

Arbeitsgruppe

VERTRAULICH

"Historische Standortbestimmung"

Protokoll der Sitzung vom 24. Februar 1962

Anwesende Mitglieder : Herren Minister A. Weitnauer (Vorsitz)
Professor E. Bonjour
Nationalrat P. Dürrenmatt
Professor J. Freymond
Professor W. Hofer
Professor H. Lüthy
Nationalrat O. Reverdin
Botschafter P. Ruegger
Professor J.R. von Salis
Minister P. de Salis
Botschafter H. de Torrenté
Nationalrat H. Weber
Nationalrat K. Wick

Andere Teilnehmer : Herren Minister P.R. Jolles
Dr. R. Pestalozzi, Vertreter des
Vorstehers des Politischen Departements
C. Caillat

I VORMITTAGSSITZUNG

Minister Weitnauer eröffnet die vierte Sitzung, die heute, nachdem die drei ersten Zusammenkünfte der Arbeitsgruppe der Vorbereitung dienten, mit dem Diskussionsthema "Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen und der Weltsituation" in medias res gehen soll. Zur Einleitung der Diskussion wird Prof. J.R. von Salis in einem Referat Gedankengänge vortragen, welche als Grundlage der Aussprache dienen werden.

Professor von Salis : Referat in der Beilage

Minister Weitnauer dankt für diese Ausführungen, deren Reichtum an Gedanken und Aspekten eine ausgezeichnete Grundlage der nun folgenden Diskussion darstellt. Das Exposé von Prof. von Salis, das Diskussions-Protokoll und eine kurze Zusammenfassung der heutigen Aussprache in Form von Konklusionen werden die drei Teile des Sitzungsberichtes an den Bundesrat und an die Ständige Wirtschaftsdelegation bilden.

Die Diskussion soll gemäss dem Thema des eben gehörten Referats in zwei Teile getrennt werden :

- a) Bewertung der europäischen und der Weltsituation,
- b) Einschätzung der Schlussfolgerungen, welche die Schweiz angesichts ihrer künftigen Assoziationsverhandlungen mit der EWG daraus ziehen soll.

Zum ersten Thema hat sich Prof. von Salis sehr skeptisch geäußert. Wenn seine Ausführungen in einem Satz zusammengefasst werden dürfen, so liesse sich sagen, dass er den traditionellen Zügen der europäischen und der Weltsituation gegenüber den neuesten Entwicklungen den Vorrang gibt. Hierüber eine Aussprache zu führen, wird unsere nächste Aufgabe sein.

Minister de Salis : Es ist schwierig, bei der Bewertung der europäischen und der Weltsituation ein endgültiges Urteil zu bilden. Die

neueste Bewegung in Europa ist eher irreversibel. Ein Hauptproblem ist die Frage, ob Grossbritannien der EWG beitreten wird oder nicht. Aber auch ohne Grossbritannien wird die europäische Bewegung weitergehen. Präsident de Gaulle ist gegen eine politische Integration Europas ; aber die französischen Politiker, die nach ihm die Geschicke Frankreichs leiten werden, sind der gegenteiligen Auffassung. Ich bin der Ansicht, dass die Integrationsbestrebungen in Europa weiter fortschreiten werden.

Professor Lüthy : Gewiss definiert der Römer Vertrag keine politischen Ziele der EWG, und unsere Ueberlegungen können sich deshalb nur auf die politischen Implikationen der Wirtschaftseinheit beziehen. Hier aber haben die EWG-Behörden in Brüssel eine sehr eindeutige Konzeption einer völlig verschmolzenen Wirtschaftsgemeinschaft entwickelt, die nach aussen als geschlossene Einheit auftritt. Im Prinzip besteht nur die Alternative, innerhalb oder ausserhalb einer solchen Gemeinschaft zu stehen, und Vorschläge zu Zwischenlösungen können gegenwärtig umso weniger auf Verständnis rechnen, als diese Gemeinschaft selbst erst im Prozess des Entstehens ist. Wenn ein Drittstaat es ablehnt, sich am Integrationsprozess in seinem ganzen Umfang zu beteiligen (womit er zugleich darauf verzichtet, dessen künftiges Ausmass und Tempo mitzubestimmen), so bleibt sein Verhältnis zur EWG notwendig provisorisch und wird mit jedem neuen Schritt des Integrationsprozesses neu in Frage gestellt. Das heisst, dass auch eine Assoziation, wie wir sie ins Auge fassen, uns grundsätzlich in der Situation des Aussenseiters belassen wird.

