

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 229

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Peter Fischer

Institut für Europarecht

Universität Wien

Neutralität und Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 15. Januar 1991

1990 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Neutralität und Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften *

1. Einführung

Zunächst möchte ich für die ehrenvolle Einladung danken, heute hier auf akademischem Boden der Universität des Saarlandes über ein Thema sprechen zu können, das unverhofft an Aktualität gewonnen hat.

Als mich mein lieber Kollege Herr Professor **Ress** vor knapp einem Jahr dazu einlud, war das völkerrechtliche Institut der Neutralität eigentlich kein Thema mehr - und zwar zum Glück - kein Thema mehr, das im Mittelpunkt europäischen und internationalen Interesses gestanden hätte. Denn Neutralität setzt denotwendig das Vorhandensein von Krieg voraus. Die dramatischen Ereignisse seit der Öffnung der Berliner Mauer in der Nacht vom 9. auf den 10.

* Der Verfasser dankt an dieser Stelle den Assistenten Hrn. Dr. *Gerhard Loibl*, Frau Dr. *Lilly Sucharipa* und Hrn. Mag. *Matthias Traimer* für die Durchsicht des Manuskripts während der von ihm geleiteten XX. Völkerrechtlichen Studienreise nach Namibia. Ihre Anregungen und die daraus resultierenden Diskussionen haben die langen Wüstenfahrten noch reizvoller gemacht.

November 1989, die nicht nur das Ende der Teilung Deutschlands, sondern auch ganz Nachkriegseuropas einläuteten, ließen gleichzeitig auch das Ende des Kalten Krieges erkennen. Da somit eine militärische Konfrontation zwischen West und Ost unwahrscheinlich geworden war, erschien nun der Stellenwert neutraler Staaten in einer europäischen Friedensordnung in gleichem Maße wie eine Kriegsgefahr im herkömmlichen Sinn als wesentlich vermindert.

Diese Situation hat sich jedoch seither dramatisch geändert: zum einen scheint durch die Irreversibilität der Demokratisierung der meisten Staaten des ehemaligen Ostblocks zwar eine West-Ost-Konfrontation als unwahrscheinlich, doch nationale Spannungen und separatistische Tendenzen in manchen dieser Länder erheischen Instrumente zur Konfliktbeilegung, wie etwa das im Rahmen des KSZE-Prozesses geschaffene Konfliktverhütungszentrum in Wien, das die Neutralität keineswegs überflüssig macht, sondern ihr sogar neue Funktionen überträgt. Die am 21. November 1990 unterzeichnete **Pariser Charta für ein neues Europa**¹ im Rahmen des KSZE-Prozesses ist nicht nur der erste entscheidende Schritt zur Institutionalisierung und Organisation des "Geistes von Helsinki 1975", sondern bestätigt auch mit der Wahl Wiens als Sitz des genannten Zentrums die Rolle der Neutralen in einer neuen Europäischen Sicherheitsordnung ². Zum

¹ Österreichische Außenpolitische Dokumentation. Texte und Dokumente. Dezember 1990. 5ff. Vgl.dazu auch das Schlußdokument des KSZE-Expertentreffens über die friedliche Regelung von Streitfällen, La Valetta, am 8. Februar 1991. Ibid. Mai 1991,35ff.

² Dazu allgemein vgl, *Andreas Khol*, Österreich und Europa im Annus mirabilis 1989, Österreichisches Jahrbuch für Politik (1989), 832 ff.

anderen - worauf ich allerdings hier nicht näher eingehen kann - zeigt die am 2. August vergangenen Jahres akut gewordene Golf-Krise ebenfalls erstmalig die Realität des bislang nur theoretischen Gegensatzes von Neutralität und kollektiver Sicherheit, nachdem das UNO-Sanktionssystem durch Überwindung des Ost-West-Konfliktes nun verwirklicht werden konnte. Das neutrale Österreich wurde nicht von den UNO-Sanktionen ausgenommen. Mit dem heutigen Tag läuft übrigens das Ultimatum an den Irak aus.

Diese beiden Anlässe - vor allem aber die Entwicklungen auf unserem Kontinent - erfordern ein neues Überdenken des Rechtsinstituts der dauernden Neutralität und seiner Funktion in einer sich rasch wandelnden Welt. Das mir heute gestellte Thema hat daher weder an rechtlicher noch an politischer Brisanz verloren.

Meine Ausführungen werden sich daher vor allem im Zusammenhang mit den österreichischen EG-Beitrittsanträgen vom 17. Juli 1989 mit folgenden Fragen beschäftigen:

I. Was heißt "Neutralität" bzw. "dauernde Neutralität" und worin besteht ihr Inhalt?

II. Welche rechtliche Bedeutung kommt Art.4 und anderen Bestimmungen des österreichischen Staatsvertrages (Anschlußverbot an Deutschland) in Hinblick auf den österreichischen EG-Beitritt zu ?

III. Welche Bestimmungen der EG-Verträge sind besonders

neutralitätsproblematisch ? Und, schließlich:

IV. Welche rechtlichen Lösungsmöglichkeiten können auch in Hinblick auf die jüngsten Veränderungen in Europa als Ausweg aus dem Konflikt zwischen Neutralität und Europäischer Integration vorgeschlagen werden ?

I. Begriff und Inhalt der Neutralität

Neutralität ist nach unbestrittener Auffassung die Nichtteilnahme an einem Krieg oder an einem ihm gleichzusetzenden bewaffneten Konflikt. Sie hat zwei Spielarten: die temporäre (oder auch faktische) und die dauernde (oder auch immerwährende). Im Gegensatz zu ersterer ist die dauernde Neutralität ein völkerrechtlicher Status, der vom Neutralen nicht einseitig geändert werden kann und diesen verpflichtet, bereits in Friedenszeiten eine Neutralitätspolitik zu führen, die eine Nichtbeteiligung an künftigen Kriegen glaubhaft macht. In der Lehre wird dabei von sekundären Neutralitätspflichten oder auch Vorwirkungen der Neutralität - die sich selbst erst in einem Krieg bzw. bewaffneten Konflikt aktualisiert - gesprochen³. Für den "gewöhnlich" Neutralen bestehen diese Rechtspflichten nicht. Er kann, ohne das Völkerrecht zu verletzen, jederzeit seine Politik ändern und sich etwa an einem (recht-

³ Dazu vgl. *Stephan Verosta*, Die dauernde Neutralität . Ein Grundriß , Wien 1967; *Waldemar Hummer*, Österreich seit 1918, in: *Neuhold-Hummer-Schreuer*, (Hrsg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Wien 1983, 426 ff.; *Peter Fischer-Heribert F. Köck*, Allgemeines Völkerrecht, Ein Grundriß, Eisenstadt 1983, 80 ff.

mäßigen) ^{3a)} Krieg oder auch an Maßnahmen des Wirtschaftskrieges, wie Handelsembargos, beteiligen. Insoweit bringt daher der irische Präzedenzfall wenig für die These der Vereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft, wie er vielfach in der Neutralitätsdiskussion in Österreich herangezogen worden war⁴. Dauernde Neutralität ist daher ein auf Vertrag oder vertragsähnlichem Rechtsgeschäft ⁵ beruhender Status - also eine völkerrechtliche Sonderstellung innerhalb der Staatengemeinschaft, der durch Willensbildung mehrerer Staaten begründet wird und gegenseitige Rechte und Pflichten zur Folge hat. Diese werden dann vom Neutralitätsrecht als eigenständigem Teil des Völkerrechts bestimmt, der im V. und XIII. Haager Abkommen (1907) ⁶ teilkodifiziert, aber auch im Völkergewohnheitsrecht begründet ist. Der Umfang des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts ist relativ klein und läßt, vor allem was die Haager Abkommen betrifft, der Interpretation breiten Raum ⁷. Nichtsdestoweniger können aber zum festen Bestand

^{3a} etwa gemäß Art. 51 UNO-Satzung.

⁴ Richtig *Pierre Pescatore*, EG-Beitritt Österreichs :Voraussetzungen, Folgen, Alternativen, in: Economy.Das Fachmagazin 2/1989,66. Fragwürdig ist hingegen seine Unterscheidung in "heteronome" und "autonome" Neutralität, unter welcher er jene der Schweiz subsumiert. Das verkennt die historischen Tatsachen. Ibid.,68; Zur Entstehung der Schweizer Neutralität, die ebenfalls einer internationalen Konfliktsituation entsprang, vgl. *Fischer-Köck*, op.cit.,82.

