Der Stand der Integrationsfrage in schweizerischer Sicht

Autor(en): **Aebi, Peter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **42 (1962-1963)**

Heft 9

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-161380

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Stand der Integrationsfrage in schweizerischer Sicht

PETER AEBI

Andauern der wirtschaftlichen Spaltung Europas

Die derzeit erkennbaren Ergebnisse der Bemühungen um die Integration Europas bieten ein recht verwirrendes Bild. Noch ist es nicht gelungen, die wirtschaftliche Spaltung der westeuropäischen Länder zu überwinden, deren Zusammenarbeit im Rahmen der OECE die weitgehende Befreiung des Waren- und Zahlungsverkehrs aus den Fesseln der Einfuhrbeschränkungen und der Devisenbewirtschaftung gebracht hatte. Vielmehr stehen sich nach wie vor EWG und EFTA gegenüber, die sich beide als lebensfähig erwiesen und den Abbau der Zölle, die wichtigste Maßnahme zur Schaffung der freien Märkte, rasch voranzutreiben vermochten. In der Tat finden im Handelsverkehr innerhalb der EWG seit dem 1. Juli und innerhalb der EFTA seit dem 1. November Zollsätze Anwendung, die um volle 50% unter ihrem ursprünglichen Stand liegen[1]. Entgegen den gehegten Befürchtungen hielten sich die Verzerrungen des traditionellen innereuropäischen Warenaustausches bisher in verhältnismäßig engen Grenzen. Es ist indessen eine offene Frage, ob die Zolldiskriminierung nicht lediglich vorübergehend ausgeglichen wird durch die in den Ländern der EWG herrschende Hochkonjunktur, welche auch die Einfuhren aus den Ländern der EFTA begünstigt. Man kann sich denken, daß eine Normalisierung der Wirtschaftslage in Westeuropa oder gar ein Konjunkturrückschlag den Handel zwischen EWG und EFTA weit mehr beeinträchtigen würde als den Handel innerhalb der beiden Wirtschaftsgruppen. Solche Folgen wären namentlich dann zu erwarten, wenn die Diskrimination noch verschärft werden sollte.

Die Zolldiskriminierung ist denn auch der wichtigste Anlaß dafür, daß die Mitglieder der EFTA sich weiter um den Zugang zum werdenden Gemeinsamen Markt bemühen, nachdem sie dies schon 1956/1958 durch ihre Teilnahme an den erfolglosen Besprechungen über die Schaffung einer alle Länder der OECE umfassenden Freihandelszone getan hatten. Auch die Gründung der EFTA war seinerzeit in der Erwartung erfolgt, sie würde eine multilaterale Verständigung mit der EWG erleichtern.

Ähnlich wie bei Anlaß der Unterzeichnung des Römer Vertrages die Pro-

[1] Österreich wird den Zollabbau erst auf Ende 1962 von 40 auf 50% erhöhen und Norwegen auf Ende April 1963. Portugal bleibt vorläufig bei 40% Zollabbau stehen, und für Finnland ist die Frage des weiteren Zollabbaues zurzeit ebenfalls noch offen.

