Die Schweiz vor der Frage der europäischen Integration

Autor(en): **Jaeger, Max**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **50 (1970-1971)**

Heft 9

PDF erstellt am: **28.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-162512

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

Die Schweiz vor der Frage der europäischen Integration

MAX JAEGER

Am 10. November 1970 wurden zwischen der Schweiz und der EWG an einem Ministertreffen in Brüssel feierlich Erkundungsgespräche eröffnet, in denen die Möglichkeiten einer angemessenen Regelung des zukünftigen Verhältnisses unseres Landes zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft abgeklärt werden sollen. Im Hinblick auf dieses Ereignis widmete auch das Redressement National seine diesjährige «Giessbach-Tagung» diesem Problem. In einem einführenden Referat legte lic. iur. Max Jaeger als Vertreter des Integrationsbüros die bisherige Integrationsentwicklung sowie die von der Schweiz verfolgte Integrationspolitik dar. Dieser Vortrag ist auch heute noch aktuell, da sich seither keine wesentlichen neuen Tatsachen ergeben haben.

Integrationspolitischer Rückblick

Ein Blick auf den bisherigen Verlauf der europäischen Integration in seinen allgemeinen politischen Zusammenhängen lässt deutlich zwei Phasen erkennen: Die erste umfasst den Zeitabschnitt zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Gründung der EWG und ist insbesondere durch die amerikanische Hilfe gekennzeichnet, dank welcher die europäische Wirtschaft allmählich wieder erstarkte. Mit der zur Verteilung der Marshall-Plan-Milliarden sowie zur Befreiung der europäischen Wirtschaft von den Fesseln der Autarkie ins Leben gerufenen OECE nahm die Integration ihren Anfang. Ungefähr gleichzeitig kam es zur Errichtung der NATO im Rahmen der Containment-Doktrin, in deren Dispositiv ein wirtschaftlich und politisch stabiles Europa das wichtigste Element darstellte. Die Bedrängnis jener Tage und die sehr positiven Erfahrungen mit der verbindenen Kraft der wirtschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der OECE veranlassten in der Folge Deutschland und Frankreich sowie vier weitere Staaten des europäischen Kontinents, mit der Gründung der Montanunion den erfolgreichen Versuch einer mit gewissen supranationalen Befugnissen ausgestatteten gemeinsamen Wirtschaftsorganisation zu wagen. Dass aber eine Kooperation über den wirtschaftlichen Bereich hinaus erheblich schwieriger war, zeigte kurz danach das Scheitern der Pläne für eine europäische Verteidigungsgemeinschaft. Aus diesem Scheitern wurde der Schluss gezogen, eine politische Einigung könne, wenn überhaupt, vorderhand nur auf dem Wege über eine stets enger werdende wirtschaftliche Zusammenarbeit

gefunden werden, welche Überlegung zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der EWG führte, die zeitlich ungefähr mit der Beiziehung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO zusammenfiel.

Ein gewichtiges Element der mit der Gründung der EWG beginnenden zweiten Phase dürfte darin liegen, dass ein umgekehrter Vorgang stattgefunden hat, nämlich der Austritt des EWG-Partners Frankreich aus der militärischen Zusammenarbeit in der NATO. Dies hängt auch mit der durch das Aufkommen der interkontinentalen Fernlenkwaffen bedingten Veränderung der strategischen Gesamtlage zusammen, in welcher es heute möglich ist, einen Vergeltungsschlag von Kontinent zu Kontinent zu führen. Dementsprechend wurde das Containment durch die Theorie der «flexible response» ersetzt, gemäss welcher Westeuropa als eine Art Pufferzone und nicht mehr als absolut unerlässliche Komponente des amerikanischen Verteidigungsdispositivs erscheint. Von Bedeutung dürfte ferner neben dem Verhältnis Moskau-Peking auch das kürzlich abgeschlossene deutsch-sowjetische Gewaltsverzichtsabkommen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration sein, wenn über die Auswirkungen dieses Abkommens zur Zeit auch nur spekuliert werden kann.

Vordergründig jedoch hat die zweite Phase unter dem Zeichen der sogenannten wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas gestanden. Die europäische Integration wurde ja nicht allein von der EWG getragen, wenn auch in ihr praktisch die Hauptmasse des europäischen Potentials zusammengefasst ist. Grossbritannien hatte sich anfangs – wenn man von der Zusammenarbeit in der OECE absieht – von der europäischen Integration ferngehalten, da es befürchtete, in seiner Freiheit der politischen und wirtschaftlichen Beschlussfassung beeinträchtigt zu werden, was insbesondere mit der Commonwealth-Politik zusammenhing. An der Ausarbeitung der Pläne für die Montanunion, die europäische Verteidigungsgemeinschaft und die europäische Wirtschaftsgemeinschaft waren aus diesem Grunde britische Vertreter nicht beteiligt. Londons Streben ging dahin, mit den Staaten des europäischen Kontinents in einer Weise wirtschaftlich zusammenzuarbeiten, die es ihm erlaubte, seine überseeischen Verbindungen aufrechtzuerhalten; darum schlug es nach dem Zustandekommen der Römer Verträge die Bildung einer grossen europäischen Freihandelszone vor, die sich einerseits aus den sechs Staaten der EWG, anderseits aus den übrigen europäischen Ländern hätte zusammensetzen sollen. Dieses Konzept scheiterte nach langen Verhandlungen, was Grossbritannien und sechs weitere europäische Staaten veranlasste, die Idee einer Freihandelszone unter sich zu realisieren.