⁵ *Fischer-Köck*, op cit. 82; *Karl Zemanek*, 1966-1989: Gedanken zur Dynamik der dauernden Neutralität, in: Verantwortung in unserer Zeit. Festschrift für Rudolf Kirchschläger, Wien 1990, 257.

⁶ Text in *Josef Aicher-Peter Fischer-Gerhard Hafner*, Europarecht. Texte und Fälle, Wien 1989, 187 ff., 193 ff.

⁷ Dazu vgl. *Karl Zemanek*, The Chaotic Status of the Law of Neutrality, in: *Walter Haller- Alfred Kölz-Georg Müller-Daniel Thürer* (Hrsg.) Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler (1989) Basel/Frankfurt 443 ff.; *ders.*, Austria and the European Community, in: 33 German Yearbook of International Law 1990, 132.

folgende Verpflichtungen des dauernd Neutralen gezählt werden:

- die Nichtteilnahme an einem Krieg zwischen dritten Staaten und selbst naturgemäß keinen Krieg zu beginnen;
- das Verbot, die Kriegführenden unmittelbar oder mittelbar zu unterstützen, und zwar durch "Abgabe von Kriegsschiffen, Munition oder sonstigem Kriegsmaterial",⁸ aber auch durch Unterstützung im Wege von Krieganleihen;
- Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung der Kriegführenden⁹ in Hinblick auf Waffenausfuhr oder -durchfuhr bzw. Benutzung von Telekommunikationsmitteln. Gerade diese Verpflichtung, die sich auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden bezieht, ist von zentraler Bedeutung in der gegenwärtigen EG-Beitrittsdiskussion, wie später auszuführen sein wird.
- Im weiteren die Verhinderung von militärischen Handlungen, wie Durchmarsch von Truppen, Munitions- und Verpflegungskolonnen¹⁰. Dem ist das Überfliegen des Staatsgebietes gleichzuhalten.

Diese im überwiegenden Maße in den Haager Abkommen (1907) enthaltenen Verpflichtungen bilden gleichzeitig den Maßstab für die

⁸ Art. 6 des XIII. Haager Abkommens 1907. Dazu eingehend *Wolfgang Brandstetter - Gerhard Loibl, Waffenexporte und Neutralität, Wien 1990.*

⁹ Art. 9 des V. Haager Abkommens 1907.

¹⁰ Art. 2 des V. Haager Abkommens 1907.

sekundären Neutralitätspflichten oder Vorwirkungen: so darf der dauernd Neutrale bereits im Frieden nichts tun, was ihm die Erfüllung der genannten Verpflichtungen unmöglich machen würde. Er muß seinen Willen glaubhaft machen, in zukünftigen Konflikten seine Neutralität zu wahren: dazu gehört die Nichtteilnahme an Organisationen, deren Mitglieder im Konfliktfall zu neutralitätswidrigem Verhalten gezwungen werden könnten. Das sind nicht nur militärische Bündnisse, sondern auch Zoll- oder Wirtschaftsunionen, ¹¹ deren Mitglieder im Konfliktfall u.U. zu differenzierter Behandlung der Kriegführenden gezwungen werden könnten.

Schließlich ist die dauernde Neutralität eine bewaffnete, da der Neutrale verpflichtet ist, Neutralitätsverletzungen - etwa durch Truppen- oder Munitionstransporte - durch Kriegführende auf seinem Territorium, wie es in Art. 5 des V. Haager Abkommens 1907 heißt, "zu bestrafen". Derartige Sanktionen sind jedoch nur dann möglich, wenn der Neutrale über eine bewaffnete Macht, die bereits in Friedenszeiten existiert, verfügt.

Was nun Österreich betrifft, so ist sein gegenwärtiger Status in einem seit 1945 bis vor kurzem existierendem "Machtpatt" ¹² der beiden Supermächte begründet, in dem es keinem der beiden gelang, diesen Staat in seine Einflußsphäre zu bringen. Trotz sowjetischer Besetzung des Ostens Österreichs entfielen auf die kommunistische Partei in

¹¹ Dazu *Peter Fischer-Heribert F. Köck*, *Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen*, Eisenstadt 1986, 248ff.

¹² *Karl Zemanek*, *Festschrift für Rudolf Kirchschläger*, 261

den ersten freien Wahlen nach dem Krieg im Dezember 1945 nur 8% der Stimmen und auch der von den sowjetisch verwalteten USIA Betrieben im Jahre 1950 ausgegangene Putschversuch scheiterte an der westlich orientierten Gesinnung der überwiegenden Mehrheit der österreichischen Bevölkerung, sodaß nur eine Teilung Österreichs gemäß der westlichen bzw. der sowjetischen Besatzungszone als eine vom Standpunkt der Großmächte geeignete Lösung gewesen wäre. Da aber im Gegensatz zu Deutschland eine gesamtösterreichische Verfassung mit effektiver Organstruktur bestand, wäre eine Teilung nur, wie es *Karl Zemanek* jüngst nannte ¹³, um den Preis eines internationalen Skandals zu verwirklichen gewesen. Dank auch nicht zuletzt der diplomatischen Kunst der damaligen Spitzenpolitiker der beiden österreichischen Großparteien erschien daher im Jahre 1955 sowohl den Westmächten, allen voran den USA, als auch der Sowjetunion die Gewährung der Unabhängigkeit unter Einräumung eines Sonderstatus, nämlich eben jenen der dauernden Neutralität, für Österreich der ideale Kompromiß gewesen zu sein: denn dadurch konnte auch ohne Destabilisierung des Gleichgewichtes und trotz Truppenrückzug aus Österreich der Status quo erhalten bleiben. Die österreichische Neutralität ist somit ein Paradebeispiel der Funktion des Machtkonflikts¹⁴ und gleichzeitig seit 1955 bewährter Teil der europäischen Friedensordnung.

In rechtlicher Hinsicht wurde die dauernde Neutralität Österreichs im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert, das allen

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid. 262

Staaten, mit denen damals Österreich diplomatische Beziehungen unterhielt, notifiziert wurde, die es ausdrücklich oder stillschweigend anerkannten, sodaß dadurch ein vertragsähnliches Rechtsverhältnis begründet wurde. Vorgegangen ist das zwischen einer österreichischen Regierungsdelegation und der Sowjetregierung am 15. April 1955 abgeschlossene Moskauer Memorandum, in dem die österreichische Seite die Verwendungszusage einer Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz für den Fall des Abschlusses des Staatsvertrages gab. Dieser Staatsvertrag von Wien vom 15. Mai 1955 enthält zwar keinerlei Bestimmungen über die dauernde Neutralität, ist aber - wie der "2 plus 4 - Vertrag" für Deutschland¹⁵ - für Österreich Grundlage seiner Souveränität und Unabhängigkeit und damit Teil des gesamten "deals".

Österreich, das, wie es Bundeskanzler Raab einmal formulierte, einerseits nicht in der Neutralität verhungern, aber andererseits sie nicht um das Linsengericht eines scheinbaren materiellen Vorteiles willen voreilig und leichtfertig gefährden dürfe, war nicht nur (1960) Mitbegründer der Europäischen Freihandels-Assoziation (EFTA),¹⁶ sondern versuchte bereits kurze Zeit später¹⁷ mit den anderen europäischen Neutralen Schweiz und Schweden zu einem "Arrangement" mit der EWG zu gelangen. Diese Bemühungen

¹⁵ Vertrag von Moskau vom 12. September 1990 "über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland". Dazu vgl. *Peter Fischer*, Rechtliche Aspekte der deutschen Einigung, *Economy*, 12/1990, S.16 ff.

¹⁶ Dazu vgl. *Friedl Weiss*, The European Free Trade Association after Twenty-five Years, *Yearbook of European Law* 5 (1985), 290 ff.