motoren der EWG feierliche Erklärungen abgaben, wonach der Zusammenschluß der sechs Länder als Vorläufer einer alle Länder Westeuropas umfassenden engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu verstehen sei, wurde im Ingreß des EFTA-Vertrages die Absicht bekundet, zwischen den Ländern der OECE, einschließlich der Mitglieder der EWG, die Handelsschranken zu beseitigen und eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erleichtern. Lediglich von seiten der EFTA wurden aber in der Folge Versuche unternommen, eine Verständigung zu erzielen. Die Mitglieder der EFTA hatten sich bei Anlaß der Ministerkonferenz vom März 1960 bereit erklärt, die am 1. Juli 1960 eintretende Zollsenkung um 20% ebenfalls auf den Handelsverkehr mit den Ländern der EWG und mit allen andern Ländern anzuwenden, die im Genusse der Meistbegünstigung stehen, unter der Voraussetzung, daß Gegenrecht gehalten werde. Die EWG beantwortete dieses Angebot mit der Beschleunigung des internen Zollabbaues. Zeitweilig waren in der Bundesrepublik Deutschland Anzeichen einer Verständigungsbereitschaft zu erkennen. So hat Präsident Fritz Berg vom Bundesverband der deutschen Industrie den Vorschlag gemacht, die wirtschaftliche Integration Europas durch die Schaffung einer alle westeuropäischen Länder umfassenden Zollunion zu verwirklichen, und Alwin Münchmeyer, der Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages, schlug vor, den «Brückenschlag» durch den Beitritt der EWG zur EFTA zu vollziehen. Ferner unternahm der für Fragen der wirtschaftlichen Integration zuständige Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Professor Müller-Armack, in der gleichen Richtung einen Vorstoß, indem er eine Lösung zur Diskussion stellte, die eine Mischung zwischen Zollunion und Freihandelszone darstellte. Doch keiner dieser Vorschläge hat in den Ländern der EWG ein stärkeres Echo ausgelöst, und von seiten der Brüsseler Verwaltung wurden sie im Mai 1961 indirekt abgelehnt. Das zuständige Organ der EWG, der «Ausschuß für Fragen der Wirtschaftsassoziation», gab damals nämlich bekannt, die EWG könne keine Initiative für den «Brückenschlag» ergreifen, es müsse vielmehr an der raschen und integralen Verwirklichung des Vertrages von Rom festgehalten werden. Diese Bekanntmachung war ebenfalls als Antwort auf die verschiedenen Gesten der EFTA zu betrachten, mit denen sie die Bereitschaft zu einer Annäherung an die EWG bezeugt hatte. Sogar die als Londoner Manifest bekannte Erklärung, die am 28. Juni 1961 zum Abschluß der Tagung des Ministerrates der EFTA veröffentlicht worden ist, vermochte bei der EWG kein Zeichen des Willens zur Verständigung auszulösen. Wenn dieses Manifest erneut als Ziel der Integrationsbestrebungen die Schaffung des großen europäischen Marktes von 300 Millionen Verbrauchern unterstrich, von der Überwindung der wirtschaftlichen Spaltung sprach und bezüglich der Mittel und Wege für eine Verständigung die Bereitschaft bekundete, alle Möglichkeiten zu prüfen und die unvermeidlichen Konzessionen in Betracht zu ziehen, so äußerten die Regierungschefs der Länder der EWG in ihrer Be-

kanntmachung vom 18. Juli 1961 nur lakonisch den Wunsch, es möchten «andere europäische Staaten, die bereit sind, in allen Bereichen die gleiche Verantwortung und die gleichen Verpflichtungen zu übernehmen, den europäischen Gemeinschaften beitreten».

Ebenso führte der Versuch, die wachsende Diskrimination auf dem Gebiet der Zölle zu mildern und auf diese Weise die Aufrechterhaltung des traditionellen innereuropäischen Handels zu sichern, zu keinem befriedigenden Ergebnis. Die in dieser Absicht eingeleiteten Arbeiten des von der atlantischen Wirtschaftskonferenz vom Januar 1960 gebildeten «Komitee der 21», in dem neben den Ländern der OECE auch die Vereinigten Staaten, Kanada und die Kommission der EWG vertreten waren, blieben im Wust der Statistiken über die vorwiegend zwischen den Ländern Europas ausgetauschten sogenannten «europäischen Waren» stecken. Auch die von seiten der EWG zeitweilig als vorläufige Lösung der Zollfrage in den Vordergrund gerückte «pragmatische Lösung», die in weitgehenden Zollkonzessionen zwischen der EWG und ihren Handelspartnern bestehen und die im Verlaufe der im September 1960 eingeleiteten Verhandlungen im GATT verwirklicht werden sollte, erwies sich als nicht genügend wirksam.

Neuer Versuch zur Verständigung mit der EWG

Der Umstand, daß die Versuche der EFTA, mit der EWG zu einer multilateralen Verständigung zu gelangen, erfolglos blieben und eine «pragmatische Lösung» auf dem Gebiet der Zölle keinen durchschlagenden Erfolg verspricht sowie vor allem Überlegungen der hohen Politik waren die Gründe, weshalb Großbritannien Ende Juli 1961 durch Premierminister MacMillan das Gesuch um Aufnahme von Verhandlungen mit der EWG über den Beitritt ankündigen ließ. Die Verhandlungen wurden am 9. August 1961 durch die Überreichung des schriftlichen britischen Gesuches eingeleitet, führten aber noch zu keinen abschließenden Ergebnissen. Insbesondere ist es den Verhandlungspartnern bisher nicht gelungen, sich über die beiden wichtigen Vorbehalte Großbritanniens zu verständigen: Sicherung der Existenz der Landwirtschaft und Aufrechterhaltung der Bindungen mit dem Commonwealth.

