Elected European Parliament: The Spinelli Initiative, JCMSt 22 (1983/84), S. 377 - 402
- LODGE, Juliet : The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism ? JCMSt 24 (1986), S. 203 - 223
- LODGE, Juliet (ed.) : European Union: The European Community in Search of a Future, London/Basingstoke 1986
- LOEBENSTEIN, Edwin : 40 Jahre Republik Österreich - 30 Jahre Staatsvertrag - ein Zeitzeuge erinnert sich, ÖJZ 40 (1985), S. 609 - 618
- LUIF, Paul : Österreich zwischen den Blöcken. Bemerkungen zur Außenpolitik des neutralen Österreich, ÖZP 1982, S. 209 - 220
- LUIF, Paul : Neutrale und europäische Integration. Neue Aspekte einer alten Problematik, ÖZP 1987, S. 117 - 131
- MAC KERNAN, Padraic : Ireland and European Political Cooperation, Irish Studies in International Affairs 1984, S. 15 - 26
- MACSWENY, Gerard M.M. : Irish Neutrality and International Law, Irish Law Times and Solicitors Journal, 2 (1984), S. 143 - 150
- MAGIERA, Siegfried : Die Einheitliche Europäische Akte und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, in : Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck / Hrsg. von Wilfried Fiedler und Georg Ress, Köln-Berlin-Bonn-München 1989, S. 507 - 530
- MAHER, D.J. : The Tortuous Path. The Course of Ireland's Entry Into the EEC 1948-73, Dublin 1986

- MAHNCKE, Dieter : Verteidigung in Europa: Was spricht für eine europäische Sicherheitspolitik, Politische Studien 37 (1986), S. 423 - 433
- MAULL, Hanns W. : Wirtschaftliche Dimensionen der Sicherheit, EA 44 (1989), S. 135 - 144
- MAYRZEDT, Hans : Ist Irlands Beitritt zur EWG ein Vorbild für die anderen europäischen Neutralen ?, Aussenwirtschaft, 27 (1972), S. 66 - 70
- MAYRZEDT, Hans : Polit-ökonomische Überprüfung der österreichischen Integrationspolitik, in : Öhlinger, Theo / Mayrzedt, Hans / Kucera, Gustav : Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik, Wien 1976, S. 155 - 243
- MAYRZEDT, Hans / BINSWANGER, Hans Christoph (Hg.) : Die Neutralen in der europäischen Integration. Kontroversen - Konfrontationen - Alternativen, Wien 1970
- MAYRZEDT, Hans / HUMMER, Waldemar : 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955-1975), Wien 1976
- McSWEENEY, Bill : The European Neutrals and the European Community, Journal of Peace Research 25 (1988), S. 205 - 211
- MENG, Werner : Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer, ZaöRV 42 (1982), S. 780 - 803
- MILLER, Gary T. : Rechtsprobleme der Mitgliedschaft Irlands in der Europäischen Gemeinschaft ( Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Nr. 61 ), Saarbrücken 1986
- MURPHY, FINBARR : The Single European Act, The Irish Jurist 20 (1985) 1, S. 17 - 42 (I), S. 239 - 263 (II)
- MURPHY, Finbarr : El Caso Crotty y el Referendum de Irlanda, Revista de Instituciones Europeas, 15 (1988), S. 365 - 382
- MURPHY, Finbarr / CRAS, Arnaud : L'affaire Crotty : La Cour Suprême d'Irlande rejette l'Acte unique européen, CDE 24 (1988), S. 276 - 305
- MÜNCH, Fritz : Non-binding Agreements, ZaöRV 29 (1969), S. 1 - 11
- MÜNCH, Wolfgang : European Defence Community, R. Bernhardt (ed.) : EPIL Instalment 6 (1983), S. 149 - 150
- NEUHOLD, Hanspeter : The Permanent Neutrality of Austria, in : Birnbaum, Karl E. / Neuhold, Hanspeter (eds.) : Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, S. 44 ff.