¹⁷ Die neutralen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und die Schweiz richteten am 13./ 15. Dezember 1961 gleichlautende Assoziierungsanträge an die EWG. *H. Siegler*, Dokumentation der Europäischen Integration, Bd. 2, Wien 1964, 152ff.. Allgemein *Fischer- Köck*, Europarecht, 42 f.

mündeten in die beiden Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 mit der EGKS und der EWG, die bis heute die wichtigste Rechtsgrundlage für die gegenseitigen Handelsbeziehungen bilden, aber u.a. durch den Ausschluß der Landwirtschaft als unbefriedigend angesehen werden. Mit der Konkretisierung der Pläne für die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes (um die Mitte der achtziger Jahre) und der gleichzeitigen Realisierung des Beitritts von Spanien und Portugal wurde in Österreich die seit über einem Jahrzehnt ruhende Beitrittsdiskussion ausgelöst, die in den eingangs genannten EG-Beitrittsanträgen ihr politisches (vorläufiges) Ergebnis zeitigte.¹⁸

Hauptgründe für einen Beitritt Österreichs zu den EG sind heute vor allem die bereits bestehende wirtschaftliche Verflechtung, die Sorge vor den negativen Außenwirkungen des Binnenmarktes für Drittländer nach 1992, das politische Interesse an einer verstärkten Teilnahme an der europäischen Integration und der Umstand¹⁹, daß Österreich nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in kultureller und geschichtlicher Hinsicht als Verbindung zu den Staaten Osteuropas auch der Gemeinschaft etwas bieten könnte.²⁰

¹⁸ Dazu vgl. Waldemar Hummer, Von den Freihandelsabkommen Österreichs mit EGKS und EWG (1972) zum Beitrittsantrag zu den EG (1989), in Hummer (Hrsg.), Österreichs Integration in Europa 1948-1989. Von der OEEC zur EG (1990). 73 ff.

¹⁹ Vgl. dazu den "Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften" vom 17. April 1989, wo es u.a. heißt: "... Die hohe außenwirtschaftliche Verflechtung Österreichs mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zwingt *de facto* dazu, daß Österreich einen Großteil des Gemeinschaftsrechts übernehmen muß, um an der wirtschaftlichen Dynamik des europäischen Integrationsraumes teilnehmen zu können bzw. die nachteiligen Folgen einer Abkoppelung von diesem zu vermeiden..." Abgedruckt in Economy Extra, Mai 1989, 4.

²⁰ Vgl. das Interview mit Bundesminister Schüssel, in: europaeus 1 (1990), 4

Darüberhinaus wurde die Neutralität zum Zwecke der Sicherheit und Unabhängigkeit gewählt. Die bereits bestehende enge wirtschaftliche Verflechtung Österreichs mit der EG ²¹ verpflichtet zur Anpassung der österreichischen Rechtsordnung an die Gemeinschaftsrechtsordnung, da sonst die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet werden würde. Diese Anpassung erfolgt heute durch den "autonomen Nachvollzug" der EG-Rechtsvorschriften durch den österreichischen Gesetzgeber²². Mit dieser "rechtlichen Satellitisierung" ist aber die Unabhängigkeit, zu der ein dauernd neutraler Staat verpflichtet ist, in Frage gestellt. Für einen neutralen Staat ist es zur "Bewahrung (relativer) Selbstbestimmung" ²³ daher zweckmäßig, der EG beizutreten, da nur so eine Mitwirkung an der Rechtssetzung gegeben ist, die einem Nichtmitglied verwehrt ist.

Diesem Beitritt stehen jedoch juristische Bedenken entgegen, die zunächst einerseits in Art. 4 Staatsvertrag (Anschlußverbot an Deutschland) und andererseits in der erörterten dauernden

²¹ 1988 betrug der Anteil der österreichischen Exporte in die zwölf EG Länder 63,8% der gesamten österreichischen Exporte. während 68,1% der Gesamtimporte aus diesem Raum stammen. Bericht der Bundesregierung 1989, 11.

²² Bereits klassisch ist dabei das Bundesgesetz vom 21. Jänner 1988 über die Haftung für ein fehlerhaftes Produkt (Produkthaftungsgesetz), BGBl. 1988/89, anzusehen.

²³ So *Heribert F.Köck*, EG-Beitritt: Wer A sagt, muß auch B sagen. Dauernde Neutralität und dialektischer Sprung des Faktischen, *Economy* 1/1990, F 2.; *Sigmar Stadlmeier*, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Berlin 1991, 297 mit weiteren Hinweisen in Anm 124; ähnlich bereits *Karl Zemanek*, Österreichs Neutralität und die EG. Rechtliche Voraussetzungen zur Wahrung der dauernden Neutralität Österreichs im Falle eines Beitritts zur EG, *Economy* 4/1989, 59.

Neutralität begründet sind. Aber nicht nur Art. 4, sondern auch andere Bestimmungen des Staatsvertrages müssen in Betracht gezogen werden, auch wenn sie keinen direkten Bezug auf den Status der dauernden Neutralität haben, jedoch für den künftigen EG-Beitritt Österreichs relevant sind. Darauf soll im Folgenden eingegangen werden.

II. Welche rechtliche Bedeutung kommt Art. 4 und anderen Bestimmungen des österreichischen Staatsvertrages in Hinblick auf den österreichischen EG-Beitritt zu ?

Diese Bestimmung mit dem Titel "Verbot des Anschlusses" untersagt "eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung zwischen Österreich und Deutschland" ²⁴ Abs. 2 verbietet darüberhinaus "irgendeine Handlungoder irgendwelche Maßnahmen...., 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."²⁵

Zunächst stellt sich die Frage nach dem Begriff des damaligen "Deutschland", das ja als solches bei Abschluß des Staatsvertrages am 15. Mai 1955 nicht bestand. Meinte man damit das Deutsche Reich vor dem 8. Mai 1945, das (nunmehr) vereinte Deutschland

²⁴ *Aicher- Fischer-Hafner*, Europarecht, Texte und Fälle, Wien 1989, 203.

²⁵ *Ibid.*

oder die BRD bzw. DDR ? In der Diskussion wurden die beiden ersten Lösungen gelegentlich vertreten , sodaß im Ergebnis jedwede Verbindung mit der BRD (und logischerweise auch mit der DDR, zu der aber jede Neigung fehlte),²⁶ als zulässig angesehen wurde. Die erstgenannte Interpretation widerspricht jedoch den geltenden Auslegungsgrundsätzen des völkerrechtlichen Vertragsrechtes,²⁷ demgemäß insbesondere die *bona fides* sowie Zweck und Ziel des Vertrages heranzuziehen sind. Auslegung nach Treu und Glauben gebietet, daß nicht angenommen werden kann, daß die Vertragsparteien den Anschluß an einen nicht mehr (das Deutsche Reich) oder noch nicht (das vereinte Deutschland) existierenden Staat verbieten wollten. Ziel und Zweck aus der Sicht des Westens bzw. der Sowjetunion ist die Wahrung des Status quo, wie oben erwähnt, in Europa, damit weder das westliche noch das östliche Lager einen territorialen Zuwachs erfährt. Art. 4 verbietet daher zunächst den Anschluß an die BRD und die DDR, und heute natürlich den an das vereinte Deutschland.

Die entscheidende Frage lautet aber, ob damit auch ein rechtliches Hindernis für einen österreichischen EG-Beitritt vorliegt, wie es die Sowjetunion vertreten hat.²⁸ Die Antwort dazu liegt in der Natur der Europäischen Gemeinschaft selbst. EGKS, EAG und EWG sind im völkerrechtlichen Sinn internationale, wenn auch hochintegrierte,

²⁶ Heribert F. Köck, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig ? Wien 1987, 13

²⁷ Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention 1969.(Österr.) BGBl. 1980/40.Richtig Köck. *ibid.*, 12f.

²⁸ Vgl. dazu die Rede des sowjetischen Staatspräsidenten Podgornij im österreichischen Rundfunk am 20. November 1966. *Aicher-Fischer-Hafner*, *op. cit.* 182.

Organisationen, in welchen die BRD mit anderen elf Ländern Europas Mitglied ist. Das trifft im übrigen für andere Wirtschaftsorganisationen wie GATT und OECD in gleicher Weise zu, ohne daß bislang irgendwelche Bedenken in Bezug auf den österreichischen Staatsvertrag erhoben worden wären. Nur für den Fall, daß die Bundesrepublik Deutschland durch ihre dominierende Stellung in der Organisation bzw. Gemeinschaft mit dieser gleichzusetzen wäre, könnte nach Art. 4 StV ein Hindernis für einen EG-Beitritt gegeben sein. Das ist aber in der EG keineswegs gegeben, wenn man etwa die Stimmengewichte im Rat betrachtet. Wenngleich die Bundesrepublik Deutschland nach dem 3. Oktober 1990 im Rahmen der EG vielleicht an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung zugenommen hat, so kann sie nach den gegebenen Entscheidungsmechanismen keineswegs den übrigen Mitgliedern ihren Willen aufzwingen, sodaß die EG nicht als "wirtschaftliches Großdeutschland", wie *Heribert F. Köck* es nannte,²⁹ angesehen werden kann. Ein österreichischer Beitritt ist daher kein durch Art. 4 des österreichischen Staatsvertrages verbotener Anschluß.

