Der schweizerische Staatsgedanke in der heutigen Umwelt

Autor(en): **Schaffner, Hans**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 5

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-161355

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 schweizerische Staatsgedanke in der heutigen Umwelt

BUNDESRAT HANS SCHAFFNER

Wenn wir das Wort Staat aussprechen, denken wir zunächst an die Staatsverfassung und die Rechtsordnung, an Regierung, Verwaltung und Parlament, gewiß auch an das Staatsvolk und das Staatsgebiet — aber bei gründlicherer Prüfung der Dinge erkennen wir alsbald, daß dies alles noch kein Staatswesen ausmacht. Die besten Gesetze, die pflichteifrigsten Behörden, selbst eine bedeutende bewaffnete Macht reichen nicht aus, um den Staat als Treuhänder und Sachwalter der Volksgesamtheit zu festigen und gegen Angriffe von außen und innen zu schützen, wenn *über* der Rechtsordnung und den Institutionen keine *höhere Sinngebung* schwebt, die von der überwiegenden Mehrheit der Bürger akzeptiert wird und den Staatsorganen als Richtschnur und Leitbild dient; denn der Staat ist eben darüber hinaus auch eine individuelle Persönlichkeit mit einer ihr «eigentümlichen Lebensidee». Wir haben mit eigenen Augen gesehen, wie scheinbar wohlorganisierte Gemeinwesen infolge inneren Aufruhrs oder äußerer Aggression ohne einen einzigen Kanonenschuß gleich Kartenhäusern zusammenbrachen, und dies nicht zuletzt deshalb, weil sie den Staats*zweck* und die Staats*idee* verloren oder nie besessen hatten und damit der Rechtfertigung vor ihren Bürgern ermangelten, wie dies anfangs 1933 mit der Weimarer Republik, im März 1938 mit Österreich und im März 1939 mit dem tschechoslowakischen Reststaat geschah. Daß sich demgegenüber unser schweizerisches Gemeinwesen in seiner bald siebenhundertjährigen Geschichte selbst unter widrigsten Umständen behauptet hat und aus Perioden der Ohnmacht und des Verfalls immer wieder auferstanden ist, deutet darauf hin, daß der eidgenössische Staatsgedanke offenbar *äußerst kräftig und lebendig* und nach innen wie nach außen gleich wirkungsvoll geblieben ist.

Ein Gemeinwesen eigener Art und Prägung

Über den eidgenössischen Staatsgedanken ist im Inland wie auch im Ausland viel geredet und gerätselt worden. Das Phänomen, daß unser Gemeinwesen sich von der Feudalzeit bis ins Zeitalter der Kernreaktoren und Überschallflugzeuge zwar unter Anpassung an die sich wandelnden Umweltbedingungen, aber *ohne Preisgabe seiner Substanz* erhalten hat, wird außerhalb unserer Grenzen teils mit Bewunderung, teils mit Neid, zuweilen auch mit unverhohlener Ge-

ringschätzung des uns eigenen Beharrungsvermögens zur Kenntnis genommen. In der Tat läßt sich das Gedanken- und Ideengut, welches ein so altes und traditionsbeladenes Gemeinwesen trägt, nicht leicht auf einen Nenner bringen; das Gleichnis vom «plébiscite de tous les jours», der «täglichen Volksabstimmung», auf das sich das Bekenntnis zur Schweizerischen Eidgenossenschaft gründet, ist zweifellos ein schöner und wahrer Ausspruch, besagt aber nichts über den *Inhalt* dieses Bekenntnisses. Einfacher als die Formulierung dessen, was die eidgenössische Staatsidee kennzeichnet, scheint die Aufzählung dessen, was dem schweizerischen Staatsbewußtsein *fremd* ist: nämlich vor allen Dingen fehlt dem schweizerischen Staatsgedanken jeder Mythos von gemeinsamer Rasse, Sprache oder Abstammung oder die Anhänglichkeit an ein verschiedene Gebiete zusammenfassendes Fürstenhaus, und ebensowenig liegt ihm irgendeine imperiale Vorstellung, irgendein Macht- und Ausdehnungsdrang zugrunde. Freilich werden hier die Zusammenhänge schon einigermaßen komplizierter: das ausgehende fünfzehnte und beginnende sechzehnte Jahrhundert standen ganz im Zeichen ausgreifender eidgenössischer Kriegszüge, und noch im Jahre 1536, also 21 Jahre nach Marignano, eroberten die Berner das Waadtland, Chablais und die Landschaft Gex. Aber dann kam die Umkehr und die mähliche Einsicht, daß das *Stillesitzen*, welches Bruder Klaus den Tagsatzungsabgeordneten schon 1481 ans Herz gelegt hatte, dem losen Staatenbund der Eidgenossen zuträglicher sei als Eroberungspolitik und Großmachtgelüste. Diese Umkehr und dieser Rückzug aus der großen Politik erfolgten nicht nur wegen der Glaubensspaltung, sondern auch deswegen, weil eine Revanche für Marignano die Stärkung der Bundesgewalt vorausgesetzt und damit den Verzicht auf die *Föderation*, auf das *örtliche und kommunale Eigenleben*, kurz, die Preisgabe all dessen erfordert hätte, was die *altschweizerische Freiheit* ausmachte.

Dieser historische Exkurs im Geiste Carl Hiltys, für den der beste Teil unserer Staatsweisheit darin bestand, *unsere wahre Geschichte wahrhaft zu erkennen*, bringt uns dem Wesen der schweizerischen Staatsidee bedeutend näher.

Freiheitsliebe, Bundestreue und Wehrwille tragen die Schweizerische Eidgenossenschaft

Die Freiheit — natürlich nicht in der individualistischen Konzeption der Gegenwart, sondern in der genossenschaftlichen Ausprägung des Mittelalters — war nicht nur das Gründungsmotiv unseres eidgenössischen Bundes, sondern blieb dessen dauernde Rechtfertigung. Der Atem des ersten Bundesbriefes, der keine fremden Richter und Beamte duldete, sondern nur einheimische Vertrauensleute, wirkte durch die Jahrhunderte fort und ist in den modernen Formen der Referendumsdemokratie, der Gemeindeautonomie und der kan-

tonalen Eigenständigkeit so lebendig wie eh und je. Unsere Kantone sind in mehr als einer Hinsicht letzte Glieder der *machtvollen mittelalterlichen Kommunalbewegung*, die einst große Teile Europas erfaßt hatte. Aber während anderwärts die freien Städte und Gemeinden teils in Eigenbrötelei verkümmerten, teils sich zu Fürstenherrschaften wandelten, teils mangels militärischer Kraft und günstiger topographischer Lage stärkeren Staatsgebilden erlagen, haben die eidgenössischen Orte gerade genug *Solidarität und Abwehrbereitschaft* bewiesen, um sich immer wieder gegenüber auswärtiger Bedrohung (mit der alleinigen Ausnahme der Überflutung durch das revolutionäre Frankreich) erfolgreich zu behaupten. Aus der geschichtlichen Betrachtung gewinnen wir solcherart neben der «Verwirklichung der Freiheit» zwei weitere Elemente des schweizerischen Staatsbewußtseins, die *Bundestreue* und den *Wehrwillen*, die sich trotz allen Zänkereien und Zwistigkeiten (dem Glaubensstreit in alten Zeiten, dem Gegensatz zwischen Deutsch und Welsch während des ersten Weltkrieges, den wohl glücklich beendeten Klassenkämpfen in der Zwischenkriegszeit) bei drohender Gefahr jedesmal rechtzeitig durchzusetzen vermochten.