- NEUHOLD, Hanspeter / HUMMER, Waldemar / SCHREUER, Christoph : Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. Band 1: Textteil, Wien 1983
- NEUHOLD, Hanspeter / WAGNER, Franz : Das Neutralitätsbewußtsein des Österreichers, ÖZA 13 (1973), S. 67 - 85
- NEVILLE-JONES, Pauline : The Genscher/Colombo Proposals on European Union, CMLRev 20 (1983), S. 657 - 699
- NEVILLE-JONES, Pauline : Die Zukunft der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, Integration 9 (1986), S. 15 - 25
- NICKEL, Dietmar : Le Projet de traite instituant l'Union Europeenne elabore par le Parlement Europeen, CDE 1984, S. 511 - 542
- NICKEL, Dietmar / CORBETT, Richard : The Draft Treaty Establishing the European Union, YEL 4 (1984), S. 79 - 121
- NICOLAYSEN, Gert : Autonome Handelspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in : Staatsrecht - Völkerrecht - Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin-New York 1981, S. 855 ff.
- NOWOTNY, Thomas : Neutralitätspolitik - Mythos und Realität, EA 44 (1989), S. 423 - 432
- NUTTALL, Simon : European Political Co-operation, YEL 4 (1984), S. 327 - 339
- NUTTALL, Simon : European Political Co-operation and the Single European Act, YEL 5 (1985), S. 203 - 232
- NUTTALL, Simon : Interaction between European Political Co-operation and the European Community, YEL 7 (1987), S. 211 - 249
- NUTTALL, Simon : European Political Co-operation, YEL 7 (1987), S. 269 - 284
- O'CONNOR, John : L'acte unique européen et la cour suprême irlandaise (L'affaire Crotty), Annuaire français de droit international 33 (1987), S. 762 - 773
- OPPERMANN, Thomas : Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in : Capotorti, F. / Ehlermann, C.-D. / Frowein, J. / Jacobs, F. / Joliet, R. / Koopmans, T. / Kovar, R. (Hg.) : Du droit international au droit de l'intégration. Liber Americorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 537 - 544
- ÖHLINGER, Theo : Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in : Öhlinger, Theo / Mayrzedt, Hans / Kucera, Gustav : Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik, Wien 1976, S. 9 - 154



- ÖHLINGER, Theo : Verfassungsrechtliche Aspekte eines Beitritts Österreichs zu den EG, Wien 1988
- PAHR, Willibald P. : Der österreichische Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkung auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates (Referat), in : Verhandlungen des dritten österreichischen Juristentages Wien 1967, Band II, 2. Teil, Wien 1969, S. 23 - 40
- PANEBIANCO, Massimo : Il progetto di trattato sull'Unione Europea: Aspetti generali, Diritto comunitario e degli scambi internazionali, 24 (1985), S. 5 - 17
- PARDALIS, Anastasia : European Political Co-operation and the United States, JCMSt 25 (1987), S. 271 - 294
- PECHSTEIN, Matthias : Austria ante portas: Österreichs Neutralität als Hindernis für einen EG-Beitritt ?, EuR 24 (1989), S. 54 - 74
- PEDERSEN, Thomas : Western European Security Cooperation - A View From Denmark, ÖZP 1987, S. 189 - 197
- PESCATORE, Pierre : Die "Einheitliche Europäische Akte". Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 21 (1986), S. 153 -169
- PESCATORE, Pierre : Some Critical Remarks On the "Single European Act", CMLRev 24 (1987), S. 9 - 18
- PESCATORE, Pierre : Was Österreich rechtlich in der EWG erwartet. Voraussetzungen, Folgen, Alternativen ( Vortrag, gehalten am 7. Oktober 1988 an der Universität Graz ) ( in leicht gekürzter Fassung veröffentlicht in : ECONOMY, Österreichs Fachmagazin für Europäische und Internationale Wirtschaft, 2/1989, S. 65 - 74 )
- PIJPERS, Alfred : European Political Co-operation and the CSCE Process, LIEI 1984/1, S. 135 - 148
- PLESSOW, Utta : Neutralität und Assoziation mit der EWG. Dargestellt am Beispiel der Schweiz, Schwedens und Österreichs, Köln/Berlin/Bonn/München 1967
- PRAG, Derek : International Relations, in : Lodge, Juliet (ed.) : European Union: The European Community in Search of a Future, London/Basingstoke 1986, S. 104 - 124
- REGELSBERGER, Elfriede : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 239 - 248
- REGELSBERGER, Elfriede : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 243 - 252
- REGELSBERGER, Elfriede : Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 251 - 260

RENTMEISTER, Heinrich : Österreich und die EG. Die politische Dimension eines möglichen Beitritts, EA 44 (1989), S. 155 - 162

RESS, Georg (Hg.) : Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1980

RESS, Georg : European Political Community, in : R. Bernhardt (ed.) : EPIL Instalment 6 (1983), S. 197 - 199

ROBINSON, Mary : Towards a European Foreign Policy. Legal Aspects, in : De Vree, Johan K. / Coffey, Peter / Lauwaars, Richard H.: Towards a European Foreign Policy, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 97 - 102

ROTTER, Manfred : Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichem Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in : Internationale Festschrift für Alfred Verdross, München / Salzburg 1971, S. 413 - 434

ROTTER, Manfred : Modelle der Neutralität in Europa, ÖZP 1979, S. 287 - 298

ROTTER, Manfred : Die dauernde Neutralität. Berlin 1981

ROTTER, Manfred : Bewaffnete Neutralität. Das Beispiel Österreich, Frankfurt 1984