Inzwischen ging der Prozess der Lockerung von Englands Verbindungen mit dem Commonwealth rasch vonstatten; die Suezkrise war hierfür symptomatisch. Bald sah sich Grossbritannien vor die Alternative gestellt, ein auf sich allein bezogenes Dasein zu führen oder bei der sich dynamisch

entwickelnden EWG politisch wie auch wirtschaftlich Anschluss zu suchen. Es ist bemerkenswert, dass für Grossbritannien dabei offenbar die politische Begründung, der Wunsch, im politischen Konzert der EWG mitzuspielen, im Vordergrund zu stehen scheint, wenn auch im Hinblick auf die Wachstumsprobleme der britischen Wirtschaft die langfristigen ökonomischen Vorteile, die Grossbritannien aus der Mitgliedschaft im Gemeinsamen Markt ziehen kann, nicht unbeträchtlich sein dürften. 1961 erfolgte ein erstes britisches Beitrittsgesuch, und es kam zu den ersten, unter denkwürdigen Umständen abgebrochenen Beitrittsverhandlungen. Sein zweites Gesuch stellte London 1967, worauf die EWG-Staaten an der Haager Gipfelkonferenz im Dezember 1969 beschlossen, auf erneute Erweiterungsverhandlungen einzutreten. Sie haben diesen Sommer begonnen, womit wir an der Schwelle einer dritten Integrationsphase stehen.

Die Struktur der EWG

Wegleitend war bei der Gründung der EWG die Absicht, mit dem Mittel der wirtschaftlichen Verschmelzung allmählich einen auch politischen Zusammenschluss herbeizuführen. Für das Funktionieren der EWG wurden deshalb Mechanismen gewählt, die nicht ausschliesslich Überlegungen der wirtschaftlichen Zweckmässigkeit entsprangen, sondern daneben auch den Zusammenschluss um seiner selbst willen fördern sollen. In diesem Sinne sieht der Römer Vertrag nicht nur die Schaffung eines einheitlichen Aussenzolltarifs und einer gemeinsamen Handelspolitik vor, sondern intern – abgesehen vom selbstverständlichen Abbau der Zollschranken unter den Mitgliedstaaten – auch die Vereinheitlichung oder doch Harmonisierung wichtiger wirtschaftlicher Sektoren. Das mit dem Römer Vertrag aufgestellte ehrgeizige Programm ist im wesentlichen gemäss dem vorgesehenen Zeitplan erfüllt worden, und dementsprechend kann die EWG auf eindrucksvolle Ergebnisse zurückblicken. Ihre Errungenschaften bestehen vor allem in der Inkraftsetzung des Gemeinsamen Aussenzolltarifs, der Herstellung des vollständigen Warenfreiverkehrs, der Schaffung einer gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, wenn man nur auf die gegenwärtigen Grundpfeiler des EWG-Systems hinweisen will. Der wirtschaftliche Erfolg dieser Anstrengungen ist bedeutend, dürfte doch ein ganz erheblicher Teil der gewaltigen Steigerung von Produktion und Handel der Sechs der Existenz der EWG zugutegeschrieben werden können. Problematisch sind auch in den Augen der EWG-Kreise gewisse Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik, was doch wohl darauf zurückgeführt werden muss, dass ein System einheitlicher Interventionspreise über Landwirtschaften mit gänzlich unterschiedlicher Kostengestaltung gelegt worden ist.

Anderseits erscheint es natürlich um so bemerkenswerter, dass die EWG mit der Vereinheitlichung der Wirtschaftssektoren gerade bei der Landwirtschaft angefangen hat, wo in beinahe allen Industriestaaten die staatlichen Eingriffe am intensivsten sind und die scharfe Auskristallisierung einer nationalen Struktur daher am stärksten ausgeprägt ist.