Professor Hofer geht bei seinen Ausführungen von der These von Professor von Salis aus, wonach die europäische Geschichte dem Föderalismus nicht günstig gesinnt war, und stellt sich die Frage, wie die historische Erfahrung in der Gegenwart politisch nutzbar gemacht werden könnte.

Die Entstehung der beiden Superweltmächte und das gleichzeitige Absinken der ehemaligen europäischen Grossmächte auf die Stufe mittlerer Mächte bedeutet eine Machtverschiebung, die nicht nur irreversibel, sondern ganz prinzipieller Natur ist. So können, wenn wir als Beispiel das Problem der Wiedervereinigung Deutschlands nehmen, die beiden deutschen Teilstaaten heute nicht mehr die selbe Politik führen wie vordem Deutschland im 19. Jahrhundert. Die welt-

- 4 -

geschichtliche Entwicklung hat stufenweise zu immer grösseren und umfassenderen Machtgruppierungen geführt. Es ist nun insofern schwierig, die historische Erfahrung mit der gegenwärtigen Situation zu konfrontieren, als die ehemaligen europäischen Grossmächte heute langsam zur Einsicht kommen könnten, dass nur ihr föderativer Zusammenschluss eine Chance für die Zukunft in sich trägt und dass also das Rumpfeuropa allein auf diese Weise in der Weltpolitik noch eine Rolle spielen kann. Die Tatsache, dass die Geschichte Europas dem Föderalismus nicht günstig gesinnt war, kann somit nicht ohne weiteres auf die heutige Situation angewandt werden, da sich der europäische Zusammenschluss nicht, wie früher bei der Einigung Deutschlands, Italiens oder der Schweiz, durch Macht, sondern auf administrativem Wege durch den Zwang der Verhältnisse vollziehen könnte. Die Chance eines europäischen Zusammenschlusses ist daher sehr hoch einzuschätzen.

Minister Weitnauer weist auf das im atlantischen Rahmen bestehende Bündnis zwischen dem Grossteil der freien europäischen Staaten und Amerika hin. Wie sieht Prof. Hofer das Verhältnis zwischen den Einigungsbestrebungen in Europa und den Vereinigten Staaten ?

Professor Hofer : Westeuropa, auch wenn politisch und wirtschaftlich geeint, wird, solange die Spannung des West-Ost-Konflikts andauert, ein enges Verhältnis zu den Vereinigten Staaten aus militärisch-strategischen Gründen nötig haben. Es ist dies eine Konstante der gegenwärtigen Entwicklung, mit der wir zu rechnen haben.

Nationalrat Dürrenmatt : Prof. von Salis hat auf das Problem des Verhältnisses zwischen dem Machtwillen einzelner und der Bedeutung bestimmter ideeller Vorstellungen hingewiesen. Der Wille zum europäischen Zusammenschluss darf nicht unterschätzt werden. In den Bestrebungen zugunsten eines Zusammenschlusses ist das ideelle Moment nicht weniger elementar als der äussere Zwang. Die Idee eines geeinten Europas wird mit Restbeständen nationaler Vorstellungen ausgefüllt. So hat anlässlich des Prozesses gegen die Generäle Zeller und Challe letzterer erklärt, Frankreichs Grösse sei zu Ende, die Franzosen brauchten etwas als Ersatz : dies sei Europa. Aehnliche

Gedanken werden in Deutschland vertreten. Diese Ideologien strahlen in unser Land und wirken insbesondere auch auf die Jugend. Es wäre falsch, wenn wir unser Verhalten danach ausrichteten, das neue Europa der Sechs komme nicht zustande. Der Wille dazu ist vorhanden, und die geschichtliche Entwicklung geht in dieser Richtung. Auch wenn dieses Europa auf Grundlagen entstehen wird, die wir nicht begrüßen können, so müssen wir uns doch mit dem Gedanken vertraut machen, dass es Gestalt annehmen wird und dass wir uns dann mit dieser Realität auseinandersetzen haben.

Minister Weitnauer: Auf Grund der bisherigen Ausführungen hat sich klar herausgestellt, welche erste Frage die Arbeitsgruppe zu beurteilen hat: Welches ist die Chance der Verwirklichung des neuen Europas grosso modo nach der Konzeption der EWG?

Professor Freymond: En effet, il y a chez les Six la volonté très nette d'arriver à l'unité politique et d'associer l'économie à la politique.

