Berechtigte Vorbehalte der Schweiz zur Integration

Autor(en): **Appert, Karl**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **43 (1963-1964)**

Heft 1

PDF erstellt am: **24.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-161465

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

Frieden kann ich manchmal nur durch eine Kriegserklärung sicherstellen oder besser vielleicht durch eine Erklärung zur Kampfbereitschaft. Dabei wird gewiß die erste Frage die sein: Für was trete ich eigentlich ein? Wer seine Zivilcourage an Bagatellen verschwendet, kann leicht dorthin kommen, wo man ihn mit dem Querulanten verwechselt. Es geht aber hier nicht um den Unterschied zwischen den großen und kleinen Dingen, sondern darum, ob mir die Sache am Herzen liegt; ist das der Fall, dann ist auch eine Kleinigkeit den Einsatz wert.

Da wäre ja noch einiges über die Randzonen der Zivilcourage und über die angrenzenden Gebiete zu sagen. Das müßte uns sehr weit führen. Wir möchten uns summarisch mit einem kernigen Wort des alten Wanderers *Seume* begnügen: «Wer nichts fürchtet, kann leicht ein Bösewicht werden; aber wer zuviel fürchtet, wird sicher ein Sklave.» Das kann im Zweifelsfalle hilfreich ermahnend sein. Und die Erwägung wird dazu kommen, daß die Versuchung, zu furchtlos zu sein, für uns gemeinhin viel geringer ist, als die, zuviel zu fürchten; daß der Weg zum Bösewicht uns viel mühsamer gemacht wird als der Weg zum Sklaven. Wir dürfen es ein löbliches Unterfangen nennen, an der Festigung unserer Zivilcourage zu arbeiten. Ein Anfang ist schon da, wenn wir sie bei anderen gelten lassen und uns ihrer freuen.

Berechtigte Vorbehalte der Schweiz zur Integration

KARL APPERT

Undurchsichtige Lage in der EWG

Am Jahresanfang 1963 war in unserem Lande die Erwartung allgemein, daß im Gefolge der bundesrätlichen Erklärung vom 15. Dezember 1961 und der einläßlichen Begründung, die der Bundesrat am 24. September 1962 in Brüssel zum schweizerischen Ersuchen um Aufnahme von Assoziationsverhandlungen abgegeben hatte, im Verlaufe dieses Jahres konkrete Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG aufgenommen würden. Diese Erwartung ist mit dem Zusammenbruch der Beitrittsverhandlungen zwischen Großbritannien und der EWG hinfällig geworden. Trotz des vermittelnden Einflusses der Partner Frankreichs erscheint ein Beitritt Englands zur EWG für die nächste Zeit sehr wenig wahrscheinlich. Selbst wenn das brüske Veto des französischen Staatspräsidenten de Gaulle gegen den Beitritt Großbritanniens ausgeblieben wäre, hätten die Englandverhandlungen, gemäß dem Bericht der EWG-

Kommission an das Europaparlament über den Stand der Verhandlungen im Zeitpunkt ihres Abbruchs, weitere erhebliche Konzessionen auch von britischer Seite und höchst wahrscheinlich noch viel Zeit erfordert, bis eine definitive und gesamthafte Einigung erzielt worden wäre.

Inzwischen haben die Länder der EFTA an ihrer Ministerkonferenz vom 18./19. Februar in Genf eine engere Zusammenarbeit unter sich mit dem unveränderten Zweck der Schaffung eines großen, einheitlichen und weltoffenen Europamarktes beschlossen. Trotz der gegenwärtigen Anstrengungen des österreichischen Nachbarn, in Brüssel als ein neutralitäts- und handelspolitischer Sonderfall anerkannt und deshalb als erster Assoziierter aus dem EFTA-Kreis willkommen geheißen zu werden, ist die allgemeine Assoziationswelle der letzten anderthalb Jahre einstweilen verebbt. Dennoch fällt auf seiten der EFTA das Bemühen um eine umfassende Verständigung zur Behebung der handelspolitischen Spaltung Europas nicht aus Abschied und Traktanden. Obwohl die Politik der EWG gegenüber Drittländern gegenwärtig noch ungewisser ist als je, wird das schweizerische Ansuchen vom 24. September 1962 um Assoziationsverhandlungen mit der EWG bis zur weiteren Klärung der Lage unverändert aufrechterhalten. Aus diesem Grunde bleibt auch die schweizerische Integrationsproblematik, die sich aus der Überschneidung der besonderen schweizerischen Gegebenheiten, Bedürfnisse und Vorbehalte mit einer Integrationsform à la EWG ergibt, grundsätzlich ungemildert, solange die EWG die europäische Integration auf dem bisherigen Kurs antreibt.