Da die Organe der EWG während der nächsten Monate und Jahre zweifellos durch Verhandlungen mit Drittländern über den Beitritt oder eine Assoziation sehr stark belastet sein werden, läßt sich vorläufig in keiner Weise übersehen, wie dem dritten britischen Vorbehalt Rechnung getragen werden könnte, wonach nämlich die EFTA so lange aufrecht bleiben sollte, bis deren Partner mit der EWG befriedigende Vereinbarungen getroffen haben, die es ihnen erlauben, sich vom gleichen Zeitpunkt an am umfassenden europäischen Markt zu beteiligen.

Dem britischen Schritt von Ende Juli 1961 hat sich am gleichen Tag Irland angeschlossen, und am 10. August meldete Dänemark seinen Wunsch an, der EWG beizutreten. Spanien schlug am 9. Februar 1962 vor, Verhandlungen über seine künftigen Beziehungen mit der EWG aufzunehmen, und am 28. Mai folgte ein analoger Vorschlag Portugals. Norwegen gab am 2. Mai die Absicht bekannt, der EWG beizutreten, was erst nach der vorherigen Änderung der norwegischen Staatsverfassung möglich war. Mit Dänemark und Norwegen hat die EWG kürzlich die Verhandlungen eingeleitet.

Die Assoziation der Neutralen

Schon Mitte Dezember 1961 hatten die drei Neutralen Österreich, Schweden und die Schweiz in einem an den Präsidenten des Ministerrates der EWG gerichteten Schreiben die Aufnahme von Verhandlungen über eine Assoziation gemäß Art. 238 des Vertrages von Rom vorgeschlagen. Es verstrichen mehr als fünf Monate, bis die EWG auf die Anfragen der Neutralen eine Antwort erteilte, und zwar in der Form der Einladung zu einer «Anhörung», an der sie Gelgenheit erhalten sollten, ihre Auffassung über die von ihnen angestrebtee Assoziation darzulegen. Für Österreich und Schweden fand die «Anhörung» am 28. Juli 1962 statt, für die Schweiz am 24. September. Trotz der historisch und innenpolitisch bedingten Unterschiede in ihrer Haltung gegenüber dem Integrationsproblem haben doch die drei Länder wiederholt untereinander Fühlung genommen, um das weitere Vorgehen zu koordinieren und eine gewisse Verständigung darüber herbeizuführen, wie im Falle einer Assoziation mit der EWG den besonderen Erfordernissen ihrer Neutralitätspolitik Rechnung getragen werden könnte. So haben sie sich über drei Vorbehalte geeinigt, welche im Hinblick auf ihre Neutralität in den allfälligen Assoziationsabkommen berücksichtigt werden müßten.

Der erste Vorbehalt betrifft die Handelspolitik mit Ländern außerhalb der EWG. Es gehört zu einer wirksamen Neutralitätspolitik, daß es den drei Ländern nach erfolgter Assoziation weiterhin möglich bleibt, selbständig und auf Grund eigener Beschlüsse ihre Handelspolitik mit Drittstaaten zu gestalten und mit ihnen Handels- und Zollabkommen zu vereinbaren. Dies soll die Rücksichtnahme auf die künftige gemeinsame Handelspolitik der EWG nicht ausschließen und ebenfalls die weitgehende Harmonisierung der nationalen Zolltarife mit dem gemeinsamen Zolltarif der EWG nicht hindern.

Der zweite Vorbehalt betrifft die Aufrechterhaltung einer genügenden Versorgung der drei Neutralen mit lebenswichtigen Gütern in Kriegszeiten.

Der dritte Vorbehalt schließlich betrifft die Notwendigkeit, insbesondere bei Kriegsgefahr oder im Falle eines Krieges von im Assoziationsabkommen über-

nommenen Verpflichtungen abzuweichen und als ultima ratio den Vertrag zu kündigen.

Der übrige Inhalt der Erklärungen der Neutralen umschreibt in großen Zügen, wie sie sich die Assoziation mit der EWG vorstellen.