Certains milieux européens sont mal disposés à l'égard de la neutralité. Ceci est inquiétant car ces manifestations de mauvaise humeur reposent souvent sur le ressentiment et c'est la neutralité suisse qui en est surtout l'objet. A ce point de vue nous sommes plus faibles que l'Autriche. Notre action à l'égard des Six s'en trouvera compliquée.

Il est faux cependant d'imaginer que la ligne politique des Six soit immuable. En dépit de la pression de l'URSS et tout à la fois à cause d'elle, il y a chez les Six des forces politiques qui si elles parvenaient au pouvoir, pourraient remettre en cause la politique actuelle des gouvernements de la CEE. Il n'est qu'à songer aux conséquences possibles de "l'apertura a sinistra", de la mort du général de Gaulle, de la crise de Berlin ou d'une neutralisation de la République fédérale et d'une partie de l'Europe.

Autre élément d'incertitude: la communauté atlantique. Il y a actuellement une sorte d'enchevêtrement de courants atlantiques et européens (cf. par exemple la résolution de la "convention" atlantique) dont on ne peut encore déterminer la direction. On observe une tendance constante à passer de l'intégration militaire à l'intégration politique. En outre, sur le plan économique, il faudra

attendre de connaître le sort réservé au Plan Kennedy.

La CEE doit résoudre des problèmes très divers, le dernier en date étant l'association de l'Espagne. Semaine après semaine, les technocrates européens doivent faire face à la diversité européenne. En résultera-t-il un durcissement ou un assouplissement de leur attitude ?

Ces quelques constatations de base m'incitent à penser que la Suisse doit, tout en montrant son intérêt pour la CEE garder une certaine réserve. Il ne faut pas se hâter, il ne faut pas aussi trop insister sur le caractère particulier de notre cas.

Je voudrais enfin parler d'un aspect de notre neutralité que l'on néglige trop souvent. La guerre atomique est une menace pour notre neutralité et ceci même si nous n'entrons pas en guerre. Il suffit de penser aux effets de la radioactivité. Notre agriculture pourrait être anéantie par la radioactivité. D'où viendra alors notre ravitaillement ?

La passivité des autorités, leur esprit timoré sont regrettables, elles ne paraissent envisager aucune mesure de protection pour les civils (masques, par exemple).

Un des risques qui menace le peuple suisse est son incapacité de tirer les conséquences des événements qui se déroulent devant ses yeux.

Nationalrat Weber : Wir müssen die Integration nehmen, wie sie sich uns darstellt. Es wäre gefährlich, diesen Bestrebungen zu wenig Bedeutung beizumessen oder zu glauben, wie dies anfänglich geschehen ist, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten sprächen gegen einen Erfolg. Eine andere Frage ist aber, ob das Gebilde der EWG von Dauer sein werde.

Die Frage, ob wir dem Schweizervolk den Beitritt zur EWG empfehlen sollen, ist nicht leicht zu beantworten. Wenn wir uns einzelne EWG-Staaten vor Augen führen, so ist z.B. die Beständigkeit ihrer politischen Linie eine sehr fragwürdige Grösse.

Wichtig ist zunächst die Frage, wie der Mann auf der Strasse, z.B. in Deutschland oder in Italien, auf die Bewegung der europäischen Integration reagiert. Ob in den breiten Massen dieser

Länder eine Ahnung von diesen Problemen oder wie weit für diese Bewegung zugunsten der europäischen Integration ein Wille oder gar Enthusiasmus vorhanden ist, kann mit Fug bezweifelt werden. Bei den führenden Schichten, welche die Einigung herbeiführen wollen, spielen ganz bestimmte Interessen eine massgebende Rolle. Sollte aber diese Interessenlage eine andere werden, so würde sich auch die Einstellung zur europäischen Einigung ändern. So wäre z.B. Westdeutschland bereit, seine Haltung zur Integration Europas umzuorientieren, falls damit die Wiedervereinigung Deutschlands erzielt werden könnte. Welcher deutsche Politiker könnte das ablehnen ? Rapallo bleibt eine Möglichkeit. Auch Frankreich verfolgt z.B. bezüglich seiner ehemaligen Besitzungen in Afrika ganz bestimmte Interessen im Rahmen der europäischen Integration. Auch hier könnte eine Wendung eintreten. Nach der Linksschwenkung seiner Regierung kann aber vor allem im Laufe der Zeit eine Aenderung in der Aussenpolitik Italiens eintreten. Auch die Sowjetunion könnte sich infolge einer Veränderung ihres Verhältnisses zur Volksrepublik China oder aus innenpolitischen Gründen zu einer Umorientierung ihrer Haltung gegenüber Europa gezwungen sehen. Da heute die Einigung Europas vor allem vom Bestreben bestimmt ist, gegenüber dem Osten stark zu sein, so ist die Frage berechtigt, ob nicht sofort Aenderungen eintreten werden, wenn der kommunistische Druck einmal nachlassen sollte. Auch ein Beitritt Grossbritanniens könnte alles ändern. Die Tatsache, dass weite Kreise der EWG den Beitritt Grossbritanniens nicht wünschen, zeigt doch deutlich, dass andere Interessen als bloss jene der europäischen Einigung in Frage stehen und dass einer Erweiterung der EWG beträchtliche Hindernisse im Wege stehen. Grösste Vorsicht und Umsicht sind deshalb für uns am Platz.