Für die kommende Dekade hat sich die EWG ein umfangreiches Arbeitsprogramm aufgegeben, dessen Inhalt prägnant als die «Integration der zweiten Generation» bezeichnet wird. Das wichtigste Element stellt dabei der vorgesehene stufenweise Ausbau zur Wirtschafts- und Währungsunion dar. Weitere Pläne beziehen sich auf die Industrie-, Forschungs-, Energie- und Regionalpolitik und bezwecken eine Steigerung der Produktivität, die im wesentlichen mit einer Annäherung der europäischen Wirtschaftsstrukturen an das amerikanische Muster herbeigeführt werden soll. Diese Pläne dürften ohne Stärkung der supranationalen Institutionen und ohne ein gewisses Mindestmass an Zusammenarbeit auch im politischen Bereich kaum zu realisieren sein. Hinsichtlich der supranationalen Institutionen ist es ja fraglich, ob bei einer stets weiter vorangetriebenen wirtschaftlichen Zusammenarbeit ohne Mehrheitsbeschlüsse auszukommen ist, die im Römer Vertrag zwar vorgesehen sind, jedoch praktisch nie zur Anwendung gelangten. Ausgedehnte zentrale EWG-Kompetenzen dürfte ferner die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion voraussetzen, was jedoch nur unter der Bedingung denkbar ist, dass diese Kompetenzen durch ein direkt gewähltes europäisches Parlament kontrolliert werden. Mit dieser institutionellen Stärkung wird wiederum insbesondere im Falle der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion eine Straffung der politischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten einhergehen müssen, sind doch wirtschafts- und währungspolitische Entscheide aufs engste verflochten mit innen- und aussenpolitischen Erwägungen. Ein wichtiger Sektor der Wirtschaftspolitik ist etwa die Lohn- und Preispolitik, also ein heisses Eisen der Innenpolitik. Ebenso evident ist der Zusammenhang zwischen Währungspolitik und Aussenpolitik. Bei der Wirtschafts- und Währungspolitik sind also vitale nationale Bereiche im Spiele.

Wesen der EFTA

Im Vergleich zur EWG mag die Struktur der EFTA als die eines bloss wirtschaftlichen Zweckverbandes ohne jegliche politischen Ambitionen eher bescheiden anmuten. Ihr Hauptzweck, den sie noch vor dem vertraglich festgesetzten Termin zu erreichen vermochte, besteht in der Herstellung des Warenfreiverkehrs, also dem vollständigen Abbau der Zollschranken für Industrieprodukte zwischen den Mitgliedern. Auf einen einheitlichen Aussenzolltarif wurde bewusst verzichtet, um die in der EFTA zusammen-

geschlossenen, in beträchtlichem Masse welthandelsmässig orientierten Staaten in ihrer Freiheit der zweckmässigsten Ausgestaltung ihrer Aussenhandelspolitik nicht einzuengen. Ebenfalls abgesehen wurde von einer Vergemeinschaftung der Wirtschaftsstrukturen, weshalb die EFTA insbesondere auch keine gemeinsame Agrarpolitik aufweist. Bei der geringen Bedeutung, welche die Agrarproduktion in den EFTA-Staaten im Verhältnis zum Sozialprodukt einnimmt, hätte sich der hohe Vereinheitlichungsaufwand auch keineswegs gerechtfertigt. Seiner rein wirtschaftlichen Zielsetzung entsprechend kennt schliesslich das Stockholmer Abkommen im Gegensatz zum Römer Vertrag keine Mehrheitsbeschlüsse.

Diesen lockeren Aufbau verdankt die EFTA in erster Linie den ähnlich gelagerten politisch-wirtschaftlichen Interessen Grossbritanniens einerseits und der neutralen EFTA-Gründungsmitglieder Schweiz, Schweden und Österreich anderseits, wobei es England um die Weiterführung seiner Beziehungen mit dem Commonwealth und den Neutralen um die zur Führung ihrer Neutralitätspolitik wichtigen aussenpolitischen Bewegungsfreiheit ging. Bald assoziierte sich auch Finnland mit der EFTA, in deren Rahmen sich somit vier neutrale Staaten an der Integration beteiligen; das ist um so wichtiger, je höher die Bedeutung der Neutralität für die europäische Friedensordnung veranschlagt wird. Wie die Zahlen über die Ausweitung des Handels innerhalb der EFTA beweisen, ist die kleine Freihandelszone auch wirtschaftlich ein voller Erfolg geworden, insbesondere im Hinblick auf die dabei ins Werk gesetzten Mittel.

Die bisherige Mitwirkung der Schweiz im Integrationsprozess

Aus der bisherigen Beschreibung der europäischen Integrationsentwicklung dürfte es bereits verständlich geworden sein, warum die Schweiz im Hinblick auf ihre Neutralität heute Mitglied der Freihandelszone und nicht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist. Als es in der unmittelbaren Nachkriegszeit darum ging, die europäische Wirtschaft wieder aufzubauen, hat unser Land nicht gezögert, in der OECE mitzuwirken, weil diese Organisation auf das rein Wirtschaftliche beschränkt blieb und auch keine Mehrheitsbeschlüsse implizierte, welche die schweizerische Entscheidungsfreiheit in wichtigen Fragen hätten beeinträchtigen können.