Richtlinien für einen Assoziationsvertrag der Schweiz

Am ausführlichsten ist die schweizerische Erklärung gehalten. Sie unterstreicht die enge wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit den Ländern Europas, aus denen 80% ihrer Einfuhr stammen und die 60% ihrer Ausfuhr aufnehmen. Der Wunsch, die für das wirtschaftliche Schicksal des Landes wichtigen außenwirtschaftlichen Beziehungen mit allen europäischen Staaten ungestört weiterzuführen, ist der Grund für den Versuch, mit der EWG eine Verständigung zu suchen. Dies allerdings in der Annahme, daß dabei die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz und ihre innerstaatliche Struktur, nämlich der Föderalismus und die in der direkten Demokratie verankerten Rechte des Souveräns gewahrt bleiben.

In der schweizerischen Erklärung werden sodann die wichtigsten Fragen aufgezählt, die Gegenstand eines Assoziationsabkommens bilden könnten.

Als Preis für die Beseitigung der Zolldiskrimination durch die EWG würde die Schweiz eine weitgehende Anpassung ihrer Zölle an diejenigen des gemeinsamen Außentarifs vornehmen. Dies hätte durch den kündbaren Assoziationsvertrag zu geschehen, also nicht etwa durch die auch nur teilweise Übernahme des gemeinsamen Zolltarifs der EWG. Dabei könnte es sich nicht um eine durchgehende Harmonisierung des schweizerischen Zolltarifs handeln, da dies die faktische Eingliederung unseres Landes in eine Zollunion bedeuten würde. Die Schweiz muß sich vielmehr im Interesse ihrer Neutralität und Eigenstaatlichkeit vorbehalten, über die Sätze derjenigen Zollpositionen, die für ihren Handel mit außerhalb der EWG stehenden Ländern von Bedeutung sind, zu verhandeln und sie im Einvernehmen mit diesen Ländern festzusetzen, um auf diese Weise die handels- und zollpolitische Autonomie gegenüber Drittstaaten zu bewahren. Es handelt sich dabei um den ersten der oben erwähnten drei gemeinsamen Vorbehalte der Neutralen.

Neben der weitgehenden Harmonisierung der schweizerischen Zölle wären bezüglich der Liberalisierung des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs ähnliche Verpflichtungen denkbar, wie sie der Vertrag von Rom vorsieht. Ferner ist die Schweiz bereit, Hand zu bieten zu einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Transportwesens sowie in Fragen der Konjunktur- und Währungspolitik und zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes der Zahlungsbilanzen. Ebenso wird in der schweizerischen Erklärung die Bereitschaft bekundet, im Assoziationsabkommen Bestimmungen vorzusehen, um zu verhin-

dern, daß der freie Verkehr durch private Vereinbarungen oder Monopole gehemmt und der Wettbewerb durch Subventionen und andere staatliche Beihilfen oder durch Dumping verfälscht wird.

Demgegenüber könnte die Schweiz im Hinblick auf die Gefahr der Überfremdung die unbegrenzte Freiheit der Niederlassung ausländischer Firmen und der Einwanderung von Arbeitskräften nicht zugestehen. Auch der Landwirtschaft müßten mit Rücksicht auf die klimatisch und topographisch weniger günstigen Produktionsbedingungen in der Schweiz gewisse Abweichungen von den Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG zugestanden werden.

Schließlich wird in der Erklärung gesagt, der Bundesrat sei gewillt, auch andere Fragen zum Gegenstand von Verhandlungen zu machen, welche die EWG im Zusammenhang mit der Assoziation aufzugreifen wünsche, so die Beteiligung am Sozialfonds und an der Investitionsbank. In bezug auf den Entwicklungsfonds wird zum vornherein ein angemessener Beitrag der Schweiz in Aussicht gestellt.