Gegenläufigkeiten der politischen Entwicklung

Die Geschichte offenbart aber noch andere Erscheinungen, die für die Ergründung der die Schweizerische Eidgenossenschaft tragenden Ideen wesentlich sind. Ohne Übertreibung läßt sich sagen, daß die Schweiz in der Vergangenheit immer wieder zu *gegenläufigen Entwicklungen* im Verhältnis zu ihrer Umwelt neigte. Zur Zeit der Formung und Festigung territorialer Fürstenmacht waren es die nach damaligen Begriffen rückständigen und starrköpfigen Bauern der drei alten Orte, die bei gleichzeitiger Selbstdisziplinierung das Wunder zustande brachten, in den Alpentälern der Innerschweiz die altgermanische Volksfreiheit und Selbstverwaltung zu festigen und allen Zentralisierungstendenzen gegenüber zu erhalten. Gemessen an der rationellen Verwaltungs- und Verkehrspolitik der Habsburger waren die Gründer der Eidgenossenschaft «wenig zeitgemäß», stellt der Historiker und Patriot Karl Meyer fest, und doch habe sich ihre Schöpfung als zäher erwiesen als der Habsburgerstaat. Ähnliche Gegenläufigkeiten erkennen wir im ausgehenden Mittelalter, als die Eidgenossen, bis dahin loyale und getreue Glieder des Römischen Reiches deutscher Nation, ihre Mitgliedschaft just in dem Augenblick entscheidend lockerten und im Schwabenkrieg ihre volle Unabhängigkeit errangen, als Kaiser Maximilian seinen erfolglosen Versuch unternahm, die kaiserliche Zentralgewalt zu stärken und den Zusammenhalt unter den Reichsangehörigen zu festigen. Als sich in Europa während des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts der Absolutismus und die Staatsbürokratie herausbildeten, verfiel in unserem Lande die Bundesgewalt zu fast völliger Ohn-

macht, wofür die Eidgenossenschaft mit dem Zusammenbruch von 1798 freilich schwer büßen mußte. Hingegen hatte das Fehlen aktionsfähiger Bundesorgane wenigstens den Vorteil, daß die alten eidgenössischen Orte in einer Zeit der merkantilistisch-protektionistischen Abschrankung und Abschließung an der hergebrachten Handelsfreiheit festhielten. Damit legten sie zweifellos wesentliche Grundlagen für unser heutiges ökonomisches Leistungsvermögen und ebenso für die enge Verbundenheit der schweizerischen Wirtschaft nicht allein mit Europa, sondern mit der ganzen Welt. Daß die Schweiz, die bis 1798 ein hauptsächlich deutschsprachiges Gemeinwesen war und andere Idiome faktisch nur in den Untertanengebieten und zugewandten Orten kannte, die *Drei*sprachigkeit ausgerechnet im nationalistischen und nationalstaatlichen neunzehnten Jahrhundert herausbildete, hegte und pflegte, als ringsum in Europa die *Einheitlichkeit* der Sprache zum Hauptkriterium der Staatlichkeit erhoben wurde, verdient gleichfalls unterstrichen zu werden.

Das Gefühl des Andersseins bestimmt den schweizerischen Volkscharakter

Es läßt sich mit Händen greifen, daß solche immer wiederkehrenden Gegenläufigkeiten sich nicht nur in unserem Staatsbewußtsein, sondern auch in unserem Volkscharakter ausprägten. Daß die Schweiz während langen Jahren in Europa die einzige Republik inmitten von Monarchien, daß sie bis ins zwanzigste Jahrhundert hinein sozusagen die einzige Demokratie inmitten vorwiegend standesgemäß bestimmter Gesellschaften war und bis zum heutigen Tage faktisch das einzige Gemeinwesen mit unmittelbarer Beteiligung des Bürgers an der Gesetzgebung blieb, bekräftigte im Schweizervolk das Gefühl des Andersseins, das uns zur Zeit des Dritten Reiches den Ehrentitel des «kleinen Stachelschweins» eintrug. Freilich hat unsere Widerborstigkeit auch ihre *Kehrseiten*, so zum Beispiel, wenn die stimmberechtigten Männer zumal der deutschsprachigen Schweiz sich in einer Zeit, da die politische Gleichberechtigung der Frau sozusagen auf dem ganzen Erdenrund anerkannt ist, immer noch daran festhalten, der doch wahrlich nicht unterentwickelten Schweizerin das Wahl- und Stimmrecht vorzuenthalten. Es zeigt sich hier wie bei manchen andern Gelegenheiten, daß unser genossenschaftlich-föderativer Staatsaufbau mit seinem Schwergewicht auf den kleinen und gegliederten Gemeinschaften, mit seiner direkten Mitwirkung des Bürgers an kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Entscheidungen, mit seiner daraus resultierenden Bevorzugung praktischer und nächstliegender Lösungen gegenüber weitreichender und grundsätzlicher Zielsetzungen eindeutig zu *bedächtiger Urteilsbildung*, zur *Bewahrung des Bestehenden* und zur *Skepsis gegenüber Veränderungen* neigt. Diese zutiefst konservative Haltung hat uns zum Beispiel in den Jahren

der virulenten dogmatischen Sozialisierungstheorien wie in der Epoche der faschistisch-nationalsozialistischen Präponderanz in Europa vor gefährlichem Überschwang bewahrt; aber umgekehrt ist eben dafür ein Preis zu zahlen, ein Preis, der darin besteht, daß manche fällige Neuerungen bei uns länger erdauert werden müssen als in Staaten mit rein repräsentativem Regime, in dessen Zeichen das Parlament das letzte Wort behält. Auch mit solchen Tatsachen haben wir im Blick auf die bevorstehenden Integrationsverhandlungen zu rechnen, und wir werden immer wieder versuchen, einerseits unseren aus einem anderen politischen Klima stammenden Verhandlungspartnern auch diese schweizerischen Besonderheiten begreiflich zu machen, anderseits aber auch bei uns darnach trachten, die Probleme der neuen Zeit mutig anzupacken und unsere «helvetischen Uhren wo nötig auch etwas nachzustellen».

Sprachliche und konfessionelle Harmonie — eine Frucht der Toleranz

Ich habe eingangs versucht, den geschichtlichen Wurzeln des schweizerischen Staatsgedankens nachzuspüren. Bevor ich dieses Gedankengut mit der geistigen und politischen, sozialen und ökonomischen Umwelt konfrontiere, in welcher wir als Land und Volk auf engem Raum und in regem Kontakt mit nahen und fernen Partnern eingebettet sind, sei nicht unterlassen, die Entwicklung der eidgenössischen Staatsidee während des 19. und 20. Jahrhunderts und ihre Ausgestaltung zur tragenden Stütze unseres modernen Bundesstaates zu skizzieren. Das *friedliche Zusammenleben verschiedener Sprachen, Kulturen und Konfessionen* ist eine Frucht vor allem der letzten hundertfünfzig Jahre. Ohne den viel weiter in die Vergangenheit zurückreichenden föderativen Aufbau und ohne die organische Gliederung in kleine Gemeinschaften wäre es uns indes kaum gelungen, das heute konsolidierte innere Gleichgewicht zu finden und — zumal im konfessionellen Bereich — den jahrhundertelangen Glaubensstreit zu überwinden. Wenn wir sprachlich und konfessionell trotz gelegentlichen Reibungen besser miteinander harmonieren als manche andere gemischten Gemeinwesen, so liegt das kaum an einer gerechteren und subtileren Festlegung von Minoritätsrechten und -ansprüchen. Auf solche legislatorische Fixierungen von Rechten und Pflichten haben wir im Gegenteil fast völlig verzichtet, und das ist, glaube ich, gut so, weil es uns in jenen Bereichen im allgemeinen auch glücklicherweise an Minderwertigkeitskomplexen und Überwertigkeitsgefühlen fehlt, ist die Majorität in vielen Fällen bereit, der Minorität *weiter entgegenzukommen*, als ihrem ziffernmäßigen Anspruch entspräche. In dieser *toleranten Einstellung* und nicht in *irgendeiner Zauberformel* liegt ein wesentlicher Grund des friedlichen Zusammenlebens der verschiedenen sprachlichen und konfessionellen Gruppen, das manchem Ausländer ein Rätsel bleibt.

