Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 40 (1960-1961)
Heft: 6

Artikel: Das europäische Integrationsproblem vom Blickpunkt der Kleinstaaten
Autor: Aschinger, Franz
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161105

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 18.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Das europäische Integrationsproblem vom Blickpunkt der Kleinstaaten

FRANZ ASCHINGER

Die starke, ja ungestüme Integrationsbewegung, von der heute ein großer Teil Westeuropas erfaßt wird, entspringt in erster Linie dem Bewußtsein der enger gewordenen *europäischen Schicksalsgemeinschaft*, der Erkenntnis der zunehmenden Schwäche Europas und der Entschlossenheit, sich in der heutigen Welt behaupten zu können. Die Macht und der Elan, durch welche die Schaffung und Durchführung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gekennzeichnet sind, lassen sich — was immer auch für andere Zwecke damit verbunden sein mögen — nur durch diese fundamentalen Triebkräfte erklären. Ihr Herzstück, die französisch-deutsche Zusammenarbeit, ruht auf dem Willen, damit Westdeutschland wieder unwiderruflich wirtschaftlich, politisch und geistig in der Ordnung des Westens zu verankern und die beiden Völker in Zukunft eng aneinander zu schmieden. Und auch die betonte Unterstützung der Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs durch die Vereinigten Staaten ist in erster Linie durch diese Motive geleitet.

Von den Anstrengungen zur Wiederaufrichtung eines starken Europa strömt eine Kraft aus, in der für unseren Kontinent und für die freie Welt eine große Hoffnung liegt. Als Angehörige der freien Welt und als Europäer können die grundsätzlichen Motive und Zielsetzungen des jetzigen Integrationsversuchs nur unsere ungeteilte Zustimmung und Unterstützung finden. Um so stärker muß uns aber die Frage beschäftigen, ob das angestrebte Ziel der Stärkung Europas mit dem eingeschlagenen Weg auch *tatsächlich erreicht* werden kann und welches allgemein die Voraussetzungen für eine solche gesamteuropäische Integration sind. Die entscheidende Frage lautet, ob die für die EWG gewählte Integrationsform allen westeuropäischen Ländern gerecht zu werden vermag und wie, sofern dies nicht der Fall ist, eine diese ergänzende Integrationsform aussehen muß, die *sämtliche freien europäischen* Länder umfassen kann. Denn nur wenn die Integration auf gesamteuropäischer Ebene erreicht werden kann, führt sie zur Stärkung Europas. Bleibt sie hingegen in einem engeren regionalen Rahmen stecken, so droht sie den noch verbleibenden Rumpf unseres Kontinents nochmals aufzuspalten und das freie Europa gesamthaft zu schwächen.

Um diese Frage beantworten zu können, müssen wir uns die Wesensmerkmale der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der darin vereinigten Länder vor Augen halten und diesen die Besonderheiten, die speziellen Bedürfnisse und Lebensformen der außerhalb der EWG stehenden westeuropäischen Länder gegenüberstellen. Die Hauptmerkmale der EWG als Integrationsform lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Im Gegensatz zu den traditionellen, kooperativen Gebilden internationaler Zusammenarbeit stellt sie einen Zusammenschluß *supranationaler* Art dar, was sowohl in der Übergabe einer großen Anzahl bisher der *nationalen Souveränität unterstehender Kompetenzen* an die Gemeinschaft als auch in der Schaffung übernationaler Behörden zum Ausdruck kommt. Die Mitgliedstaaten müssen nicht nur auf ihre Zuständigkeit über die Außenhandelspolitik, die Agrarpolitik und wesentliche Aspekte der Verkehrspolitik verzichten; sie haben sich auch auf gemeinsame Wettbewerbsregeln, auf die mindestens teilweise Harmonisierung ihrer indirekten Steuern und ihrer Sozialordnungen, auf eine enge Koordinierung der allgemeinen Wirtschafts- und Konjunkturpolitik und auf eine Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, soweit dies zur Durchführung des Römervertrages notwendig ist, zu verpflichten.