Die Auseinandersetzung mit der EWG

Wie sich die EWG zu diesem schweizerischen Programm für ein Assoziationsabkommen einstellt, wird sich erst im Verlaufe der Verhandlungen zeigen, die aller Voraussicht nach sehr zeitraubend sein dürften und für deren Einleitung noch kein Termin festgelegt wurde. Aus Äußerungen führender Persönlichkeiten in den Ländern der EWG und von Angehörigen der Brüsseler Administration läßt sich indessen bereits heute erkennen, daß die Meinungen hart aufeinander stoßen werden. Schon in bezug auf den allgemeinen Inhalt und den Charakter eines Assoziationsabkommens herrschen im Kreise der EWG Auffassungen, die weit von dem abweichen, was man sich in der Schweiz darunter vorstellt. In einem Memorandum der von Hallstein präsidierten Kommission der EWG vom 26. Februar 1959 wurde zwar noch dargelegt, daß im Gegensatz zur Mitgliedschaft gemäß Art. 237, welche «die automatische Annahme» der Bestimmungen der Römer Vertrages voraussetze, die Assoziation gemäß Art. 238 eine Einigung «über Sonderklauseln erleichtert, die den Gegebenheiten des betreffenden Landes und seinen bereits bestehenden Beziehungen zur Gemeinschaft genau angepaßt sind» und «die dem assoziierten Land seine volle Unabhängigkeit in politischer Hinsicht» belassen. Seit damals haben sich aber im Kreise der EWG die Meinungen über die Assoziation gewandelt, von der gesagt wird, sie müsse alle Wesensmerkmale einer Wirtschaftsunion im Sinne der EWG aufweisen. Den Neutralen wurde im vergangenen Jahr etwa vorgehalten, sie möchten die «Rosinen aus dem Kuchen picken», indem sie versuchten, wirtschaftliche Vorteile zu ergattern, ohne bereit zu sein, sie durch Gegenleistungen auf politischem Gebiet abzugelten.

Auch ist etwa die Befürchtung geäußert worden, die Assoziierung der Neutralen könnte die EWG «verwässern» und sie an der Verwirklichung der politischen Ziele behindern. Obwohl Rey, das für die auswärtigen Beziehungen der EWG zuständige Mitglied der Kommission der EWG, bei Anlaß der in Basel am 8. und 9. November von der «Association pour l'étude des problèmes de l'Europe» veranstalteten Aussprache über die Assoziation der Neutralen seine Stellungnahme zu dieser Frage als persönliche Meinungsäußerung bezeichnete, dürfte sie doch einen Hinweis bilden auf die Haltung, welche die EWG bei Anlaß der Verhandlungen einnehmen wird. Rey hob in seinen Ausführungen die größten Schwierigkeiten der Assoziation der Neutralen hervor. Die erste bestehe darin, daß die EWG eine Gemeinschaft bilde, in der im Verlaufe der Zeit immer mehr Gebiete zum Gegenstand der gemeinsamen Politik würden. Für eine derartige Gemeinschaft bilde die Zusammenarbeit mit den Neutralen, die in verschiedenen Bereichen, wie zum Beispiel im Handel mit Drittstaaten, ihre selbständige Politik beibehalten wollen, ein schwer zu lösendes Problem. Eine weitere große Schwierigkeit ergebe sich aus dem Begehren der Neutralen, in ihren Assoziationsverträgen eine Kündigungsklausel zu vereinbaren, welche ihnen nicht nur im Kriegsfall, sondern auch in Friedenszeiten den Rücktritt vom Vertrag ermöglichen sollte. Dies erwecke den Eindruck, die Neutralen seien noch nicht völlig entschlossen zu einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit der EWG, die einen irreversiblen Charakter habe. Die Assoziation müsse etwas ebenso Endgültiges sein wie die EWG selber, dazu stehe aber die Möglichkeit einer Kündigung in Friedenszeiten in krassem Widerspruch.

Außer den zu erwartenden grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über Wesen und Inhalt der Assoziationsverträge werden vermutlich aber auch bei den Auseinandersetzungen über die verschiedenen Fragen, die Gegenstand einer Verständigung bilden sollen, die Auffassungen in mancher Hinsicht voneinander abweichen. Dies soll nachstehend anhand einiger Beispiele verdeutlicht werden, wie sie in den Verhandlungen der Schweiz zur Diskussion stehen dürften.

