

- BI/hä

Bern, den 7. September 1961.

Die Schweiz und die EWG;
neutralitätspolitische Erwägungen.

I.

1) Oberstes Ziel künftiger Verhandlungen muss die Beibehaltung der Neutralität und die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz sein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen beidem ein unauflöslicher Zusammenhang besteht. Einerseits stellt die Neutralität nur ein rechtliches und politisches Mittel mit dem Ziele der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit dar, und zwar sowohl für die Schweiz selbst wie auch für die ausländischen Mächte, die die Neutralität anerkannt haben. Der Sinn dieser Anerkennung liegt ja darin zu verhindern, dass die Schweiz je unter den Einfluss oder in die Abhängigkeit einer andern Macht gerät. Auf der andern Seite setzt die Neutralität die Unabhängigkeit voraus. Ohne Unabhängigkeit ist es nicht möglich, eine Neutralitätspolitik zu führen, die nur frei von Einflüssen eines ausländischen Staates oder einer Staatengruppierung denkbar ist.

2) Die Aufrechterhaltung von Neutralität und Unabhängigkeit hat zur Folge, dass es völkerrechtliche Verpflichtungen gibt, die die Schweiz nicht eingehen kann. Andere Verpflichtungen sind vielleicht denkbar, doch nur unter der Bedingung, dass ihnen gegenüber Vorbehalte gemacht und Ausnahmeklauseln vereinbart werden. Diese Grenzen dürfen bei allen aussenpolitischen Akten nicht überschritten werden.

Nachstehend sollen diese Grenzen im einzelnen erwähnt werden.

3) Die Einigung darf nicht mit einer politischen Zwecksetzung, die sich gegen andere Staaten richtet, verknüpft sein. Diese Bedingung wäre nicht erfüllt, wenn die Verständigung im Rahmen einer politischen oder militärischen Allianz erfolgen oder in eine bereits bestehende eingebaut würde. Weder die NATO noch die WEU kämen für uns als Dachorganisation oder Mittel einer solchen Einigung in Frage.

Bei der EWG ist entscheidend, ob bei ihr der politische oder der wirtschaftliche Charakter überwiegt. Der Vertrag von Rom selbst beschränkt sich auf das Gebiet der Wirtschaft. Die von ihm eingesetzten Organe verfügen über keine aussenpolitischen oder militärischen Befugnisse. Nach dem Text des Vertrages ist die Sachlage klar. Jede Ausdehnung der Kompetenzen macht eine Vertragsrevision notwendig, wofür die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erforderlich ist (Art. 236). Darauf stützt sich vor allem Grossbritannien, wenn es heute den Beitritt anstrebt, obwohl es nach wie vor jeder politischen Föderation abgeneigt ist. Die Unterhausdebatte vom 3. August 1961 und hauptsächlich die Erklärungen des Lordsiegelbewahrers HEATH haben das wieder deutlich gezeigt.

Aber die Beurteilung hat in einem weiteren Zusammenhang zu erfolgen. Dann zeigt sich, dass die EWG nur ein Mittel zum Zweck der allgemeinen europäischen Integration darstellt. Auf dem Umweg über die Wirtschaft will man zur vollständigen politischen Einigung gelangen. Im Vertrag ist das im Abs. 2 der Präambel wie auch in Art. 2 zum Ausdruck gekommen. Die Konferenz von Messina wollte mit der Wirtschafts- und der Atomgemeinschaft die "relance européenne". Die EWG ist keineswegs auf Wunsch der Wirtschaft zustande gekommen; diese und ihre Verbände standen vielmehr in mehr oder weniger deutlicher Opposition zu den Integrationsbestrebungen. Die Wirtschaft wurde einfach von den Staatsmännern überfahren. Die Gründung der EWG stellt damit einen politischen Entscheid par excellence dar. Die Erklärung von Bonn der Konferenz der sechs Staats- und Regierungschefs vom 18. Juli 1961 unterstreicht diesen Zusammenhang. Gewiss kann diese Erklärung den Vertrag von Rom selbst nicht abändern und stellt rechtlich gesehen ein selbständiges Dokument dar. Aber es wird dort gesagt, dass man die politischen Bande, insbesondere im Rahmen der europäischen Gemeinschaften, stärken und auf dem Wege zur europäischen Einigung Europas fortschreiten wolle. Die in der Erklärung vorgesehene Zusammenarbeit werde die Ausführung der Verträge von Paris und Rom fördern und die Reformen erleichtern, die im Interesse einer grösseren Wirksamkeit der Gemeinschaften angebracht seien. Die vorgesehene Institutionalisierung der politischen Zusammenarbeit stellt einen parallelen Weg zur vollen Integration dar und stützt sich auf

die bestehenden Gemeinschaften.

