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

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 47 (1967-1968)

Heft: 12

Artikel: Die EWG und die Neutralen : Positionen und ihre Wandlungen in zehnjähriger Integrationsgeschichte

Autor: Zeller, Willy

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162038

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: 07.01.2026

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

Die EWG und die Neutralen

Positionen und ihre Wandlungen in zehnjähriger Integrationsgeschichte

WILLY ZELLER

Die neutralen Länder des industrialisierten Westeuropa haben im ersten Jahrzehnt der Geschichte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bei deren Institutionen und Mitgliedstaaten eine im Zeitablauf unterschiedliche Aufmerksamkeit gefunden. Dabei haben sich die Auffassungen teilweise gewandelt. In der Frühzeit des Gemeinsamen Marktes wurden die Probleme der Neutralen vornehmlich im Zusammenhang mit der Idee einer multilateralen europäischen Wirtschaftsassoziation gesehen, die nach dem Zusammenbruch der «Maudling-Verhandlungen» über die Bildung einer großen Freihandelszone im Jahr 1958 noch fortlebte. Nachdem sich dann 1961 Großbritannien unter Premierminister Macmillan für Verhandlungen über einen Beitritt zur EWG entschlossen hatte, trat die Sonderlage der Neutralen, wie sie von diesen selbst geltend gemacht wurde, in den Vordergrund. Nach dem Zusammenbruch der Englandverhandlungen im Januar 1963 und bis zum einstweiligen Scheitern von Wilsons Beitrittsgesuch im Dezember 1967 beschritten die Neutralen verschiedene Wege. Ihre globale Problematik stieß in den Gemeinschaftskreisen nur noch auf eine fragmentarische Beachtung.

Es ist übrigens festzuhalten, daß bisher die maßgeblichsten Organe der europäischen Gemeinschaften, also der Ministerrat und die Kommission, stets darauf verzichtet haben, eine repräsentative «Philosophie» der Außenbeziehungen zu formulieren. Aus unveröffentlichten Dokumenten aus dem Jahr 1964 geht beispielsweise hervor, daß es die EWG-Kommission nicht für tunlich gehalten hatte, die Assoziationsgesuche Österreichs, Schwedens und der Schweiz vom Dezember 1961 nach zum voraus bestimmten theoretischen Kriterien zu beurteilen. Die Einzelfälle sollten nach ihren besonderen Meriten geprüft werden. In dem Bericht, den die fusionierte Kommission der drei europäischen Gemeinschaften Ende September 1967 über die Beitrittsanträge Großbritanniens und der anderen Kandidaten an den Ministerrat richtete, nahm immerhin die Auffassung Gestalt an, daß die Erweiterung der Gemeinschaften im hochindustrialisierten Teil Westeuropas

sich der Vergrößerung der Zahl der Vollmitglieder in erster Linie bedienen sollte. Die politischen Probleme der Neutralen wurden aber nicht übersehen. Die Frage nach der Vereinbarkeit zwischen Vollmitgliedschaft und Neutralität blieb jedoch unbeantwortet.

Frühe Formulierungsversuche zur Assoziationspolitik

Zur Zeit der Gründung der EWG hatte diese Frage übrigens kaum Bedeutung gehabt. Damals lebte die Vorstellung, daß die Neutralen in einer multilateralen Assoziation Platz finden würden. Diese Idee war auch bei den Sechs durchaus verbreitet, schon bevor diese den Vertrag von Rom unterzeichneten und damit einen Akt vollzogen, der zwischen ihnen weit engere Bindungen schuf, als sie von der Mehrzahl der anderen OEEC-Mitglieder in Betracht gezogen wurden. Wie der frühere Leiter der schweizerischen Vertretung bei der OEEC in Paris, Minister Gérard Bauer, in einem Bericht für das X. Rundtischgespräch über die Probleme Europas vom 8. und 9. November 1962 in Basel in Erinnerung rief, hielten schon 1956 die Unterhändler für den Vertrag von Rom fest, daß den europäischen Drittländern nicht nur der vollberechtigte Beitritt zum Gemeinsamen Markt offenstehen würde, sondern daß auch auf dem Verhandlungswege bestimmt werden könnte, in welcher Form Länder, die den Anschluß an die geplante Zollunion der EWG als unmöglich betrachteten, mit dieser eine enge Assoziierung einzugehen vermöchten[1]. Die Ministerkonferenz der Sechs von Venedig bestätigte am 30. Mai 1956 diese Haltung, und am 19. Juli 1956 bekräftigte der Ministerrat der OEEC einstimmig die Möglichkeit einer engen Assoziierung zwischen der geplanten Zollunion und den Mitgliedländern der OEEC, die nicht daran teilnehmen könnten.

Die in dieser Erklärung enthaltene Überzeugung, daß sich die europäischen Integrationsprobleme nicht in der Gründung der EWG erschöpften, bildete in den Jahren 1958 bis 1960 in der EWG noch die Grundlage aktiver Erörterungen. Die EWG-Kommission führte in ihrem ersten Gesamtbericht vom 17. September 1958 zur Frage der Assoziation aus, es handle sich dabei «um den Abschluß eines Vertrages zwischen einer bereits ins Leben getretenen und organisierten Gemeinschaft einerseits und ihren elf OEEC-Partnern anderseits, die sich mit ihr zur Erreichung gewisser Ziele zu assoziieren wünschen. Dies wurde auch in Artikel 238 des Vertrages ausdrücklich vorgesehen»[2]. Sie unterstrich dabei allerdings deutlich die sich stellenden zolltarifpolitischen, landwirtschaftlichen, überseeischen und institutionellen Probleme. Indessen beauftragte der Ministerrat die Kommission mit einer eingehenden Prüfung der Lösungsmöglichkeiten für das Assoziationsproblem auf Grund einer Entschließung, in der er seinem Bestreben Ausdruck

gab, «die Bemühungen zur Schaffung einer multilateralen Assoziation zwischen der EWG und den übrigen OEEC-Ländern fortzusetzen»[3]. Daraus entstand unter dem Datum vom 26. Februar 1959 ein erstes Memorandum der Kommission an den Rat. Die Exekutive erklärte darin, die EWG könne es nicht zulassen, «daß sie in einer größeren Gesamtheit aufgeht, in der sie um die Früchte der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Integration gebracht würde»[4]. Dennoch hielt die Kommission fest, es müßte eine multilaterale, liberal ausgerichtete Lösung gesucht werden, die freilich «evolutionär» und «praktisch» sein müsse.

Damit brachte die Kommission, wie noch näher zu erläutern sein wird, zum Ausdruck, daß sie an die Zweckmäßigkeit einer raschen und gewissermaßen unbesehenen Ausdehnung der im Innern der Gemeindschaft in Gang gesetzten Handelsliberalisierung auf den Gesamtrahmen der OEEC nicht glaubte. Aber der Ministerrat war von dieser Schlußfolgerung nicht voll befriedigt. Er bekräftigte denn auch in einer neuen Entschließung vom 16. März 1959 seinen Willen, «schon jetzt die Solidarität zwischen den OEEC-Ländern zu stärken und so die Grundlagen für eine engere (multilaterale) Assoziation vorzubereiten»[5]. Er setzte zu diesem Zweck einen besonderen Ausschuß von Regierungs- und Kommissionsvertretern ein, den das für die Außenbeziehungen zuständige Kommissionsmitglied präsidierte und der daher als «Rey-Komitee» bekannt wurde.