Anders lagen die Dinge dann bei der Gründung der EWG, die einerseits in eine Zeit erhöhter Spannungen mit Bildung entsprechender politischer Konstellationen fiel, anderseits die wirtschaftliche Zusammenarbeit wesentlich auch zur Errichtung eines politischen Ziels zu straffen beabsichtigte und deshalb in ihren Institutionen supranationale Elemente wie den Grundsatz der Mehrheitsbeschlüsse aufnahm. Die Schweiz hat aber schon damals anlässlich der Gründung der Wirtschaftsgemeinschaft deutlich zu erkennen

gegeben, dass sie an der Errichtung eines freien europäischen Marktes, an der Schaffung von Voraussetzungen für die Stärkung der europäischen Wirtschaft sowie an der Festigung der Solidarität unter den europäischen Staaten eminent interessiert sei; darum unterstützte sie die Initiative zugunsten einer grossen Freihandelszone aktiv und wirkte nach deren Scheitern wesentlich bei der Konstruktion der kleinen Freihandelszone, der EFTA, mit. In deren Rahmen wurde es der Schweiz ermöglicht, den freien Warenverkehr mit industriellen Gütern wenigstens im Verhältnis zu den EFTA-Mitgliedern herzustellen, ohne auf eine einheitliche Aussenhandelspolitik gegenüber ihren zahlreichen Welthandelspartnern verpflichtet zu werden. Die Ausklammerung der Agrarpolitik aus der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der EFTA enthob die Schweiz im Hinblick auf das hohe Preisniveau ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse einer nicht geringen Sorge. Ohne weiteres liess sich schliesslich die Zugehörigkeit zur EFTA mit dem politischen Status der Neutralität vereinbaren, da die kleine Freihandelszone weder eine politische Zielsetzung noch supranationale Organe kennt.

Schweizerischerseits gab man sich allerdings angesichts des Kräfteverhältnisses zwischen EWG und EFTA nie der Illusion hin, dass die kleine Freihandelszone auf unbeschränkte Dauer angelegt sein könnte. Im Gegenteil: unsere Behörden haben immer wieder dargetan, dass es sich bei der EFTA lediglich um einen vorübergehenden Behelf in Erwartung einer definitiven gesamteuropäischen Lösung handle, und in diesem Sinne war es von Anfang an klar, dass im Falle eines Beitritts Grossbritanniens zur EWG die Schweiz eine ihr angemessene Verbindung mit dieser anzustreben versuchen müsse. Dementsprechend gelangte die Schweiz 1961 im Zuge des ersten britischen Beitrittsgesuches mit dem Wunsch an die EWG, eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit herzustellen, unter der Voraussetzung, dass ihr durch entsprechende Vorbehalte die Weiterführung der Neutralitätspolitik und die Aufrechterhaltung der dazu notwendigen materiellen Grundlagen belassen würden, insbesondere ein für Krisenzeiten hinreichendes landwirtschaftliches Produktionspotential, sowie Eigenständigkeit in der Ausgestaltung der Zoll- und Handelspolitik mit Drittstaaten. Ferner behielt sich die Schweiz auch die Wahrung der wesentlichen Elemente der schweizerischen Staatsstruktur, wie Föderalismus und direkte Demokratie vor.

Die schweizerische Integrationspolitik in der gegenwärtigen Lage

Heute befindet sich die Schweiz in einer ähnlichen Lage wie bei den ersten Erweiterungsverhandlungen, wobei allerdings im Unterschied zu damals die EWG wie die EFTA die mit dem Römer Vertrag bzw. dem Abkommen von Stockholm in Aussicht genommenen Programme erfüllt haben, also

vollendete Tatsachen geschaffen worden sind, an denen bei den jetzigen Erweiterungsverhandlungen kaum vorbeigesehen werden kann. Ein weiteres wichtiges neues Element sind die an der Haager Gipfelkonferenz gefassten Beschlüsse, zur Wirtschafts- und Währungsunion voranzuschreiten und Mittel und Wege zur politischen Zusammenarbeit zu suchen. Damit ist eine neue, wahrscheinlich entscheidende Etappe der Integration eingeleitet worden.

In dieser Situation sieht sich die Schweiz theoretisch mit folgenden Möglichkeiten konfrontiert: Sie könnte sich, erstens, bei der jetzt in beschleunigten Gang gekommenen Integrationsbewegung abseitsstellen, das heisst die Auflösung der EFTA im Zuge der Erweiterung der EWG hinnehmen, ohne mit der EWG eine Verbindung anzustreben. In allgemeiner Hinsicht würde die Schweiz damit den Kontakt mit der Integration verlieren und müsste insbesondere auf die im Rahmen der kleinen Freihandelszone gewonnene Zollfreiheit verzichten. Ein solches Abseitsstehen erscheint auch abgesehen von diesen Zollpräferenzen im Hinblick auf den projektierten Zusammenschluss der EWG zur Wirtschafts- und Währungsunion absolut unzweckmässig, wenn man sich vergegenwärtigt, in welch intensiver Weise die Schweiz wirtschaftlich mit den Staaten einer um die EFTA erweiterten EWG verflochten ist. Man braucht diesbezüglich nicht mit Zahlen aufzuwarten, weil der Hinweis genügen kann, dass die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit der jetzigen und ebenso mit einer erweiterten EWG nicht nur im Bereiche des Handels, sondern nahezu auf sämtlichen wirtschaftlich relevanten Gebieten enger, zum Teil weitaus enger ist als diejenige der Mitgliedstaaten der EWG unter sich. Die Suche nach einer angemessenen Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsgemeinschaft stellt unter diesen Umständen eine Selbstverständlichkeit dar.