Im übrigen ist Wirtschaftspolitik auch Politik. Das gilt besonders im Zeitalter des staatlichen Interventionismus und des Wohlfahrtsstaates. Die aussenpolitische Handlungsfähigkeit hängt zum Teil von der Wirtschaftspolitik ab. Jeder Zollunion wohnt ein politischer Aspekt inne.

Zu berücksichtigen ist ferner der faktische, wenn auch nicht der rechtliche Zusammenhang mit der NATO. Die Mitgliedsstaaten der EWG gehören alle der letzteren an. Zweck der Gemeinschaft ist unter anderem die Stärkung der Atlantischen Gemeinschaft. In diesem Moment liegt vor allem der Grund der Unterstützung der Sechs durch die Vereinigten Staaten. Die Erklärung von Bonn vom 18. Juli 1961 geht von der Ueberzeugung aus, dass nur ein geeintes Europa in der Lage sei, verbündet mit den Vereinigten Staaten und andern freien Völkern den drohenden Gefahren zu begegnen, und erklärt zum Zwecke der Zusammenarbeit, die politische Einigung Europas zu fördern und so das atlantische Bündnis zu stärken.

Ein besonderes politisches Element liegt ferner darin, dass gewisse Mächte die Tendenz haben, die EWG in den Dienst ihrer ureigenen aussenpolitischen Ziele zu stellen und den Europagedanken nur als Vorspann zu benützen.

Schliesslich darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die ganze zukünftige Entwicklung mit verschiedenen Hypothesen belastet ist. Da ist einmal das ungelöste Deutschlandproblem. Eine gesamtdeutsche Konföderation oder eine Neutralisierung Deutschlands würden zur Sprengung der EWG führen. Diese Möglichkeiten können nicht völlig ausser acht gelassen werden. Eine zweite Hypothek stellen die Beziehungen zu den überseeischen Gebieten dar. Abgesehen von dem noch nicht gelösten Algerien-Problem würde die Bevorzugung der ehemaligen französischen und belgischen Kolonien und u.U. auch der englischen zu Reaktionen der nichteinbezogenen Staaten, vor allem auch Lateinamerikas, führen. Die ganze europäische Politik gegenüber der unterentwickelten Welt bedarf einer Neuüberprüfung. Wohin diese führen wird, ist noch nicht abzusehen. Und schliesslich dürfen als letzte Belastung die unstabilen innenpolitischen Verhältnisse in gewissen Staaten nicht ausser acht gelassen werden.

4) Die Schweiz kann keiner internationalen Organisation beitreten, in der sie in die Abhängigkeit anderer Staaten, vor allem von Grossmächten, geraten würde. Zwar verfolgen sowohl die kleinen wie die grossen Staaten ihre eigenen politischen Interessen, aber die grossen haben die Tendenz und hauptsächlich die Macht, die kleineren ihren besonderen

Zwecken dienstbar zu machen. Auch wirtschaftliche Organisationen werden von Grossmächten zur Erreichung aussenpolitischer Ziele benützt; im übrigen ist eine klare Auseinanderhaltung von Politik und Wirtschaft im Zeitalter des staatlichen Interventionismus um einiges schwieriger als in früheren Zeiten. Eine Folgerung, die sich aus diesen Umständen für uns ergibt, geht dahin, dass einer multilateralen Organisation eine möglichst grosse Anzahl kleinerer Staaten neben den wenigen grossen angehören sollte. Eine Uebertragung von eigentlichen Kompetenzen, d.h. der Zuständigkeit, die Staaten verpflichtende Beschlüsse zu fassen, auf internationale Organe ist abzulehnen. Das gilt sowohl für Kompetenzen auf dem Gebiete der äusseren Handelspolitik wie auch für solche, die die interne Wirtschaftspolitik betreffen. In internationalen Organen kommt ja das Interesse und das Machtgewicht der sie zusammensetzenden Staaten zum Ausdruck. Die Schweiz hat deshalb die letzte Freiheit ihrer Entscheide zu bewahren. Ist eine multilaterale Assoziation aus diesen Gründen nicht möglich, so muss an deren Stelle ein bilateraler Vertrag mit den andern Staaten treten, wobei auf strikte Gleichberechtigung beider Partner zu achten ist.