2. Der übernationale Charakter der EWG wird noch durch die starke Stellung der EWG-Kommission als supranationaler Behörde akzentuiert. Innerhalb der zweistöckigen, teils internationalen, teils supranationalen Exekutive hat der Ministerrat, in welchem die einzelnen Mitgliedregierungen vertreten sind, zwar die politischen Entscheidungen vorzunehmen und als Rechtssetzungsorgan zu fungieren. Seine Stellung ist aber dadurch bedeutend eingeschränkt, daß er in fast allen bedeutenderen Fällen nur auf Vorschlag der supranationalen Instanz Beschluß fassen und ihre Vorschläge nur einstimmig abändern kann. Die Position der Kommission ist in dieser Beziehung bedeutend stärker als diejenige der Regierungen im nationalen Rahmen. Dazu kommt noch, daß die Kommission auch mit einer großen Fülle von eigenen Befugnissen zur Durchführung des Vertrages ausgestattet ist und daß sie in ihrer Tätigkeit durch keinerlei Beschlüsse der parlamentarischen Versammlung eingeschränkt wird, es sei denn durch die Möglichkeit eines Mißtrauensvotums. Der Ministerrat ist dem Parlament überhaupt nicht verantwortlich. Die Exekutive und die supranationale Bürokratie erhalten dadurch eine unvergleichlich größere Unabhängigkeit als dies im nationalen Bereich der Fall ist.

3. Einen besonderen Aspekt erhält die supranationale Integrationsform der EWG noch dadurch, daß sie mit einer sukzessiven Ablösung des Einstimmigkeitsprinzips durch die Regel von *Mehrheitsentscheiden* verbunden wird. Die Stellung der Kommission gegenüber dem Ministerrat wird sich dadurch später

noch mehr verstärken. Umgekehrt geraten die drei der EWG angehörenden *Kleinstaaten* in Gefahr, bei Mehrheitsbeschlüssen in *Minderheit* zu gelangen. Denn während die Großstaaten Frankreich, Deutschland und Italien je vier Stimmen ausüben können, kommt Holland und Belgien nur je zwei Stimmen und Luxemburg eine Stimme zu. In allen Regelfällen, wo der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission entscheidet, ist das Quorum mit 12 Stimmen so angelegt, daß es von den drei Großstaaten allein erreicht werden kann. Der dominierende Einfluß der Großstaaten in der EWG kommt schon heute unter der Einstimmigkeitsregel bei wichtigen politischen Entscheidungen zum Ausdruck. Faktisch haben dabei Frankreich und Deutschland oder — wie die Blockierung der Europapolitik zeigt — Frankreich allein das maßgebliche Wort.

4. Das führt uns zu einer weiteren Besonderheit des Römervertrags: zu seiner in erster Linie auf die *enge Verbindung zwischen Frankreich und Deutschland gerichteten Zielsetzung*. Nur die Konzentrierung auf diese Blickrichtung läßt es erklären, warum eine auf die sechs Montanunionländer beschränkte Integration in Kauf genommen und warum die Frage nach der Teilnahme der übrigen europäischen Länder hintangestellt wurde. Entsprechend dieser Orientierung trägt der Inhalt des Römervertrages auch den Stempel des besonders gelagerten politischen Verhältnisses zwischen Frankreich und Deutschland. Rechte und Pflichten stehen hier in einem spezifischen, nur unter diesem Blickwinkel plausiblen Verhältnis. Das gilt insbesondere von den Harmonisierungsverpflichtungen auf sozialpolitischem Gebiet, von den finanziellen Verpflichtungen im Rahmen der Investitionsbank und der Hilfe an die Überseeterritorien und von verschiedenen Ausweichklauseln. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat durch diese besondere Struktur — wie ein englischer Autor sagt — den Charakter eines geschlossenen und *exklusiven Abkommens* erhalten[1]. Das erschwert einerseits den europäischen Ländern außerhalb der Sechs den Beitritt und erklärt anderseits auch, warum Frankreich als das von dem spezifischen Gleichgewicht profitierende Land die Befürchtung hegt, eine Erweiterung der Mitgliederzahl oder eine Ergänzung der EWG durch eine weitere Assoziation könnte die besondere Struktur des Gemeinsamen Marktes wieder gefährden.