Ein Abseitsstehen könnte – das wäre eine zweite Lösungsmöglichkeit – durch ein Handelsabkommen traditionellen Musters gemildert werden. Damit wäre jedoch die Frage der Beibehaltung der EFTA-Zollfreiheit, die im Falle eines solchen Handelsabkommens dahinfallen müsste, negativ gelöst, und es wäre wahrscheinlich insbesondere auch schwieriger, die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf andere Bereiche als denjenigen der Zölle auszudehnen, wenigstens dann, wenn von der traditionellen Konzeption der Handelsabkommen ausgegangen wird.

Eine dritte Variante bildet der Beitritt als Vollmitglied. Er kommt in erster Linie aus politischen Gründen deshalb nicht in Frage, weil die schweizerische Neutralität und Unabhängigkeit mit der an der Haager Gipfelkonferenz erneut bestätigten politischen Zielsetzung des Römer Vertrages nicht zu vereinbaren sind. In wirtschaftlicher Hinsicht wären zudem mit einem Beitritt erhebliche Schwierigkeiten verbunden, wobei vor allem der Agrarsektor genannt werden muss, wo infolge der um etwa 30 Prozent über

dem EWG-Niveau liegenden schweizerischen Agrarpreise eine Übernahme der EWG-Agrarpolitik für unsere Bauern zu einer rund 50prozentigen Einkommenseinbusse führen müsste. Dass im übrigen unsere industrielle Wirtschaft im Vergleich zu andern hochindustrialisierten Staaten durchaus konkurrenzfähig ist, beweisen die schweizerische Aussenhandelsposition sowie die in der EFTA gemachten Erfahrungen.

Wenn sich im Falle eines EWG-Beitritts der Schweiz auch in anderen Bereichen als demjenigen der Landwirtschaft bei einer Übernahme der Regelungen des Römer Vertrages Schwierigkeiten ergeben würden, so im allgemeinen nicht der Schwäche der betreffenden Industrie- und Gewerbezweige wegen, sondern infolge der gegenüber dem EWG-Regime unterschiedlich strukturierten schweizerischen Wirtschaftsverfassung, wenn hierunter beispielsweise etwa das Fiskal- und Kartellrecht verstanden wird. Die Probleme einer Übernahme des Grundsatzes der vollen Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch die Schweiz schliesslich sind wohl evident. Sie sind verbunden mit einer weiteren Kategorie von sich im Beitrittsfalle stellenden Schwierigkeiten, die unsere staatsrechtliche Struktur, vor allem den föderalistischen Staatsaufbau sowie das Institut der direkten Demokratie betreffen.

Als vierte Möglichkeit kann man an einen Vollbeitritt unter Vorbehalt der Neutralität und der damit zusammenhängenden Sicherheitsvorkehren denken. Eine solche Lösung scheint von der EWG nicht in Betracht gezogen zu werden, weil sie die Mitgliedschaftsrechte nur bei vorbehaltloser Übernahme auch sämtlicher Mitgliedschaftsverpflichtungen zu gewähren bereit ist.

Ein Vollbeitritt mit oder ohne Vorbehalt kommt also nicht in Frage, und ein einfaches Handelsabkommen oder gar das Abseitsstehen vermögen nicht zu befriedigen. In schweizerischer Sicht sollte daher zweckmässigerweise nach einer Lösung gesucht werden, welche irgendwo zwischen einem Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt und einem gewöhnlichen Handelsabkommen liegt. An der Haager Gipfelkonferenz ist auch seitens der EWG die Bereitschaft geäussert worden, für diejenigen Staaten der EFTA, die der EWG nicht beitreten können, also insbesondere für die Neutralen, im Zuge der Erweiterungsverhandlungen die Möglichkeiten der Herstellung von «besonderen Beziehungen» zu prüfen, wobei es sich um eine Regelung handeln würde, die der Situation der neutralen Staaten in angemessener Weise Rechnung trägt. Dieser erklärte Wille hat einen wirtschaftlichen und einen politischen Aspekt. In wirtschaftlicher Hinsicht bedeutet er die Bereitschaft der EWG, nach Mitteln und Wegen zu suchen, damit die in der EFTA erreichte Zollfreiheit auch nach der Erweiterung der EWG beibehalten und die weitere Mitwirkung der EFTA-Staaten an der Integration gewährleistet werden kann; politisch implizieren besondere Beziehungen eine Anerkennung der Funktion der Neutralität.