Pragmatische Lösungen genießen in der Schweiz den Vorzug

In unserem Lande müssen die Dinge langsam wachsen, wenn sie vor der Geschichte Bestand haben sollen. Wenn aber einmal etwas eingewurzelt ist, läßt es sich kaum wieder ausreißen. Auch heute gehört die *organische Entwicklung* von unten nach oben, von der Gemeinde zum Kanton, vom Kanton zum Bund zu einem wesentlichen Element der schweizerischen Staatskonzeption. Nur zu gut wissen Sie, wieviel Behutsamkeit, Umsicht und Geduld es jeweilen braucht, um irgendwelche Kompetenzen, die bei den Kantonen verankert sind, auf den Bund zu übertragen oder durch den Bund koordinieren zu lassen. Für Dogmen und Doktrinen, für weitausholende Pläne und Programme und für die daraus resultierenden technokratischen Anweisungen oberer an untere Instanzen zeigen wir Schweizer im allgemeinen wenig Verständnis; mit unserer Vorliebe für *pragmatisches Vorgehen* und pragmatische Lösungen gleichen wir vielleicht den Briten und unterscheiden uns vom *systematischen* Geist, der in den Nationen zum Ausdruck kommt, die das Kerneuropa der Sechs zu bauen im Begriffe sind. *Herrschaftlich-zentralistische Vorstellungen*, die ungeachtet aller politisch-gesellschaftlichen Umwälzungen in den ehemals monarchistischen Machtstaaten oder streng zentralistischen Einheitsrepubliken fortwirken, lassen sich nicht leicht mit den *genossenschaftlichen Ursprüngen*, dem *föderativen* Aufbau, der *Volksgesetzgebung* und der *kollegialen* Regierungsweise unseres Kleinstaates vereinbaren. Damit möchte ich beileibe keine staatstheoretischen Werturteile fällen oder gar die Schwierigkeiten überbetonen, welche einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Sechsereuropa entgegenstehen. Aber wie der Brückenbauer über die Beschaffenheit des Uferbodens Bescheid wissen muß, um seine Brückenköpfe solide fundamentieren zu können, so sollen die Konstrukteure der europäischen Integration die Eigenarten und Besonderheiten der beteiligten Völker und Staaten *kennen und berücksichtigen*, um trotz allen Verschiedenheiten der Denkungsart wirklich dauerhafte und tragfähige Verbindungen zwischen ihnen herzustellen.

Selbstbestimmungsrecht des Bürgers in der kleinen Gemeinschaft

Neben dem Zusammenleben verschiedener Sprachen, Kulturen und Konfessionen und neben dem organischen Wachstum der föderativen Gliederung hat sich gerade im Zeichen des neuen eidgenössischen Bundes in der Schweiz als weiteres Element unseres modernen Staatsbewußtseins ein *ausgeprägter Freiheits- und Unabhängigkeitssinn* herausgebildet, der sowohl nach außen wie nach innen gerichtet ist: *nach außen* in Gestalt eines unbedingten und nicht nach den Erfolgsaussichten fragenden Willens zur Abwehr jeder auswärtigen Einmischung oder Aggression, der sich in den Tagen des nationalsozialistischen

Regimes in Deutschland und des faschistischen in Italien in geradezu klassischer Weise offenbarte, und *im Innern* in Gestalt eines nicht minder unbedingten Festhaltens am Mitbestimmungsrecht der Bürger wie an der Autonomie der kleinen Gemeinschaft. Auch hiefür gibt es ein sehr eindrückliches Beispiel: nämlich die Wiederherstellung des durch die krisen- und kriegsbedingte Notrechtspraxis stark eingeschränkten Referendumsrechtes in der Abstimmung vom 11. September 1949, in welcher von Volk und Ständen entgegen den Empfehlungen der eidgenössischen Räte und sozusagen aller Parteien der neue Verfassungsartikel 89bis angenommen wurde, der sich seither übrigens im Sinne der Sicherung der Volksgesetzgebung offensichtlich bewährte. Beide Erscheinungsformen des schweizerischen Freiheits- und Unabhängigkeitsbewußtseins wurzeln in der geschichtlichen Einsicht und Erfahrung, daß — um nochmals mit Carl Hilty zu sprechen — die *politische Selbständigkeit eines freiheitlich organisierten Volkes jedem andern Gute für immer vorzuziehen sei.* In unser Bekenntnis zum Ideal der kleinstaatlichen Freiheit fließt bei den einen mehr oder weniger bewußt, bei den andern wohl eher unbewußt die von Jakob Burckhardt in so eindringlicher Art formulierte *Erkenntnis vom Wesen und Wert des Kleinstaates ein:* daß nämlich der Kleinstaat vorhanden ist, damit ein Fleck auf der Welt sei, wo die größtmögliche Quote der Staatsangehörigen «*Bürger im vollen Sinne* sind...». «Denn der Kleinstaat hat», fährt Jakob Burckhardt fort, «überhaupt nichts als die wirkliche tatsächliche Freiheit, wodurch er die gewaltigen Vorteile des Großstaates, selbst dessen Macht, ideal völlig aufwiegt.»

Diese Zusammenhänge erklären unschwer, warum unserem Volk der Gedanke der *politischen* Eingliederung in irgendwie gearteten *Großgebilden* nicht zusagt.

Lebensformen, die zu erhalten sich lohnt

Selbst wenn das künftige Europa nicht zentralistisch, sondern föderativ-bundesgenossenschaftlich ausgestaltet wird, könnte ich mir vorstellen, daß der Schweizer große Mühe hätte, sich in einem solchen Riesenreiche zurechtzufinden. Gewiß bleibt auch in den demokratischen Großstaaten das Recht der Meinungsäußerung und der freien Kritik unangetastet — aber der Schweizer wird sich fragen, welche Einflußmöglichkeiten auf die politische Willensbildung der Durchschnittsbürger eines Großstaates denn besitze, wenn er alle paar Jahre einmal auf einem Wahlzettel den Namen der von ihm bevorzugten Partei ankreuzen darf. Der Durchschnittseidgenosse kennt das Gefühl solcher Ohnmacht kaum; im föderativ gegliederten Kleinstaat stehen ihm mancherlei Wege und Möglichkeiten offen, in Gemeinde, Kanton und Bund allein oder in Zusammenwirken mit Gleichgesinnten seine Stimmkraft geltend zu machen. An dem Bewußtsein, Glied eines selber über sein Schicksal bestimmenden

Volkes zu sein, wird auch durch die leider nicht zu bestreitende zeitweilige Lauheit des politischen Interesses wenig geändert, wie sich das sicher — und wohl nicht zuletzt auch bei den «Passivbürgern» — manifestieren würde, wenn man zum Beispiel die Volksrechte schmälern wollte. *Die Besonderheiten des schweizerischen Aktivbürgerrechts* sind im übrigen mit ein Grund, warum wir keine Vollmitgliedschaft in der EWG ins Auge fassen können, da diese unweigerlich zu einer Erosion unserer einzigartigen Staats- und Rechtsstruktur führen müßten. Wir wollen hoffen, daß auch unsere künftigen Verhandlungspartner verstehen werden, daß wir mit der Verteidigung unseres kleinstaatlichen Freiheitsideals eine *Lebensform* von allgemein menschlicher Bedeutung verteidigen, die vom Erdboden auszutilgen doch eine Verarmung Europas bedeuten würde.