Neben der militärischen bildet die wirtschaftliche Landesverteidigung ein unentbehrliches Mittel zur Wahrung der Unabhängigkeit unseres Landes. Soll die schweizerische Kriegswirtschaft ihre Aufgabe, die Versorgung von Volk und Armee mit lebenswichtigen Gütern in Kriegszeiten sicherzustellen, erfüllen, so müssen bereits in Friedenszeiten die nötigen Vorkehren getroffen werden. Dies gilt namentlich für die Bildung und den Unterhalt von Lagern für wichtige Lebens- und Futtermittel, Sämereien, Düngemittel, Antibiotika, flüssige Brenn- und Treibstoffe und Mineralöle und für Rohstoffe aller Art, die ja gerade für den Fall gestörter Zufuhren benötigt werden. Das gleiche gilt aber ebenfalls für die Aufrechterhaltung der einheimischen Produktion lebenswichtiger Güter. Die zuständigen Behörden sind der Auffassung, daß gefähr-

deten Produktionszweigen die benötigte Hilfe geboten werden könnte durch die Erleichterung der Lagerhaltung, die Sicherung eines minimalen Absatzes durch langfristige Abnahmeverpflichtungen privater oder öffentlicher Verbraucher oder — als letzten Notbehelf — durch die Ausrichtung von Subventionen. Nun verstoßen aber alle derartigen Maßnahmen gegen die im Römer Vertrag und im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl verankerten Prinzipien des Gemeinsamen Marktes. So verbieten Art. 85 ff. des Römer Vertrages die Behinderung des grenzüberschreitenden Verkehrs durch Kartellabreden, und Art. 92/94 untersagen die staatlichen Beihilfen, dies, um die freie Konkurrenz sicherzustellen und um allen Produzenten im Gemeinsamen Markt die gleichen Konkurrenzbedingungen zu gewährleisten. Art. 4 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl verbietet eine Diskriminierung zwischen Erzeugern, Käufern oder Verbrauchern sowie Praktiken, die den Käufer an der freien Wahl seiner Lieferanten hindern, und staatliche Subventionen oder Beihilfen. Damit die Schweiz also die wirtschaftliche Kriegsvorsorge in Friedenszeiten weiterhin fortsetzen kann, müßte im Assoziationsvertrag eine entsprechende Klausel vereinbart werden.

Ein ebenso augenfälliges Beispiel bildet das in Art. 48/51 des Römer Vertrages verankerte Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Ein maßgebender Kommentar des Römer Vertrages äußert sich wie folgt zur Bedeutung dieses Prinzips: «Im Gegensatz zur Freiheit des Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs ist der ‚freie Personenverkehr' oder die Freizügigkeit geeignet, an die Grundlagen eines Staatswesens zu rühren, da es bei vollständiger Gewährung dieser Freiheit nicht mehr möglich ist, zu verhindern, daß sich der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung eines bestimmten Gebietes unbegrenzt erhöht.» Die Überfremdung der Schweiz ist heute schon unverkennbar; sie müßte erst recht zur drohenden Gefahr werden, wenn die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte und die Niederlassung ausländischer Firmen von jeder Kontrolle und Beschränkung befreit würde. Dies würde aber außerdem die Rechte der Kantone in Fragen des Arbeitsmarktes und der Fremdenpolizei beeinträchtigen. So wird denn die Schweiz die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Niederlassungsfreiheit im Assoziationsvertrag nicht ohne einschränkende Vorbehalte zugestehen können.

Die sozialpolitischen Bestimmungen des Römer Vertrages und die darauf gestützt bisher erlassenen Verordnungen weichen zum Teil stark von der schweizerischen Ordnung ab. Die Sozialpolitik der EWG bezweckt die Verhinderung des sozialen Dumpings, weshalb sie die Tendenz verfolgt, die einschlägigen Vorschriften in den Mitgliedländern anzugleichen, einerseits mit dem Ziel, die Lebensverhältnisse der Arbeitnehmer zu verbessern, anderseits in der Absicht, im ganzen Gebiet der EWG die gleichen Konkurrenzbedingungen zu schaffen. Es ist damit zu rechnen, daß die Tendenz der EWG, die Sozialpolitik in den verschiedenen Ländern zu harmonisieren, sich auch den

Assoziierten gegenüber geltend machen wird. Dies könnte unter anderm die in der Schweiz bisher geltende Freiheit der Arbeitsverträge gefährden und zu vermehrten Interventionen der Behörden führen.