Professor Hofer stellt an die Wirtschaftssachverständigen die Frage, ob und wann ein Staat an einem Punkt angelangen könnte, da er, auch aus aussenpolitischen Gründen, nicht mehr aus der Organisation austreten könnte, weil die Integration bereits zu weit fortgeschritten wäre.

Nationalrat Reverdin: Le Professeur von Salis dit que l'unification s'est toujours faite par la violence. N'assistons-nous pas à une

tentative de faire violence à l'Europe en instituant des dispositifs qui rendent l'unification irréversible ? La CEE est une tentative révolutionnaire qui vise à interdire le retour aux politiques nationales autonomes (entre autres, à un nouveau Rapallo).

La Suisse est le bastion de structures que les technocrates révolutionnaires du Marché commun veulent détruire parce qu'elles vont précisément à l'encontre de l'esprit unitaire. Leur tentative porte la marque de la violence et non de l'objectivité. Nationalrat Dürrenmatt ist bezüglich einer Verwirklichung der EWG-Zielsetzungen pessimistisch. Sollte sich der Wille durchsetzen, von dem Nationalrat Reverdin sprach, so wäre das Europa von morgen das Europa der EWG. Dieses Problem ist jetzt schon in den Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien aufgeworfen. Es ist fraglich, ob die Briten bereit sind, einem autarkischen europäischen Wirtschaftsgebilde beizutreten. Andererseits wird auch das Beitrittsgesuch Spaniens die politischen Grundfragen wiederum aufwerfen. Die Entwicklung wird sich wohl in der von der EWG angezeigten Richtung bewegen; ob sich aber die Wesensgrundlage der EWG für die Erfassung von ganz Europa eignen wird, bleibt eine offene Frage. Die Struktur der Gemeinschaft könnte eventuell aufgelockert und ihre Zielsetzungen könnten durch die Einflüsse eines andern Machtdenkens stark verändert oder gehemmt werden. Die Vertreter eines weitgespannten, alle politischen Sonderformen berücksichtigenden Europas befürworten den Beitritt Grossbritanniens, während jene, die eine geschlossene, kleineuropäische Lösung wünschen (Frankreich), gegen diesen Beitritt sind. In diesem Punkte beginnt die Diskussion erst jetzt. Auch in den Vereinigten Staaten hat man gemerkt, um was es hier geht. Die Vision für das Zukunftsbild Europas ist noch nicht vollständig.

Nationalrat Weber ergänzt seine Ausführungen von vorhin. Wir befinden uns in der glücklichen Lage, uns mit unserer reservierten Haltung der EWG gegenüber in keinen Widerspruch zu begeben, da unsere Vorsicht sowohl politisch und wirtschaftlich wie auch in bezug auf die zukünftige Entwicklung der Gemeinschaft begründet ist.

Was nun die Frage von Professor Hofer betrifft, so ist dazu zunächst zu bemerken, dass sich seit dem Funktionieren der EWG nicht viel geändert hat; das gilt z.B. in bezug auf die Handelsströme. Die Auswirkungen des EWG-Zolltarifs sind weit überschätzt worden. Der

schweizerische Handel mit der EWG hat sich sogar vergrössert. Was würde aber geschehen, wenn einmal der gegenwärtige Wirtschaftsaufschwung ins Stocken geriete und es sogar zu einer Depression käme ? Wird dann das Streben nach Vereinheitlichung nicht erlahmen oder gar eine gegenläufige Tendenz eintreten ? Heute sind wir Zeugen einer allgemeinen Blüte ; sollten aber in der Wirtschaft Schwierigkeiten auftreten, würde dann nicht sofort der Ruf nach Schutz ertönen ? Eine schlüssige Beurteilung der künftigen Konjunkturentwicklung in Europa kann aber niemand geben.