Dieses Komitee ließ sich am 22. September 1959 von der Kommission ein neues Memorandum vorlegen. Hier bediente sich die Exekutive weiterhin des Begriffs der europäischen Wirtschaftsassoziation, unterstrich aber die Notwendigkeit, diese als Element einer «progressiven» Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt zu gestalten. Den Beziehungen zur außereuropäischen Welt sei dabei angemessen Rechnung zu tragen. Darin klang an, daß die Kommission ein europäisches Handelspräferenzsystem ablehnte, weil dieses nach ihrer Auffassung einer willkürlichen Diskriminierung namentlich Nordamerikas gleichkäme — oder, wie später gelegentlich zum Ausdruck gebracht wurde, einer Präferenzierung auch europäischer neutraler Staaten auf Kosten überseeischer NATO-Verbündeter! Die Kommission regte jedoch eine Reihe praktischer Maßnahmen an, etwa den stufenweisen Abbau der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen gegenüber der Außenwelt, die Ausdehnung der nächsten inneren Zollabbaustufe auf die GATT-Partner, soweit die damaligen nationalen Zölle der Mitgliedstaaten die Sätze des Gemeinschaftstarifs übertrafen, ferner die Teilnahme an der in Vorbereitung begriffenen «Dillon-Runde» im GATT, eine Initiative für die Fortsetzung der weltweiten Zoll-Liberalisierung durch eine anschließende GATT-Verhandlung und die Führung einer großzügigen Zollkontingentspolitik. Die Behandlung der unmittelbar europäischen Probleme fand in einem Prozedurvorschlag ihre Konklusion: Es sollte ein euro-

päischer «Kontaktausschuß» zwischen der EWG und den anderen westeuropäischen Ländern oder Ländergruppen geschaffen werden, der die Handelsströme zu überprüfen und Vorschläge zu ihrer Intensivierung zu machen hätte.

Zur Gründung dieses Kontaktausschusses ist es nie gekommen. Indessen verabschiedete der EWG-Ministerrat am 12. Mai 1960 anläßlich seiner ersten Beschlüsse über die Beschleunigung des Zollabbaus im Innern des Gemeinsamen Marktes eine Absichtserklärung, in der er seine Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den interessierten Drittstaaten und insbesondere den EFTA-Mitgliedern zum Ausdruck brachte und seinen Willen bekundete, eine liberale, die Erhaltung und Steigerung des Warenverkehrs fördernde, aber an die GATT-Grundsätze gebundene Zoll- und Handelspolitik zu führen. Diese Fragen sollten auch im Rahmen der in Umwandlung zur OECD begriffenen OEEC behandelt werden. In diesem Zusammenhang wurde 1960 ein Versuch zur Förderung der europäischen Handelsliberalisierung auf Meistbegünstigungsbasis mit der Aufstellung «europäischer Warenlisten» durch das GATT-Sekretariat unternommen. In diese Listen sollten Güter einbezogen werden, die hauptsächlich zwischen westeuropäischen Ländern ausgetauscht werden und die in der Dillon-Runde besondere Berücksichtigung finden sollten. Diese Operation war wenig ertragreich, obschon die EWG ihr im ganzen positiv gegenüberstand. Der geringe Erfolg hing damit zusammen, daß inzwischen die Beitritts- und Assoziationsgesuche der einzelnen EFTA-Länder an die EWG von 1961/62 in Gang gekommen waren, weshalb verschiedene EFTA-Länder nicht an dem entsprechenden Teil der GATT-Verhandlungen teilnahmen.

Es konnte jedoch in diesen Bemühungen auch ein Ausdruck dafür gesehen werden, daß die EWG nicht daran interessiert war, einer multilateralen europäischen Assoziation einen präferenziellen Charakter zu geben. Die Vorstellung, daß der Assoziationsbegriff — im multilateralen wie im bilateralen Sinn — notwendigerweise ein handelspolitisches Präferenzsystem beinhalte, bestand 1961/62 insbesondere bei den neutralen Ländern in nahezu axiomatischer Form. Tatsächlich läßt sich aber nicht nachweisen, daß dieser Begriffsinhalt der Assoziation auch von der EWG repräsentativ vertreten wurde. In ihrem ersten Memorandum vom Februar 1959 hatte es die Kommission wohl als erwünschtes Ziel einer europäischen Wirtschaftsassoziation bezeichnet, die innereuropäischen Handelsschranken «soweit wie möglich» zu beseitigen, doch hielt sie es nicht für gegeben, die folgenden Fragen unmittelbar positiv zu beantworten: «Ist es möglich, das Endziel und den Endtermin dieses Beginnens heute schon zu bestimmen? Ist es möglich, zu versichern, daß man bis zur völligen Beseitigung aller mengenmäßigen Beschränkungen und Zölle gelangen wird? Ist es möglich, eine Frist zu setzen, in der dieses Ziel erreicht werden kann[6]?»

Symptomatisch war auch, daß man in der EWG spätestens Anfang 1959 den in der OEEC bevorzugten Begriff des «freien europäischen Marktes» durch denjenigen der «multilateralen Assoziation» ersetzte, und in den frühen sechziger Jahren hatte das Argument, daß ein zollfreier gesamteuropäischer Markt ohne politischen Unterbau wegen der Diskriminierung der nordamerikanischen Partner unzulässig sei, auch in den freihändlerisch gesinnten Kreisen in der EWG weitgehend Fuß gefaßt.

Assoziationsvorstellungen in der Phase 1961—63

Um so mehr trat die These in den Vordergrund, daß unter Artikel 238 des EWG-Vertrags eine Assoziation mit fast beliebig vielen und verschiedenartigen Inhalten vorstellbar sei. Assoziationsverträge könnten, wie ein beliebtes Schlagwort lautete, alles zwischen 1 % und 99 % einer Vollmitgliedschaft umfassen, wenn sie nur den im Vertrag niedergeschriebenen Grundsätzen von «gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren» gehorchten. Schon in ihrem ersten Memorandum vom Februar 1959 hatte die Kommission auf die große Elastizität des Assoziationsbegriffs hingewiesen: «Einerseits läßt sie (die Assoziierung) sowohl die multilaterale als auch die bilaterale Assoziation zu, anderseits gestattet sie alle Lösungen — solche, die dem Vertrag von Rom nur einige wenige Bestimmungen entlehnen, und solche, die einer vollständigen Übernahme der Vertragsbestimmungen fast gleichkommen.» Zudem belasse sie den assoziierten Ländern ihre «volle Unabhängigkeit in politischer Hinsicht»[7].