Zu diesem Ergebnis gelangt im übrigen auch der EG-Bericht der österreichischen Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat "über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften" vom 17. April 1989,³⁰ wo diese Frage mit dem lakonischen Satz "Art. 4 des Staatsvertrages ist im Hinblick auf eine EG-Mitgliedschaft Österreichs

²⁹ Ibid.15.

³⁰ Vgl. oben Anm. 19. Bericht 19.

irrelevant" kurz abgetan wird. Bislang erfolgte im übrigen von keinem der Signatarstaaten des Staatsvertrages ein Widerspruch gegen diese österreichische Rechtsposition.

Andererseits enthält der Staatsvertrag von Wien vom 15. Mai 1955 sehr wohl Bestimmungen,³¹ deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht in Zweifel gezogen werden kann.

Denn in seinem Teil II "Militärische und Luftfahrt Bestimmungen" wird Österreich die Verpflichtung auferlegt, weder deutsche noch andere ausländische Staatsangehörige in der militärischen und zivilen Luftfahrt zu "verwenden oder ausbilden".³² Österreich darf auch keine deutschen Luftfahrzeuge erwerben noch solche erzeugen, die überwiegend aus deutschen Bestandteilen zusammengesetzt sind.³³ Nach Art. 22 Zif. 13 Staatsvertrag dürfen ehemalige deutsche Vermögenswerte, die Österreich übertragen wurden, nicht in das Eigentum deutscher physischer oder juristischer Personen (weiter) bzw. (rück)- übertragen werden, und schließlich muß Österreich gemeinsam mit den Alliierten nach Art. 15 Staatsvertrag die deutsche Wiederaufrüstung verhindern. Mißt man diese Bestimmungen am EWG-Vertrag, so fällt zunächst der Konflikt mit

³¹ Dieser Aspekt ist in der bisherigen Beitrittsdiskussion relativ unbeachtet geblieben. Vgl. aber bereits *Friedl Weiss*, Austria's Permanent Neutrality in European Integration, Legal Issues of European integration 1977/1 ff.; *Josef Azizi*, Verfassungsrechtliche Aspekte eines EG-Beitritts, in *Hans Glatz-Hans Moser* (Hrsg.), Herausforderung EG-Binnenmarkt, Wien 1989, 271; *Stefan Griller*, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte einer EG-Annäherung Österreichs, in: *Ulrich Rungaldier* (Hrsg.), Österreichs Arbeitsrecht und das Recht der EG, Wien 1990, 7.

^{31a} Art. 12 - 16 Staatsvertrag 1955 (Österr.) BGBl. 1955/152

³² Art. 15 Zif. 2 Staatsvertrag.

³³ Art. 16, *Aicher-Fischer-Hafner*, op.cit.205.

Art. 7 - Diskriminierungsverbot - auf, aber auch weitere Kollisionen - etwa mit Art. 48 Abs.2 EWG-Vertrag (Freizügigkeit) oder mit den Art. 52 (Niederlassungsfreiheit), Art. 59 (Dienstleistungsfreiheit) und nicht zuletzt mit Art. 30 (Freiheit des Warenverkehrs) sind ebenfalls evident. Dieses, wenngleich nicht unüberwindbare Hindernis auf dem Wege eines österreichischen EG-Beitritts wurde aber kürzlich gelöst: die österreichische Bundesregierung nahm am 6. November 1990 den am 12. September 1990 abgeschlossenen und bereits erwähnten "Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland" ³⁴ zum Anlaß, in einer "Mitteilung an die vier Signatarstaaten des Staatsvertrages" auf die Verpflichtung des Art. 11 Österreichischer Staatsvertrag 1955 hinzuweisen, ³⁵ gemäß welcher Österreich die volle Geltung von Abkommen oder Regelungen anerkennen muß, die von den Alliierten und Assoziierten Mächten bezüglich Deutschlands zur Wiederherstellung des Friedens herbeigeführt werden. In dieser Mitteilung verweist die österreichische Bundesregierung im weiteren auf die seit dem Staatsvertrag eingetretenen "grundlegenden Veränderungen in Europa" und bringt ihre Auffassung zum Ausdruck, daß die genannten Bestimmungen, vor allem jene der "Verhinderung der deutschen Wiederaufrüstung" als obsolet zu betrachten und daher hinfällig geworden sind. Mit Ausnahme der weiterhin geltenden völkerrechtlichen Verpflichtung, keine atomaren, biologischen oder chemischen Waffen herzustellen, bringt Österreich in dieser "Mitteilung" die Rechtsmeinung zum Ausdruck, daß die Art. 12-16

³⁴ *Fischer*, Rechtliche Aspekte (oben Anm. 15)16.

³⁵ Abgedruckt in: Österreichische außenpolitische Dokumentation, Texte und Dokumente, Dezember 1990, 28.

sowie 22 Zif. 13 obsolet, daher nicht mehr wirksam sind.^{35a}

Die Antworten der Signatarstaaten kamen schnell: mit einem Aide-Mémoire gleichen Datums verwies die Sowjetregierung ebenfalls auf die geänderte Lage in Europa und erklärte, daß "sie keine Einwände gegen die Auslegung der oben erwähnten Artikel des Staatsvertrages als obsolet hat" ³⁶.

Prompte Antworten kamen auch von der US-Regierung am 9. November 1990 ³⁷, der französischen am 13. November 1990³⁸, und der britische Permanent Under-Secretary of State stellte sogar anlässlich der Überreichung der Mitteilung durch den österreichischen Botschafter in London am 6. November 1990 formlos fest, daß die britische Seite keine Einwendungen habe ³⁹.

Mit dem Wegfall der Geltung (Obsoleszenz) dieser Bestimmungen des österreichischen Staatsvertrages wurde somit auch ein kleiner Stein auf dem österreichischen Weg nach Brüssel aus dem Weg geräumt.

^{35a} Ibid:

³⁶ Ibid., 30.

³⁷ Ibid., 30.

³⁸ Ibid., 30.

³⁹ Ibid., 32.

III. Neutralitätsproblematische Vorschriften der EG-Verträge

Gegenüber traditionellen internationalen Organisationen, die auf dem Kooperationsprinzip beruhen, d.h. daß grundsätzlich ihre Mitglieder nicht gegen ihren Willen durch Organbeschlüsse verpflichtet werden können, basieren die EG auf dem Prinzip der Supranationalität; ⁴⁰ dieses Prinzip manifestiert sich in den Gemeinschaftsgesetzgebungsorganen Rat und Kommission, die unmittelbar bindende Beschlüsse - auch durch Mehrheit ihrer (in der Kommission sogar weisungsungebundenen) Mitglieder - gegenüber den EG-Mitgliedstaaten und auch deren Staatsangehörigen fassen können.

Diese Strukturmerkmale der EG⁴¹ würden allerdings allein noch keine Unvereinbarkeit mit der Neutralität bewirken; nur dann würden diesbezügliche Probleme auftreten, wenn materiell ein solcher Beschluß die relativ wenigen vom im übrigen heute unzulänglichen⁴² Neutralitätsrecht erfaßten Bereiche berührt. Und das sind, was den EWG-Vertrag betrifft, (nur) die Bereiche Verkehrspolitik (Art. 75 EWG-Vertrag) und Gemeinsame Handelspolitik (113 EWG-Vertrag), die für ein dauernd neutrales

⁴⁰ Im weiteren vgl. *Fischer-Köck*, Europarecht, 122 ff., 190 f. *Stadlmeier*, op. cit. 273f., im Anschluß an *Capotorti*.

⁴¹ Dazu im weiteren *Peter Fischer*, Rechtsstrukturen der Europäischen Gemeinschaft, 1 Economy. Das Fachmagazin 4/89, 67 ff.

⁴² So jüngst aus schweizerischer Sicht *Claus Urner*, Neutralitätspolitik im Wirtschaftskrieg: Grenzen der Durchsetzbarkeit am Beispiel der Schweiz, in: *Ignaz Seidl-Hohenveldern* (Hrsg.), Symposium über Außenwirtschaftliche Beziehungen europäischer neutraler Staaten in Krisensituationen, Gesellschaft für politisch-strategische Studien, Wien 1991, 108; ebenso *Zemanek*, Chaotic Status, op.cit.(Anm.7),444.