Nervenkrieg gegen die Neutralen

Falls früher oder später Assoziationsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG stattfinden, werden sie zweifellos hart geführt werden müssen. Seitdem der schweizerische Bundesrat seine Absicht zur Aufnahme von Assoziationsverhandlungen bekanntgegeben hat, ist nämlich von gewissen EWG-Kreisen ein eigentlicher Nervenkrieg gegen die neutralen Assoziations-Kandidaten entfacht worden. In dem Wechselbad von Willkomm und Ablehnung, Verheißungen und Bedingungen, guten und schlechten Prognosen, durch welches insbesondere die Schweiz immer wieder gezogen wird, herrscht zumeist ein Absud aus Ressentiments und Vorwürfen vor, wie zum Beispiel, die Schweiz verhalte sich wenig solidarisch zu Europa, sie beabsichtige nur, die Rosinen aus dem Kuchen der Integration zu picken, das heißt mehr Rechte als Pflichten zu beanspruchen, sie würde den politischen Kitt der EWG verwässern usw. Trotz dieses Nervenkrieges braucht die Schweiz ihre vorsichtige Stellungnahme zur bisherigen Entwicklung der europäischen Integration nicht zu ändern, denn sie befindet sich samt ihren Vorbehalten in bester Gesellschaft mit den EWG-Staaten selber.

Wirtschaftspolitische Offerte der Schweiz

Die Erklärung des schweizerischen Bundesrates vom 24. September 1962 in Brüssel ist eine echte und sehr weitgehende Offerte zu einer bilateralen Assoziation «mit weitgefaßtem, wirtschaftlichem Inhalt». Sie enthält die ausdrückliche Bereitschaft der Schweiz, einen entsprechenden Teil an Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten zu übernehmen. Die gleichzeitig erhobenen Vorbehalte schließen eine — allerdings unterschiedlich weit gehende — Koordination der Handels-, Zoll-, Konjunktur-, Währungs- und Verkehrspolitik usw. nicht aus. Die vier grundlegenden Freiheiten, die der Römer Vertrag für die EWG postuliert (Freizügigkeit für Waren, Arbeitskräfte, Dienstleistungen und Kapital) gehören grundsätzlich auch zu den Richtlinien der schweizerischen Wirtschaftspolitik. Somit sind die Voraussetzungen für eine beiderseits autonome und vorteilhafte wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und dem Gemeinsamen Markt nicht ungünstig.

Staatspolitische Vorbehalte der Schweiz

Bis heute ist noch nirgends festgelegt, was alles die EWG unter Assoziation versteht. Als «strukturelle Verbindung mit der Gemeinschaft» (Hallstein) läuft die Assoziation im Zweifelsfalle auf eine Vollmitgliedschaft mit Zeitzündung hinaus. Nun ist die EWG nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft sondern auch ein Instrument der hohen Politik. Ihre Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ist wirkliche Politik und soll über die Wirtschaftsunion hinaus auch zu einer gemeinschaftlichen Kultur (das heißt Innen-), Außen- und Verteidigungspolitik führen. Damit die Schweiz ihre Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit bewahren kann, muß sie also ihrer Offerte zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Gemeinsamen Markt notwendigerweise die politischen Grenzen setzen.

Als staatspolitische Vorbehalte der Schweiz sind in der bundesrätlichen Erklärung vom 24. September 1962 genannt: Die Wahrung der innerstaatlichen Struktur des Föderalismus und der direkten Demokratie, eine neutralitätspolitisch bedingte Kündigungsklausel für den Kriegsfall und eine selbständige Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. Die Vorbehalte aus der direkten Demokratie und aus dem Föderalismus wiegen für das Schweizervolk eher noch schwerer als die in der Erklärung allein detaillierten Vorbehalte aus der Neutralitätspolitik. Offizielle Kreise der Politik sind zwar anderer Ansicht. Aus der direkten Demokratie und aus dem Föderalismus schweizerischer Prägung ergibt sich zum Beispiel als wichtigster Vorbehalt die Selbstverständlichkeit, daß, angesichts des beispiellosen Ausmaßes der Bindungen aus einer Assoziation, die Zustimmung des Volkes und der Stände nicht nur für den Abschluß

notwendig ist, sondern jeweils auch für die zu erwartenden Abänderungen eines Assoziationsvertrages. Die Vorbehalte zugunsten der direkten Demokratie und des Föderalismus müssen sich in jeder Assoziationsverhandlung der Schweiz mit der heutigen EWG als die eigentliche Pièce de résistance erweisen. Ihre bloß summarische Erwähnung in der schweizerischen Regierungserklärung ist deshalb nur mit diplomatischen Künsten zu begründen.