Es lässt sich gegenwärtig nichts Bestimmtes darüber sagen, wie die Regelung des Verhältnisses Schweiz-EWG im einzelnen aussehen könnte. In den Erkundungsgesprächen geht es nun darum, anhand eines Inventars der bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EWG die Möglichkeiten zu deren Konsolidierung und Intensivierung zu durchgehen, besonders auch im Hinblick auf die Integration der zweiten Generation. Diese durch die schweizerischen und Brüsseler Experten gemeinsam vorzunehmende Bestandesaufnahme sollte es dann erlauben festzustellen, welche Form der zukünftigen Zusammenarbeit sich für die durchbesprochenen Wirtschaftsbereiche am besten eignen dürfte. Nach den Erkundungsgesprächen würden dann die beiden Gesprächspartner bei ihren Behörden entsprechende Mandate für formelle Verhandlungen einholen. Für den Terminplan der Gespräche sowie der nachfolgenden Verhandlungen wird in erster Linie der Gang der Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien massgebend sein, mit denen die Erkundungsgespräche und Verhandlungen der Schweiz ungefähr parallel geführt werden sollen, um zur Vermeidung eines Bruchs der Kontinuität der Zollfreiheit unter den heutigen EFTA-Mitgliedern eine Synchronisierung zwischen dem Inkrafttreten der Erweiterung der EWG einerseits sowie der Regelungen für die nicht-beitrittswilligen EFTA-Staaten anderseits zu ermöglichen.

Integration, Unabhängigkeit, Neutralität

In den vorangegangenen Darlegungen sind die schweizerische Unabhängigkeit und Neutralität nicht begründet, sondern vorausgesetzt worden. Der Wille, innerhalb eines eigenen Staatswesens selber regieren zu können, die Überzeugung, dass Neutralität die beste aussenpolitische Maxime für die Schweiz ist, sind ja nach wie vor tief in unserem Volk verwurzelt und setzen den Rahmen, welcher der praktischen Integrationspolitik der Bundesbehörden gezogen ist und von dem sie auszugehen hat. In welchem Verhältnis steht diese Haltung zur Integration? Ist das Festhalten an Unabhängigkeit und Neutralität noch zeitgemäss? Sollte die Schweiz daran denken, ihre Souveränität auf eine übergeordnete Behörde zu übertragen?

Der Staat, seine Organisation, seine Politik und seine internationalen Beziehungen sind doch wohl einem einzigen Ziel untergeordnet: die Entfaltung des Individuums zu ermöglichen und eine ihm gemässe Lebensform, einen Lebensstil, zu gewährleisten – der Ausdruck «Heimat» wird ja heute eher gemieden. Dies ist der Massstab, der für die Beurteilung eines Staatswesens und seiner Politik entscheidend ist, und infolgedessen werden auch Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz in dieser Weise ausgerichtet sein müssen. Eine erste Frage lautet nun, ob unsere Lebensform, unsere

schweizerische Eigenart, unsere Institutionen, insbesondere unser Föderalismus und die direkte Demokratie, auch heute noch erhaltenswürdig sind.

Die Bemühungen um die Dezentralisierung wie die Diskussion über die Probleme der Mitbestimmung, die wir in unseren Nachbarstaaten verfolgen können, dürften Indizien dafür darstellen, dass der Föderalismus und die direkte Demokratie – in ihren Grundsätzen jedenfalls – Erfordernissen und Bedürfnissen gerade auch der heutigen Zivilisation entsprechen. Wenn schon diese beiden Institutionen in der Schweiz durch gewisse Anpassungen noch gewinnen dürften, sind sie doch keineswegs überlebt. Die Schwierigkeiten, die sich anderseits ihrer Einführung oder Wiederbelebung entgegenstellen, rühren wohl in erster Linie daher, dass gesellschaftlich-wirtschaftliche Strukturen auch dann nur unter grössten Schwierigkeiten geändert werden können, wenn die Notwendigkeit von Änderungen allgemein bejaht wird. Wir dürften daher gut beraten sein, Föderalismus und direkte Demokratie weiterhin als äusserst nützliche Einrichtungen zu betrachten und ihnen entsprechend Sorge zu tragen.

In zweiter Linie mag man überlegen, ob der schweizerische Lebensstil – sofern er bejaht wird – auf bessere Weise gewährleistet werden kann, als dies heute der Fall ist, wo die Gewährleistung über die staatliche Unabhängigkeit erfolgt. Dank dieser Unabhängigkeit kann der Schweizer in seinem Land nach eigenem Ermessen «schalten und walten», und für die Unabhängigkeit opfert er daher unter dem Titel der Landesverteidigung einen Teil seines Einkommens und seiner Zeit in der Meinung, für die eigene Unabhängigkeit sei dann am besten gesorgt, wenn man selber für sie sorgt. Der Einwand, ein kleines Land könne heute auf effektiven Schutz nur noch im Rahmen eines Überstaates von kontinentalen Dimensionen rechnen, wäre rein akademisch, da eine umfassende europäische Föderation nicht existiert. Es fehlt mit anderen Worten der Bundesstaat, welchem die mit der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit verbundenen Zuständigkeiten abgetreten werden könnten. Die Frage einer Aufgabe der schweizerischen Unabhängigkeit stellt sich also, mindestens beim gegenwärtigen Stand der Integrationsentwicklung, überhaupt nicht.