Mitglied Probleme aufwerfen könnten.

Gemäß Art. 75 Abs. 1 lit. a des EWG Vertrages ist der Rat ermächtigt, zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik mit qualifizierter Mehrheit gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzustellen. Es wäre daher denkbar, daß in einem gegebenen Fall durch eine Ratsverordnung das neutrale Mitglied gezwungen werden könnte, die Durchfuhr von Kriegsmaterial im Widerspruch zum obenerwähnten⁴³ Art. 9 des Haager Abkommens 1907 durch sein Staatsgebiet zu dulden.

Allerdings kam es in der bisherigen Praxis noch zu keinem derartigen neutralitätsrechtlich oder -politisch bedenklichen Ratsbeschluß nach Art. 75 EWG-Vertrag^{43a}. Alle bisherigen zahlreichen Beschlüsse betreffend die gemeinsame Verkehrspolitik sind darüberhinaus einstimmig ergangen,⁴⁴ sodaß die bisherige Diskussion über die neutralitätsrechtliche Relevanz dieser

⁴³ Oben Anm. 9

^{43a} Da es im übrigen der Rat jahrzehntelang unterlassen hatte, überhaupt verkehrspolitische Maßnahmen zu beschließen, erhob das Europäische Parlament 1983 die Untätigkeitsklage nach Art. 175 Abs. 1 EWG-Vertrag beim EuGH, der, was die Dienstleistungsfreiheit betrifft, auch stattgegeben wurde. Im übrigen wurde die Klage abgewiesen, bewirkte aber seither eine verstärkte diesbezügliche Initiative der Kommission auf dem Sektor der gemeinsamen Verkehrspolitik. Vgl. die Rs.13/83 Slg. 1985 S. 1513. Ausführlich dazu *Albert Frohnmeyer*, Art. 74 EWG-Vertrag, in: *Grabitz*, Kommentar September 1987, Rdnr. 72.

⁴⁴ Dazu vgl. *Albert Frohnmeyer*, Art. 75 EWG-Vertrag, in: *Grabitz*, op. cit. Rdnr. 16.

Bestimmung mehr spekulativ-akademische denn praktische Bedeutung besitzt.

Anders hingegen ist Art. 113 EWG-Vertrag zu beurteilen, gemäß welchem dem Rat in Ausübung der gemeinsamen Handelspolitik eine Entscheidungsbefugnis mit qualifizierter Mehrheit zusteht. Auf der Grundlage dieser Bestimmung wurden nicht nur die Freihandelsabkommen der EFTA-Länder einschließlich Österreichs⁴⁵ abgeschlossen, sondern diese Bestimmung ermächtigt auch den Rat, handelspolitische Schutzmaßnahmen, wie die Verhängung eines Antidumping- oder, im Falle von Subventionen, eines Ausgleichszolles gegen Drittlandswaren, zu beschließen. Von solchen in Art.113 EWG-Vertrag erwähnten handelspolitischen Schutzmaßnahmen, die im Interesse der Wirtschaft der EG getroffen werden, ist das Handelsembargo als teilweises oder völliges Handelsverbot gegenüber einem anderen Staat zu unterscheiden,⁴⁶ das primär außen- bzw. sicherheitspolitischen Zielsetzungen dient. Es sind natürlich auch handelspolitische Maßnahmen, doch überschreiten sie den Bereich der handelspolitischen Schutzmaßnahmen, da sie nicht intro- sondern extrovertiert sind und damit nicht mehr durch Art. 113 EWG-Vertrag allein begründet werden können. Als Sanktionen des Völkerrechts dienen sie dazu, andere Staaten zu einem bestimmten Verhalten zu veranlassen, wie etwa zur Beseitigung eines rechtswidrigen Zustandes.

⁴⁵ Abkommen vom 22. Juni 1972. Dazu *Fischer - Köck*, Europarecht einschließlich des Rechtes der supranationalen Gemeinschaften, Eisenstadt 1986, 254 ff.

⁴⁶ *Christoph Vedder*, Art. 113 EWG-Vertrag, in: Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, Sept. 1987, Rdnr. 51.

Mit der Ausnahme von militärischen Allianzen oder dem in der UNO verankerten System der kollektiven Sicherheit steht aber das Sanktionsrecht in erster Linie nur dem verletzten Staat zu. Zweifelhaft ist jedenfalls, ob auch einer internationalen Organisation, die nicht auf dem System der kollektiven Sicherheit beruht, unter deren Mitgliedern sich aber ein in seinen Rechten verletzter Staat befindet, ein solches Sanktionsrecht zusteht.

Ich kann daher der Auffassung von *Albert Bleckmann* in seinem Vortrag vor diesem Institut am 24. Mai 1982 "Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien nach allgemeinem Völkerrecht und nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft"⁴⁷ insofern nicht zustimmen, als er die Sanktionen der EG gegen Argentinien damit rechtfertigt, daß die Falkland-Inseln "als assoziierte Gebiete grundsätzlich zur EG gehören", die über sie damit eine beschränkte Gebietshoheit ausübt. Geht man davon aus, daß selbst die Gebietshoheit des EG-Mitgliedes Großbritannien über die Malvinas nicht ganz unbestritten ist, so gebietet der Schluß *a maiore ad minus* sicherlich eine vorsichtigeren Aussage betreffend "Gebietshoheit der EG"; wobei man sich überhaupt fragen muß, ob es so etwas gibt. Besitzen internationale Organisationen Staatsgebiet ?

Nichtsdestoweniger wurde am 16. April 1982 vom Rat die spektakuläre Verordnung 877/82⁴⁸ "Zur Aussetzung der Einfuhr aller Erzeugnisse mit Ursprung in Argentinien", die zweimal

⁴⁷ Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut. Nr. 4, 16.

⁴⁸ ABl. 1982 L. 102/1.

verlängert wurde⁴⁹, beschlossen. Großbritannien beabsichtigte, Art. 224 EWG-Vertrag als Grundlage für seine Sanktionsmaßnahmen auf innerstaatlicher Rechtsbasis heranzuziehen; der Rat erließ jedoch auf Vorschlag der Kommission die obgenannte Verordnung auf der Grundlage des Art. 113 EWG-Vertrages.

Für einen solchen Beschluß bietet Art. 113 EWG-Vertrag - isoliert betrachtet - keine ausreichende Legitimation. Embargomaßnahmen sind anderen Politikbereichen zuzuordnen als jenen des Kapitel 4 EWG-Vertrag, das sich ausschließlich mit der Handels-, aber keineswegs etwa mit der Sicherheitspolitik befaßt⁵¹. *Rill*⁵² und *Griller*⁵³ gehen aber in ihrer Behauptung zu weit, wenn sie meinen, daß für den Fall des Verstoßes gegen Neutralitätspflichten es der EG überhaupt verboten sei, solche Beschlüsse zu fassen. Sie übersehen, daß eben wegen der beschränkten Kompetenz des Art. 113 EWG-Vertrag seit 1982 ein zweistufiges Verfahren entwickelt werden mußte, nämlich jenes der Grundsatzentscheidung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), gefolgt von jenem im Rat, der dann den eigentlichen Sanktionsbeschluß in der Rechtssatzform einer Verordnung faßt. Da nunmehr durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 dieses politische Verfahren eine

⁴⁹ ABi.L 136/1,2 vom 18. Mai 1982 und ABi.L 146/1,2 vom 24. Mai 1982.

⁵¹ So auch *Vedder*, op.cit..Rdnr. 62.

⁵² *Heinz Peter Rill*, Möglichkeiten der Teilnahme Österreichs am Gemeinsamen Markt und ihre Konsequenzen für die Harmonisierung des österreichischen Wirtschaftsrechts mit dem der EG, in: *Rill-Korinek* (Hrsg.), Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. ORAC Wien 1990, 35.

⁵³ *Stefan Griller*, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte einer EG-Annäherung Österreichs, in: *Rungaldier* (Hrsg.), Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG, ORAC Wien 1990, 12.

formelle Institutionalisierung erfahren hat ⁵⁴, wird man schwer die Gültigkeit solcher Beschlüsse bestreiten können. Damit kommt es aber gewissermaßen zu einer Art "Kompetenzerweiterung" der EG im Bereiche des Art. 113 EWG-Vertrag, mit der - mangels Anfechtung eines solchen Beschlusses etwa nach Art. 173 EWG-Vertrag - die Mitgliedstaaten offensichtlich einverstanden sind, nachdem sie diesen Beschluß in der EPZ mitgetragen hatten.