5) Wir müssen in der Lage sein, gewisse kriegswirtschaftliche Massnahmen schon in Friedenszeiten treffen zu können. Dazu gehören sowohl der Schutz gewisser kriegswichtiger Industrien, die für die militärische Rüstung von besonderer Bedeutung sind, wie auch die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft, so dass wenigstens bis zu einem gewissen Grade und für eine gewisse Zeit die Ernährung aus dem eigenen Boden sichergestellt wird.

6) Notwendig ist das Recht, Vorkehrungen gegen eine zu grosse Ueberfremdung zu treffen. Wenn die Zahl der Ausländer in der Schweiz unbeschränkt zunehmen würde, müsste das schliesslich zu einem Verschwinden unserer Eigenständigkeit führen.

Die Schweiz wäre nicht mehr die Schweiz. Unser Land ist der Ueberfremdungsgefahr in viel höherem Ausmasse ausgesetzt als andere Staaten; die stabilen politischen Verhältnisse, die günstige Verkehrslage, das hohe Lebensniveau wie auch die geographischen und klimatischen Bedingungen üben einen besonderen Anreiz auf ausländische Einwanderer aus. Als Kleinstaat können wir aber weniger Ausländer aufnehmen und assimilieren als grössere Länder.

Die Verpflichtungen des EWG-Vertrages über die Freiheit des Personenverkehrs sind in diesem Zusammenhang für uns unannehmbar. Art. 48 schreibt die Freizügigkeit der Arbeitskräfte vor (ausgenommen sind vorläufig nur die Arbeiter der überseeischen Gebiete, Art. 135). Die Freizügigkeit geht allerdings nicht so weit, sich nach Belieben in einen andern Mitgliedstaat zu begeben, um dort Arbeit zu suchen; sie besteht nur in der Annahme offener Stellen und im Aufenthaltswechsel zu diesem Zwecke. Die Auswirkungen hängen also von den Arbeitgebern ab; doch dürfen die Staaten diesen keine Vorschriften mit dem Ziele der Einschränkung der Annahme ausländischer Arbeiter auferlegen. Art. 52 sieht die Niederlassungsfreiheit für Selbständigerwerbende vor, wozu auch die Gründung und Verwaltung von Gesellschaften gehört. Im besonderen muss auch nach Art. 54 Abs. 2 lit. e der Erwerb und die Bewirtschaftung von Grundbesitz gestattet werden, wobei nur die Grundsätze der gemeinsamen Agrarpolitik vorbehalten sind. Die gegenwärtigen Einschränkungen des Erwerbs von Grundstücken durch Ausländer könnten also nicht aufrechterhalten werden. Im übrigen bestehen nur Vorbehalte zu Gunsten von Massnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit; nur aus polizeilichen Gründen kann also einem Angehörigen der Mitgliedstaaten die Freizügigkeit verwehrt werden (Art. 48 Abs. 3, 56 Abs. 1).

7) Eine europäische Einigung darf uns nicht daran hindern, die Rechte auszuüben und die Pflichten zu erfüllen, die das gewöhnliche Neutralitätsrecht im Kriegsfall vorsieht. Sofern also ein europäischer Staat in einen Krieg verwickelt würde, müssen wir frei sein, die Neutralität aufrecht zu erhalten. Trotz eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes werden wir die Massnahmen des Wirtschaftskrieges, wie Ausfuhrverbote, Verbot des Handels mit dem Feinde, Se-

questrierung und Blockierung feindlichen Eigentums nicht übernehmen können, weil dies dem neutralitätsrechtlichen Verbot einer Intervention in den Krieg zu Gunsten der einen und zum Nachteil der andern Partei widersprechen würde. Eigene Ausfuhr- und Durchfuhrverbote von Kriegsmaterial müssen gemäss Art. 9 der V. Haager-Konvention auf beide Parteien gleichmässig angewendet werden.