Als sich die Kommission 1962 auf Grund der Anträge der drei Neutralen mit der Assoziationsfrage zu beschäftigen hatte, bezog sie sowohl die präferenzielle als auch die nichtpräferenzielle Form in ihre Erörterungen ein. Freilich konzentrierte sich in jener Phase, die mit dem britischen Verhandlungsgesuch vom August 1961 begann und mit dem Zusammenbruch der Englandverhandlungen im Januar 1963 endete, die Diskussion auf die präferenzielle Assoziation, wie sie von den Neutralen angestrebt wurde. Dabei bildete sich eine These heraus, die, wohl nicht zuletzt dank ihrer Simplizität, bald weite Verbreitung erfahren sollte: Die (präferenzielle) Assoziation sei in Europa im Sinn einer Übergangsphase politisch beitrittswilligen, aber wirtschaftlich wegen ihres Entwicklungsrückstandes noch nicht beitrittsfähigen Ländern vorzubehalten (Griechenland, Türkei), dagegen wirtschaftlich beitrittsfähigen, aber politisch nicht beitrittswilligen Ländern zu verweigern. Die Neutralen schienen damit im wesentlichen vor die Alternative gestellt, entweder die Vollmitgliedschaft zu wählen oder sich mit bloßen «klassischen» Handelsverträgen zu begnügen.

Öffentliche Aufmerksamkeit erlangte diese These vor allem durch ein Dokument, das dem Europäischen Parlament in seiner Plenarsession vom Januar 1962 von seinem Politischen Ausschuß vorgelegt wurde. Dessen Berichterstatter, der damalige SPD-Abgeordnete Birkelbach, vertrat mit sehr weitgehender Zustimmung der Versammlung die Auffassung, der Maßstab für alle Fragen einer Verbindung mit der Gemeinschaft müsse ohne Zweifel der Beitritt bleiben. Wo dieser aus wirtschaftlichen Gründen noch nicht möglich sei, wäre die Assoziationsform namentlich im Rahmen einer Zollunion zu wählen, weil diese den Vorteil hätte, assoziierte Länder allmählich an den Gemeinsamen Markt heranzuführen und so ihren späteren Beitritt vorzubereiten. Wo jedoch, wie im Fall der Neutralen, nur wirtschaftliche Gründe einen Assoziationswillen bestimmten, während die politische Integrationsbereitschaft fehle, sei Vorsicht am Platz. Einen Anspruch auf Assoziierung gebe es hier auf keinen Fall, und allfällige konkrete wirtschaftliche Schädigungen aus der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes wären vorzugsweise durch nichtpräferenzielle Handelsverträge zu reparieren. «Denn es ist nicht einzusehen, daß allein der Wunsch nach einer Aufrechterhaltung und einer Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen eine derart umfassende Bevorzugung gegenüber allen übrigen Handelspartnern rechtfertigen sollte, wie sie durch eine Zollunion oder eine Freihandelszone gegeben ist[8].»

Politische Mahnungen bekamen die Neutralen sodann im Mai 1962 vom damaligen belgischen Außenminister Spaak zu hören, der vor der Beratenden Versammlung des Europarates in Straßburg zu verstehen gab, daß diese Länder, die anfänglich nicht an den Erfolg des Gemeinsamen Marktes geglaubt hätten, nun an dessen Türe klopften, nur um wirtschaftliche Sorgen loszuwerden und ohne angemessene politische Bereitschaft namentlich zum Souveränitätsverzicht. Auch in den Niederlanden — einem weiteren ehemals neutralen Land — war die Skepsis groß. Außenminister Luns sagte bei einer späteren Gelegenheit, nämlich im Juni 1964 vor der Europäischen Bewegung seines Landes, es sei gegenüber der Assoziationsform Zurückhaltung zu empfehlen. Diese sei, besondere Fälle vorbehalten, für Länder wie die unterentwickelten NATO-Partner, die früheren afrikanischen Kolonien von EWG-Ländern oder afrikanische Länder mit vergleichbarer Struktur zu reservieren. Kurz zuvor hatte sich die italienische Regierung in einem an den EWG-Ministerrat gerichteten Memorandum noch eindeutiger ausgesprochen und gesagt, wo eine Assoziation eines europäischen Landes nicht als Vorstufe der Vollmitgliedschaft konzipiert sei, sollte sie nicht zugelassen werden. Es müßte dann der Handelsvertrag als einzige gültige Alternative zur Mitgliedschaft betrachtet werden.

Zwar hat der italienische Versuch zur Formulierung einer «Beitritts- und Assoziationsdoktrin» der EWG bei deren anderen Mitgliedern bisher nie

Früchte getragen. Die Denkschrift aus Rom enthielt jedoch ein Argument, das schon 1962 recht populär gewesen war. Danach wäre eine Assoziation hochentwickelter europäischer Länder für die EWG auf jeden Fall von Nachteil. Sie würde den Assoziierten die gleichen wirtschaftlichen Vorteile wie den Mitgliedern verschaffen, ohne ihnen die entsprechenden Verpflichtungen und Lasten aufzuerlegen. Man war dieser «Rosinentheorie» schon im Birkelbach-Bericht und in der Debatte darüber begegnet. «Niemand kann erwarten», so hieß es in diesem Bericht, «daß die Mitgliedstaaten, die die Vorteile der Gemeinschaft mit einer Reihe von Beschränkungen ihrer nationalen Handlungsfreiheit und mit der Verpflichtung zu einer aktiven Mitwirkung bei der Gestaltung einer gemeinsamen Politik auf wichtigen Gebieten erkauft haben, ohne weiteres bereit sind, dritten Ländern, die ihrerseits nicht diese Beschränkungen und Verpflichtungen auf sich nehmen wollen, die Vorteile des Gemeinsamen Marktes ohne jegliche Gegenleistung einzuräumen[9].» Und Birkelbach folgerte, das Eingehen einer Assoziation bedeute nicht, «daß ein Staat die Möglichkeit erhält, sich die Rosinen aus dem Kuchen zu picken[10]».

Es hat in diesem Zusammenhang einigen Reiz, festzustellen, daß im gleichen Dokument neben der «Rosinentheorie» auch die «Satellisierungstheorie» Eingang gefunden hatte. Sie wurde aus dem folgenden Passus sichtbar: «Die äußerst enge Form der Assoziierung, die auf der Grundlage einer Zollunion errichtet werden könnte, würde wahrscheinlich für die betreffenden Länder zur Folge haben, daß sie auf vielerlei Gebieten durch die Beschlüsse der Gemeinschaft gebunden würden, ohne ihrerseits ein Mitspracherecht in den Institutionen der Gemeinschaft zu haben[11].»