Es ist nicht gesagt, dass das Fortschreiten der wirtschaftlichen Integration in Europa dessen politischen Zusammenschluss beschleunigen wird. Wenn wir hier nicht analoge Tendenzen beobachten, so liegt der Gedanke nahe, dass politische und wirtschaftliche Entwicklungen verschiedenen Impulsen folgen. Es besteht jedenfalls keine Gewissheit dafür, die wirtschaftliche Integration werde ein Land daran verhindern, sich später der politischen Integration wieder zu entziehen.

Minister Weitnauer äussert sich zu den Ausführungen von Nationalrat Reverdin.

Wer Politik sagt, sagt Macht. Wir haben einerseits die Macht der Regierungen des "Europas der Vaterländer". Hier besteht die Wahl zwischen einer kleinen europäischen Allianz und einer grossen Allianz unter Einschluss Grossbritanniens im atlantischen Rahmen. Andererseits gibt es die Machtpolitik der Technokraten ; die Erfahrung zeigt, dass insbesondere der EWG das Machtdenken keineswegs fremd ist. So versucht sie, in der öffentlichen Meinung den Europa-Idealismus für ihre eigenen Zwecke zu mobilisieren.

Interessant ist die Frage, ob es in der öffentlichen Meinung Europas eine Grundwelle des Willens zur Einigung überhaupt gibt, und wenn ja, in welcher Richtung sie geht, ob auf eine klein-europäische Lösung hin, d.h. ein Europa unter französischer oder deutscher Führung, oder auf eine Lösung im erweiterten atlantischen Rahmen unter Einschluss Grossbritanniens hin.

Botschafter Ruegger : Das Exposé von Professor von Salis wird ein ausgezeichnetes Kompendium sein. Es müssen aber doch einige Ein-

schränkungen gemacht werden. Die europäischen Einigungsbestrebungen sind nicht ein Phänomen der allerletzten Jahre. Leute wie de Gasperi, Schuman, Adenauer und Monet haben sich schon seit Kriegsende dafür eingesetzt.

Auch Technokraten können Positives erreichen. Wenn heute viele internationale Organisationen ohne Politik gute Arbeit leisten, so ist es nicht zuletzt das Verdienst Jean Monets, der sagte, eine Staatenorganisation auf breiter Grundlage müsse auf technischem Gebiete wirksam sein, wenn sie sich auf politischer Ebene behaupten wolle. Ausarbeitung und Aufnahme von Art. 25 in den Völkerbundpakt verdanken wir den Bemühungen Jean Monets. Dieser Artikel war wichtig für die Tätigkeit der internationalen Organisation auf dem Gebiete der Hygiene, der Transporte sowie der Finanzen, und die FAO und andere Institutionen haben in ihm ebenfalls ihren Ursprung. Dieser Artikel war auch für die Schweiz in bewegter Zeit ein Aktivum, indem er ihr auf technischen Gebieten eine positive Mitwirkung an internationalen Aufgaben erlaubte.

Welches die fernere Zukunft der europäischen Einigungsbestrebungen sein kann, ist ungewiss. Diese Bestrebungen selbst sind aber ein Faktum. Grossbritannien hätte nicht den grossen Entschluss eines Beitrittsgesuches an die EWG gefasst, wenn es diese Einigungsbestrebungen nicht als eine im Bereiche der Möglichkeit liegende Wirklichkeit betrachtet hätte. Wir sollten uns von ähnlichen Gesichtspunkten leiten lassen. Wohl ist ein Auseinanderfallen der Organisation möglich, aber wir dürfen nicht, ebensowenig wie Grossbritannien, die Chance verpassen, sollte das Gegenteil eintreten.

Ein Blick in unsere Geschichte (1515 - 1648 ; 1815 ; Völkerbund) zeigt, dass es für uns als neutralen Staat verschiedene Formen der Zusammenarbeit gibt und dass die Schranken der Neutralität, die uns juristisch gesetzt sind, nicht übertrieben werden sollten.