Die Vorbehalte in Art. 223-225 des Vertrages von Rom genügen in diesem Zusammenhang nicht. Nach Art. 223 ist ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, die seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widersprechen, und kann er die Massnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen. Es ist aber der Rat, der einstimmig die Liste der Waren, welche als Kriegsmaterial gelten, festsetzt und diese in gleicher Weise abändern kann. Wichtiger erscheint auf den ersten Blick Art. 224, der davon ausgeht, dass ein Mitgliedstaat bei schweren inneren Unruhen, im Kriegsfall oder bei einer schweren eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung von Verpflichtungen, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat, Massnahmen treffen kann. Das Schwergewicht der Bestimmung liegt aber auf der Verpflichtung, dass die Mitgliedstaaten sich in diesen Fällen zu konsultieren haben, um gemeinsam die notwendigen Massnahmen zu treffen zwecks Verhinderung einer Störung des Gemeinsamen Marktes durch diese Notmassnahmen. Werden durch letztere die Wettbewerbsbedingungen im Gemeinsamen Markt verletzt, so prüft die Kommission gemeinsam mit dem beteiligten Staat, wie diese Massnahmen den Vorschriften des Vertrages angepasst werden können. Findet die Kommission oder ein Mitgliedstaat, dass ein anderer die in den Art. 223 und 224 vorgesehenen Befugnisse missbraucht, so können sie direkt den Gerichtshof anrufen, der über die Frage entscheidet. Es besteht also kein freies Ermessen der Mitgliedstaaten, über Notmassnahmen zu entscheiden. Die Kommission und die andern Mitgliedstaaten haben vielmehr ein Mitspracherecht. Letzten Endes entscheidet der Gerichtshof. Im Vordergrund steht die Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes. Art. 223-225 geben also keine Garantie, dass die Schweiz in jedem Falle die Neutralitätspflichten erfüllen könnte.

8) Die wirtschaftliche Verschmelzung darf nicht zu einer derart weitgehenden Arbeitsteilung und Spezialisierung führen, dass unsere Wirtschaft ohne Eingliederung in eine europäische Assoziation überhaupt nicht mehr lebensfähig und wir in wichtigen Fragen keine autonome eigene Wirtschaftspolitik mehr führen könnten. Ein solcher Zustand würde auf die Dauer auch eine unabhängige Aussenpolitik verunmöglichen, weil ihr das materielle Fundament fehlen würde. Auf lange Sicht wäre das die Folge einer Zoll- und Wirtschaftsunion.

9) Die Schweiz kann keine Verpflichtungen eingehen, sich an wirtschaftlichen Kampfmassnahmen mit politischer Zielsetzung zu beteiligen. Als Beispiel seien die Ausfuhrbeschränkungen und -Verbote von sogenannten strategischen Materialien gegenüber dem Ostblock erwähnt. Eine Mitwirkung bei solchen Aktionen wäre eine Parteinahme in einem politischen Konflikt und deshalb mit der ständigen Neutralität unvereinbar.

II.

10) Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich bestimmte Richtlinien. Sie überschneiden sich teilweise, indem die Durchsetzung allgemeiner Grundsätze Vorbehalte in Einzelfragen überflüssig machen kann.

11) Ein Beitritt zur EWG würde mit der ständigen Neutralität der Schweiz wie auch mit der Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit im Widerspruch stehen. Er würde nicht nur den Anschluss an eine politisch profilierte Staatengruppe mit politischer Zielsetzung bedeuten, sondern auch die Uebertragung von Kompetenzen auf eine derartige Organisation und würde im Kriegsfall der Schweiz die Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts verwehren. Auf die Dauer wäre die Folge wohl

auch eine derart weitgehende Verflechtung unserer Wirtschaft, dass eine unabhängige Aussenpolitik kaum mehr möglich wäre.

Bedenken bestehen aber auch einer Assoziation an die EWG auf Grund von Art. 238 des Vertrages von Rom gegenüber. Wie schon der Begriff sagt, geht es hier um die Angleichung eines einzelnen Staates an eine bestehende Gruppierung. Gewiss würde es sich um eine losere Bindung handeln. Die Schweiz würde sich weniger mit der Gruppe der EWG-Staaten identifizieren. Wie weit das Drittland in der Beurteilung unserer Neutralitätspolitik auf diese Unterschiede abstellen würde, ist jedoch eine offene Frage. Unsicherheiten in Bezug auf die Neutralitätspolitik, deren Wirksamkeit vor allem im Vertrauen der ausländischen Staaten in sie und in ihrer Berechenbarkeit liegt, bleiben bestehen. Bedenken bleiben auch bezüglich der zukünftigen wirtschaftlichen Verflechtung. Auf jeden Fall ist ein Abkommen nach dem Muster desjenigen mit Griechenland, das alle wichtigen Kompetenzen bei der EWG lässt, für die Schweiz untragbar.