Veranlaßte sowohl die «Rosinentheorie» als auch die «Satellisierungstheorie» zu Skepsis gegenüber den Assoziationswünschen der Neutralen, so wurde diese Skepsis doch vielfach von Fall zu Fall differenziert. Das hatte vor allem in der öffentlichen Diskussion politische Hintergründe, wie aus verschiedenen Voten in der Debatte des Europäischen Parlaments über den Birkelbach-Bericht hervorging. In ihrer Essenz läßt sich die damalige Differenzierung, die oftmals von vereinfachten Vorstellungen ausging, etwa wie folgt zusammenfassen: Österreich hat die Neutralität als Bedingung seiner Unabhängigkeit akzeptieren müssen und verdient volle Rücksicht seitens der EWG. Schwedens Neutralität ist zu tolerieren, weil sie für die Stabilität in Nordeuropa und für die Erhaltung der relativen Unabhängigkeit Finnlands von politischem Nutzen ist und in einem gesamteuropäischen Interesse liegt. Die schweizerische Neutralität findet in Europa keine politische Rechtfertigung und kann keinen Anspruch auf präferenzielle Assoziation begründen.

Es mag hier beigefügt werden, daß die Bereitschaft des EWG-Ministerrats, auf das von Wien 1963 weiterverfolgte Verhandlungsgesuch Österreichs

einzugehen, nur unter der Bedingung einstimmig ausgesprochen werden konnte, daß Österreich als absoluter, also einmaliger Sonderfall zu betrachten sei und ein allfälliger Vertragsabschluß mit Österreich nicht als Präzedenzfall für andere Länder gelten könne.

Die Kritik an den Neutralitätsvorbehalten

Zu den Motiven der generellen Skepsis gegenüber den Assoziationswünschen der Neutralen gehörte in der Phase 1961—63 auch die Befürchtung, daß ein enges präferenzielles Verhältnis zu den Neutralen die politischen Einigungsbestrebungen behindern könnte, die 1961/62 zwischen den Sechs noch aktiv im Gang waren. Auch sollte eine Erweiterung des handelspolitischen europäischen Präferenzraumes nur dann als vertretbar gelten, wenn sie zur politischen Stärkung Europas beitragen würde.

Sodann bestand gegenüber den Neutralen der Verdacht, sie würden sich weigern, über die Handelsliberalisierung hinaus in ausreichendem Umfang eine Harmonisierung von Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik mit der EWG zu vollziehen. Die essentiell freihändlerischen Vorstellungen, die der EFTA zugrunde lagen, wichen ja tatsächlich prinzipiell und nicht nur graduell vom legislativen und institutionellen Integrationskonzept des Vertrags von Rom ab. Dieser Umstand begründete Bedenken, die übrigens von der EWG-Kommission schon im ersten Memorandum vom Februar 1959 etwa wie folgt ausgesprochen worden waren: «Die Staaten der Gemeinschaft vertraten im allgemeinen die Auffassung, daß die völlige Beseitigung der Handelsbeschränkungen nur in Verbindung mit einer gewissen Harmonisierung der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik möglich sei. Die elf anderen Mitgliedstaaten der OEEC waren dagegen im allgemeinen der Meinung, daß die Freihandelszone auch ohne eine im einzelnen festgelegte Verpflichtung zur Harmonisierung zu verwirklichen sei[12].»

In der Birkelbach-Debatte konzentrierte sich die Kritik an den Neutralen auf deren Anspruch, ein qualifiziertes Maß an handels- und wirtschaftspolitischer Autonomie zu behalten. Als dann das Europäische Parlament im März 1963 auf die Erweiterungsprobleme zurückkam, gab es in einer Resolution seiner Hoffnung Ausdruck, daß bei einer allfälligen Aufnahme von Verhandlungen mit den Neutralen diese «genügend Einblick in die Integrationsprobleme erhalten, um einzusehen, daß eine bloße Freihandelszone mit überaus großen Schwierigkeiten verbunden ist und daß auch eine Zollunion ohne bestimmte Ergänzungen durch eine Gemeinschaftspolitik in bestimmten Sektoren, namentlich auf dem Gebiet der Handelspolitik, nicht als realistisch bezeichnet werden kann[13].»

Nun hatten allerdings die drei neutralen Länder in ihren Eröffnungs-

erklärungen vor dem EWG-Ministerrat im Jahr 1962 deutlich gemacht, daß es keineswegs ihre Absicht sei, den inneren Aufbau der Gemeinschaft in irgendeiner Weise zu behindern. Auch seien sie durchaus zu weitgehenden Harmonisierungsmaßnahmen in zoll- und wirtschaftspolitischer Hinsicht bereit und gewillt, sich an den Einrichtungen zu beteiligen, in denen sich die finanzielle Solidarität der Gemeinschaftsmitglieder manifestierte (Sozialfonds, Entwicklungsfonds, Investitionsbank). Ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der — über die Handelsliberalisierung hinausgehenden — «Wirtschaftsunion» bedurfte aber nach der Auffassung maßgeblicher EWG-Kreise einer analytischen Prüfung. Diese war im Herbst 1962 bei der EWG-Kommission intern in Angriff genommen worden.

Dabei entdeckte und registrierte man, wie unveröffentlichte Dokumente zeigen, in der Harmonisierungsbereitschaft der drei Neutralen graduelle Unterschiede. In einer synoptischen Übersicht, die von Kommissionsdienststellen ausgearbeitet wurde, hielt man beispielsweise fest, daß Österreich und Schweden die Berücksichtigung besonderer wirtschaftlicher Interessen wünschten, während die Schweiz teilweise Arrangements erstrebe, die vom Gemeinschaftsrecht abwichen. Hinsichtlich der Landwirtschaft sei es die Schweiz, die eine angemessene Berücksichtigung der Sonderlage ihrer Betriebs- und Produktionsstruktur wünsche. Sie mache auch hinsichtlich des Arbeitsmarktes und des Niederlassungsrechts ihre spezielle Situation geltend und sei in bezug auf die Wettbewerbspolitik nur zur Gewährleistung angemessener eigener Maßnahmen bereit, die Störungen des Handels durch Kartell-, Monopol-, Subventions-, Dumpingpraktiken und so weiter verunmöglichten. Auch wurden aus der schweizerischen Erklärung die Grundsatzvorbehalte hinsichtlich der besonderen Staatsstruktur (Föderalismus und direkte Demokratie) und aus der schwedischen die Hinweise auf die Wünschbarkeit der Erhaltung der nordischen Zusammenarbeit gebührend verzeichnet.

In die Untersuchungen der EWG-Kommission wurden damals auch die drei prinzipiellen Neutralitätsvorbehalte einbezogen, auf die sich die drei Länder vorgängig gemeinsam festgelegt hatten. Sie betrafen die Erhaltung der handelspolitischen Autonomie («treaty making power»), die schon in Friedenszeiten zu gewährleistende Sicherstellung einer ausreichenden Landesversorgung in Kriegszeiten und die Möglichkeit, die Assoziationsabkommen namentlich in Zeiten internationaler Spannungen, drohender oder ausgebrochener Kriege ganz oder teilweise zu suspendieren oder selbst zu künden.