Neutralität ist kein Selbstzweck

Ich komme erst jetzt auf die Neutralität zu sprechen, und das nicht von ungefähr: denn obgleich die Neutralität ein immer wiederkehrendes Gesprächsthema bildet und auf der internationalen Ebene häufig als Hauptmerkmal des eidgenössischen Bundes gilt, ist sie in historischer Perspektive gesehen als gewissermaßen *sekundäre* Komponente der schweizerischen Staatsidee zu betrachten: denn unsere Neutralität und Neutralitätspolitik ist keineswegs Selbstzweck, sondern ist neben ihrer internationalen Nützlichkeit vor allem auch ein *Mittel zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit und kleinstaatlichen Freiheit.* Ihre geschichtlichen Ursprünge liegen demgemäß weniger weit zurück als die der primären Komponenten, des Freiheitswillens und des föderativ-genossenschaftlichen Zusammenschlusses. Die Neutralität entwickelte sich nämlich aus den territorialen, politischen und konfessionellen Gegebenheiten in der Zeit nach Marignano, als die alten Orte zu erkennen begannen, daß der Expansionsdrang kein brauchbares Mittel zur Erhaltung ihrer Eigenständigkeit sei, und daß sie, um sich selber treu zu bleiben, dem *Machtstreben entsagen müßten.* Noch zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges war die neutrale Haltung zeitweilig gar nicht unbestritten, wie dies etwa die glaubenseifrigen Predigten des Zürcher Antistes Breitinger zugunsten eines Bündnisses mit der evangelischen Vormacht Schweden zeigen.

Die *grundsätzliche Neutralität als Staatsmaxime* datiert vom Jahre 1674, als die Tagsatzung kundtat, daß die Eidgenossenschaft sich als Neutralstaat verhalten und nach keiner Seite in den eben ausgebrochenen Krieg zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich eingreifen werde. Damals proklamierte das oberste eidgenössische Organ zum erstenmal in aller Form vor dem Forum Europas dieses außenpolitische Prinzip, das im Laufe der nächsten anderthalb Jahrhunderte im Bewußtsein der europäischen Mächte greifbare Gestalt an-

nahm. Fast zweihundert Jahre lagen zwischen dem Ratschlag Bruder Klausens, sich nicht in fremde Händel zu mischen, und der formellen Neutralitätserklärung von 1674 — auch ein Beweis dafür, wie langsam die Dinge in der Schweiz reifen. Durch den Wiener Kongreß von 1815 wurde seitens der Großmächte die immerwährende Neutralität der Schweiz als im Interesse Europas liegend anerkannt, und diese Anerkennung wurde im Versailler Vertrag von 1919 wiederholt.

Die neutrale Haltung ist der Schweiz nicht von außen auferlegt, sondern entspringt eigenem freien Entschluß

Hervorzuheben ist, daß die Deklarationen der europäischen Mächte von 1815 und von 1919 eine Bestätigung der Neutralität als einer seit Jahrhunderten von der Schweiz gehandhabten Staatsmaxime enthalten, keineswegs aber eine Neuschaffung des neutralen Status durch Garantieerklärung der Großmächte, wie dies etwa für die frühere belgische Neutralität zutraf. Hieraus ergibt sich, daß uns unsere schweizerische Neutralität nicht von außen auferlegt ist, sondern einem freien Entschluß unseres eigenen Staatswesens entspringt.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchte ich — auf die Gefahr hin, oft Gesagtes zu wiederholen — die *Wesensmerkmale* der schweizerischen Neutralität kurz aufzählen. Von der *Entschlußfreiheit* der Schweiz, diese und keine andere außenpolitische Maxime zu wählen, war schon die Rede. Wir *können* somit als Staat die Neutralität aufgeben, ohne andere Mächte anzufragen, *wollen* das aber nicht. Ihr *permanenter* Charakter macht die schweizerische Neutralität zu einer festen und unveränderlichen Größe im internationalen Kräftespiel; sie erlaubt andern Staaten, unbedingt auf ihre Einhaltung zu vertrauen, was sowohl für sie wie für uns selber einen unschätzbaren Vorteil bedeutet. Daß unsere Neutralität *bewaffnet* ist und nur als bewaffnete Manifestation unseres Unabhängigkeits- und Freiheitswillens konzipiert werden kann, ist während der beiden Weltkriege wie auch in den Armee- und Rüstungsdiskussionen der Friedenszeit so deutlich zutage getreten, daß ich hierüber keine weitern Worte zu verlieren brauche. Beizufügen ist, daß unsere Neutralitätspolitik ihrer Natur nach *realistisch und nicht ideologisch fundiert* ist: sie entspringt der durch den Willen zur Eigenständigkeit verkörperten schweizerischen Staatsraison, nicht aber irgendwelchen abstrakten Ideen oder Theorien. So sehr die Neutralität der Schweiz im Interesse Europas und auch in demjenigen nichteuropäischer Staaten liegt, wollen wir ohne falsche Scham eingestehen, daß diese außenpolitische Haltung (wie die Maximen aller Völker und Staaten) aus Motiven der Selbsterhaltung — aus der Erkenntnis, den eigenen Interessen zu entsprechen — geboren wurde. Widerspräche die Neutralität dem wohlverstandenen Selbstinteresse der Schweiz, so wäre sie — wie andere dem Staatswohl zuwiderlau-

fende Grundsätze — auf die Dauer unmöglich aufrechtzuerhalten. Umgekehrt wäre es — weil die Neutralität entscheidend beitrug, die Schweiz in zwei Weltkriegen vor Zerstörung und Verwüstung zu bewahren — schlechthin undenkbar, die in letzter Instanz entscheidenden Bürger des Landes zu einer Preisgabe dieses Grundsatzes zu veranlassen, selbst wenn diese Auffassung — was nicht der Fall ist — Promotoren von Gewicht finden würde.