ROTTER, Manfred : Soll Österreich den EG beitreten - Zur Multidimensionalität einer eindimensional gestellten Frage, ÖZP 1988, S. 169 - 181

RUMMEL, Reinhardt : EPZ - Erfolgsformel für die gemeinsame europäische Außenpolitik ? Entwicklungsmöglichkeiten der Europäischen Politischen Zusammenarbeit auf der Basis der Einheitlichen Europäischen Akte, Ebenhausen 1987

RUMMEL, Reinhardt / WESSELS, Wolfgang (Hg.) : Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978

SALMON, Trevor C. : Ireland: A Neutral in the Community ?, JCMSt 20 (1981/82), S. 205 - 227

SALMON, Trevor C. : Die Neutralität Irlands - Eine politische Entwicklung ?, NATO-BRIEF 32 (1984) 1, S. 29 - 34

SALMON, Trevor C. : Neutrality and the Irish Republic: Myth or Reality ?, The Round Table (1984), 290, S. 205 - 215

SCHACHTER, Oscar : The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements, AJIL 71 (1977), S. 296 - 304

SCHALL, Wolfgang : Die Entstehung und Entwicklung einer "Europäischen Sicherheitspolitik" 1946-1984 unter besonderer Berücksichtigung der sicherheitspolitischen Impulse des Europäischen Parlaments in den Jahren 1973-1984, Konstanz 1986

- SCHEUNER, Ulrich : Neutralisation, in: Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, 2. Aufl. Berlin 1961, S. 586 - 590
- SCHEUNER, Ulrich : Neutralität, in: Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, 2. Aufl. Berlin 1961, S. 590 - 596
- SCHEUNER, Ulrich : Neutralitätsrechte und -pflichten im Seekrieg, in: Strupp / Schlochauer : Wörterbuch des Völkerrechts, Band 2, Berlin 1961, S. 601 - 607
- SCHEUNER, Ulrich : Die Neutralität im heutigen Völkerrecht, Köln u. Opladen 1969
- SCHINDLER, Dietrich : Aspects contemporains de la neutralité, Recueil des Cours 121 (1967 - II), S. 221 - 321
- SCHINDLER, Dietrich : Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität, in : Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980, S. 563 - 582
- SCHMIDT, Peter : Die WEU - Eine Union ohne Perspektive ?, Aussenpolitik 1986, S. 384 - 394
- SCHMIDT, Peter : Westeuropas Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, Bonn 1987, S. 253 - 259
- SCHMIDT, Peter : Westeuropas Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 261 - 268
- SCHMUCK, Otto : Integrationsschub durch neuen Vertrag ? Reformperspektiven im Vorfeld des Mailänder Gipfels, Integration 8 (1985), S. 55 - 67
- SCHNEIDER, Heinrich / WESSELS, Wolfgang (Hg.) : Auf dem Weg zur Europäischen Union ? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977
- SCHWARZE, Jürgen : Towards a European Foreign Policy - Legal Aspects, in : De Vree, Johan K. / Coffey, Peter / Lauwaars, Richard H.: Towards a European Foreign Policy, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 69 - 96
- SCHWEISFURTH, Theodor : Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte. Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachung, ZaöRV 36 (1976), S. 681 - 725
- SCHWEITZER, Michael : Dauernde Neutralität und europäische Integration. Wien/New York 1977
- SEIDELMANN, Reimund : European Security and the European Communities, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration 7 (1984), S. 221 - 251

- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz : Österreich und die EWG, JIR 1967, S. 128 ff.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz : Völkerrecht, 6. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1987
- SIEBERT, Christian : Das Europäische Parlament und die Sicherheitspolitik, Integration 8 (1985), S. 185 - 187
- SLOAN, Stanley R. : Wege zu einem neuen transatlantischen Übereinkommen. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als Instrument der Konsensbildung, EA 38 (1983), S. 205 - 214
- SMYLLIE, R.M. : Unneutral Neutral Eire, FA 24 (1945-46), S. 317 - 326
- SPINELLI, Altiero : Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, EA 38 (1983), S. 739 - 746
- STADLMANN, Heinz : Die Europäische Gemeinschaft nach der französischen Ratspräsidentschaft, EA 39 (1984), S. 447 - 454
- STEENBERGEN, Jacques : Legal Instruments and External Policies of the E.C., in : De Vree, Johan K. / Coffey, Peter / Lauwaars, Richard H.: Towards a European Foreign Policy, Dordrecht/Boston/ Lancaster 1987, S. 111 - 132
- STEIN, Eric : European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System, ZaöRV 43 (1983), S. 49 - 69
- STOCK, Hagen : Der völkerrechtliche Sicherheitsbegriff und seine Abgrenzung zum Friedensbegriff - dargestellt anhand der völkerrechtlichen und politischen Entwicklung seit Ende des 2. Weltkrieges -, Würzburg 1974
- STOURZH, Gerald : Austrian State Treaty (1955), in : R. Bernhardt (ed.) : EPIL, Instalment 3 (1982), S. 41 - 44
- TEMPLE LANG, John : The Draft Treaty establishing the European Union and the Member States: Ireland, in : Bieber, Roland / Jacqué, Jean-Paul / Weiler, Joseph H.H. : An ever closer Union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union, Brüssel 1985, S. 241 - 259
- TEMPLE LANG, John : The Proposed Treaty setting up the European Union: Constitutional Implications for Ireland and Comments on Neutrality, Irish Studies in International Affairs 2 (1985), S. 143 - 161
- TEMPLE LANG, John : The Irish Court Case Which Delayed the Single European Act: Crotty v. An Taoiseach and Others, CMLRev 24 (1987), S. 709 - 718
- TSAKALOYANNIS, Panos : Western European Security: Are Institutions Relevant ?, Revue d'intégration européenne / Journal of European Integration 9 (1986), S. 193 - 207

- TSAKALOYANNIS, Panos (ed.) : Western European security in a changing world: from the reactivation of the WEU to the Single European Act, Maastricht ( European Institute of Public Administration ) 1988
- VERDROSS, Alfred : Die österreichische Neutralität, ZaöRV 19 (1958), S. 512 - 530
- VERDROSS, Alfred : Österreich, die europäische Wirtschaftsintegration und das Völkerrecht, EA 15 (1960), S. 442 - 448
- VERDROSS, Alfred : Die immerwährende Neutralität Österreichs, 2. Aufl., Wien 1980
- VERDROSS, Alfred / SIMMA, Bruno : Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984
- VEROSTA, Stephann : Die dauernde Neutralität, Wien 1967
- VETSCHERA, Heinz : Sicherheitspolitik und Neutralität, Österreichische Militärische Zeitschrift 14 (1976), S. 183 - 188
- VON DER GABLENTZ, Otto : Luxembourg Revisited or The Importance of European Political Cooperation, CMLRev 16 (1979), S. 685 - 699
- VON DER GROEBEN, Hans / VON BOECKH, Hans / THIESING, Jochen / EHLERMANN, Claus-Dieter : Kommentar zum EWG-Vertrag. Band 2. Artikel 137-248, 3. Aufl., Baden-Baden 1983
- WEHBERG, Hans (Hg.) : Eine Rundfrage der "Friedenswarte" über das Problem der Konsultation, Die Friedens-Warte, 39 (1939), S. 1 - 53
- WEISS, Friedl : Austria's Permanent Neutrality in European Integration, LIEI 1977/1, S. 87 - 127
- WENGLER, Wilhelm : Die Abgrenzung zwischen völkerrechtlichen und nichtvölkerrechtlichen Normen im internationalen Verkehr, in : Legal Essays. A Tribute to Frede Castberg, Halden 1963, S. 332 - 352
- WESSELS, Wolfgang : Der Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments für eine Europäische Union, EA 39 (1984), S. 239 - 248
- WESSELS, Wolfgang : Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union ?, Integration 9 (1986), S. 65 - 79
- WESSELS, Wolfgang : Die Einheitliche Europäische Akte: Die europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik, Integration 9 (1986), S. 126 - 132
- WILLIAMS, Walter L. : Neutrality in modern armed conflicts: A survey of the developing law, Military Law Review 90 (1980), S. 9 - 48
- WILSON, Robert R. : Neutrality of Eire, AJIL 34 (1940), S. 125 - 127

- WILSON, Robert R. : Questions Relating to Irish Neutrality, AJIL 36 (1942), S. 288 - 291
- WOOD, Robert S. : Foreign Policy and Defense in the European Community, Virginia Journal of International Law 18 (1978), S. 389 - 410
- WOYKE, Wichard : Sicherheitspolitik, in : Mickel, Wolfgang W. : Handlexikon zur Politikwissenschaft, München 1986, S. 447 - 451
- ZELLER, Willy : Stuttgart und das europäische Sanierungsprogramm, EA 38 (1983), S. 499 - 506
- ZEMANEK, Karl : Wirtschaftliche Neutralität, JBl 81 (1959), S. 249 - 251
- ZEMANEK, Karl : "Zeitgemäße" Neutralität ?, ÖZA 16 (1976), S. 355 - 367
- ZEMANEK, Karl : The Chaotic Status of the Laws of Neutrality, in : Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler, Basel/Frankfurt a.M. 1989, S. 443 - 454