Diese Entwicklung geht Hand in Hand mit dem bereits in der Präambel EWG-Vertrag enthaltenen ehrgeizigen Ziel eines "immer engeren Zusammenschlusses der Europäischen Völker" ⁵⁵, das sich zunächst in der Wirtschafts- und Währungsunion ⁵⁶, dann in der Politischen Union ⁵⁷ verwirklichen soll und auch ein Militärbündnis nicht ausschließt ⁵⁸. Das macht naturgemäß die Situation eines Neutralen nicht leichter ⁵⁹.

Die berühmten Art. 223 und Art. 224 EWG-Vertrag werden nun häufig als Allheilmittel ⁶⁰ herangezogen ⁶¹, welche Bestimmungen

⁵⁴ Dazu vgl. auch *Jörg Ukrow*, Sicherheitspolitik, Europäische Integration und Neutralität, in: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 221, 79ff.

⁵⁵ Abs. 1 Präambel EWG-Vertrag. *Aicher-Fischer-Hafner*, Europarecht, 4.

⁵⁶ Dazu jüngst *Kurt Pribil*, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Economy* 3/81, 39ff.

⁵⁷ Dazu jüngst *Hans Brunnmayr*, Die politische Union aus europäischer Sicht, *ibid.* 34ff.

⁵⁸ Dazu jüngst *Otmar Lahodynsky*, Erster Schritt zum Militärbündnis, *ibid.*, 43.

⁵⁹ Vgl. aber *Gerhard Hafner*, Europäische Union Österreich. Neutralität und Subsidiarität, *ibid.* 50 ff., der die neu vorgeschlagenen EG-Kompetenzen als entweder zu unbestimmt ansieht oder Ausnahmemöglichkeiten für die Neutralen ortet.

⁶⁰ *Heribert F. Köck*, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, Wien 1987, 17, nennt diese Bestimmungen ein "Schlupfloch".

⁶¹ Insbesondere von *Waldemar Hummer* und *Michael Schweitzer*, Österreich

nach Ansicht dieser Autoren durch neutralitätsrechtliche Maßnahmen im Einzelfall eine Exemption von den Gemeinschaftspflichten ermöglichen soll. Denn Art. 223 EWG-Vertrag gewährt in der Tat dem Mitglied freie Hand in Hinblick auf den Handel mit Kriegsmaterial zur Wahrung seiner "wesentlichen Sicherheitsinteressen". Da aber die gemeinschaftsrechtlichen Ansichten (Liste der Kommission) und allgemein-völkerrechtlichen Ansichten über den Begriffsinhalt "Kriegsmaterial" divergieren können und über diese Frage letztlich nach Art. 225 EWG-Vertrag vom EuGH entschieden wird, kann diese Bestimmung nicht als eine neutralitätsrechtliche Schutzklausel angesehen werden. Daher wird nun Art. 224 EWG-Vertrag zu Hilfe gerufen.

Nach dieser Bestimmung kann in drei Fällen von Notstandssituationen - schwerwiegende innerstaatliche Störung der öffentlichen Ordnung, Krieg und völkerrechtliche Verpflichtungen in Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit - der Mitgliedstaat individuelle Maßnahmen, die dem Gemeinschaftsrecht widersprechen, setzen. Damit, so nach Ansicht *Hummer-Schweitzer*⁶², - steht dem neutralen Mitglied die Möglichkeit zu, alle neutralitätsrechtlich gebotenen Maßnahmen zu treffen. Beschließt beispielsweise, wie im Falkland-Konflikt, der Rat eine neutralitätswidrige Sanktionsverordnung, so könnte nach dieser Auffassung der Neutrale unter Berufung auf Art. 224 abseitsstehen.

und die EWG, Wien 1987, 290 ff.

⁶² Op.cit. 291.

Das ist aber sicherlich nicht der ursprüngliche Sinn der Schutzklausel des Art. 224 EWG-Vertrag: da der Vertrag ja zunächst (nur) eine Wirtschaftsgemeinschaft begründete und keine Sicherheitsaspekte in seinen Kompetenzen ausdrücklich berücksichtigte, mußte den Gründerstaaten eine Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer eigenen sicherheitspolitischen Interessen geboten werden; sie sollten imstande sein, etwa durch Maßnahmen des Wirtschaftskrieges, ihre Interessen zu verwirklichen. An Neutrale wurde damals nicht gedacht, wie es in der Folge in der möglichen Anwendbarkeit des Art. 224 EWG-Vertrag unterstellt wird. Art. 224 EWG-Vertrag sollte ein individuelles Mehr, jedenfalls nicht ein Weniger als die Verpflichtungen aus dem Vertrage ermöglichen. Mitglieder sollten in der Ergreifung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten frei sein.

Folgerichtig versuchte daher Großbritannien 1982, wie erwähnt, den Gemeinschaftsbeschluß, nämlich das Handelsembargo, auf Art. 224 EWG-Vertrag zu stützen, was offensichtlich am Widerstand der "Eurofundamentalisten" scheiterte, die das bereits als Gemeinschaftskompetenz ansahen und daher Art. 113 EWG-Vertrag zur Anwendung brachten.

Zweifelhaft bleibt daher, ob ein "Abseitsstehen", gegenüber einem solchen Gemeinschaftsbeschluß ebenfalls auf Art. 224 EWG-Vertrag gestützt werden kann, der zumindest ursprünglich - aktives, gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten des einzelnen Mitgliedstaates, z.B. im Rahmen von UNO-Operationen vor Augen hat. Das

wird auch überwiegend bejaht⁶³; Irland hatte sich andererseits bei seinem Abseitsstehen vom Argentinien-Embargo-Verlängerungsbeschluß nicht auf Art. 224 EWG-Vertrag gestützt, sondern ganz einfach seine Nichtteilnahme erklärt, während sich Dänemark sehr wohl darauf berief, aber um seine eigenen Maßnahmen nach nationalem Recht zu decken⁶⁴. Es ist daher fraglich, ob Art. 224 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für neutrales und gleichzeitig gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten herangezogen werden kann⁶⁵.

Doch selbst wenn es richtig ist, was die bisherige Lehre zu Art. 223 und 224 EWG-Vertrag gesagt hat, so wird in einem konkreten Fall, in welchem sich das neutrale EG-Mitglied auf diese Bestimmungen beruft, bei Bedenken anderer EG-Mitglieder oder der Kommission der EuGH über diese Frage entscheiden, wie es Art. 225 ausdrücklich vorsieht. Jetzt meinen einige Autoren⁶⁶, daß dadurch, daß neutralitätsrechtlich gebotene Abweichungen von den Vertragspflichten durch Art. 223 und 224 EWG-Vertrag gedeckt sind, solche niemals einen "Mißbrauch" nach Art. 225 EWG-Vertrag

⁶³ So von *Vedder* in *Grabitz, Kommentar, op.cit.* zu Art. 113 EWG-Vertrag, Rdnr. 61; *Hummer, ibid.*, zu Art. 224, Rdnr. 6

⁶⁴ *Karl Zemanek, Austria, op. cit.* 150.

⁶⁵ Skeptisch auch jüngst *Karl Zemanek*, Österreichs Neutralität und EG, in: *Economy. Das Fachmagazin* 4/1989, 62, betreffend die Anwendung dieser Bestimmung in Hinblick auf einer in der Sache ergangenen Ratsverordnung; *ders.*, *Austria and the European Community*, 33 *GYIL* (1990), 157, der hier Art. 224 EWG-Vertrag als unsichere Rechtsgrundlage für einen Neutralen ansieht; Ebenso *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Österreichs Souveränität und die Europäische Gemeinschaft, in: *Adamovich-Kobzina* (Hrsg.), *Der Rechtsstaat in der Krise. Festschrift für Edwin Loebenstein*, Wien 1991, 163, unter Hinweis auf die neuesten Kommentare zum EWG-Vertrag, die keine Stellungnahme dazu enthalten.

⁶⁶ *Griller, op.cit.*, 17 mit weiteren Hinweisen.

darstellen können, sodaß der Gerichtshof zum gleichen Ergebnis wie der Neutrale kommen müsse. *Griller*⁶⁷ geht dabei soweit zu behaupten, daß, wenn er das nicht tut, sein Urteil rechtswidrig, daher absolut nichtig und für Österreich unbeachtlich wäre⁶⁸. Diese Meinung, die offensichtlich innerstaatliche verfassungs- und bzw. verwaltungsrechtliche Modelle vor Augen hat, ist sich des Neutralitätsrechtes und dessen Interpretationsproblematik wohl nicht ganz bewußt.