Unsere Neutralitätspolitik muß glaubhaft und standfest bleiben

Wir betonen immer wieder, daß die Neutralität *nur den Staat* zu einem entsprechenden Verhalten verpflichte, den *Bürger* aber in seiner Gesinnungs- und Meinungsfreiheit und in seiner Freiheit, seinen Auffassungen und Meinungen in Wort und Schrift Ausdruck zu geben, keineswegs beschränke. An diesem Grundsatz gibt es, was das Freiheitsrecht anbetrifft, nichts zu drehen und zu deuteln. Hingegen setzt allein schon der Umstand, daß der letzte Entscheid über Erhaltung oder Nichterhaltung der Neutralität *beim Stimmbürger liegt*, einem möglichen Gegensatz zwischen der Neutralitätsverpflichtung des Bundes und der Parteinahme der Bürger gewisse Grenzen, die nicht durch die Regeln des Völker- oder Staatsrechts, sondern durch die Gebote der Logik und der politischen Vernunft gezogen werden. Nehmen wir zum Beispiel einmal rein hypothetisch an, daß eine Mehrheit von Stimmberechtigten (oder eine so starke Minderheit, daß sie bei einer Wahl oder Abstimmung unschwer die Majorität erlangen könnte) zu einer Preisgabe der Neutralität als Staatsmaxime entschlossen wäre: in einem solchen Falle könnte der Bundesrat auch ohne formellen Neutralitätsverzicht seine bisherige Außenpolitik kaum mehr weiterführen, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil das Ausland unserer Neutralität angesichts einer derartigen innenpolitischen Konstellation keinen Glauben mehr schenken würde. Ähnliches könnte eintreten, wenn eine Mehrheit von Bürgern, ohne an eine formelle Neutralitätsaufhebung zu denken, beharrlich einen politischen Willen bekundet, dessen Verwirklichung die neutrale Haltung des schweizerischen Staates praktisch verunmöglichen würde. Die staatliche Neutralität muß, um in den Augen des Auslandes als glaubwürdig und zuverlässig zu gelten, in *unserem Volks- und Referendumsstaat vom politischen Willen der Bürger getragen sein.* Die Außenwelt darf nicht daran zweifeln, daß das Schweizervolk die verfassungsmäßig verankerte Neutralität als sinnvoll empfindet, sie ohne Rücksicht auf die Schwankungen der Weltpolitik bejaht und unbeeinflußt von der individuellen politischen Gesinnung unbedingt zu dieser Staatsmaxime steht. Niemand braucht sich durch diese Feststellungen in seinen außenpolitischen Sympathien und Antipathien und in den daraus fließenden Parteinahmen eingeengt zu fühlen. Der Regierung hinwiederum

obliegt es — wie die Verfassung sie (Art. 102) beauftragt — «für die äußere Sicherheit für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu wachen», und das heißt trotz möglicherweise heftigen Sympathie- und Antipathieäußerungen der privaten Bürger und ihrer Organe das Vertrauen der Umwelt in die absolute Standfestigkeit der schweizerischen Neutralitätspolitik zu erhalten. Daß die Regierung selber bei der Erfüllung dieses verfassungsmäßigen Auftrages gelegentlich auch einen Spritzer des Unmutes und der Kritik mitbekommt, darf nicht weiter verdrießen.

Das Neutralitätsprinzip wird nicht berührt vom Wandel politischer und strategischer Konstellationen

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Neutralität zwar nicht den Kern der schweizerischen Staatsidee und schweizerischen Staatsraison bildet, aber aus dem schweizerischen Staatsbewußtsein mit Notwendigkeit *hervorgeht*, und zwar ganz unabhängig von den jeweiligen politischen und strategischen Konstellationen und Konzeptionen in Europa und der weiteren Welt. Weil im Ausland für die enge Verknüpfung der Neutralität mit dem schweizerischen Staatsgedanken nicht überall das nötige Verständnis besteht und die neutrale Haltung der Eidgenossenschaft oft zum bloßen Resultat europäischer Interessengegensätze simplifiziert wird, findet sich unsere außenpolitische Maxime vor allem dann Zweifeln ausgesetzt, wenn die Schaffung irgendwelcher politischer Großgebilde innerhalb Europas angestrebt wird: so bereits in der napoleonischen Zeit, dann in den Jahren der nationalsozialistisch-faschistischen Präponderanz, aber gelegentlich auch zur Zeit der Völkerbundshoffnungen und heute wieder im Zeichen der europäischen Einigungsbestrebungen.

In diesem Sinne hat ein zeitgenössischer schweizerischer Historiker, der den Unabhängigkeitswillen unseres Landes durchaus anerkennt, erklären können:

«...doch ihre Neutralität (das heißt der Schweiz) hängt beziehungslos in der Luft, wenn diese Nachbarstaaten sich vereinigen und der noch nach dem ersten Weltkrieg geübten helvetischen Versöhnerrolle nicht mehr bedürfen...»

Dennoch aber hat bei der Reaktion auf die in der gleichen Richtung weisenden, in seinem Zürcher Vortrag brillant formulierten Überlegungen von Professor Hallstein das Schweizervolk gezeigt, daß es diese Ansicht *nicht* teilt und das Neutralitätsprinzip *keineswegs* als überholt ansieht.

In der Tat trifft die These, wonach die Neutralität als Produkt der europäischen Gleichgewichtspolitik mit deren Überwindung durch die europäische Einigungsbewegung gegenstandslos geworden sei, nicht einmal für den europäischen Raum restlos zu. Gewiß darf der säkulare deutsch-französische Antagonismus zu unserer großen Genugtuung als überwunden gelten, und gewiß

bergen die diesseits des Eisernen Vorhangs gelegentlich aufflammenden Konflikte (ich denke beispielsweise an Zypern und an Südtirol) und die doch wohl nicht ganz dauerhaft überwundenen Hegemoniebestrebungen in Europa keine friedensgefährdende Sprengkraft. Aber Europa besteht nicht nur aus Westeuropa. Die Ausstrahlungen des globalen West-Ost-Gegensatzes reichen bis ins Herz Europas, und daraus hat sich eine unverkennbare, von uns übrigens nicht gesuchte Wechselwirkung zwischen der traditionellen schweizerischen und der jungen *österreichischen Neutralität* ergeben[1]. Unser Verhältnis zu Österreich hat gewisse Parallelen mit demjenigen Schwedens zu Finnland. Die beiden Alpenrepubliken liegen an einer wichtigen Nahtstelle des heutigen Gleichgewichtes zwischen dem westlichen und dem östlichen Machtbereich innerhalb Europas, und es läge kaum im Interesse *beider* Gruppen, wenn dieses Gleichgewicht irgendwie gestört würde.

Die Neutralität der Schweiz liegt nicht allein im Interesse Europas, sondern der ganzen Welt

Sogar im Rahmen rein europäischer Macht- und Militärpolitik hat unsere Neutralität ihren Sinn und Nutzen also noch keineswegs verloren. Mit der Schrumpfung der Entfernungen und mit dem Bedeutungsverlust Europas im Verhältnis zur übrigen Welt gewann die schweizerische Neutralität indes *mehr und mehr globalen Charakter*. Wenn sie einst als im Interesse der europäischen Mächte liegend anerkannt wurde, so hat sie sich heute zu einer Institution entwickelt, die im Interesse der ganzen Welt liegt: weder in den Ost-West-Konflikt einbezogen noch in Ermangelung einstigen Kolonialbesitzes am Nord-Süd-Gegensatz — das heißt an den Differenzen zwischen den alten Industrie- und den jungen Entwicklungsländern — beteiligt, sieht sich die Schweiz heute wie eh und je in der Lage, wegen ihrer Stabilität und Solidität, wegen ihres Rufes der Sachlichkeit und Objektivität, kurz wegen ihres immerwährenden und niemals schwankenden neutralen Verhaltens wie auch wegen der Universalität ihrer Beziehungen den andern Staaten *ihre Dienste als Schutzmacht und Sachwalterin fremder Interessen*, als Mittlerin zwischen streitenden Parteien, als Treuhänderin humanitärer, ökonomischer oder technischer Hilfswerke bereitzustellen, wo immer sie nützlich erscheinen und gewünscht werden. Daß unsere guten Dienste auch heute — und heute mehr denn je — begehrt sind, veranschaulicht allein schon die Tatsache, daß die Schweiz ohne akuten Kriegszustand heute nicht weniger als *vierzehn Interessenvertretungen* in

[1] Vgl. dazu: Dr. Robert Käppeli: «Der Alpenraum und das Neutralitätsprinzip» in der Festschrift für Carl J. Burckhardt; Abdruck in Schweizer Monatshefte, Februarnummer 1962.

fremden Ländern wahrnimmt; von den insgesamt neunzehn Staaten, die durch die Schutzmachtfunktion der Schweiz berührt werden, zählen nur sechs zur westlichen Welt. Unter den andern Ländern ist zum Beispiel ein afrikanischer Staat zu finden, der unser Land mit der Wahrung seiner Interessen in einem andern afrikanischen Staat betraut hat, nämlich Togo, das sich in Nigerien — mit dem es wegen Grenzzwistigkeiten zerstritten ist — durch die Schweiz vertreten läßt, ist wohl eine Folge des Ansehens, welches wir im Schwarzen Afrika genießen; ebenso vertreten wir die USA und Argentinien in Kuba.