Weniger theoretisch ist im Hinblick auf die Integration das Problem der Neutralität, die ihrerseits ein Mittel zur Aufrechterhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit darstellt, wenn von ihrer internationalen Funktion zunächst abgesehen wird – wie auch von andern Elementen, mit denen sie zusammenhängt, wie Innenpolitik, Volkscharakter und Tradition. Eine Aufgabe der Unabhängigkeit fällt, wie wir gesehen haben, gänzlich ausser Betracht. Praktisch möglich wäre es dagegen, unter Wahrung der Unabhängigkeit Anschluss in einer Allianz oder einer Organisation zu suchen, um insbesondere etwa aussen- und verteidigungspolitische Belange zu koordinieren, oder von der Neutralitätspolitik im Hinblick auf eine zukünf-

tige Aufgabe der Unabhängigkeit in der heutigen, souveränitätspolitisch noch relativ «schmerzlosen» Vorphase der europäischen Einigung abzurücken, als erster Schritt auf die Aufgabe des Neutralitätsstatuts und dann der Unabhängigkeit hin. Damit, möchte man vielleicht meinen, wären die schweizerischen Interessen gewahrt, weil je nach den Umständen wieder zur Neutralität zurückgekehrt werden könnte, vor allem dann, wenn die Einigungs- und Entspannungsbemühungen in Europa nicht ans Ziel gelangen sollten. Es braucht jedoch kaum des näheren dargetan zu werden, dass die Neutralität ein solches Experimentieren nicht verträgt, weil sie wesentlich auf der Glaubwürdigkeit beruht, auf dem Vertrauen, welches dem neutralen Staat von den übrigen Mitgliedern der Völkergemeinschaft entgegengebracht wird. Schon eine einzige «Untreue» wäre daher fatal.

So kommt man zur Frage, ob im Interesse der europäischen Einigungsbestrebungen, als Integrationsopfer sozusagen, das mit der Aufgabe der Neutralität verbundene Risiko eingegangen werden soll, dass die Schweiz ihren Status als immerwährend neutraler Staat verliert, ohne einen ihrem Sicherheitsbedürfnis entsprechenden Gegenwert zu erhalten. (Andere Möglichkeiten des Risikos für einen Kleinstaat im Rahmen von regionalen Zusammenschlüssen sind denkbar, sollen hier indessen nicht erörtert werden.) Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus der Funktion der Neutralität, ihrem Nutzen für den neutralen Staat selber und die Völkergemeinschaft. Nur der Rückgriff auf die Funktion der Neutralität gestattet eine Abwägung der entsprechenden Vor- und Nachteile; an eine unbesehene, sozusagen dogmatische Übernahme eines Risikos wird ja gewiss niemand denken.

Mit der europäischen Integration werden zwei zwar miteinander verbundene, sachlich jedoch zu trennende Zielsetzungen verfolgt: Erstens soll die Einigung Europas weitere Kriege und Zwiste unter den europäischen Nationen verhindern; zweitens soll sie den Kontinent wirtschaftlich und politisch stärken. Dem ersten Integrationszweck werden die Neutralen gerade dank ihrer Neutralität gerecht, bedeutet diese doch Herstellung guter Nachbarschafts- und Zusammenarbeitsverhältnisse nach allen Seiten und Verzicht auf jegliche Expansionsbestrebungen. Schwieriger zu bestimmen ist das Verhältnis der Neutralität zur zweiten Zielsetzung, und zwar in erster Linie deshalb, weil diese nicht genau umschrieben ist und weil über ihren konkreten Gehalt unter den Mitgliedstaaten der EWG nicht immer konvergierende Auffassungen bestehen. Zudem befindet sich die Integration im Spannungsbereich des West-Ost-Verhältnisses, dessen Entwicklungen sie in mancher Hinsicht reflektiert. Daher ist es in doppelter Hinsicht fragwürdig, was die Integration gewinnen könnte, wenn die europäischen Neutralen von ihrer Politik abweichen sollten: Einerseits im Hinblick auf die politische Unbestimmtheit des Integrationsziels, anderseits der Störungen

wegen, die ein solches Abweichen für das politische Gleichgewicht in Europa zur Folge haben müsste. Ein in der Aufgabe der Neutralität bestehendes «Integrationsopfer» würde nicht nur niemand etwas nützen, sondern neue Elemente der Unruhe in die europäische Politik bringen. Das «quieta non movere» fasst diese Gedanken vielleicht treffend zusammen. Im übrigen ist die Neutralität im schweizerischen politischen Empfinden so stark verwurzelt wie je zuvor. Es wäre dabei unrichtig, dieses Volksbewusstsein als ein von den vorstehenden rationalen Erwägungen unterschiedliches Element anzusehen. Vielmehr stellt es den Niederschlag analoger, in der schweizerischen Geschichte wiederholt gemachter Überlegungen dar.