5. Das Gebilde der EWG läßt sich aber nur voll erfassen, wenn man seine politische Zielsetzung miteinbezieht. Diese kommt schon in der Präambel zum Ausdruck, in der die Vertragspartner ihre Entschlossenheit bekunden, «mit dem Abkommen die Fundamente zu einer immer engeren Vereinigung der Völker Europas zu legen». Auch die Baumeister des Römervertrages haben den politischen Geist der EWG immer wieder unterstrichen. «Das am weitesten ausgreifende Leitbild», so erklärte beispielsweise Prof. Hallstein, «ist das eines (europäischen) Bundesstaates. Nicht die Überlegung fachmännischer Zweckmäßigkeiten, sondern der politische Entschluß bildet die Grundlage (der EWG), in dessen Dienst sich die technischen Überlegungen stellen müs-

sen.» Und selbst General de Gaulle sprach in seiner letzten außenpolitischen Rede erstmals die Vision aus, daß es vielleicht später einmal zur Errichtung eines imposanten Bundesstaates kommen werde.

Die Idee der EWG war in einem Moment entstanden, als die direkten Versuche, Europa militärisch und politisch zu integrieren, Schiffbruch erlitten hatten. Die Wirtschaftsgemeinschaft sollte nun eine Ersatzlösung schaffen, um indirekt auf wirtschaftlichem Wege zur politischen Föderierung zu gelangen. Nur durch die politische Zielsetzung und nicht mit wirtschaftspolitischen Argumenten läßt sich ihre besondere supranationale Integrationsform erklären. Daß dabei die Wirtschaft rücksichtslos vor den Karren der Politik gespannt wurde, müssen wir heute mit der wirtschaftlichen Spaltung Europas bezahlen. Die wirtschaftliche Integration ist indessen kein unfehlbarer Schrittmacher der politischen und geistigen Integration. Soll sich die Integration auch politisch durchsetzen, so muß sich der politische Prozeß gleichzeitig mit dem wirtschaftlichen vollziehen. Davon ist bisher aber noch wenig zu spüren.

Die Mitgliedstaaten der EWG

Die Besonderheiten der Integrationsform der EWG, wie wir sie hier skizziert haben, können nur begriffen werden, wenn man sich vergegenwärtigt, daß diese in ihrer Essenz *einen Zusammenschluß von drei Großstaaten* darstellt, deren gegenseitige Befehdung Europa an den Rand des Abgrundes gebracht hat, deren bisheriges Verhältnis zueinander teils durch Mißtrauen, teils durch Schuldkomplexe beherrscht wurde, die alle drei politischen Schiffbruch erlitten haben und die in jeder Beziehung geschwächt aus dem zweiten Weltkrieg hervorgegangen sind. Die institutionell hochentwickelte, politisch ausgerichtete Wirtschaftsgemeinschaft mag den psychologischen und politischen Bedürfnissen von in ihrem Souveränitätsbewußtsein geschwächten Ländern, wie Deutschland und Italien, entsprechen, die sich mit der Hoffnung an die EWG klammern, sich damit dauernd in der Ordnung des Westens verankern zu können. Und sie kommt auch den Interessen eines Landes wie Frankreich entgegen, das in der Partnerschaft mit Deutschland innerhalb der EWG ein Instrument seiner nationalen Sicherheitspolitik sieht und das durch die Wirtschaftsgemeinschaft eine Stärkung seiner Stellung in Europa und in seinen Überseeländern erhofft. Unter den drei Großstaaten besteht innerhalb der Gemeinschaft außerdem eine wenigstens formelle Gleichberechtigung.

Weniger leicht verständlich ist demgegenüber die Mitgliedschaft der *drei Beneluxländer* bei der EWG. Daß diese drei Kleinstaaten der Wirtschaftsgemeinschaft beigetreten sind und daß von ihrer Seite sogar die Initiative zu ihrer Gründung ausging, ist in erster Linie durch ihr wiederholtes, gemein-

schaftliches Los als Durchmarschländer und durch ihr alles überschattendes Interesse an der Vermeidung eines weiteren deutsch-französischen Konflikts zuzuschreiben. Die Problematik ihrer Mitgliedschaft bei der Wirtschaftsgemeinschaft ist den beiden Ländern aber nicht verborgen und die Enttäuschungen sind ihnen in den ersten Jahren nicht erspart geblieben. Der Belgier Prof. Baudhuin spricht von einer «gewagten Wahl», die die Beneluxländer damit getroffen und von «schwer wägbaren wirtschaftlichen, politischen und militärischen Risiken», die sie damit eingegangen hätten; denn die kleinen Länder liefen Gefahr, in bezug auf den Kurs des Gemeinsamen Marktes überspielt zu werden. Resigniert schließt der belgische Autor aber: «Diese Lage ist gewiß bemühend, doch ist sie unausweichlich[2].» Die Worte waren allerdings noch in einem Zeitpunkt geschrieben worden, als seitens der Beneluxländer die feste Erwartung nach einer Ergänzung der EWG durch eine große Freihandelszone bestand; die seitherige Entwicklung hat ihre Lage wesentlich verschlechtert.