Der Nutzen einer «diskreten Diplomatie»

Daß die Schweiz aus Gründen, auf die ich hier nicht eingehen kann, nicht Mitglied der UNO ist, erschwert uns die Erfüllung unserer internationalen Rolle nicht. Der ehemalige Generalsekretär der Vereinigten Nationen, Dag Hammarskjöld, hat sich mehrmals dahin geäußert, daß die Schweiz, *weil* sie der UNO nicht angehöre, eine *nützliche Reservestellung* im Interesse der Friedenswahrung, Treuhandschaft und Kontaktanbahnung einnehme. Daß wir nicht zu fortwährenden Stellungnahmen und Stimmabgaben im Schoße der Weltorganisation verpflichtet sind, erhält uns den Ruf der Unparteilichkeit und erleichtert uns die «diplomatie discrète», von der schon Giuseppe Motta gesprochen hatte. Die Herstellung und Erleichterung der Fühlungnahmen zwischen Frankreich und dem algerischen FLN war ein klassisches Beispiel solcher diskreten Diplomatie, die keine andere Ambition kennt, als dem Frieden zu dienen, und die einen bedeutenden französischen Journalisten ausrufen ließ: «Wenn es die Neutralität der Schweiz nicht geben würde, müßte man sie erfinden!» Einzelheiten solcher und ähnlicher Mittlerakte eignen sich natürlich nicht dazu, an die große Glocke gehängt zu werden, und das mag dazu beitragen, daß die Kritik an unserer Neutralität im Ausland die positiven Bewertungen *zu übertreffen* scheint; aber langjährige Erfahrungen zeigen, daß schon mancher Staat und mancher Staatsmann, der eher abschätzig über die neutrale Schweiz urteilte, deren Dienste bei veränderter politischer Konstellation gerne in Anspruch nahm.

So kann die schweizerische Neutralität auf eine durchaus *erfolgreiche Karriere* zurückblicken, die sich auch in unseren Tagen keineswegs ihrem Ende zuneigt. Sie hat ganz im Gegenteil in letzter Zeit eine *deutliche Aufwertung* erfahren; denn seitens der jungen Nationen, die heute im Begriffe stehen, sich als Staaten zu formieren und zu konsolidieren, wird der neutralen Schweiz wegen ihres Nichtengagiert-Seins ein bemerkenswertes Maß an Achtung und Sympathie entgegengebracht. Die Popularität, die unser durch Kolonialsünden und Kriegsabenteuer unbelastetes Land in der Welt der Entwicklungsländer ge-

nießt, befähigt uns in ganz besonderer Weise, den aufstrebenden Völkern wirkungsvolle Hilfe zu bringen, und zwar nicht nur und nicht in erster Linie durch materielle und finanzielle Zuwendungen, sondern ebensosehr durch Zurverfügungstellen unseres Wissens, unserer Erfahrungen und unseres «know how» auf technischem und administrativem, sozialem und erzieherischem Gebiet. Unsere Neutralität vermag also — obwohl durchaus auch heute unseren ureigenen Interessen dienend — auch in der heutigen, im Vergleich zum neunzehnten Jahrhundert vollkommen gewandelten, aber weiterhin spannungsgeladenen internationalen Situation zum weltweiten Ausgleich, zur weltweiten Verständigung und zur weltweiten Harmonisierung ihren Teil beizutragen. Diese positive Funktion unserer neutralen Haltung verdient es, besonders auch gegenüber den Promotoren der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* im Hinblick auf die bevorstehenden Assoziationsgespräche unterstrichen zu werden.

Damit komme ich auf das letzte und zugleich wohl aktuellste und wichtigste Thema meiner Ausführungen: nämlich auf die Konfrontierung des schweizerischen Staatsgedankens mit den *europäischen Integrationsbestrebungen.*

Die Schweiz heißt die europäische Integration willkommen

Um jedem Mißverständnis vorzubeugen, möchte ich mit Nachdruck betonen, daß wir keinen Anlaß haben, den europäischen Einigungsbemühungen, soweit es sich um freie Entscheidungen der beteiligten Nationen handelt, mißtrauisch oder ablehnend gegenüberzustehen, sondern ihnen — wie das von behördlicher Seite immer wieder ausgedrückt wurde — alles Verständnis entgegenbringen dürfen. Wir Eidgenossen sind im Gegenteil glücklich darüber, daß die vielfältigen Spannungen, Gegensätze und Konfliktsgründe, die unsern Erdteil in so manchen blutigen Krieg gestürzt haben, sich heute auf dem Wege zu einer hoffentlich endgültigen Liquidierung befinden. Wir sind darüber hinaus fest überzeugt, daß ein befriedetes, konsolidiertes, nach den Wünschen der Beteiligten föderiertes Europa zu unserer eigenen Sicherheit wesentlich beitragen werde. Aber wir sind gleichzeitig der festen Überzeugung, daß das werdende Europa seiner geschichtlich bedingten politischen, sprachlichen und kulturellen Vielgestaltigkeit und Mannigfaltigkeit gemäß Raum für *verschiedenartige* Formen des Zusammenlebens und Zusammenwirkens bewahren müsse. So sehr wir es zu würdigen wissen, daß bedeutende Nationen, die noch vor wenigen Dezennien als maßgebende Großmächte galten, es für richtig und wichtig ansehen, wesentliche Attribute der Eigenstaatlichkeit *zugunsten supranationaler Instanzen aufzugeben,* so hoffen wir anderseits, daß Völkern, die gleich uns die staatliche Selbständigkeit als *ein Stück ihrer nationalen Substanz* bewerten und empfinden, nicht verwehrt wird, die Zusammenarbeit und Integration *auf das*

Wirtschaftliche zu beschränken, ohne deswegen als schlechte Europäer dazustehen.

Die positive Einstellung kam zum Beispiel darin zum Ausdruck, daß die schweizerische öffentliche Meinung es seinerzeit fast unisono sehr bedauerte, daß das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft scheiterte. Die angestrebte einheitliche europäische Armee hätte zweifellos zu einem *staatsbildenden Faktor von erheblicher Durchschlagskraft* werden können und das Entstehen einer gemeinsamen Außenpolitik gefördert.