Es erwies sich für die Neutralen als schwierig, namentlich dem Vorbehalt der «treaty making power» Anerkennung und Geltung zu verschaffen. Manchenorts wurden die drei Länder davor gewarnt, handelspolitische Souveränitätsverzichte, zu denen sich die Sechs entschlossen hätten — und zu

denen selbst Großbritanniens als Beitrittskandidat bereit sei — zu verweigern. Bei der EWG-Kommission wurde registriert, daß die Schweiz ausdrücklich auch die zollpolitische Autonomie als neutralitätswesentlich betrachte und in geringerem Umfang als Österreich und Schweden zur Anpassung ihres Zolltarifs an denjenigen der EWG bereit sei. Zum Suspensions- und Kündigungsrecht wurde geltend gemacht, daß es jedenfalls ein bedingungslos reziprokes Recht der jeweiligen beiden Assoziationspartner sein müßte. Praktisch bestand in diesem Zusammenhang die Neigung, den Neutralen die Nichtteilnahme an politisch motivierten handelspolitischen Gemeinschaftsmaßnahmen (beispielsweise Embargo) zuzugestehen. Es wurde in Brüssel jedoch darauf aufmerksam gemacht, daß der EWG-Vertrag bereits Handhaben für sicherheitspolitische und ähnliche außenpolitische Reserven enthalte, namentlich in den Artikeln 223, 224 und 225. Im übrigen galt das Suspensions- und Kündigungsrecht als problematisch, weil es grundlegende Störungen des Integrationsverhältnisses auf Grund einseitiger Ermessensentscheide der Neutralen auslösen könnte.

Zur Sicherstellung der Landesversorgung konnte man ebenfalls skeptische Kommentare hören. Es wurde als fraglich bezeichnet, daß bei einer dauerhaften wirtschaftlichen Verflechtung, wie sie aus einem engen Assoziationsverhältnis resultieren würde, eine Isolierung kriegswirtschaftlich wichtiger Produktionen überhaupt realisierbar wäre.

Ein generelles Bedenken gegen das Zugeständnis von Harmonisierungsmängeln an die Neutralen ergab sich sodann aus der Erwägung, daß das bei Vertragsabschluß erreichte Harmonisierungsmaß im Lauf der Vertragsanwendung relativ sinken könnte, und zwar schon infolge der institutionellen Schwierigkeiten, die sich einem fortschreitenden Ausbau der Harmonisierung nach Maßgabe der wirtschaftspolitischen Vereinheitlichungsfortschritte in der EWG selbst in den Weg stellen würden.

Institutionelle Probleme

Tatsächlich war 1962 in der EWG die Tendenz stark, auch von der institutionellen Problematik her gegenüber präferenziellen Assoziationsverhältnissen eine skeptische Haltung einzunehmen. Birkelbach etwa zog in seinem Bericht die institutionellen Schwierigkeiten zur Begründung der Frage herbei, ob nicht kooperativ konzipierten nichtpräferenziellen Abkommen, die gewisse Konsultationsrechte vorsehen könnten, der Vorzug zu geben wäre: «Die Assoziierung in der Form eines Abkommens für wirtschaftliche Zusammenarbeit würde keine weitgehende Bindung institutioneller Art an die Gemeinschaft erforderlich machen, und auch die politische Entscheidung für die Gemeinschaft würde gegenüber den wirtschaftlichen Erwägungen kaum

ins Gewicht fallen[14].» Besonders bedenklich erschien Birkelbach sodann die Vorstellung einer Mehrzahl paralleler Assoziationsabkommen, von denen jeweils jedes einzelne institutionelle Bindungen an die Gemeinschaft herstellen und obendrein Bestimmungen über das Verhältnis der Assoziierten untereinander erfordern würde. Namentlich wenn jedes dieser Abkommen bestimmte Einspruchsrechte gegen Gemeinschaftsentscheidungen stipulieren sollte, wie dies etwa im Fall des Griechenlandvertrags für eine kleine Zahl von Zolltarifpositionen zutrifft, so könnte dies «ungeheure Komplikationen» schaffen[15].

Dieser Erwägung lag die zutreffende Überlegung zugrunde, daß Assoziationsverhältnisse im institutionellen Sinn stets einen paritätischen Charakter haben. Dieser gehört, wie das heutige luxemburgische Mitglied des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, P. Pescatore, in einem grundlegenden Werk über die Außenbeziehungen der Gemeinschaften nachwies, neben der Teilnahme an den Gemeinschaftszielen und der institutionellen Natur des Verhältnisses zu den Hauptmerkmalen der Assoziation[16]. Mehrheitsbeschlüsse kann es in einem bilateralen Assoziationsverhältnis wesensnotwendig nicht geben, ausgenommen im Rechtsprechungs- beziehungsweise Schiedsverfahren, das man sich in der Regel nach einem Dreiecksverhältnis vorstellt: Eine Schiedsinstanz hätte sich zusammenzusetzen aus Vertretern, die in gleicher Zahl von den beiden Assoziationspartnern bezeichnet würden, und einem Vorsitzenden, der im gemeinsamen Einvernehmen oder von einer neutralen dritten Instanz ernannt würde. Sie hätte mit Mehrheit zu entscheiden, doch bliebe der paritätische Charakter der Assoziation gewahrt.

Zur institutionellen Stellung eines Assoziationspartners findet sich in einem unveröffentlichten Dokument der EWG-Kommission vom Jahr 1962 die bemerkenswerte Formulierung, ein Assoziierter bleibe souverän in dem Sinn, daß er nicht an den Gemeinschaftsinstitutionen teilnehme. Der negative Aspekt, derjenige des Ausschlusses von den Institutionen, fand also offenbar mehr Beachtung als das positive Element der Erhaltung nationaler Autonomie. Im übrigen interessierte vor allem die Frage der Funktionsfähigkeit einer Assoziation in Fällen von Uneinigkeit ihrer Organe. Die Regel des Assoziationsabkommens mit Griechenland, nach der der Assoziierte die Entscheidungen der Gemeinschaft blanko übernimmt, es liege denn einer der wenigen Fälle vor, in denen er ein praktisches Vetorecht besitzt — diese Regel konnte ja von den Neutralen nicht in Betracht gezogen werden. An den Autonomieansprüchen der Neutralen schien der Kommission aber auch die schematische Lösung scheitern zu sollen, bei der der Assoziierte sich verpflichten würde, alle Beschlüsse der EWG zu übernehmen, sofern der Assoziationsrat nicht auf Antrag des Assoziierten anders entscheide. Denn dies käme einem Vetorecht der EWG gegenüber dem Asso-

ziierten gleich. Die umgekehrte schematische Regel, wonach der Assoziierte von der Übernahme von Gemeinschaftsrecht befreit würde, sofern der Assoziationsrat nicht auf Antrag der Gemeinschaft anders entschiede, liefe dagegen auf ein Vetorecht des Assoziierten hinaus. Solche theoretische Überlegungen nährten damals die Bedenken derer, die an der Funktionsfähigkeit einer Assoziation von der angestrebten Art überhaupt zweifelten. Die These von der objektiven Unlösbarkeit der institutionellen Probleme setzte sich allerdings nicht durch, doch hielt man bei der Kommission fest, daß sich die EWG in Fällen präferenzieller Assoziationsabkommen in jedem Fall das Recht vorbehalten müßte, sich gegen Harmonisierungsmängel durch autonome Maßnahmen zu schützen.