Unabhängigkeit und Interdependenz

Auf alle diese Darlegungen mag erwidert werden, die wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz insbesondere mit den europäischen Staaten sei bereits so weit gediehen, dass die Unabhängigkeit doch nurmehr eine juristische Fiktion ohne faktische Grundlage darstelle. Wenn dies jedoch tatsächlich der Fall wäre, so wird nicht recht deutlich, warum noch Integrationspolitik getrieben wird. Die wirtschaftliche Verflechtung unter den Staaten Europas ist allerdings heute so intensiv wie nie zuvor; anderseits hat sich aber auch die Interventionssphäre des Staates in einem früher wohl nie geahnten Masse ausgedehnt, und es scheint somit, dass zwischen der Zunahme einerseits der wirtschaftlichen Verflechtung, anderseits der staatlichen Eingriffe gewissermassen ein Wettlauf stattfinde. Einer der wichtigsten Interventionssektoren des Staates ist dabei heute die Wirtschaftspolitik, welche, weil sie auf den nationalen wirtschaftlichen Strukturen aufbauen und mit ihnen rechnen muss, die Tendenz hat, die diesen innewohnenden einzelstaatlichen Beharrungserscheinungen noch zu verstärken. Im Widerstreit zwischen wirtschaftlicher Verflechtung und den sich offenbar weiterhin auskristallisierenden nationalen Strukturen liegt denn auch ein bedeutender Teil der sich bei der Umgestaltung der EWG zu einer Wirtschafts- und Währungsunion stellenden Probleme; die Verwirklichung der entsprechenden Pläne dürfte daher einen entscheidenden Prüfstein der weitern Integration bilden.

Politische Autonomie und wirtschaftliche Verflechtung schliessen einander also nicht unbedingt aus – wie das Beispiel des Verhältnisses USA-Kanada zeigt, kann eine als übermässig empfundene Zunahme der Verflechtung auch zu einer Verstärkung des nationalen Bewusstseins und zu entsprechenden Reaktionen führen. Diese Feststellung nimmt freilich der Tatsache nichts, dass die schweizerische Wirtschaft von den Entwicklungen in der EWG um so empfindlicher betroffen werden kann, je straffer sich diese organisiert. Insbesondere durch die Schaffung einer europäischen

Wirtschafts- und Währungsunion könnte das Problem der schweizerischen Verflechtung mit der EWG wohl in eine neue Dimension gestellt werden. In dem Masse, wie unser Land beim Integrationsprozess nicht mitsteuert, mag es sich zu Anpassungen gezwungen sehen, die sich aus dem faktischen Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse ergeben. Oberstes Gebot der schweizerischen Integrationspolitik muss daher eine angemessene Flexibilität sein.

Das Thema der Beziehung Schweiz-EWG, des Verhältnisses zwischen wirtschaftlicher Verflechtung und nationaler Unabhängigkeit oder nationaler Individualität, ist gewiss so komplex wie die ihm nicht so fernliegende Frage – oder ist der Vergleich zu kühn? –, ob der einzelne in der modernen Industriegesellschaft der zunehmenden zivilisatorischen Bindungen wegen unfreier oder, umgekehrt, im Hinblick auf seine technischen Mittel beweglicher geworden ist. Der heutige Staat ist ja insofern «freier», als seine Aktionssphäre im Vergleich zu früher bedeutend ausgeweitet worden ist – denken wir nur etwa an die Wirtschafts- und die Sozialpolitik. Damit sind dem Staat zahlreiche zusätzliche Möglichkeiten gegeben, seine internationale Individualität weiter auszuprägen. Immer zahlreicher werden anderseits auch die Fäden der die Staaten umspannenden, vor allem wirtschaftlichen Verflechtung. Die aus diesen beiden Tatbeständen resultierende Antinomie wird nur durch einen schöpferischen Kompromiss zu lösen sein, der praktisch ständig neu gefunden werden muss. An den Individuen und ihren Organisationen, ihren Staaten liegt es zu entscheiden, welchen Platz sie sich im Netz der Verflechtungen zugedacht haben und zu behaupten bestrebt sind.

Zum arabisch-israelischen Konflikt

Einige grundsätzliche Erwägungen aus israelischer Sicht

MARION MUSHKAT

Ungewisse Friedensaussichten

Obwohl der Sechstagekrieg nun schon rund dreieinhalb Jahre zurückliegt, kann man keineswegs behaupten, dass über die Friedensaussichten im Nahen Osten Klarheit besteht. Noch immer scheinen sich – trotz einiger unter dem Druck Dritter zustandegebrachter Änderungen in Stil und Taktik – die völlig unvereinbaren Positionen und Zielvorstellungen der