Wir müssen die Situation mit offenen Augen ansehen. Der Auffassung von Nationalrat Weber, wonach die Entwicklung der europäischen Einigungsbestrebungen nicht irreversibel sein könnte, kann zugestimmt werden. Wir müssen diese Bestrebungen heute aber als Faktum nehmen. Daher scheint es geboten, uns so früh als möglich in die

Besprechungen mit der EWG einzuschalten, bevor die Formen dieser Organisation erstarrt sind und unsere Mitwirkung verunmöglichen.

Minister Jolles: Es ist hier gesagt worden, die EWG sei weniger aus wirtschaftlichen als aus politischen Gründen geschaffen worden. Es stellen sich zwei Fragen: 1) Wird dieser politische Wille so lange andauern, bis sich die wirtschaftliche Integration endgültig verwirklicht hat ? 2) Ist diese wirtschaftliche Integration, wenn sie zustande kommt, irreversibel und so geartet, dass ein politisches Auseinanderfallen nicht mehr möglich sein wird ? In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage nach der Macht der Technokraten. Der supranationale Charakter beginnt erst jetzt in Erscheinung zu treten. Wir wissen zur Zeit noch nicht, ob der Mechanismus der Mehrheitsbeschlüsse in Brüssel effektiv funktionieren wird. Die Montan-Union und das Euratom sind zwei Präzedenzfälle. Im ersten Fall hat sich das supranationale System reibungslos eingespielt, im zweiten Fall hat es aber versagt, weil die politischen Interessen der einzelnen Staaten, insbesondere die militärischen Interessen Frankreichs, dazu in Widerspruch gerieten.

Die Zentralfrage wird deshalb sein, ob es im Rahmen der EWG gelingen wird, die Supranationalität durchzusetzen, d.h. ob der politische Wille lange genug vorhanden sein wird, damit sich das supranationale System einspielen kann.

Minister Weitnauer ist nicht der Ansicht, dass im Rahmen einer Integration auf dem Gebiete der Industrie viel Irreversibles geschehen kann. Eher ist dies für die Landwirtschaft der Fall; so ist z.B. Belgien, das seine Landwirtschaft weitgehend abgebaut hat, bezeichnenderweise ein besonders glühender Anhänger der Supranationalität.

Professor Freymond: Nous avons là un problème de philosophie de l'histoire. Quelle est l'influence des facteurs affectifs et des émotions collectives ? A mon avis, elle est considérable et le problème de la réunification de l'Allemagne en fournit un exemple typique. Ce ne sont pas des impératifs économiques, mais des facteurs affectifs qui poussent l'Allemagne vers la réunification.

Les Sarrois aussi ont voté pour l'Allemagne en dépit de leurs liens économiques avec la France.

En Suisse, l'unité économique n'a pas supprimé les particularismes politiques. Face aux grands problèmes, la Suisse doit

ou a dû recréer en quelque sorte tous les jours son unité politique.

Il n'y a pas de phénomène économique irréversible. Ceci posé, ce qu'il faut déterminer, c'est s'il y a une vague de fond affective en faveur de l'Europe. En 1954, les sondages relatifs à la CED ont montré que l'opinion publique s'en préoccupait peu. Mais depuis lors, le thème de l'Europe est devenu populaire. Il touche la jeunesse et ceci en Suisse, aussi.

Il est clair que le terme Europe recouvre des concepts bien différents. Pour la France, l'Europe n'est qu'une "plus grande France". Le thème de l'Europe est souvent empreint de nationalisme et les grands Etats cherchent à l'utiliser à leur profit.

Nous devrions aussi mieux étudier les tendances de la politique américaine. George Bundy, le collaborateur du Président Kennedy, disait le 6 décembre qu'il ne concevait qu'une alliance d'égal à égal entre l'Europe et les Etats-Unis (a "partnership between the USA and a great European power"). Les Etats-Unis sont las de traiter avec une "poussière" d'Etats. Ce courant qui est très fort nous est défavorable. A cela s'ajoute la méfiance instinctive des Etats-Unis envers ceux qui n'emploient pas les mêmes méthodes qu'eux ou n'ont pas les mêmes objectifs.