In den Österreichverhandlungen fand dieser Gedanke eine gewisse Fortsetzung, indem sich bei der EWG die Auffassung herausbildete, daß die Harmonisierungsverpflichtungen in einem Assoziationsabkommen möglichst abschließend geregelt werden sollten. Damit würde das legislative Wirkungsfeld der Assoziationsorgane eingeschränkt, doch würden auch die Möglichkeiten der Beschlußunfähigkeit der Organe reduziert. Die institutionellen Schwierigkeiten ließen sich vermindern. Das fiel auch deshalb ins Gewicht, weil bei der Gemeinschaft immer deutlicher die Auffassung vertreten wurde, die Harmonisierungsverpflichtungen seien einseitiger Art, könnten also nur Verpflichtungen des Assoziierten gegenüber der EWG sein. Wie sich diese Regel auf zukünftiges und noch nicht greifbares Gemeinschaftsrecht anwenden lassen könnte, ließ sich bis heute nicht völlig klären.

Im besonderen unterstrich man aber bei der EWG die Schwierigkeit, sich ein Schiedsverfahren zur Schlichtung von Streitigkeiten vorzustellen, das die Autonomie der Rechtsprechung sowohl bei der Gemeinschaft als auch beim Assoziierten wahren und die Judikatur des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften als Rechtsquelle auch im Assoziationsfall intakt halten würde.

Materielle und institutionelle Neutralitätsprobleme am Beispiel der Österreichverhandlungen

Die geschilderten schematischen Assoziationsthesen blieben bei den Verhandlungen der EWG mit Österreich, die im Frühjahr 1965 begannen, nicht unbeachtet, doch wurde die Bereitschaft zu Abweichungen davon sichtbar, weil der Verhandlungsbeschluß der EWG politischer Art war und Österreich als absoluter Sonderfall betrachtet wurde. Der Terminus Assoziation wurde übrigens vermieden; Wien strebte ein besonderes Abkommen wirtschaftlicher Art an, das aber sicherlich assoziationsähnlichen Charakter in

dem hier relevanten Sinn haben würde. Die Erfahrung der Österreichverhandlungen scheint daher lehrreich. Es sind darüber, mit Ausnahme einiger wenig aussagekräftiger Pressecommuniqués, seitens der EWG kaum amtliche Veröffentlichungen erfolgt. Die hier wiedergegebenen Hinweise stützen sich auf eine dauerhafte und intensive journalistische Beobachtung der Verhandlungen.

Hinsichtlich der Zollpolitik zielten diese auf zollunionsähnliche Formen ab. Es war daraus zu folgern, daß ein Assoziierter oder in einem vergleichbaren Verhältnis stehender Partner der EWG seinen Zolltarif einseitig mit dem EWG-Tarif in Übereinstimmung zu bringen hat. Dies gilt auch für künftige Änderungen des EWG-Tarifs, obwohl der Assoziierte das Recht behalten soll, Zollabkommen mit Dritten formal autonom abzuschließen. Man verlangt aber im Prinzip die materielle Identität solcher Zollvereinbarungen mit den entsprechenden Abkommen der EWG.

Vom Assoziierten wird erwartet, daß er sich verpflichtet, den Anwendungsbereich seines Abkommens auf eine in der Zukunft zu erweiternde EWG auszudehnen, also vorbehältlich allfälliger Übergangsregelungen die Erweiterung des Vertragsgebietes hinzunehmen. Eine Befreiung von dieser Verpflichtung wäre nur durch Vertragskündigung möglich. Ferner wurde von Österreich gefordert, daß es mit späteren Assoziationspartnern der EWG jeweils seinerseits Abkommen auszuhandeln hätte, die identische Warenaustauschsysteme zum Inhalt haben müßten, um Störungen der Integrationsmechanismen zu verhindern.

Eine weitergehende handelspolitische Autonomie erhielt Österreich lediglich zur Wahrung seiner Osthandelsinteressen zugestanden. Durch das Mittel autonom zu eröffnender Zollkontingente sollte es jeweils bestimmte Osthandelsanteile an seiner Gesamteinfuhr gewährleisten können. Solche Kontingente sollten jedoch jeweils nur in mengenmäßigen und zeitlichen Limiten und unter Aufrechterhaltung einer verbleibenden EWG-Präferenz möglich sein. Offen blieb die Frage, ob sie schon präventiv oder erst korrektiv sollten gewährt werden können. Im ganzen schien die EWG nur in Anerkennung der Sonderlage Österreichs in bezug auf dessen Beziehungen zur Sowjetunion und zu Osteuropa zur Einräumung einer gewissen handelspolitischen Autonomie bereit zu sein.

Dagegen nahm sie auf dem Gebiet des Agrarhandels eine Haltung ein, die von Rücksichtnahme auf die Autonomieansprüche des Partners zu zeugen schien. Diese Haltung wurde jedoch auch von der Sorge bestimmt, die eigenen institutionellen Mechanismen der Administrierung der gemeinsamen Agrarpolitik intakt zu halten. Eine Beteiligung von Assoziierten an diesen Mechanismen ist wegen deren häufiger Kurzfristigkeit und Kompliziertheit schwer denkbar, und die Autonomie des «Nachvollzugs» durch den Assoziierten könnte einen rein akademischen Charakter erhalten. Daher wurde

Österreich vorgeschlagen, auf die volle agrarpolitische Harmonisierung zu verzichten und selektive Agrarhandelspräferenzen auszutauschen, die allerdings an eine ziemlich rigorose Preisdisziplin (Konventionspreise) des Assoziationspartners gebunden werden sollten.

In bezug auf die allgemeine Annäherung oder Angleichung des Wirtschafts- und Sozialrechts und der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde der Harmonisierungsbegriff in den Österreichverhandlungen teilweise enger gefaßt als in der EWG, indem von Österreich Harmonisierungsmaßnahmen nur dort gefordert wurden, wo sie nötig sein würden, um Verkehrsverlagerungen und Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden. Über den materiellen Harmonisierungsumfang konnten bisher im einzelnen noch keine Schlüsse gezogen werden. Die These, daß die Harmonisierung vom Assoziierten im «Einbahnverkehr» zu vollziehen sei, wurde von der EWG jedoch auch in den Österreichverhandlungen zur Geltung gebracht. Österreichs Versuche, in dieser Sachlage Blankoverpflichtungen zur Anpassung an zukünftiges Gemeinschaftsrecht zu vermeiden, erwiesen sich als nicht leicht. Bedenken erweckte insbesondere die Anregung, auch innerhalb des «überschaubaren» Integrationsbereichs Harmonisierungsverpflichtungen teilweise auf «Programmsätze» zu beschränken, die Ziele und Rahmen der Harmonisierungspolitik definieren und die Bestimmung der Mittel den Assoziationsorganen überlassen würden. Im Vordergrund der Skepsis der EWG stand hier die Befürchtung, daß man mit der Annahme von Programmsätzen für noch nicht formulierte Integrationsinhalte unerwünschte Bindungen für die eigene Gemeinschaftsrechtsetzung könnte eingehen müssen.