Die Lage der kleinstaatlichen Außenseiter

Es ist denn auch kein Zufall, daß sich unter denjenigen Staaten, die dem Gemeinsamen Markt ferngeblieben sind, gerade die *Großzahl der europäischen Kleinstaaten befindet.* Obschon ihre Handelsinteressen — wie besonders im Falle Österreichs und der Schweiz — oft deutlich auf der Seite der EWG liegen, hindern sie ausschlaggebende staatspolitische und allgemeine wirtschaftspolitische Gründe an einer Beteiligung am Gemeinsamen Markt. Entscheidend vom kleinstaatlichen Gesichtspunkt ist dabei, daß die EWG von den Mitgliedstaaten ein bedeutendes Maß bisheriger *nationaler Souveränitätsrechte* abverlangt. Für einen Großstaat, der sich auch in einer übernationalen Organisation dank seines politischen Gewichts einen starken Einfluß zu sichern vermag, ja dessen Einfluß — wie einzelne Beispiele zeigen — durch solche Organisationen auf Kosten der anderen sogar noch gestärkt werden kann, wird der Entschluß zum Beitritt zu einer solchen Organisation praktisch nicht so schwer wiegen. Ganz anders aber für einen Kleinstaat, der außer der nationalen Souveränität über keine Macht verfügt und für den die globale Dahingabe von Souveränitätsrechten im Gegensatz zum Großstaat einen *buchstäblichen Verlust staatlicher Selbständigkeit* bedeutet.

Diese ungleichen Verhältnisse werden in der EWG noch dadurch verstärkt, daß dort die *Großstaaten* im Ministerrat ein *dominierendes Stimmrecht* besitzen und daß durch den Übergang zum qualifizierten Mehr auch das Vetorecht der Kleinen progressiv verschwindet. Die supranationale Kommission vermag demgegenüber praktisch kein genügendes Gegengewicht zugunsten der Kleinstaaten zu bilden. Im Gegenteil hat sich in ihrem Rahmen in den letzten Jahren

— ihre Europa-Politik ist dafür ein drastisches Beispiel — der einseitige Einfluß einzelner Großstaaten zuweilen und in wichtigen Fragen noch bedeutend stärker geltend gemacht als im Ministerrat. Wo sich die Zusammenlegung von nationaler Souveränität in der Hand einer internationalen Organisation mit den Vorherrschaftstendenzen einzelner Großstaaten paart und wo sich zudem die supranationalen Behörden recht machthungrig gebärden, wie dies in der EWG der Fall ist, dort öffnen sich aber für den Kleinstaat doppelte Gefahren, die auch ein feuriger Europäer wie Salvador de Madariaga erkannt hat, wenn er schreibt: «Bereit, das Prinzip einer internationalen Ordnung zu akzeptieren, werden sie (die innerlich starken Kleinstaaten) — und zwar leider zu Recht — befürchten, diese Ordnung werde sich zu einer riesigen Maschinerie entwickeln, die dazu da ist, die Teilung der Welt unter die Großen und Starken zu regeln und zu entwickeln[3].»

Die Problematik der globalen Übergabe von Souveränitätsrechten an eine übernationale Organisation wird für die Kleinstaaten im Falle der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft noch dadurch vergrößert, daß die *Kontrolle über die Ausübung dieser Souveränitätsrechte* durch die EWG-Behörden unvergleichlich geringere Möglichkeiten bietet als in ihren überblickbaren nationalstaatlichen Ordnungen. Die autokratisch-dirigistischen Möglichkeiten, die das EWG-Statut den supranationalen Behörden bietet, schafft die Gefahr der Entstehung einer *internationalen Bürokratie*, die einer direkten Kontrolle weitgehend entzogen bleibt. Hat dieses Problem auch für alle Staaten Bedeutung, so kommt ihm für die Kleinstaaten, wo der einzelne Bürger stärker an der politischen Kontrolle der staatlichen Behörden interessiert und beteiligt ist, besonders großes Gewicht zu. Wo der Bürger und das Parlament auf nationalem Boden eifersüchtig über die Amtsführung seiner Behörden wachen, dort wird die Dahingabe dieser Souveränitätsrechte an supranationale Behörden, die dieser Kontrolle entzogen sind, kaum je Zustimmung erfahren.