Rechtfertigung aus den eigenen Vorbehalten der Sechs

Die Vorbehalte der Schweiz zum Integrationsmodell der EWG sind, trotz der hochgespielten Verdächtigungen, als durchaus angemessen und gerechtfertigt erkenntlich, wenn einmal auch die machtpolitischen Beweggründe, die eigenen Vorbehalte und die nationalen Sonderregelungen der EWG-Gründerstaaten in ihrem Verhältnis zum Römer Vertrag unter die Lupe genommen werden. «Der Not gehorchend, nicht dem eignen Triebe», vereinigen die Sechs ihre wirtschaftliche Potenz, um dadurch mehr politische Macht zu erlangen. Was dem einen die unabhängige, nationale Atommacht und die kontinentale Vormachtstellung bedeuten, das gilt dem andern die nationale Wiedervereinigung oder der Anschluß an die gesamteuropäische Wirtschaftsblüte oder aber deren Sicherung. Allen gemeinsam ist wenigstens ein Stück weit die Einsicht in das bisherige Fiasko.

Die einzelnen EWG-Gründerstaaten haben beim Abschluß des Römer Vertrages (25. März 1957) zahlreiche Vorbehalte zum Hauptvertragswerk in einer Reihe von Zusatzprotokollen angebracht und sich gegenseitig zugestanden, was keineswegs ausschließt, daß einzelne Vertragspartner einen guten Teil ihrer spezifischen Interessen und Bedürfnisse bereits vorher in das Hauptvertragswerk einzuhandeln vermochten.

1. Das «Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen» anerkennt den westdeutschen Handelsverkehr mit Ostdeutschland als Bestandteil des innerdeutschen Handels und somit als EWG-Zonenhandel. Es ermächtigt sämtliche Mitgliedstaaten zu geeigneten Schutzmaßnahmen gegen Schwierigkeiten, die ihnen aus dem Handel irgendeines andern Mitgliedstaates mit Ostdeutschland erwachsen. Die Deutsche Bundesrepublik und mit ihr die EWG hat also eine handelspolitisch offene Grenze zur DDR, und zwar ohne jede zeitliche Begrenzung. Obwohl der Römer Vertrag in der sowjetisch besetzten Zone Deutschlands nicht gilt, genießen die in der Sowjetzone lebenden Deutschen alle Rechte der Staatsangehörigen der EWG-Staaten, die ihren Wohnsitz nicht im Gemeinsamen Markt haben.

Ein maßgebliches deutsches Kommentarwerk zum Römer Vertrag führt dazu (bei Art. 227) unter anderm aus:

«Zur Frage der Anwendbarkeit der Verträge auf Deutschland nach seiner *Wiedervereinigung* hat der Leiter der deutschen Delegation am 28. Februar 1957 folgende Erklärung zu Protokoll gegeben: ‚Die Bundesregierung geht von der Möglichkeit aus, daß im Falle der Wiedervereinigung Deutschlands eine Überprüfung der Verträge über den Gemeinsamen Markt und Euratom stattfindet.' Nach dem schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses Gemeinsamer Markt/Euratom deckt die Formulierung ‚Überprüfung der Verträge' alle Möglichkeiten, die sich im Falle der Wiedervereinigung ergeben können. Sie läßt die Möglichkeit der Beteiligung oder Nichtbeteiligung des wiedervereinigten Deutschlands an den Verträgen völlig offen. ... Gegen die Erklärung wurde von den übrigen Vertragsparteien kein Widerspruch erhoben. Sie wird durch mehrere Äußerungen insbesondere französischer Politiker bestätigt; unter anderm kommt sie in dem Bericht des Verteidigungsausschusses der Französischen Nationalversammlung zum Ausdruck.»[1]

Die Wiedervereinigung Deutschlands zur staatlichen und wirtschaftlichen Einheit, wie sie mindestens in der Deutschen Bundesrepublik unentwegt angestrebt wird, ist also imstande, auf völlig vertragskonforme Weise eine Bresche in den Block der EWG zu schlagen, die nicht mit Sicherheit wieder geschlossen werden und gerade im Falle eines—aus irgendwelchen Gründen—verminderten Druckes aus dem kommunistischen Osten unter Umständen auch zu einer Entflechtung der EWG als einer nachkriegspolitischen Zweck-Heirat führen kann.