Wege und Umwege politischer Einigungsbestrebungen

Nachdem der Versuch einer militärisch-politischen Integration im ersten Anlauf nicht gelungen war, trachteten die Baumeister Europas danach, die wirtschaftliche Integration voranzutreiben und *die Ökonomie* den politischen Zielsetzungen gleichsam als Motor vorzuspannen. Die Unterzeichnung des Römer Vertrages im Frühling 1957 und der darauffolgende schrittweise Aufbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihres Gemeinsamen Marktes waren die unmittelbare Folge dieser Schwenkung von den militärischen auf die ökonomischen Einigungshandhaben. Dabei kann man allerdings die Frage aufwerfen, ob durch die Verlagerung der Impulse vom Bereich der Verteidigung auf den Bereich der Wirtschaft die Bestrebungen nach einer politischen Einheit an Nachdruck gewonnen oder verloren haben; denn es mag scheinen, daß die Ökonomie als staatsbildende Kraft weniger wirksam ist als die Armee, dies allein schon darum, weil im Rahmen einer vorwiegend freiheitlichen Wettbewerbswirtschaft das Wirtschaftsgeschehen seinen eigenen Gesetzen folgt und deshalb weit eher der *Souveränität des Marktes* als der Souveränität des Staates beziehungsweise des angestrebten europäischen Verfassungsstaates unterworfen bleibt. Vielleicht ist es diese Besorgnis, daß die schrittweise Beseitigung der Zoll- und Handelsschranken, die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls, die Herstellung der Freizügigkeit für Kapital und Arbeitskräfte ihrem Wesen nach *nicht ausschlaggebende Antriebe* in der Richtung auf die europäische Föderation oder Konföderation auslösen, welche einen Teil der EWG-Kreise dazu bringt, um so beharrlicher an der ökonomischen Substanz und dem institutionellen Charakter des Römer Vertrages festzuhalten und Drittstaaten nur ungern daran teilhaben zu lassen. Umgekehrt könnte man also sagen: Wäre die Einigung des Sechsereuropas — wie ursprünglich projektiert — vom Militär und von der Außenpolitik her erfolgt, so hätten sich im *wirtschaftlichen* Bereich wahrscheinlich die Möglichkeiten der pragmatischen Zusammenarbeit und funktionellen Integration mit jenen andern europäischen Ländern, welche sich an den eigentlichen politischen Zielsetzungen nicht beteiligen können, leichter realisieren lassen.

Das Ziel der Schweiz: eine wirtschaftliche Assoziation

Angesichts dieser historischen Umstände des Entstehens der EWG bestand für ein Land wie die Schweiz *von allem Anfang an* das Problem darin, *eine auf das Wirtschaftliche beschränkte Verbindung mit der politisch profilierten EWG zu finden.* Der erste Versuch, um diesem Problem gerecht zu werden, waren die Verhandlungen über die Schaffung einer gesamteuropäischen Freihandelszone, mit welcher um den wirtschaftlich-politischen Kern der EWG ein freier integrierter Markt errichtet werden sollte, der alle eine freiheitliche Wirtschaftsordnung erstrebenden Länder Europas umfaßt hätte. Nachdem dieser Versuch mißlang und die außenstehenden Länder ihrerseits durch die Schaffung der EFTA als Notbehelf einen rein wirtschaftlich konzipierten Integrationsmechanismus in Bewegung setzten, hoffte man mancherorts, auf den Pfeilern der beiden Organisationen könne eine rein wirtschaftliche Brücke oder eine Art Dachorganisation errichtet werden, welche die politische Identität und die politischen Bestrebungen der EWG unberührt lasse. Aber bevor die Realisierbarkeit dieses Gedankens in Verhandlungen geprüft worden war, ergab sich durch die Bereitschaft Großbritanniens, unter Ablegung eines Bekenntnisses zur politischen Einigung ein Beitrittsgesuch zur EWG einzureichen, auch für uns eine Gelegenheit, einen neuen Versuch zur Aushandlung einer auf das Wirtschaftliche beschränkten Assoziierung zu machen. Bei all diesen Versuchen — sei es durch die *multilaterale* Assoziation in Form einer gesamteuropäischen Freihandelszone oder durch die *bilaterale* Assoziation, wie wir sie jetzt anstreben — sahen wir uns durch Erklärungen aus dem EWG-Lager ermutigt, wonach eine solche *wirtschaftliche* Assoziation durchaus *möglich* sei. Uns will überdies scheinen, daß durch die Übernahme der politischen Implikationen des Römer Vertrages durch Großbritannien und durch die andern bündnismäßig bereits engagierten EFTA-Staaten das Problem der rein wirtschaftlichen Assoziierung auf die drei neutralen Staaten der EFTA von insgesamt 20 Millionen Einwohnern beschränkt würde; die EWG mit ihren 240 Millionen Menschen — wenn Großbritannien, Dänemark und Norwegen beitreten — müßte dann kaum mehr befürchten, sie würde sich wie ein Zucker in der Kaffeetasse einer unzählige Staaten umfassenden wirtschaftlichen Assoziation auflösen, wie das während den großen Freihandelszonen-Verhandlungen gesagt und befürchtet wurde.

Wie dem auch sei, die Schweiz bereitet sich heute ruhig und gelassen, aber auch ernsthaft und gründlich auf solche Assoziationsverhandlungen mit der EWG vor. Wie die EWG-Staaten glauben wir, daß die Entwicklung in Technik und Wissenschaft es wünschbar macht, die Märkte über die nationalen Grenzen auszuweiten und so die Wirtschaft in den Genuß neuer Dimensionen kommen zu lassen. Nicht zuletzt infolge der Errichtung der EWG ist die Tendenz zu größeren Wirtschaftsräumen zu einer weltweiten Erscheinung geworden. Da-

bei führen aber unsere geographische Lage und die Intensität der bestehenden außenwirtschaftlichen Beziehungen mit unsern Nachbarstaaten ganz natürlicherweise dazu, daß es der in Bildung begriffene *europäische* Wirtschaftsraum ist, an welchem die Schweiz teilnehmen möchte.

Das Gemeinsame der wirtschaftlichen Integrationskonzeptionen der EFTA und der EWG — Möglichkeiten der Verständigung

Um zur Teilnahme an diesem Wirtschaftsraum zu gelangen sind wir zu Verhandlungen mit der EWG bereit, die sich wahrscheinlich über große Teile unserer außenwirtschaftlichen Beziehungen — das heißt nicht nur auf den Warenaustausch — erstrecken werden. Zur Darlegung der Problematik, um welche es in diesen Verhandlungen geht, diene ein vergleichender Hinweis auf die Integrationskonzeption der EFTA einerseits und der EWG anderseits: Die *wirtschaftlichen Integrationsziele* sind in den beiden heute geltenden Vertragsinstrumenten, dem Römer Vertrag und dem Stockholmer Übereinkommen, sozusagen *gleichlautend umschrieben* worden («fortwährende Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit, Vollbeschäftigung, Steigerung der Produktivität, rationelle Ausnützung der Hilfsquellen, finanzielle Stabilität, stetige Verbesserung des Lebensstandards»). Auch befinden sich beide Gruppierungen im Begriff, zur Erreichung dieser Ziele die Grenzzölle und sonstigen Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen.