Das gilt in besonderem Maße für Länder wie die *Schweiz*, in welchen das Volk selber die Souveränitätsrechte über die Finanzpolitik, die Handelspolitik, die Agrarpolitik, die Sozialpolitik, die Kartellgesetzgebung usw. ausübt und wo außerdem die staatlichen Kompetenzen in zahlreichen Bezirken zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nach föderalistischen Grundsätzen aufgeteilt sind. Müßte die Schweiz auf diesen Gebieten ihre Souveränität an eine internationale Organisation ausliefern, so würden damit die Hauptträger ihres Staatsgedankens, nämlich die direkte Demokratie und die föderalistische Ordnung, im Mark getroffen und würde ihre politische Lebensform ausgehöhlt[4]. Was für die Schweiz gilt, das trifft zu einem gewissen Grade auch für die meisten europäischen Kleinstaaten zu. Sie alle müßten mit dem Beitritt zur EWG politische Opfer auf sich nehmen, die ihre Eigenart und ihre politische Sinngebung auf die Dauer weitgehend in Frage stellen würden.

Das Problem der Kleinstaaten hat bisher im Rahmen der europäischen In-

tegrationsdiskussion unter den Großen leider wenig oder keine Beachtung gefunden. Oft wird die bestehende Kontroverse ausschließlich unter dem Nenner EWG/Großbritannien betrachtet und werden demgegenüber die vielen europäischen Kleinstaaten, die den Weg zum Gemeinsamen Markt nicht gefunden haben, als «quantité négligeable» behandelt. Tatsächlich geht es bei der Frage der Integrationsform aber um ein *Existenzproblem der Kleinstaaten* und damit auch um die grundsätzliche Frage nach der *politischen und kulturellen Bedeutung dieser Staaten für das freie Europa und die freie Welt.* Daß in der Vergangenheit von den europäischen Kleinstaaten ein unverhältnismäßig großer, ja teils entscheidender Beitrag auf die Kultur der Menschheit ausgegangen ist, kann dem Historiker und Geschichtsphilosophen ebenso wenig verborgen bleiben wie die Tatsache, daß der Kleinstaat durch die Jahrhunderte hindurch einen starken Hort der Freiheit und des Föderalismus darstellte. «Der Kleinstaat ist vorhanden, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die größtmögliche Quote der Staatsangehörigen Bürger im vollen Sinn sind..., denn der Kleinstaat hat überhaupt nichts als die wirkliche tatsächliche Freiheit, wodurch er die gewaltigen Vorteile des Großstaats, selbst dessen Macht, völlig aufwiegt[5].» Dieses berühmte Wort Jacob Burckhardts ist auch heute nicht nur für den Schweizer, sondern auch für die Angehörigen anderer europäischer Kleinstaaten lebendige Wirklichkeit. Im Kleinstaat fühlt sich der Bürger mit dem Ganzen stärker verbunden als im Großstaat und hier fühlt er sich auch mehr selbstverantwortlich. Die Freiheit in der Kleinheit hat sich in der Geschichte auch oft als ein Element der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und der Aktivität erwiesen. Das erklärt wohl auch großenteils, warum heute trotz der Enge des Lebensraumes gerade eine Reihe von Kleinstaaten hinsichtlich des Lebensstandards an der Spitze der europäischen Staaten steht.

Wir wollen damit nicht sagen, daß Freiheit, Demokratie und wirtschaftliche Tüchtigkeit ein Privileg des Kleinstaates seien, sondern nur feststellen, daß diese Güter auf kleinstaatlichem Boden besonders gut gedeihen. Und wir wollen auch keineswegs übersehen, daß es nur die Großstaaten sein können, die die Verantwortung für die Weltordnung übernehmen können. So entscheidend es für das Schicksal der freien Welt ist, daß diese Verantwortung von den westlichen Großmächten ausgeübt wird, so wichtig ist aber auch für den politischen und kulturellen Einfluß Europas und für seine politische Stärke, daß seine *Kleinstaaten ihre typische politische Lebensform aufrechterhalten* können. Ihr Aufgehen in einer supranationalen Organisation würde sie und damit auch das freie Europa gesamthaft empfindlich schwächen.