2. Das «Protokoll über bestimmte Vorschriften betreffend Frankreich» spielte in den Vertragsverhandlungen eine wichtige Rolle. Die französische Delegation bestand darauf, daß die Sonderabgaben, welche Frankreich auf die Wareneinfuhr erhob, sowie die Sonderbeihilfen, die für die Warenausfuhr gewährt wurden, auch nach dem Inkrafttreten des Vertrages beibehalten werden dürfen und die Soziallasten in den Mitgliedstaaten einander angeglichen werden. Die Forderung auf Angleichung der Soziallasten wurde mehr aus wettbewerbspolitischen als aus sozialpolitischen Gründen erhoben. An ihr wären die Verhandlungen gescheitert, wenn sie nicht generell in den Sozialvorschriften des Römer Vertrages erfüllt worden wäre (vgl. Wohlfarth, S. 665). Die Spezialbestimmungen des Protokolls betreffend Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen sind seit Ende 1957 infolge einer Änderung des französischen Handels- und Zahlungssystems gegenstandslos geworden. Das Protokoll räumt Frankreich aber immer noch die Möglichkeit ein, Schutzmaßnahmen zugunsten von einzelnen französischen Industriezweigen zu ergreifen, wenn diese nach der ersten Übergangsstufe eine Wettbewerbsbenachteiligung infolge ungleichmäßiger Überstundenvergütung im Gemeinsamen Markt erleiden.

3. Das «Protokoll betreffend Italien» enthält die Gewährleistung der Mitgliedstaaten, daß der Zehnjahresplan der italienischen Regierung zur inneren wirtschaftlichen Erschließung Italiens (Vanoni-Plan) durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes nicht gefährdet wird. Es bezeugt die Bereitschaft der

[1] Vgl. Wohlfarth-Everling-Glaesner-Sprung, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, 1960.

Partner Italiens, den Zehnjahresplan mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds und der Europäischen Investitionsbank positiv zu fördern und, selbst unter Verzicht auf vertraglich fällige Maßnahmen, eventuelle Zahlungsbilanz- und Beschäftigungsschwierigkeiten für Italien möglichst zu vermeiden.

4. Das «Protokoll betreffend das Großherzogtum Luxemburg» gestattet Luxemburg, «auf Grund der besonderen Lage seiner Landwirtschaft», die mengenmäßigen Beschränkungen (Kontingente) für die Einfuhr einer Reihe von Agrarprodukten mindestens bis zum Ende der Übergangszeit (ca. 12 Jahre) beizubehalten und eröffnet zudem eine Möglichkeit, diese Sonderregelung durch eine Entscheidung des Ministerrates auf Vorschlag der Kommission über die Übergangszeit hinaus zu verlängern. Die Einfuhrbeschränkung ist zum Beispiel möglich für zahlreiche Arten von Vieh, Fleisch, Milch und Milchprodukten, Kartoffeln, Obst, Getreide und Getreideprodukten. Die «besondere Lage» wird mit den «wesentlich ungünstigeren Arbeitsbedingungen infolge der natürlichen Gegebenheiten» (vgl. Wohlfarth, S. 673) begründet. Eine ähnliche, aber zeitlich unbegrenzte Vorzugsbehandlung sichert das gleiche Protokoll dem Großherzogtum Luxemburg hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte zu, wiederum unter Bezug auf eine besondere bevölkerungspolitische Lage des kleinen Landes.

5. Das «Protokoll über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern, für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt», nimmt mehrere beim Abschluß des Römer Vertrages bestehende Präferenzsysteme und deren Zollregelungen von den Bestimmungen über den Gemeinsamen Zolltarif aus. Diese Sondervorschriften (keine Angleichung an den gemeinsamen Außenzolltarif) werden durch das Protokoll zeitlich nicht beschränkt. Sie gelten für die Einfuhr aus Surinam und aus den Niederländischen Antillen nach den BENELUX-Ländern, aus Marokko, Tunesien, Vietnam, Kambodscha und Laos nach Frankreich sowie aus Libyen und Somaliland nach Italien, nicht aber für die Wiedereinfuhr nach andern EWG-Staaten. Insofern als beim Abschluß des Römer Vertrages eine Assoziierung von Marokko und Tunesien in Aussicht genommen wurde, hat sich eine Erwartung, die zu den Vertragsgrundlagen des Protokolls für zollfreie Einfuhr nach Frankreich gehörte, bis heute nicht erfüllt.

6. Das «Protokoll über die Regelung für die Waren, die unter die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallen», räumt Frankreich «hinsichtlich Algeriens und der überseeischen Departemente der Französischen Republik (Réunion, Guadeloupe, Martinique und Guyana)» bis zur ersten Änderung des Vertrages über die Gründung der Montanunion eine Frist ein, um die Einfuhrbeschränkungen für die anderen Mitgliedstaaten betreffend Kohle und Stahl zu beseitigen. Wie weit dieses Protokoll durch die Unabhängigkeitserklärung Algeriens tatsächlich überholt ist, ist im Moment unklar, nachdem die EWG seltsamerweise Algerien immer noch wie einen

Bestandteil Frankreichs behandelt. Algerische Waren gelangen zollfrei nach Frankreich; in den andern Mitgliedstaaten genießen sie die fünfzigprozentige Zollermäßigung, die den EWG-Waren zusteht. Algerien bildet also zur Zeit eine institutionell nicht abgesicherte Lücke in der Zollmauer der EWG.