Über die Probleme, die sich bei einer Annäherung an die EWG für die schweizerische Assekuranz ergeben, haben in der Sondernummer der «Schweizerischen Versicherungs-Zeitschrift» vom Oktober 1962 Fachleute von Rang einläßlich Stellung genommen. Bezüglich der zu erwartenden Folgen für die private Lebensversicherung äußert Professor Dr. H. Wyß die Auffassung, die EWG werde auch die in den verschiedenen Ländern bestehenden Einrichtungen für soziale Sicherheit vereinheitlichen. Dies könnte zu einer Gefährdung bewährter schweizerischer Sozialwerke führen, so daß zu befürchten sei, die Nachteile könnten die Vorteile überwiegen. Professor Dr. M. Großmann gelangt in seinen Untersuchungen zum Schluß, die in der EWG herrschende Tendenz zur Rechtsangleichung lasse erwarten, daß die Schweiz sich als assoziiertes Land dieser Tendenz nur schwer entziehen könnte. Eine Harmonisierung der Sozialversicherung müßte überdies die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden bezüglich Krankenversicherung und Familienzulagen beeinträchtigen.

Die politischen Probleme der Assoziation

Die vorstehenden Hinweise auf die Problematik einer Verständigung mit der EWG über einzelne Sachgebiete zeigt deutlich, daß eine für die Schweiz annehmbare Lösung mancherlei Abweichungen von den im Römer Vertrag verankerten Grundsätzen vorsehen müßte. Die Konzessionen, welche unser Land der EWG in einem Assoziationsvertrag zugestehen kann, werden sich also in verhältnismäßig engen Grenzen halten; jede Annäherung an die zentralistische Ordnung der EWG, wie sie in den bisher von ihr erlassenen Rechtsvorschriften über Kartelle, Sozialpolitik und Landwirtschaft zum Ausdruck gelangt, hätte Einbrüche in das föderalistische System der Schweiz zur Folge. Die in einer langen Entwicklung aus der Tradition gewachsene Aufteilung der Kompetenzen zum Erlaß von Rechtsvorschriften zwischen Gemeinde, Kanton und Bund würde tiefgreifende Änderungen erfahren, und auch die Rechte des Souveräns, des Volkes könnten beeinträchtigt werden. In der direkten Demokratie, wie sie in der Schweiz als einzigem europäischem Land besteht, werden auch in wirtschaftspolitischen Angelegenheiten die Hoheitsrechte vom Volke ausgeübt. Eine wesentliche Einschränkung der Volksrechte auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik durch einen Assoziationsvertrag könnte somit für unser Land sehr weitgehende Auswirkungen zur Folge haben. Es ist nämlich nicht zu übersehen, daß der größte Teil der politischen Entscheidungen in Bund, Kantonen und Gemeinden wirtschaftliche Angelegenheiten betrifft. Die Beschrän-

kung des Mitbestimmungsrechtes der Bürger würde auf die Dauer das politische Gewissen der Bürger und ihr Gefühl der Verantwortlichkeit für die Anliegen der Allgemeinheit schwächen, damit zugleich aber auch ein wichtiges Element des inneren Zusammenhaltes der Eidgenossenschaft.

Diese Überlegungen behalten ihre Bedeutung selbst dann, wenn es gelingen würde, den Geltungsbereich des Assoziationsvertrages so zu begrenzen, daß nicht nur die Neutralität gewährleistet ist und die eingegangenen Verpflichtungen abschließend umschrieben werden, somit das Entscheidungsrecht des Volkes hinsichtlich der späteren Übernahme neuer Verpflichtungen vorbehalten bleibt. Die in der EWG herrschende Doktrin, daß der Gemeinsame Markt nur Bestand haben könne, wenn die Produktionsbedingungen in jeder Beziehung und überall die gleichen seien, ruft der Tendenz, die Harmonisierung auf immer neue Gebiete auszudehnen. Das kürzlich veröffentlichte Memorandum der EWG-Kommission, das ein umfassendes Aktionsprogramm für die zweite Stufe der Übergangszeit (1962—1965) des Gemeinsamen Marktes enthält und das die Zollunion zu einer Wirtschaftsunion umgestalten und die Abtretung weiterer Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft bringen soll, zeigt, wie weitgespannt die Pläne der Brüsseler Administration sind. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die Verwirklichung des Römer Vertrages in Zukunft mit der gleichen Dynamik vor sich geht, die in den vergangenen vier Jahren herrschte. Eine Besonderheit der Assoziation würde nun aber voraussichtlich darin bestehen, daß die Entscheide über die künftige Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik der EWG ohne Mitwirkung der assoziierten Länder getroffen werden, gleichwohl aber für die Beziehungen zwischen ihnen und der EWG von Bedeutung sind und deshalb wohl der Assoziationsvertrag Schritt für Schritt dem künftigen Ausbau der Gemeinschaft angepaßt werden müßte. Es ist namentlich dieser Umstand, der Anlaß gab zu einer im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung» (Jahrgang 1962, Nr. 18) veröffentlichten Studie von Dr. Kurt Reichlin über die Probleme, welche eine Assoziation für die Organisation der Rechtssetzung in der direkten Demokratie mit sich brächte. Die erwähnte Studie, die einen Versuch darstellt, die zu erwartenden staatsrechtlichen Probleme aufzuzeigen, ist ein weiterer Beweis für die Notwendigkeit, die zahlreichen Fragen, die sich im Hinblick auf eine Assoziation stellen, mit Sorgfalt und Umsicht zu klären. Die Vorarbeiten für die Verhandlungen dürften deshalb ebenfalls in der Schweiz und nicht nur in den stark überlasteten Organen der EWG noch erhebliche Zeit erfordern.