Zu diesen allgemein staatspolitischen Gesichtspunkten, die die meisten Kleinstaaten von einem Beitritt zu einer supranationalen Organisation von der Art der EWG abhalten, kommen für die drei *neutralen* Kleinstaaten noch neutralitätsrechtliche und -politische Gründe hinzu. Es ist dabei vor allem die politische Zielsetzung der Wirtschaftsgemeinschaft, die sich als mit der Neutrali-

tät unvereinbar erweist. «Ein Beitritt der Schweiz zu einer so klar politisch profilierten Organisation wie der EWG, die im übrigen regional eng begrenzt ist», so begründet der schweizerische Bundesrat seine Haltung in neutralitätspolitischer Beziehung, «müßte im Ausland als der Beginn eines Erosionsprozesses unseres Unabhängigkeits- und Neutralitätswillens betrachtet werden, auch wenn die Erfüllung der Neutralitätspflichten in Kriegszeiten formell hätte vorbehalten werden können. Eine der wichtigsten Grundlagen der Neutralität, nämlich deren Berechenbarkeit, würde beeinträchtigt und das internationale Vertrauen in deren ständigen Charakter untergraben. Überdies würde angesichts des beabsichtigten Ausbaus der EWG zur politischen Allianz oder Union die Schweiz bei einer Mitgliedschaft vor ständig neue, äußerst heikle neutralitätspolitische Probleme gestellt[6].» Die gleichen Motive stellen auch für Schweden und Österreich einen hinreichenden Grund dar, von einem Beitritt zum Gemeinsamen Markt Abstand zu nehmen. Dazu kommt noch, daß mindestens für die Schweiz, die sich schon seit Jahrhunderten der «immerwährenden» Neutralität verschrieben hat, dieser außenpolitische Staatsgrundsatz keinen Artikel darstellt, der bereits in Antizipierung einer noch durchaus ungeklärten wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der EWG aufgegeben werden könnte.

Weniger eindeutig als in politischer Beziehung sind die Interessen der Kleinstaaten hinsichtlich der EWG in *handelspolitischer Beziehung* gelagert. Immerhin ergeben sich auch hier gewisse gemeinsame Positionen. Sind die Kleinstaaten angesichts ihrer engen Binnenmärkte an einer Ausdehnung des zollfreien Marktes in besonderem Maße interessiert, so widerstrebt es ihnen anderseits, dieses Ziel auf dem Wege einer Zollunion auf Kosten ihrer außenhandelspolitischen Freiheit zu erreichen. Für die meisten Kleinstaaten, für welche ein niedriger Zoll wegen ihrer großen Rohstoffimport-Bedürfnisse und ihrer starken und universellen Exportorientiertheit eine wettbewerbspolitische Notwendigkeit bedeutet, müßte der Wegfall ihres bisherigen Zollvorsprungs und die Übernahme des hohen EWG-Tarifs außerdem eine Schädigung in ihrer Konkurrenzstellung zur Folge haben. Entscheidend für den Nichtbeitritt zur EWG sind aber für alle Kleinstaaten die politischen und nicht die handelspolitischen Gründe.

Folgerungen für die Integrationspolitik

Was sind nun die Folgerungen, die aus diesen Feststellungen gezogen werden müssen? Zunächst sicher die Erkenntnis, daß sich *nicht ganz Europa auf Grund der supranationalen Integrationsform der EWG integrieren läßt.* Soll den außenstehenden europäischen Kleinstaaten ebenfalls ermöglicht werden, an der Integrationsbewegung teilzunehmen — und sie haben daran so gut einen Anspruch

wie die Großstaaten — so kann dies nur in der Form der *Zusammenarbeit souveräner Staaten* in der traditionellen Form der *Kooperation* geschehen, wie sie zum Beispiel mit Erfolg auch im Rahmen der OEEC gehandhabt worden ist. Es ist das große Verdienst der Baumeister der Stockholmer Konvention, in der *Europäischen Freihandelsassoziation* (EFTA), eine Integrationsform geschaffen zu haben, die den besonderen Lebensbedürfnissen und Lebensformen der Kleinstaaten Rechnung zu tragen vermag und die auch einen Wegweiser für eine Regelung des Integrationsproblems auf gesamteuropäischer Ebene schafft.