Denn hier herrscht nicht einmal darüber Klarheit,⁶⁹ ab welchem Zeitpunkt es überhaupt anwendbar ist, da ja der Kriegsbegriff selbst durch die mannigfachen Formen gewaltsamer Auseinandersetzungen völkerrechtlich bislang keine einheitliche Regelung erfahren hat. Dazu kommt, daß auch über den Inhalt des Neutralitätsrechtes, das vor fast 100 Jahren teilkodifiziert wurde, ebenfalls keine einheitliche Auffassung besteht, da seither ein autoritatives Restatement nie stattgefunden hat⁷⁰. Fragen, wie die Zulässigkeit des privaten Waffenhandels mit Konfliktparteien sind in erster Linie in der wissenschaftlichen Diskussion^{70a} ebenso kontroversiell geblieben wie die Zulässigkeit einseitiger Handelsbeschränkungen für nichtmilitärische Güter. Es gibt lediglich Rechtsstandpunkte darüber, aber keine zweifelsfreien Regelungen, die den geänderten Verhältnissen seit 1907 angepaßt wären. Schließlich muß in Betracht gezogen werden, daß ein EWG-Beitritt auch den Beitritt zu den

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid., 19.

⁶⁹ So auch *Karl Zemanek*, *The Chaotic Status*, op.cit., Festschrift Dietrich Schindler, 443ff.; *ders.*, *Austria and the EC*, op.cit. 132. (oben Anm. 7).

⁷⁰ *Zemanek*, in : *Economy* 4/1989, 62.

^{70a} Dazu eingehend *Brandstetter-Loibl*, op. cit. (oben Anm. 8), passim.

anderen beiden Gemeinschaften EGKS und EAG (EURATOM) miteinschließt, deren Verträge mangels analoger Schutzklauseln nicht einmal den Ansatz für eine neutralitätsrechtliche Lösungsmöglichkeit bieten.⁷¹ Allerdings darf nicht übersehen werden, daß im Fall des Argentinienembargos 1982 für die unter den EGKS-Vertrag fallenden Güter ein von der Verordnung getrennter "uneigentlicher Ratsbeschluß" erging, den u.U. ein Neutraler durch seine Gegenstimme verhindern hätte können.⁷² Dennoch stehen einem österreichischen EG-Beitritt *de lege lata* neutralitätsrechtliche, aber auch neutralitätspolitische Hindernisse entgegen. Diese Hindernisse sind aber nicht unüberwindbar, wie ich im letzten Teil meiner Ausführungen darlegen möchte.

IV. Welche rechtlichen Lösungsmöglichkeiten können auch in Hinblick auf die jüngsten Veränderungen in Europa als Ausweg aus dem Konflikt zwischen Neutralität und Europäischer Integration vorgeschlagen werden ?

Auszugehen ist dabei von der Funktion des Rechtes im allgemeinen und jener des Völkerrechts und seiner Institutionen im besonderen. Sie dienen primär der Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung des Friedens, was man gerade am heutigen Tage des Ablaufs des Ultimatums gegen den Friedensbrecher besonders betonen muß. So hatte auch die österreichische dauernde Neutralität von Anbeginn,

⁷¹ Zemanek, *Ibid.*, 63 ; richtig auch Griller, *op.cit.* 11.

⁷² Bleckmann, *op.cit.*4; Fischer-Köck, *Europarecht*, 131.

wie oben erwähnt, eine stabilisierende Funktion im Ost-West-Konflikt. Dessen "spill-over" von einer auf die andere Seite⁷³ konnte, wie die Tests 1956 und 1968 zeigten, erfolgreich verhindert werden. Gleiches gilt für die aktive Mitwirkung der Neutralen im KSZE-Prozeß, sodaß der positive Wertgehalt der Neutralität weit eher im Zusammenhang mit Friedenspolitik als für einen potentiellen Kriegsfall in einem sich dramatisch wandelnden Europa zu sehen ist.⁷⁴ Dieses Ziel der Friedenserhaltung ist, wie erwähnt, wenn auch ursprünglich in einem anderen Zusammenhang, bereits in Art. 225 EWG-Vertrag enthalten, sodaß hier gewissermaßen eine Brücke oder ein gemeinsamer Nenner zwischen Neutralität und EG, deren Friedensfunktion durch diese Bestimmung indirekt zum Ausdruck gebracht wird, besteht.

Die am 17. Juni 1989 dem EG-Präsidenten *Roland Dumas* überreichten österreichischen EG-Beitrittsanträge unterstreichen in der Tat diesen Aspekt⁷⁵: unter Hinweis auf die Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität ging Österreich hier davon aus, daß es auch als EG-Mitglied auf Grund der Beitrittsverträge in der Lage sein wird, seine Neutralitätspflichten zu erfüllen, und daß es weiters in der Lage sein wird, seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa

⁷³ *Karl Zemanek*, Austria's Policy of Neutrality: Constants and Variables, in: *Neuhold-Thalberg* (Hrsg.), *The European Neutrals in International Affairs*, Laxenburg Papers, Wien 1984, 194.

⁷⁴ Dazu vgl. *Heinrich Schneider*, *Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik*, Bonn 1990, 160 ff.

⁷⁵ Text in *Aicher-Fischer-Hafner*, *Europarecht*, 184

fortzusetzen.

Mit dieser Formel wurde der die rechtliche und politische Diskussion in Österreich beherrschende sogenannte "Neutralitätsvorbehalt" zum Ausdruck gebracht, wobei aber folgendes gesagt werden muß: nach völkerrechtlichem Vertragsrecht ist ein Vorbehalt im bilateralen Vertragsverfahren ausgeschlossen ⁷⁶, sodaß, worauf auch *Lang* hinweist, ⁷⁷ ein Neutralitätsvorbehalt aus diesem Grunde der EG gegenüber gar nicht gemacht werden könnte. **Materiell** ist diese Überlegung zutreffend, da im Beitrittsverfahren die EG als solche ⁷⁸, (und nicht ihre Mitgliedstaaten) auftritt. **Formell** wird aber der Beitritt mit Ausnahme zur EGKS ⁷⁹ durch den multilateralen Beitrittsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten und dem Beitrittswerber nach Art. 237 Abs. 2 bzw. 205 EAG-Vertrag vollzogen, dem die in der Regel umfangreiche Beitrittsakte, die die Bedingungen enthält, angeschlossen ist ⁸⁰.

Aber auch aus anderen Gründen erscheint es fraglich, ob anlässlich des Beitritts zu den EG Vorbehalte gemacht werden können, wie es manchen Autoren als offensichtlich selbstverständlich erscheint ⁸¹.

⁷⁶ *Fischer Köck*, Allgemeines Völkerrecht, 43 f.

⁷⁷ Vgl. *Winfried Lang*, Österreichs Europapolitik 1989, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, 326 ff.

⁷⁸ Vgl. den Beschluß des Rates über das bei den Beitrittsverhandlungen anzuwendende Verfahren vom 9. Juni 1970. Dokument 350, Europa-Archiv 1970.

⁷⁹ Hier ist ein reines Aufnahmeverfahren nach Art. 98 EGKS-Vertrag vorgesehen. Da der Rat die Aufnahmebedingungen beschließt, gibt es keinen Raum für Vorbehalte. *Fischer-Köck*, Europarecht, 197f.

⁸⁰ Vgl. etwa Beitrittsabkommen und -akte betreffend Spanien und Portugal vom 12. Juni 1985.ABl. L 302/9 und L 302/23.

⁸¹ *Stefan Griller*, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte, op.cit. (Anm.31),19.

Gleiches gilt für die interpretative Erklärung 82.

Das heute in Kraft stehende Vorbehaltsrecht der Wiener Vertragsrechtskonvention 1969 83 begreift darunter einseitige Akte, die Staaten, die an der Teilnahme an multilateralen Verträgen interessiert sind, sich aber nicht mit allen Bestimmungen identifizieren können, ermöglichen sollen, ihre normativen Vorstellungen in bestimmten Phasen des Abschlußverfahrens (Unterzeichnung, Ratifikation, Beitritt, etc.) 84 zum Ausdruck zu bringen. Es findet auch auf Gründungsurkunden internationaler Organisationen, also auch auf die EWG-Verträge, Anwendung 85. Wengleich die WVK von einem von der damaligen sozialistischen Lehre beeinflussten weitgehenden "Recht auf Vorbehalte" ausgeht 86, so nennt sie doch Fälle, in denen Vorbehalte unzulässig sind, nämlich dann, wenn sie der Vertrag verbietet oder wenn sie mit dem Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar sind 87.