7. Das «Protokoll über die Mineralöle und einige Mineralölerzeugnisse» trifft eine Sonderregelung, vorwiegend zugunsten der deutschen Rohölförderung. Demnach darf vor allem der deutsche Schutz- und Finanzzoll auf der Mineralöleinfuhr für die Dauer von sechs Jahren (ca. die Hälfte der Übergangszeit) beibehalten werden und die deutsche Rohölerzeugung für die Dauer von 8—11 Jahren durch Beihilfen geschützt werden (vgl. Wohlfarth, S. 685).

8. Das «Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von Bananen» räumt der Bundesrepublik Deutschland die weiterhin zollfreie Einfuhr bis maximal 90% der im Jahre 1956 eingeführten Menge von Bananen vorläufig bis zum Ende der Übergangszeit ein. Die Aufhebung oder Änderung des Kontingents kann nach der vollständigen Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission beschlossen werden.

9. Das «Protokoll über das Zollkontingent für die Einfuhr von ungebranntem Kaffee» räumt den BENELUX-Ländern und Italien unterschiedlich große zollfreie Kontingente (bis zu 85%) für die Einfuhr von ungebranntem Kaffee bis zum Ende der Übergangszeit beziehungsweise bis längstens vier Jahre danach ein.

10. Einen eindrücklichen Niederschlag haben die Sonderbedürfnisse und Sonderinteressen einzelner Gründerstaaten auch im «Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft» gefunden. Dieses Abkommen galt für einen ersten Zeitabschnitt von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Römer Vertrages (1. 1. 1958) für eine Reihe inzwischen selbständig gewordener überseeischer, vorwiegend afrikanischer Länder und Hoheitsgebiete, deren überwiegender Teil in besonders engen Beziehungen zu Frankreich steht[2]. Das Durchführungsabkommen sah unter anderm die Errichtung eines Entwicklungsfonds für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete vor. An diesen Fonds leisteten alle Mitgliedstaaten während fünf Jahren jährlich steigende Beiträge. Die Mitgliedstaaten, die zu überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten besondere Beziehungen unterhalten, erhielten für diese wieder Mittel aus dem Entwicklungsfonds zurück.

[2] Französisch-Westafrika: Senegal, Sudan, Guinea, Elfenbeinküste, Dahomey, Mauretanien, Niger und Obervolta, Französisch-Äquatorialafrika: Mittelkongo, Ubangi-Chari, Tschad und Gabon, Saint Pierre und Miquelon, Komoren-Archipel, Madagaskar und zugehörige Gebiete, Französisch-Somaliland, Neukaledonien und zugehörige Gebiete, die französischen Niederlassungen in Ozeanien, die australen und antarktischen Gebiete, die autonome Republik Togo, das unter französischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Kamerun; Belgisch-Kongo und Ruanda-Urundi, das unter italienischer Verwaltung stehende Treuhandgebiet Somaliland, Niederländisch-Neuguinea (Stand 1957).

Die Deutsche Bundesrepublik und Frankreich hatten je insgesamt 200 von 582,25 Millionen EWA-Rechnungseinheiten (= USA-Dollars, gemäß dem Europäischen Währungsabkommen) aufzubringen. Frankreich leistete jedoch einen negativen Nettobeitrag, das heißt es erhielt für seine überseeischen Gebiete mehr Mittel aus dem Entwicklungsfonds zurück, als es einzahlte, nämlich insgesamt 311,25 Millionen Rechnungseinheiten, und wurde um diesen Betrag direkt entlastet. Andererseits hatte zum Beispiel die Deutsche Bundesrepublik 64,3% der gesamten Nettoleistungen aufzubringen (vgl. Wohlfarth, S. 689ff.).

Eine neue Konvention über die Assoziierung von 17 afrikanischen Staaten[3] und Madagaskar, mit denen die wirtschaftliche, handelspolitische und finanzpolitische Zusammenarbeit unter Einsatz vermehrter Mittel und neuer Formen verstärkt werden soll, ist inzwischen paraphiert, aber noch nicht allgemein ratifiziert worden. Italien und die Niederlande haben die Unterzeichnung der Assoziationskonvention vorläufig hinausgeschoben, unter Umständen und Angabe von Gründen, die eine Retorsionsmaßnahme gegen das an dieser Konvention meistinteressierte Frankreich durchblicken lassen. Die neue Konvention sieht unter anderm eine Erhöhung der in der Regel nicht zurückzahlungspflichtigen Finanzhilfe der Gemeinschaft für die nächsten fünf Jahre auf insgesamt 730 Millionen EWA-Rechnungseinheiten vor. Die Finanzhilfe soll durch eine neue Produktionshilfe mit degressiver Preisstützung ergänzt werden, um die Preise der Ausfuhrgüter dieser assoziierten Staaten möglichst schnell wettbewerbsfähig zu gestalten[4].