Die *Zielsetzung der Kleinen Freihandelszone* beschränkt sich im Gegensatz zur EWG auf die rein wirtschaftliche Ebene. Sie mißachtet damit die These, wonach eine erfolgreiche Wirtschaftsintegration auch die politische Föderierung der Partner verlange. Die Erfahrungen — insbesondere mit der OEEC — haben gelehrt, daß sich auch ohne politischen Zusammenschluß durch wirtschaftliche Zusammenarbeit recht gute Resultate erzielen lassen. Entsprechend dieser Beschränkung in der Zielsetzung verzichtet die EFTA sowohl auf die globale Einforderung von Souveränitätsrechten der Partnerländer als auch auf die Schaffung übernationaler Behörden. Die Konvention verlangt weder auf dem Gebiet der Handels-, noch der Agrar- und Verkehrspolitik eine Zusammenlegung der Kompetenzen und es fehlen darin auch Harmonisierungsverpflichtungen auf anderen Gebieten. Erfordert die wirtschaftliche Zusammenarbeit in konkreten Fällen eine Einschränkung der wirtschaftspolitischen Autonomie, so soll diese *unter den Mitgliedregierungen* — wie dies in internationalen Verträgen üblich ist — *von Fall zu Fall und auf Gegenseitigkeit* vereinbart werden. Anstatt der halb übernationalen, halb internationalen Exekutive, wie sie der EWG eigen ist, hält sich die EFTA ausschließlich an die traditionelle Form eines Ministerrats, in dem die Mitgliedstaaten direkt vertreten sind und der den Regierungen die laufende und vollständige Kontrolle über die Politik der Gemeinschaft gewährleistet. Diese Regelung beruht auf dem Vertrauen in eine funktionelle Integration, das heißt auf der Ansicht, daß eine wirtschaftliche Integrierung nicht in erster Linie von supranationalen Organen, sondern von der marktwirtschaftlichen Ordnung, die nötigenfalls durch einige institutionelle Nachhilfen zu ergänzen ist, abhängt.

Im Gegensatz zur EWG, in welcher die Großstaaten vorherrschen, ist die EFTA eine *föderalistischere* Integrationsform. Das kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß jeder Mitgliedstaat im Ministerrat über das gleiche Stimmrecht verfügt und daß für alle wichtigen Entscheide die Einstimmigkeitsregel gilt. Das große England hat in der EFTA kein größeres Stimmgewicht als jeder der viel kleineren Partnerländer. Der föderalistische Geist, der hier zum Ausdruck kommt, ist nicht zuletzt eine Frucht der föderalistischen Erfahrungen, die verschiedene EFTA-Länder im nationalen Bereich (wie die Schweiz) und im internationalen Bereich (wie England im Rahmen des Commonwealth) gemacht haben.

Die auf dem Prinzip des Kooperativismus aufgebaute Integrationsform der EFTA, die die Herstellung eines größeren Marktes und die enge wirtschaftliche Zusammenarbeit unter Erhaltung der staatlichen Selbständigkeit der Mitgliedstaaten ermöglicht, entspricht jedoch nicht nur dem Bedürfnis und der Lebensform der Kleinstaaten. Im Unterschied zur EWG, die, wie ein Sprecher der Brüsseler Kommission einmal sagte, auf dem Boden eines «balkanisierten» Europas aufbaut, gründet nämlich die EFTA vor allem auf dem Boden jenes anderen, *politisch und geistig noch unversehrten Europas*, wie es in den stabilen Ordnungen der bewährten und tiefverwurzelten Demokratien Großbritanniens, der skandinavischen Länder und der Schweiz zum Ausdruck kommt. In der kooperativen, traditionellen Integrationsform der EFTA zeigt sich auch das ungebrochene Souveränitätsbewußtsein und die noch unverbrauchte Kraft dieser Länder.