Ein **ausdrückliches Vorbehaltsverbot** ist in den Gründungsverträgen zwar nicht erkennbar, doch läßt der Wortlaut des Art. 237 Zif. 2 EWG-Vertrag kaum Zweifel darüber, daß die **Aufnahmebedingungen** und die "erforderlich werdenden" An-

82 *Hummer-Schweitzer*, Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987, 304ff.

83 BGBl. 1980/40. Art. 19 ff.

84 Art. 2 Zif. 1 lit. der WVK. Abgedr. bei : *Fischer -Köck*, Allgemeines Völkerrecht, 43

85 Art. 20 Zif. 3 WVK.

86 Zur damaligen sowjetischen Vorbehaltsdoktrin, die auf dem Souveränitätsgrundsatz basierte, vgl. *Peter Fischer-Heribert F. Köck*, Das Recht der völkerrechtlichen Verträge nach der zweiten Session der Wiener Vertragsrechtskonferenz der Vereinten Nationen, in: 5 Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik (1969), 284 ff.

87 Art. 19 lit. a und c WVK.

passungen im Beitrittsabkommen bzw. der Beitrittsakte erschöpfend zu regeln sind. Letztgenannte umfassen die zwingend mit dem Beitritt verbundenen Änderungen der Gründungsverträge⁸⁸. Da ein "Neutralitätsvorbehalt" auch etwa die Unanwendbarkeit einer durch Ratsverordnung erlassene Maßnahme des Wirtschaftskrieges implizieren würde, wodurch eine Säule des Gemeinschaftsrechts, der absolute Vorrang gegenüber nationalem (Neutralitäts)recht⁸⁹ ins Wanken geriete, erscheint es denkbar, daß ein solcher Vorbehalt im Sinne Art. 19 WVK zumindest *indirekt* verboten wäre. Im übrigen würde er sicherlich Ziel und Zweck der EG-Gründungsverträge widersprechen, wenn ohne "die erforderlichen Anpassungen" durch *einseitigen Akt* in Grundprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung⁹⁰ eingegriffen werden könnte. Das Anbringen eines Neutralitätsvorbehalts, wie es immer wieder in der Diskussion vorgeschlagen wird, erscheint daher nach geltendem Vorbehaltsrecht als nicht zulässig. Gleiches gilt für die interpretative Erklärung. In den bisherigen Erweiterungen der Gemeinschaften 1973, 1981 und

⁸⁸ Vgl. auch Vedder, Art. 237 EWG-Vertrag. Grabitz-Kommentar, Rdnr. 24.

⁸⁹ Dazu allgemein vgl. Fischer-Köck, Europarecht, 186 ff.

⁹⁰ Bezeichnend dafür ist etwa die Stellungnahme der Kommission vom 31. Mai 1985 zu dem Antrag des Königreiches Spanien und der Portugiesischen Republik auf Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften, wo es in Abs. 8 heißt: "Insbesondere ist die mit den Verträgen zur Gründung der Gemeinschaften geschaffene Rechtsordnung im wesentlichen gekennzeichnet durch die unmittelbare Anwendbarkeit einiger ihrer Bestimmungen und bestimmter von den Organen der Gemeinschaften erlassener Rechtsakte, durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes gegenüber ihm etwa entgegenstehenden einzelstaatlichen Bestimmungen und durch das Bestehen von Verfahren, die geeignet sind, die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu sichern. Der Beitritt zu den Gemeinschaften schließt die Anerkennung des zwingenden Charakters dieser Vorschriften ein, deren Einhaltung unerlässlich ist, um die Wirksamkeit und Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten" (Hervorhebung von uns). Dokumente betreffend den Beitritt des Königreiches Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften.D/1.1986. Der Rat.

1986 wurde im übrigen zu keinem der beiden Instrumente gegriffen, sondern die Aufnahmebedingungen und Anpassungen wurden in den jeweiligen zum Teil sehr umfangreichen Beitrittsakten auf Grund der Verhandlungsergebnisse normativ geregelt.

Die Neutralitätsproblematik kann daher aus rechtlichen wie auch aus politischen Gründen nicht durch das einseitige völkerrechtliche Instrument des Vorbehalts gelöst werden, sondern muß Gegenstand der Verhandlungen sein und in der Beitrittsakte, die, im Gegensatz zu einem Vorbehalt oder gar einer interpretativen Erklärung, den Charakter primären Gemeinschaftsrechts besitzt ,verankert werden.

Auch wenn in der Antragsformel auf EG-Beitritt, in der, wie oben erwähnt, auf die Neutralität Österreichs bezug genommen wurde, der Kandidat "bereits Bedingungen stellt", 91 so erscheint es besser, hier die Karten gleich auf den Tisch zu legen als nur zu hoffen, später in keinen Konflikt zwischen Neutralitäts- und Gemeinschaftspflichten zu geraten. Der Golfkonflikt hat dieses Problem unerwartet deutlich gemacht.

Was nun die Anwendung der Art. 223 - 225 EWG-Vertrag betrifft, so erscheint aus den genannten Gründen ein Vorbehalt gegen die EuGH -Jurisdiktion, wie sie von *Hummer-Schweitzer* vorgeschlagen wird 92 , ebenfalls unzulässig, da auch hier an den Grundfesten der Gemeinschaftsrechtsordnung gerüttelt wird. Der von *Karl Zemanek*

⁹¹ *Heinrich Schneider*, Alleingang nach Brüssel.Österreichs EG-Politik 91ff.

⁹² *Op.cit.*, 305.

jüngst gemachte Vorschlag 93, dem EuGH abstrakt eine solide Rechtsgrundlage zur Entscheidungsfindung in Hinblick auf künftige neutralitätsrechtliche und -politische Maßnahmen Österreichs mit primärrechtlicher Verankerung zu bieten, erscheint hingegen sinnvoller, da die künftige Entscheidung vorhersehbar, weniger politisch und für den potentiellen Kriegsgegner berechenbar sein wird. Kommt es aber zur Schaffung der Politischen Union, so wird allerdings auch dieser Vorschlag hinfällig, da nach dem jüngsten Entwurf der Kommission die Schutzklauseln 223 und 224 EWG-Vertrag überhaupt aufgehoben werden 94 .

In den künftigen Verhandlungen mit der EG muß daher die österreichische Seite versuchen darzulegen, daß der Neutrale dort kein Hindernis, und nicht trotz, sondern gerade wegen seines Status als dauernd neutraler Staat ein loyales Mitglied der Gemeinschaft sein wird. Die Entscheidung darüber wird in den künftigen Verhandlungen fallen, wobei die EG , deren Entwicklung aber heute noch keineswegs mit Bestimmtheit vorhergesehen werden kann, sich hier deklarieren muß. Sie ist eine der Variablen in diesem Prozeß 95 .

Die rechtlichen Grundlagen zur Lösung des Konflikts zwischen Neutralität und EG-Mitgliedschaft müssen daher *gemeinsam* in den in naher Zukunft beginnenden Verhandlungen erarbeitet und in der

93 Austria and the European Community, op.cit. 159.

94 Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Arbeitsunterlage. Erste Beiträge der Kommission zur Regierungskonferenz über die politische Union. 15. Mai 1991.

95 Karl Zemanek, Economy, 65; ders., Austria, 133 ff., 165.

Beitrittsakte, also keineswegs durch einseitigen Akt, verankert werden. Die derzeitigen Ansätze in den Schutzklauseln sind nicht auf Neutrale zugeschnitten und, wie gezeigt werden konnte, schlecht geeignet, die Problematik zu lösen.

Entscheidend wird aber sein, ob es im Interesse der EG liegt, Neutrale unter ihren Mitgliedern zu haben. Ist der diesbezügliche politische Wille vorhanden, so sind juristisch die potentiellen - und wahrscheinlich seltenen - zukünftigen Konfliktfälle zwischen Neutralität und EG-Mitgliedschaft lösbar, wobei dazu nicht auf den unzulänglichen Bestimmungen der EG-Gründungsverträge aufgebaut, sondern eine neue und sichere Rechtsgrundlage in dem Beitrittsabkommen bzw. der Beitrittsakte geschaffen werden sollte.