Die erwähnten Zusatzprotokolle sind Bestandteil des Römer Vertrages und gehen als Spezialvorschriften den allgemeinen Vertragsbestimmungen vor. Selbst da, wo sie den Charakter einer (zeitlich meistens dehnbaren) Übergangsregelung tragen, lassen sie deutlich erkennen, daß die EWG von Anfang an so weit wie möglich nach den spezifischen Bedürfnissen und Absichten der Sechs gestaltet worden ist und daß ihre Gründer zudem für sich selber wesentliche Ausnahmen vom Römer Vertrag beanspruchen. Diese Tatsachen verwehren der EWG den Anspruch, ohne weiteres als das für alle europäischen Länder gleichermaßen geeignete Integrationsinstrument zu gelten.

[3] Burundi, Dahomey, Elfenbeinküste, Gabun, Kamerun, Kongo (Brazzaville), Kongo (Leopoldville), Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta, Ruanda, Senegal, Somalia, Togo, Tschad, Zentralafrikanische Republik. Neben diesen 17 heute unabhängigen Staaten bleiben einige weiterhin abhängige Gebiete (französische Überseedepartemente, niederländische Antillen und Surinam) mit der EWG assoziiert.

[4] Vgl. EWG-Kommission, Memorandum vom 24. 10. 1962 über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Ziff. 180ff.

Neben dem auf die spezifischen Gründerinteressen zugeschnittenen EWG-Vertragsrecht lassen noch andere Gegebenheiten in der EWG und die entsprechenden Erfahrungen daraus die Vorbehalte der Schweiz als angemessen und begründet erscheinen:

Die Schweiz hat sich von der OEEC bis zur OECD ausnehmend aktiv und ohne nennenswerten Vorbehalt an sämtlichen gemeinsamen Aktionen und Institutionen der europäischen Integration beteiligt und damit den steten Beweis für ihre Solidarität zu Europa erbracht. Gleichwohl ist sie zusammen mit den andern Partnern der Sechs in der OEEC durch zahlreiche nicht eingehaltene Versprechungen maßgeblicher Politiker (vorwiegend romanischer Zunge) oder von Institutionen der Sechs und der EWG getäuscht und enttäuscht worden, so vor allem betreffend ihre angebliche Nicht-Diskriminierung durch die geplante, werdende und wachsende EWG in deren sämtlichen Phasen, beispielsweise in Sachen Zollabbau in der OEEC, Europäische (Große) Freihandelszone, multilaterale Assoziation EWG/EFTA. Was die EWG-Kommission am 26. 2. 1959 im ersten Hallstein-Memorandum zugeben mußte: «Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Elf den Eindruck gewannen, man habe sie hingehalten[5]», hat sich seither mehrfach wiederholt; beispielsweise am 14. Januar 1963, als Staatspräsident de Gaulle mit einem französischen Veto (dem dritten nach der französischen Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, 1954, und der Großen Europäischen Freihandelszone, 1958) die weit gediehenen Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien trotz dem offensichtlichen Entgegenkommen der Briten vorwiegend aus nationalistisch-protektionistischen und hegemonialen Beweggründen unterbrach. Eher als ein Mangel an europäischer Solidarität außerhalb der EWG hat die allgemeine Irreführung der Kleinen durch die «großen» Europäer die Integrationspläne, die von vornherein ganz Westeuropa umfaßten, zum Scheitern gebracht. Skepsis und Vorsicht gegenüber der weiteren Entwicklung drängen sich geradezu auf.

Die Sechs haben im eigenen Kreis andere Formen der Integration nicht gewagt, wieder anderen Formen außerhalb ihres Bereiches die Bewährungsprobe versagt und wiederholte Verständigungsbemühungen anderer Integrations-

[5] Vgl. H. Siegler: Dokumentation der Europäischen Integration 1946—1961, unter besonderer Beachtung des Verhältnisses EWG-EFTA, 1961, S. 266. Sowie K. Appert, Schwierige Integrationspolitik zwischen Täuschung und Enttäuschung, Civitas, Monatsschrift des Schweizerischen Studentenvereins, Sonderheft: Die Schweiz in Europa, Nr. 3/4, Dezember 1962.

gruppen ignoriert. Solange die Integration Europas auch noch in anderen Formen erreichbar ist, darf die EWG sich nicht zum Selbstzweck erheben oder sich — und zudem unter Berufung auf europäische Solidarität — als einziger Weg zur Erstarkung Europas monopolisieren.