Aehnliche Ueberlegungen gelten ganz allgemein für eine Zoll- und Wirtschaftsunion. Eine solche kommt auf die Dauer ohne Uebertragung gewisser Hoheitsrechte nicht aus und wird zu einer so engen Verflechtung der Wirtschaften führen, dass weder eine eigene autonome Wirtschaftspolitik noch sogar eine unabhängige Aussenpolitik mehr möglich wären.

12) Anzustreben ist, wenn eine multilaterale Assoziation im Sinne der früheren Freihandelszonenbestrebungen keine Aussichten mehr hat, ein bilateraler Vertrag auf dem Fusse der Gleichberechtigung. Er sollte sich möglichst an die Formen eines gewöhnlichen Handelsvertrages halten und den Begriff "Assoziation" vermeiden.

Ein solcher Vertrag hätte präzise materielle Rechte und Pflichten zu enthalten. In diesem Falle ist die -

nicht in Frage kommende - Kompetenzübertragung auf internationale Organe überflüssig. Hingegen kann ein gemeinsames Organ zur gegenseitigen Konsultierung und mit dem Ziele der Koordination der Massnahmen auf gewissen Gebieten beider Parteien eingesetzt werden.

13) Die allfälligen Abmachungen oder das Organisationsstatut sollten für uns eine Austritts- oder Kündigungsmöglichkeit vorsehen oder wenigstens das Recht, die eingegangenen Verpflichtungen temporär suspendieren zu können. Auf jeden Fall muss dieses Recht bestehen, wenn einer der beteiligten Staaten in einen Krieg oder einen revolutionären Umsturz verwickelt würde.

Gemäss Art. 240 ist der EWG-Vertrag für eine unbeschränkte Zeit abgeschlossen. Das gleiche gilt für das Assoziationsabkommen mit Griechenland, obwohl eine besondere Bestimmung fehlt. Allerdings muss wohl die Möglichkeit eines Austritts unter Anrufung der ausserordentlichen Vertragsauflösungsgründe des Völkerrechts bejaht werden, was aber nur bei aussergewöhnlichen Umständen in Frage käme.

14) Vorbehalt zu Gunsten kriegswirtschaftlicher Massnahmen. Dazu gehören der Schutz gewisser kriegswichtiger Industrien und die Möglichkeit der Aufrechterhaltung unserer Landwirtschaft. Es ist von den zuständigen Instanzen zu prüfen, wie diese Vorbehalte im einzelnen zu formulieren sind und welche Mittel hier bestehen.

15) Vorbehalt von Massnahmen gegen die personelle Ueberfremdung. Es wäre vielleicht an ein absolutes zahlenmässiges Maximum der in der Schweiz wohnhaften Ausländer oder an einen Prozentsatz zu denken, der im Verhältnis zu den Schweizerbürgern nicht überschritten werden darf. Am besten wäre es, auf diesem Gebiet überhaupt keine neuen Verpflichtungen zu übernehmen.

Einen nicht sehr weit gehenden Vorbehalt erhielt Luxemburg zugestanden. Gemäss Art. 2 des Protokolls betreffend das Grossherzogtum Luxemburg hat die Kommission bei der Festlegung der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer der besonderen demographischen Lage Luxemburgs Rechnung zu tragen. Diese Verpflichtung gilt wohl auch für den an und für sich zuständigen Rat.

16) Recht zur Nichtbeteiligung an wirtschaftlichen, insbesondere handelspolitischen Kampfmassnahmen mit politischer Zielsetzung.

17) Ausdrücklicher Vorbehalt der Neutralität, der der Schweiz das Recht einräumen würde, aus freiem Entschluss und nach eigenem Ermessen alle Massnahmen zur Wahrung der Neutralität zu treffen und neutralitätswidrige Beschlüsse allfälliger gemeinsamer Organe nicht auszuführen.

Bindschedler