Dans quelle mesure cette préférence pour la CEE sera-t-elle atténuée par la crainte du danger qu'elle représente au point de vue économique pour les Etats-Unis ? Il y a là aussi un problème à étudier. A priori, on peut penser que la réussite du Plan Kennedy nous serait favorable, mais que le resserrement du "partnership CEE-Etats-Unis" ne servirait pas nos intérêts.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'URSS serait hostile à l'abandon de notre neutralité. La pression de l'URSS serait d'autant plus redoutable que les Etats-Unis n'ont pas été capables de protéger les petits pays. A l'heure même où l'URSS raffermissait sa position à Cuba, les Etats-Unis se montraient incapables de protéger la Finlande. Le cas de la Finlande doit être utilisé autant que celui de l'Autriche dans la défense de l'utilité de notre neutralité.

Minister Weitnauer: Wenn die Vereinigten Staaten einerseits die baldmöglichste Verwirklichung der EWG wünschen und diese Einigung auf Grund realpolitischer Erwägungen sehr befürworten, um eine dritte Weltmacht

- 13 -

an ihrer Seite zu haben, so wird diese Zustimmung zu den europäischen Integrationsbestrebungen andererseits durch die Befürchtung temperiert, dass dieses geeinte Westeuropa dem amerikanischen Handel ein wesentliches Hindernis bedeuten könnte. Deshalb wurde der neue amerikanische Aussen Handelsplan Präsident Kennedys ausgearbeitet, der von Frankreich - unter Hinweis auf die Ziele der EWG - mehr oder weniger offen bekämpft wird, während ihn die EWG selbst offiziell begrüsst hat. Typisch ist überhaupt, dass die einzelnen Mitglieder die EWG ganz nach ihren egoistischen politischen und wirtschaftlichen Interessen zu benutzen entschlossen sind.

Minister de Salis : Lorsqu'il parle des Français et de leur rêve d'une "plus grande France", M. Freymond fait-il allusion au Chef de l'Etat ou aux Français, en général ?

Professor Freymond : De Gaulle personnifie de façon éclatante des conceptions latentes chez les Français. Le Français a tendance à confondre la France et l'univers. Il ne peut imaginer qu'une Europe française.

Professor Lüthy : Ich setze voraus, dass wir nicht den Anschluss an die EWG, sondern eine Verständigung mit ihr suchen. Dabei scheint es mir äusserst wichtig, dass wir bereits den Anschein vermeiden, auf ihr Scheitern zu spekulieren. In diesem Punkt haben wir Fehler gemacht, die keine gute Stimmung für uns geschaffen haben. Der Versuch einer Verständigung setzt auch voraus, dass wir versuchen, die Motive und Ziele der Integrationspolitiker zu verstehen, denen wir gegenüberstehen. Dass diese Politik seit zwölf Jahren von einer verhältnismässig engen Gruppe von "Technokraten" aktiv vorangetrieben wird, hindert nicht, dass sie nun einmal zum Zuge gekommen ist und dass sie in allen Mitgliedstaaten als eine erfolgreiche Flucht nach vorn - in Deutschland z.B. als Flucht aus der nationalen Frage, in Frankreich als Flucht aus der Stagnation - die mindestens passive Unterstützung der Oeffentlichkeit genießt, weil ihr keine eigentliche Alternative gegenübersteht. Die EWG-Behörden sind heute eine Macht neuen Typs, und wir haben mit ihrem Willen zu rechnen, die Entwicklung zur europäischen Integration bis zu dem Punkt der Unwiderflichkeit zu treiben, an dem sie auch künftige Krisen überstehen würde. Daher die Widerstände gegen jede Erweiterung der Gemeinschaft, die mit einer Lockerung des Zusammenhalts erkaufte würde.

Professor Hofer äussert sich zum Deutschlandproblem. Wenn wir die Entwicklung als ganzes überblicken, so kommen wir zum Schluss, dass eine Wiedervereinigung sowohl in westlicher wie auch in östlicher Sicht absolut unmöglich ist. Die Sozialdemokraten haben den Gedanken an einen deutschen Alleingang mit der Sowjetunion aufgegeben. Die Erklärungen der Freien Demokraten, die aussenpolitisch das Gesicht wahren wollen, werden ohne Folgen bleiben. Ein neues Rappalo ist heute nicht mehr möglich, da sich die Grundsituation zwischen den beiden damaligen Vertragspartnern völlig geändert hat.

Die Wiedervereinigung Deutschlands ist zu einem Gerede geworden, zu einer Schablone, die man nicht aufgeben will und kann. In Umkehrung der Parole, die vor dem Ersten Weltkrieg in Frankreich bezüglich des Elsass galt, könnte man heute in bezug auf die Wiedervereinigung sagen: "toujours en parler, jamais y penser". Eine realpolitische Analyse der gegenwärtigen Situation zeigt aber, dass Ostdeutschland im COMECON integriert wird und dass vom Standpunkt der kommunistischen Ideologie aus in der DDR eine rückläufige Bewegung vom Sozialismus zum Kapitalismus - von den psychologischen Auswirkungen ganz abgesehen - völlig unmöglich ist.