Harmonisierungsreserven sollten nach der Auffassung der EWG in einem Assoziationsvertrag möglichst abschließend festgelegt werden und nur unter Neutralitätsmotiven zulässig sein. Die Neutralitätsvorbehalte wären eng zu fassen. Die EWG-Kommission einigte sich mit Österreich auf eine allgemeine Neutralitätsklausel, die Österreich im Fall drohender oder ausgebrochener kriegerischer Konflikte die partielle oder totale Suspendierung seiner Abkommensverpflichtungen erlauben würde. Es könnten darüber Informations- und Konsultationsverpflichtungen vereinbart werden, doch wäre die Anrufung der Klausel eine Angelegenheit österreichischer Souveränität. Bei Anwendung der Klausel müßte die EWG ihrerseits ihre Verpflichtungen gegenüber Österreich suspendieren können. Gegenrecht verlangte sie ebenfalls für die Kündigungsmöglichkeit. Die Anrufung der allgemeinen Neutralitätsklausel sollte vor allfälligen Sondermaßnahmen zurücktreten in Fällen, in denen kriegerische oder ähnliche Konflikte in fernen Regionen der Welt auftreten würden, ohne daß Österreich oder die EWG-Staaten darin verwickelt wären. Unter einem weiteren Neutralitätsvorbehalt erhielte Österreich das Recht, politisch motivierten außenhandelspolitischen (oder allgemein außenwirtschaftspolitischen) Maßnahmen nicht zu folgen.

Die Frage des Rechts zu neutralitätspolitisch motivierten Vorkehren zur Gewährleistung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern wurde in den bisherigen Österreichverhandlungen nicht geklärt.

Soweit den Assoziationsorganen eine legislative Tätigkeit obliegen würde, könnte sie verschiedene Formen annehmen, hätte jedoch nach österreichischer Auffassung in jedem Fall die Souveränität des neutralen Partners durch das Mittel des sogenannten «autonomen Nachvollzugs» zu gewährleisten. In formaler Hinsicht wurde dieser Standpunkt von der EWG gebilligt, aber einiger Wert darauf gelegt, daß Österreich, da es in den maßgeblichen Organen durch seine Regierung vertreten wäre, diese gegebenenfalls durch das Parlament legitimieren lassen müßte. Materiell könnte sich der autonome Nachvollzug, wie erläutert wurde, häufig nur auf einseitige Harmonisierungsverpflichtungen des Partners der EWG beziehen, und Harmonisierungsmängel könnten, da die Harmonisierungsreserven bei Vertragsabschluß möglichst endgültig zu definieren wären, im wesentlichen nur auf Grund unterschiedlicher Interpretation bestehender Harmonisierungsverpflichtungen durch die beiden Partner auftreten. Dafür behielte sich die EWG das Recht zu Ausgleichsmaßnahmen vor.

Die Neutralen im Licht der jüngsten Erweiterungsversuche

Die Beobachtung der Österreichverhandlungen hat zweifellos bei den beiden anderen Neutralen des industrialisierten Westeuropa, Schweden und der Schweiz, zu einer gewissen Wandlung der integrationspolitischen Haltung beigetragen. Insbesondere hat die von der EWG vertretene Auffassung von der Einseitigkeit der Harmonisierungsverpflichtungen, zusammen mit den sichtbar gewordenen institutionellen Problemen, die Auffassung verstärkt, daß eine enge präferenzielle Assoziation den Assoziierten gegenüber der Gemeinschaft in ein Abhängigkeitsverhältnis bringen würde, das mit der Assoziationsformel gerade vermieden werden sollte. Die «Satellisierungsthese» gewann die Oberhand. Während in Schweden starke Kräfte entstanden, die einer Vollmitgliedschaft mit einem globalen Neutralitätsvorbehalt den Vorzug zu geben geneigt waren, nahm die Schweiz eine abwartende Haltung ein und behielt sich vor, sich im geeigneten Zeitpunkt über die anzustrebende Integrationsform schlüssig zu werden.

Die Tatsache, daß Österreich nach dem Abschluß seiner zweiten Verhandlungsphase im Februar 1967 nicht mehr an den Verhandlungstisch eingeladen werden konnte, weil der Ministerrat der Kommission kein neues Mandat zu erteilen vermochte, hängt nicht unmittelbar mit Neutralitätsproblemen zusammen, sondern mit der im Sommer 1967 ausgesprochenen italienischen Weigerung, weiterhin am Österreich-Dossier mitzuarbeiten,

solange Wien den Terroranschlägen in Südtirol keinen wirksameren Riegel vorschieben würde. Selbst ohne dieses mindestens temporäre italienische Veto ist es aber ungewiß, ob Österreich ans Ziel gelangen könnte, da Frankreich seit längerem aus politischen Gründen Zurückhaltung übte. Dies ist auf die sowjetischen, auf der Grundlage des Staatsvertrags von 1955 konstruierten Einwendungen gegen ein enges Abkommen Österreichs mit der EWG zurückzuführen.

Die Frage der Beziehungen zu den neutralen Ländern insgesamt hat bei der EWG seit der Phase 1961/63 kaum mehr primäres Interesse gefunden. Immerhin wurde sie im europäischen Parlament bisweilen wieder berührt. Im Bericht, den dieses anläßlich seiner jährlichen gemeinsamen Sitzung mit der Beratenden Versammlung des Europarates von 1966 erstattete, machte es unter Bezugnahme auf die politische Substanz und die politischen Ziele des Vertrags von Rom geltend, daß es nicht möglich sei, «die gewünschte Erweiterung der Gemeinschaft anders als durch grundsätzliche Annahme der in den Gründungsverträgen niedergelegten Grundsätze und Ziele vorzunehmen[17]». Dies klang für die Neutralen nicht — jedenfalls nicht unmittelbar — einladend, doch wurde immerhin festgehalten, daß ein britischer Beitritt zur EWG auch Lösungen (außerhalb des Beitritts) für andere europäische Länder möglich machen sollte, sei es mittels einer Assoziationsformel oder anderer Verfahren.