Die bisherige, zum Teil rechtsunsichere Praxis der EWG hat zum Beispiel in der Kartell-, Sozial- und Landwirtschaftspolitik beunruhigende planwirtschaftlich-dirigistische, zentralistische und interventionistische Formen angenommen, mit denen die schweizerische Auffassung einer möglichst freiheitlichen Wirtschaft nur schwer vereinbar ist. Auch das Memorandum der EWG-Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe (welches Bundeswirtschaftsminister Erhard und Prof. Hallstein gegeneinander in Harnisch brachte) läßt erkennen, daß der progressistische Einfluß der französischen und italienischen «Planificateurs» mit ihrem Hang zur Institutionalisierung der Integration in der Brüsseler Bürokratie überwiegt.

Die unberechenbare innere Dynamik der EWG läßt die weitere Politik der Gemeinschaft nicht langfristig voraussehen. Als Wirtschaftsunion unterwirft die EWG je länger je mehr um so größere Bereiche irreversibel ihrer gemeinschaftlichen Politik. Die ständige Expansion der Vergemeinschaftung bringt nach der Salami-Taktik beinahe zwangsläufig immer mehr nationale Kompetenzen auch eines assoziierten Staates unter den Einfluß der supranationalen EWG-Behörden. Wenn Anpassungen schon unvermeidlich sind, müssen wenigstens die äußersten Grenzen eindeutig festgelegt sein, zumal die Schweiz dafür bekannt ist, daß sie die einmal eingegangenen Verpflichtungen restlos erfüllt.

Verschiedene führende EWG-Mächte bieten für die Zukunft nicht die Gewähr einer stabilen Innenpolitik. Mit ihren fünf Millionen Einwohnern kann die Schweiz der EWG mit 200 bis 300 Millionen Einwohnern keine größere innere Stabilität geben; sie kann in der EWG auch keine bessere Stabilität gewinnen, sondern höchstens ihre eigene Stabilität aufs Spiel setzen. Die Illusion, mit 2% Bevölkerungsanteil einen konstitutiven Einfluß auf einen föderalistischen Ausbau der EWG ausüben zu können, zerschlägt sich an den Gesetzmäßigkeiten der Masse und der Macht, welche die Politik der EWG wesentlich mitbestimmen. Die eigenmächtige Absage de Gaulles an Großbritannien, die im Gegensatz zu allen fünf andern EWG-Staaten, zur EWG-Kommission, zum einhelligen Europa-Rat usw. steht, zeigt eindrücklich, wie die Politik der ganzen Gemeinschaft auf Gedeih und Verderb der Vormachtpolitik eines einzigen großen Mitgliedstaates ausgeliefert sein kann. Selbst ein massenweiser Beitritt von Kleinstaaten kann das heutige Übergewicht der Großstaaten nicht abbauen, nachdem der Römer Vertrag, laut einer Interpretation der EWG-Kommission, der materiellen Berichtigung seiner institutionellen Bestimmungen betreffend Stimmzahl und Sitzzahl in den einzelnen Institutionen und Organen bedarf, sobald ein neues Mitglied beitritt (vgl. Siegler, S. 431).

Notwendige Vorbehalte der Schweiz zu einer engen Zusammenarbeit mit dem Gemeinsamen Markt ergeben sich auch aus der unterschiedlichen Ausgangslage zu einer Integration à la EWG, die für die Schweiz ganz anders ist als für irgendeinen der sechs Gründerstaaten:

Die Schweiz will ein vollsouveräner, selbständiger Staat bleiben, während die EWG-Staaten um eines gemeinsamen politischen Zieles willen bewußt auf eine Reihe von Souveränitätsrechten verzichten. Anderseits ist der politische Einbezug der Schweiz in die Integration gar nicht notwendig, um die Befriedung Europas — ein Hauptziel der Sechs — zu erreichen.

In der föderalistisch aufgebauten direkten Demokratie der Schweiz beteiligen sich neben der Regierung und dem Parlament auch die Gesamtheit der Stimmbürger sowie die Kantone maßgeblich an der Gesetzgebung und an der Ausübung zahlreicher weiterer Rechte auch in der Wirtschaftspolitik, die in der EWG von supranationalen Organen beansprucht werden. Demgegenüber sind die Bürger in keinem einzigen Staat der Sechsergemeinschaft je zur Beteiligung an der EWG befragt worden.

Das 5-Millionenvolk der Eidgenossen verteilt sich heterogen auf vier Sprachkreise und auf drei Kulturräume. Es würde infolge der vom Römer Vertrag gewollten Freizügigkeit insbesondere der Arbeitnehmer ungleich rascher überfremdet als die Nachbarländer mit 40, 50 und mehr Millionen Einwohnern gleicher Rasse, Sprache und Kultur.