Eines aber kann heute schon als sicher gelten; wenn nämlich durch den Abschluß eines Assoziationsvertrages Fragen der Struktur unseres Staates und unserer politischen Lebensform berührt werden, so müssen die politischen Überlegungen vor den rein wirtschaftlichen Erwägungen den Vorrang erhalten. Diese Einsicht wird in der Schweiz kaum auf ernsthaften Widerstand stoßen, sind doch auch die verantwortlichen Leiter der eng mit der Außenwirtschaft

verbundenen Unternehmen im staatsbürgerlichen Denken verwurzelt. Im übrigen wird das Abwägen der wirtschaftlichen Vor- und Nachteile, die eine Assoziation mit sich brächte, schwierig sein; denn die Benachteiligung auf dem Gebiet der Zölle ist nicht die einzige und, auf längere Frist betrachtet, wohl in den meisten Exportzweigen auch nicht die entscheidende Größe. Vielmehr werden außer den in Betracht fallenden Zolldifferenzen andere, die Kosten vielfach in kaum berechenbarer Weise mitbestimmende Faktoren zu beachten sein. So die Vorteile, die sich aus der bisherigen maßvollen schweizerischen Wirtschafts-, Finanz- und Fiskalpolitik ergaben, die Vorteile einer starken Währung, eines im allgemeinen guten Einvernehmens zwischen den Sozialpartnern und zwischen der Wirtschaft und den Behörden in Gemeinden, Kantonen und Bund. Die Bilanz der politischen und wirtschaftlichen Vor- und Nachteile einer Assoziation wird sich erst ziehen lassen, wenn sich im Verlaufe der Verhandlungen die Umrisse einer Verständigung abzuzeichnen beginnen.

Die Krise der Weimarer Demokratie

EIN MODELLFALL UND SEINE LEHREN

RUPERT HACKER

Es liegt in den bitteren politischen Erfahrungen unseres Jahrhunderts begründet, daß man sich heute nicht nur der Gefahren bewußt ist, welche der Demokratie von «außen» her drohen, nämlich von den totalitären und antidemokratischen Staaten, sondern daß man auch die Problematik erkannt hat, die in der demokratischen und parlamentarischen Staatsform selbst wurzelt und die unter bestimmten Voraussetzungen von «innen» heraus zu einer Krise der Demokratie führen kann. Was im vergangenen Jahrhundert nur ganz wenige politische Denker gesehen haben, ist heute allgemeines Erkenntnisgut der politischen Wissenschaft geworden: daß nämlich die Demokratie zwar die beste, aber zweifellos auch die schwierigste und gefährdetste Regierungsform ist und sie daher in Krisenzeiten in die Anarchie oder in die Diktatur einmünden kann. Solche Krisen der Demokratie hat es seit dem ersten Weltkrieg in vielen europäischen Ländern gegeben, und zum Teil gibt es sie heute noch. Erst 1958 ist die parlamentarisch-demokratische Krise Frankreichs durch de Gaulle beendet worden, und die Krise der italienischen Demokratie dauert, so kann man sagen,