Der grundlegende Unterschied zwischen den beiden Konzeptionen besteht darin, daß die EFTA von der Annahme ausgeht, der Abbau der Handelsschranken werde von selber, also gewissermaßen funktionell, zur ausreichenden Harmonisierung der übrigen Wettbewerbsbedingungen führen, derweil die EWG-Konzeption darauf beruht, ein wirklich integrierter Markt könne nur dann verwirklicht werden, wenn *gleichzeitig* mit dem Abbau der Zölle und Handelshemmnisse auch die übrigen Wettbewerbsfaktoren harmonisiert werden. Um uns nun mit der auf einer bestimmten Integrationskonzeption aufgebauten EWG zu assoziieren, wird es unumgänglich sein, unsere bisherigen Vorstellungen einer organischen und funktionellen Integration in der Richtung der EWG-Konzeption anzugleichen und also auch auf andern Gebieten als dem internen Zollabbau Verpflichtungen auf uns zu nehmen. Aber es werden *wirtschaftliche* Verpflichtungen bleiben müssen, und zwar solche, die keine unbefristete Blankovollmacht darstellen, sondern *konkret* sind und innerhalb angemessener Zeiträume beim Vorliegen außerordentlicher politischer Verhältnisse rückgängig gemacht werden können. Solche Verpflichtungen sind mit unserer Neutralität durchaus vereinbar. Der Unterschied zwischen einem Beitritt zur EWG und einer Assoziation mit ihr wird also wohl weniger im wirtschaftlichen Inhalt des Abkommens als in dessen *institutioneller Ausgestaltung* bestehen. Mit andern Worten: Es wird vor allem auch darum gehen,

unsere *wirtschaftliche* Beteiligung am integrierten Großmarkt in eine *politisch* für uns tragbare Form zu kleiden, eine Form, welche unserer Staatsstruktur und unserem Staatscharakter gerecht wird. Das erfordert wohl etwas Vorstellungskraft und schöpferischen Geist, aber das sind Eigenschaften, die sowohl bei uns als vor allem auch bei den so oft an die Imagination appellierenden Baumeistern der EWG zu finden sein werden.

Ausmaß und Grenze der schweizerischen Kooperationsbereitschaft

Was die *wirtschaftlichen* Verpflichtungen eines allfälligen Assoziationsabkommens anbetrifft, so werden sie sicher dazu führen, daß wir allerlei gesetzliche Bestimmungen und uns lieb gewordene Gewohnheiten auf wirtschaftlichem Gebiet ändern müssen. Wir können nicht einfach den inner-eidgenössischen Status quo gleichsam als Morgengabe in den integrierten Markt einbringen. Aber allzu bange sollte es uns vor diesen wirtschaftlichen Verpflichtungen auch nicht werden. Faktisch sind wir ja heute schon das wohl am meisten integrierte Land Europas, sei dies nun in bezug auf die Herkunft unserer Einfuhren, die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte, die Intensität der unsichtbaren Transaktionen oder die Rolle unserer Verkehrsträger. Weder brauchen unsere künftigen Gesprächspartner an unserm wirtschaftlichen Integrations*willen* zu zweifeln, noch wir selbst an unserer Integrations*fähigkeit*. Die Tendenz zur Großraumwirtschaft vermag ein Land nicht zu schrecken, das schon bisher 35% seiner nationalen Produktion im Ausland verkaufen mußte und dazu pro Kopf seiner Bevölkerung noch die höchste «unsichtbare Leistungsbilanz» mit dem Ausland unterhält und welches seinen *Lebensraum* nicht nur in der *gesamteuropäischen*, sondern in der *Weltwirtschaft* finden, aber auch erkämpfen mußte. Jedenfalls werden unsere Probleme im gesamten gesehen kaum schwieriger sein als diejenigen von großen Ländern, die jahrzehnte-, ja jahrhundertelang unter der Herrschaft des merkantilistischen Protektionismus gelebt haben.

Ausgehend vom schweizerischen Staatsbewußtsein und von der schweizerischen Staatssubstanz, welche wir zu bewahren und unversehrt unseren Kindern und Kindeskindern weiterzugeben wünschen, suchte ich die Möglichkeiten zu umreißen, die sich unserer Mitwirkung an der europäischen Integration öffnen, und gleichzeitig einige Grenzlinien zu ziehen, die wir keinesfalls überschreiten dürfen. Der Raum, innerhalb dessen wir uns kooperationsfähig und kooperationsbereit zeigen, ist breit und ausgedehnt und nicht danach angetan, uns in den Ruf der Engherzigkeit und Eigenbrötelei zu bringen. Daß unser Zusammenarbeitswille kein leeres Wort ist, sondern daß ihm, wenn er bei unsern Partnern Widerhall findet, *Leistungen und Taten* folgen, haben wir durch unsere Teilnahme an der OECE und OECD, an der Europäischen Zahlungsunion, am GATT, an der EFTA und an den nichtpolitischen Nebenorganisationen der UNO bewiesen.

Mit unserem kleinstaatlich-freiheitlichen Sonderdasein verteidigen wir bestes europäisches Erbgut

Eines allerdings darf niemand von uns erwarten: daß wir um irgendwelcher Assoziations- oder Beitrittsvorteile willen uns selber, unserm Wesen und unserer Geschichte untreu werden, indem wir unsere Freiheit, unser föderatives Staats- und Gesellschaftsgefüge, unsere Referendumsdemokratie und unsere dem Schutze dieser Eigenarten dienende Neutralität aufgeben. Wenn wir hierin *unnachgiebig* bleiben, so nicht allein darum, weil wir an bewährtem Herkommen hängen, sondern ebensosehr, weil wir mit unserem kleinstaatlichen Sonderdasein *bestes europäisches Erbgut* verteidigen. Wir glauben, daß die europäischen Werte auf vielerlei Arten gepflegt und verteidigt werden können, und wir empfinden uns durchaus nicht als zweitrangige Europäer, weil wir unsere besondere Klangfarbe dem europäischen Konzert beimischen, nämlich die schweizerische Spielart des föderativen Staatsgefüges, des Referendumsstaates und der einsatz- und hilfsbereiten Neutralität. Die kommenden Gespräche und den damit unvermeidlich verbundenen Wellengang der Hoffnungen und Enttäuschungen können wir als Bürger eines freien, wirtschaftlich starken Landes mit Zuversicht und Selbstvertrauen durchstehen und gleichzeitig an unserer Überzeugung festhalten, daß es durchaus möglich ist, gute Schweizer *und* gute Europäer in einem zu sein und zu bleiben. Denen, die die Berechtigung unserer Eigenständigkeit anzweifeln, können wir getrost die Mahnworte des großen Holländers *Johann Huizinga* entgegenhalten:

«Die Existenzmöglichkeit des Kleinstaates ist ein Zeichen für die Gesundheit der völkerrechtlichen Beziehungen als Ganzes.»

Uns aber geziemt, den vielleicht schönsten zeitgenössischen Ausdruck der schweizerischen Staatsidee mit uns zu nehmen und zu beherzigen, das schöne Wort, das *Meinrad Inglin* seinen Helden im *Schweizerspiegel* uns zurufen läßt:

«Ihr bekommt ein großartiges Vermächtnis sozusagen in die Wiege gelegt, aber ihr nehmt euch später nicht einmal die Mühe, es kennenzulernen und die Erbschaft richtig anzutreten. Dabei setzt unser Staatswesen geradezu voraus, daß die Bürger es in seiner wunderbaren Beschaffenheit erkennen und sich zu eigen machen. Es bleibt eine leere Maschinerie oder doch eine bloße schöne Möglichkeit, wenn es uns nicht in Geist und Blut übergeht. Aber dazu genügt der patriotische Übereifer ebenso wenig wie der ausschließliche Wille zur materiellen Wohlfahrt. Dazu braucht es vielmehr Erkenntnis, Bewußtsein, Reife. Es ist eine bedeutsame Eigentümlichkeit unseres Staatsgedankens, daß er nicht auf die Leidenschaft wirkt, sondern auf die sittliche Vernunft...»

Nach einem im Philipp-Albert-Stapfer-Haus auf Schloß Lenzburg am 19. Mai 1962 gehaltenen Vortrag.