Der unwiderrufliche Verzicht auf gleich viel Souveränitätsrecht ist für den machtlosen Kleinstaat ein vielfach größeres Gemeinschaftsrisiko als für den Großstaat, der zusätzlich in der Lage ist, auch in der Gemeinschaft seine Macht vor dem Recht in die Waage zu werfen. Weder der Römer Vertrag noch die Praxis der EWG bieten einen Ansatz zu einem Parlament mit Zweikammersystem oder zu einem anderen föderalistischen Ausgleich für irgendwelche Minderheiten.

Die Schweiz führt eine Neutralitätspolitik, die sich nicht auf europäische Konflikte beschränkt. Ihre Berechenbarkeit, Verläßlichkeit und Aktionsfähigkeit darf auch nicht zur Friedenszeit durch zu enge Bindung an die mit der NATO verflochtene EWG gefährdet werden. Dank seiner spezifischen Neutralitätspolitik genießt der unabhängige Kleinstaat Schweiz ein weltweites Vertrauen, nicht zuletzt bei den jungen Völkern der Entwicklungsländer. Dieses Vertrauenskapital kann und will die neutrale Schweiz als Stabilisationsfaktor durch eine vielfältige politische, kulturelle und karitative Treuhänderschaft auch zugunsten der europäischen Großstaaten nützen, wo diese Großen gerade wegen ihrer Größe und — heutigen oder vergangenen — Macht als suspekt erscheinen und sozusagen in ihrem eigenen toten Schußwinkel nicht mehr tätig werden können. Die Schweiz weiß sich zudem mit den anderen neutralen Staaten Europas in den neutralitätsbedingten Vorbehalten einig.

In der schweizerischen Integrationsproblematik gilt der Primat der Politik. Wirtschaftliche Vorteile werden nicht gegen politische Nachteile eingetauscht. Diese Rangfolge der Werte fällt um so leichter als die Prüfung der Vorteile und der Nachteile aus einer Verbindung der schweizerischen Wirtschaft mit dem Gemeinsamen Markt je länger je deutlicher erkennen läßt, daß auch ein Anschluß an den Gemeinsamen Markt die schweizerische Wirtschaft dennoch nicht vor schwerwiegenden Nachteilen der Integration bewahren würde und anderseits selbst eine anhaltende zollpolitische Diskriminierung und «Isolation» der freihandelsbezogenen Schweiz durch die EWG, mit oder ohne Kennedy-Plan, keine Katastrophe wäre.

Testfall für europäische Solidarität

Ob nun die ehemals geplanten Assoziationsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG irgendwann doch noch stattfinden, oder ob sich in der europäischen Integration ein anderer Weg zu einer soliden und gesamthaften handelspolitischen Einigung des restlichen Westeuropa zeige, so oder so ist für die Schweiz kein Grund vorhanden, die existenziellen Vorbehalte ihrer eigenstaatlichen Integrationspolitik aufzugeben. Im (Des-)Integrationsspiel, das die Großen in Europa bisher boten, erwartet niemand, daß die Schweiz eine entscheidende Trumpfkarte auszuspielen hätte; anderseits hat die Schweiz keinen Anlaß, sich den «Schwarzen Peter» einer uneuropäischen Unsolidarität ausgerechnet aus dem Kreis der EWG zuspielen zu lassen. Wenn Assoziationsverhandlungen stattfinden, werden sie ein weiterer Testfall sein für wahre europäische Solidarität, die oft von den falschen Leuten und am falschen Ort beschworen wird, und die jedenfalls in ihr Gegenteil verkehrt würde, wenn die Schweiz um der EWG willen mehr Schaden an ihrer Substanz nehmen müßte als sie einem integrierten Europa Nutzen bringen könnte.

Nützliche Pause

Die unerwartet eingeräumte Atempause ermöglicht es der Schweiz, ihre Ausgangsposition für jeden Fall zu stärken. Dazu gehört gegenwärtig — unbeschadet der im In- und Ausland notwendigen Abklärung, Information und öffentlichen Meinungsbildung in staatspolitischer Hinsicht — mehr denn je auch die Festigung der wirtschaftlichen Stellung unseres Landes, vordringlich aber der Währungskraft, der Lohn- und Preispolitik, der Arbeitszeit- und Fremdarbeiterverhältnisse, der Forschungs- und Qualitätsarbeit usw. Je stärker und konkurrenzfähiger die schweizerische Wirtschaft auf den Märkten in Europa und in Übersee aufzutreten vermag, desto weniger sind die schweizerischen Politiker und Diplomaten genötigt, jemals einen Assoziationsvertrag um jeden Preis aus Brüssel heimzubringen.