Wenn aber die europäischen Verhältnisse schon so vielgestaltig sind, daß sie verschiedene Integrationsformen verlangen, so ergibt sich daraus auch die entscheidende Aufgabe, für ein *Zusammenwirken dieser Integrationsformen* zu sorgen. Läßt man diese nämlich zusammenhanglos nebeneinander bestehen, so stoßen sie sich gegenseitig ab und führen gesamteuropäisch zur Desintegration — wie dies heute eingetreten ist. Der Weg des Zusammenwirkens der verschiedenen Integrationsmethoden ist klar vorgezeichnet. Er geht dahin, die intensive supranationale Integrationsform, die auf die sechs EWG-Länder zugeschnitten ist, durch eine lockerere, auf dem Kooperationsprinzip beruhende Integrationsform zu ergänzen, der auch die Sechs als Einheit beitreten können und die alle europäischen Länder miteinander in einem einheitlichen Markt zu verbinden vermag. Die Existenz der EWG wird durch einen solchen gesamteuropäischen Zusammenschluß nicht gefährdet; denn es besteht, wie der Amerikaner John Loftus bemerkt, «keinerlei Grund, warum die Föderation der Sechs als einzige Nation innerhalb eines größeren, lockerer organisierten Europas nicht funktionieren sollte. Im Gegenteil, wenn die Vorteile des Gemeinsamen Marktes... nicht auf Kosten der anderen Länder gehen sollen, müssen die föderierten Sechs durch Koordination in ein weiteres Europa und in eine weitere Welt eingefügt werden[7]».

Die Ergänzung des Gemeinsamen Marktes durch eine gesamteuropäische Wirtschaftszusammenarbeit stand ursprünglich auch in der Zielsetzung der Gründer des Gemeinsamen Marktes. Erst die Abweichung von diesem fundamentalen Ziel hat uns in den gegenwärtigen Integrationskonflikt gestürzt. Der heutige Auftrag, die verschiedenen europäischen Integrationsformen wieder *miteinander in Einklang zu bringen*, entspricht also nur der Rückkehr zu dem ursprünglichen Ziel. Es geht dabei um die Schaffung einer *echt föderalistischen Integrationsordnung* auf gesamteuropäischer Ebene, in welcher die Autonomie der einzelnen Staaten erhalten bleibt, die Zusammenarbeit so weit wie möglich auf Freiwilligkeit abstellt und die Kleinstaaten ihre Eigenart bewahren können.

Auch in bezug auf die Integrationsordnung gilt das Wort Huizingas: «Die Existenzmöglichkeit des Kleinstaates ist ein Indiz für die Gesundheit der völkerrechtlichen Beziehungen als Ganzes[8].»

Nach einem in der Österreich-Schweizerischen Gesellschaft in Wien gehaltenen Vortrag.

[1] E. Strauß: Common Sense about the Common Market, S. 118. [2] F. Baudhuin, in: «Europa, Besinnung und Hoffnung», Aufsatz über «Die Kleinstaaten und der Gemeinsame Markt», S. 21f. [3] S. de Madariaga: Von der Angst zur Freiheit, S. 160. [4] Vgl. auch den in der Augustnummer 1960 der Schweizer Monatshefte erschienenen Aufsatz von Dr. Gerhard Winterberger über «Schweizerische Eigenart und europäische Integration» sowie den Aufsatz «Der Kleinstaat Schweiz und die europäische Integration» in den Nrn. 2138 und 2148 der Neuen Zürcher Zeitung vom 22. Juni 1960. [5] J. Burckhardt: Weltgeschichtliche Betrachtungen, S. 34f. [6] Botschaft des Bundesrates über die Beteiligung der Schweiz an der EFTA, S. 20. [7] J. Loftus: «An Inquiry into feasible forms of European integration», in: European Integration, S. 110. [8] Huizinga, Schriften zur Zeitkritik 1948, S. 323.

Das Schulbeispiel

HANS ROBERT

Der Besuch Chruschtschews in Österreich hat die verschiedenartigsten Reaktionen in der freien Welt ausgelöst. Allgemein herrschte Empörung, mit welchen Ausdrücken er über die führenden Staatsmänner des Westens sprach. Nun, man sollte diesen rüden Ton doch schon hinlänglich gewohnt sein, ohne sich viel darüber aufzuregen. Die Anschuldigungen, die er vorbrachte, haben wir schon zahllose Male gehört und beurteilen sie darnach. Daß diese Anschuldigungen auf dem Boden eines freien Landes gegen Freunde des gleichen Landes erhoben wurden, gehört eben zu den Geschmacklosigkeiten der Sowjetpolitik.

Viel weitreichender als diese Wortgefechte sind jedoch die wirtschaftlichen Verhandlungen mit Österreich, welche die Absichten der Sowjets weit mehr enthüllen und Schlüsse für die Zukunft ermöglichen. Zu diesem Zwecke ist es