Unmittelbar auf die neutralen Länder nahm danach ein Bericht des Parlaments aus der Feder des belgischen Sozialisten Prof. Dehousse im Mai 1967 Bezug, der nach dem Hinweis, daß Kompromisse über den politischen Gehalt der EWG natürlich nicht möglich seien, Lösungsmöglichkeiten «im Rahmen gegenseitigen Verständnisses» nannte, «das auf Geduld und auf dem Willen, zum Ziel zu gelangen, beruht. Dabei könnte die Idee, ein ‚Etappenabkommen' zu verfassen — dessen erste Phase im wesentlichen wirtschaftlicher Art wäre, in dem jedoch eine fortschreitende Entwicklung der politischen Verpflichtungen vorgesehen würde —, die Grundlage für einen Gemeinschaftsstandpunkt bilden[18]». Verschaffte diese Formel keine ausreichende Klarheit über die Natur möglicher Abkommen mit neutralen Ländern, so mochte sie diesen gegenüber doch einer gewissen Auflockerung gleichkommen. Dagegen schien die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer Stellungnahme zu den neuen Beitrittsgesuchen vom 29. September 1967, in der eine gewisse Dogmatisierung ihrer Haltung gegenüber den Neutralen anklang, restriktiver eingestellt zu sein. Sie schrieb: «Die Gemeinschaft war stets der Auffassung, daß für die europäischen Demokratien, sofern sie ein ausreichendes wirtschaftliches Entwicklungsniveau erreicht haben, der Beitritt die den Zielen der Verträge am besten entsprechende Lösung ist.» Nach einem Hinweis auf «gewisse mittel- und nordeuropäische Länder», die den Abschluß von «Assoziierungs- oder Präferenz-

abkommen» mit der Gemeinschaft erwägen, und nach der Bemerkung, die Nachteile solcher Abkommen — «insbesondere im Fall hochentwickelter Länder, bei denen keine oder nur unbestimmte Aussichten auf einen späteren Beitritt bestehen» — seien bekannt, fügte die Kommission bei: «Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß die Gemeinschaft diese Art Abkommen grundsätzlich nur für solche Länder in Betracht ziehen sollte, denen der Beitritt zur Gemeinschaft auf Grund ihrer internationalen Situation verschlossen ist[19].» Damit waren vor allem Österreich und Finnland gemeint, doch wurde nach zuverlässigen Informationen der zitierte Passus bewußt unbestimmt formuliert, damit später gegebenenfalls auch Länder wie die Schweiz und Schweden darunter subsumiert werden könnten.

Im übrigen bestätigte der Kommissionsbericht den Eindruck, es bestehe in Brüssel das Bewußtsein, daß nach einer — einstweilen freilich gescheiterten — Erweiterung der EWG auf zehn Mitgliedstaaten in Europa wirtschaftliche Probleme und Interessen verbleiben würden, die eine Verantwortung der EWG gegenüber den außerhalb der Gemeinschaft bleibenden Ländern begründeten. Man dachte dabei vielleicht zuerst an die in ihrer Entwicklung zurückgebliebenen Länder des Mittelmeerraums, aber nach einer Überzeugung, die jedenfalls in den neutralen Ländern rasch Fuß faßte, auch an diese. Tatsächlich stellte die Kommission fest, daß mit den vier erneuten Beitrittsgesuchen von 1967 die Frage der wirtschaftlichen Organisation eines großen Teils Europas aufgeworfen sei und daß die Gemeinschaft schlechthin vor einer grundlegenden Option stehe, von der die Zukunft der wirtschaftlichen und auf längere Sicht auch der politischen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten abhänge. Dabei sei auch «ein befriedigender Grad wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit denjenigen westeuropäischen Ländern» aufrechtzuerhalten, «die der erweiterten Gemeinschaft nicht beitreten werden[20]».

Auf dieser Grundlage entstanden ferner, wenn auch «amtlich» bisher nicht ausgesprochen, die Anfänge einer neuen Denkrichtung, die sich von früheren doktrinären Auffassungen zu entfernen schien. Sie hat durch die Weigerung Frankreichs, auf Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien einzutreten, neue Nahrung erhalten und bewegt sich in der Richtung lockerer Integrationsformen, die sich um den Kern der EWG bilden würden, sich auch multilateraler Mittel zur pragmatischen Lösung praktischer Probleme der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen bedienen und den neutralen Ländern die Möglichkeit verschaffen könnten, unter Wahrung ihrer Besonderheiten ihr wirtschaftliches Verhältnis zur EWG schrittweise enger zu gestalten. Noch liegen die Vertreter der umfassenden institutionellen «Integrationsphilosophie» und die Promotoren des Pragmatismus freilich miteinander im Widerstreit. Noch haben die europäischen Gemeinschaften den festen Willen, die Integration nur als politisch untermauerte, von starken

autonomen Institutionen getragene Organisationsform als sinnvoll anzuerkennen. So lange aber die politische Konstellation einer Erweiterung der Gemeinschaften über ihre sechs Gründungsmitglieder hinaus im Wege steht, vermögen offenbar nur sekundäre Zusammenarbeitsformen eine Stärkung der gesamtwesteuropäischen wirtschaftlichen Solidarität herbeizuführen. Darin kann für die Neutralen eine Aussicht begründet liegen, ohne Strapazierung ihrer neutralitätspolitischen Eigenarten aktiver als bisher an dieser Solidarität teilzuhaben.

[1] G. F. Bauer, La Communauté économique européenne et les Etats neutres (Autriche, Suède et Suisse), in: Revue économique et sociale, Lausanne, 1 (1963). [2] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission: Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, 17. September 1958, Ziff. 159. [3] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Der Rat: Entschließung vom 3. Dezember 1958. [4] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission: Erstes Memorandum der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft an den Ministerrat der Gemeinschaft, 26. Februar 1959, Ziff. 9 (im folgenden als «Erstes Memorandum» bezeichnet). [5] Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Der Rat: Entschließung vom 16. März 1959. [6] Erstes Memorandum, Ziff. 65. [7] Erstes Memorandum, Ziff. 87. [8] Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr, verfaßt von W. Birkelbach, Berichterstatter, 10. Januar 1962, Ziff. 112 (im folgenden als «Birkelbach-Bericht» bezeichnet). [9] Birkelbach-Bericht, Ziff. 90. [10] Birkelbach-Bericht, Ziff. 91. [11] Birkelbach-Bericht, Ziff. 105. [12] Erstes Memorandum, Ziff. 3. [13] Europäisches Parlament: Ergänzungsbericht im Namen des Außenhandelsausschusses über die gemeinsame Handelspolitik der EWG gegenüber dritten Ländern und über die Anträge europäischer Länder auf Beitritt oder Assoziierung, verfaßt von P. A. Blaisse, Berichterstatter, 20. März 1963, Ziff. 16 der Entschließung zu diesem Bericht. [14] Birkelbach-Bericht, Ziff. 115. [15] Birkelbach-Bericht, Ziff. 118. [16] P. Pescatore: Les relations extérieures des Communautés européennes, Académie de droit international, Leiden 1961, vgl. insbesondere S. 140ff. (Pescatore war damals Direktor für politische Angelegenheiten im luxemburgischen Außenministerium). [17] Europäisches Parlament: Bericht an die Beratende Versammlung des Europarats, Berichterstatter D. Catroux, 1. Juli 1966, Ziff. 6. [18] Europäisches Parlament: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die Beziehungen der Gemeinschaften zu dritten Ländern und internationalen Organisationen, verfaßt von F. Dehousse, Berichterstatter, 8. Mai 1967, Ziff. 120. [19] Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Stellungnahme der Kommission an den Rat betreffend die Beitrittsgesuche des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens gemäß den Artikeln 237 des EWG-Vertrags, 205 des EAG-Vertrags und 98 des EGKS-Vertrags, 29. September 1967, Ziff. 21 und 23. [20] Idem, Ziff. 7 und 8