Soweit man Prognosen stellen kann, wird deshalb Westdeutschland im Rahmen der EWG bleiben.

Nationalrat Wick teilt die Auffassung, dass auf einen Zerfall der EWG nicht spekuliert werden darf. Die Frage aber, ob die EWG in ihrer heutigen Form Bestand haben wird, kann erst beantwortet werden, wenn das Problem des Beitritts Grossbritanniens gelöst sein wird. Führende Köpfe der EWG, wie z.B. der belgische Aussenminister Spaak, sind der Auffassung, dass in der wirtschaftlichen Integration früher oder später auch die politische Integration inbegriffen sein wird. Man spricht von Europa als einer dritten Grossmacht. Wenn wir aber die Entwicklung seit den Gesprächen von Rambouillet (Ende Juli bis September 1960) über die EWG-Gipfelkonferenz von Bad Godesberg (Juli 1961) bis zu dem vor kurzem stattgefundenen Treffen (15. Februar 1962) zwischen Präsident de Gaulle und Bundeskanzler Adenauer überblicken, so besteht in bezug auf die zukünftige Entwicklung der Integrationsbestrebungen grosse Unsicherheit. Wir können uns darüber noch kein Bild machen, und es ist daher schwierig, dem Bundesrat über unsere Haltung der EWG gegenüber heute schon bestimmte Ratschläge geben zu wollen.

Die EWG stände übrigens als supranationale Macht vor einem grossen, schweren Dilemma. Gegenüber dem Sowjetblock will die EWG Freiheit und Menschenwürde verteidigen. Ob aber diese Freiheit innerhalb einer EWG als dritter Grossmacht wird aufrecht erhalten können, ist eine andere Frage, die wohl nicht mehr nach freiem Er-

messen, sondern unter dem Druck zwingender Umstände beantwortet werden würde.

Botschafter Ruegger: Je suis surpris des constatations de M. Freymond sur les Français. Personne, en effet, à l'exception de de Gasperi n'a montré autant de compréhension pour la Suisse que certains Français. Depuis dix ans, Schuman ou François-Poncet ne cessent de me répéter qu'il est dommage que la Suisse n'ait pas fait bénéficier l'Europe de l'expérience que lui donnent cinq siècles de fédéralisme. Cette expérience, nous devrions l'invoquer dans nos pourparlers avec la CEE. Nous devrions nous en servir activement avant que les structures de la CEE ne se soient définitivement cristallisées dans un sens contraire à nos intérêts.

Professor von Salis beantwortet zunächst die den Atomkrieg betreffenden Bemerkungen von Professor Freymond. Das Problem des Atomkrieges wurde im Einführungsreferat absichtlich nicht erwähnt, weil es für unsere Stellungnahme zur EWG ohne Bedeutung ist. Gespräche mit eminenten Atomwissenschaftlern haben ergeben, dass sich die Erstellung von kostspieligen Atomunterständen nicht lohnt, weil, wenn Nuklearbomben in der Ferne einschlagen, gewöhnliche Unterstände genügen und, sollten sie in der Nähe abgeworfen werden, überhaupt keine Unterstände mehr Schutz bieten können. Der Atomkrieg ist eine Naturkatastrophe, bei der, wenn sie sich ereignet, es nicht mehr von Bedeutung ist, ob wir neutral sind oder nicht.

Was nun das Problem der Kristallisation der EWG betrifft, so ist sie bis zu einem gewissen Grade schon vorhanden; deshalb ist auch das Beitritts-gesuch Grossbritanniens, das zwar politisch begrüsst wird, auf Widerstand gestossen, weil Vertreter der EWG deren Auflockerung befürchten, sobald noch ein siebenter oder achter Staat hinzukommt. Sicher wäre ein Assoziationsabkommen mit einer locker gefügten EWG eher und besser zu erreichen, als wenn sich die Gemeinschaft der Sechs bereits kristallisiert hätte.

Politik wird immer mit Hintergedanken gemacht. Die EWG sprach von Europa und wollte sich auf sechs Staaten beschränken. Frankreich sieht, wie Professor Freymond richtig bemerkt hat, ein "französisches" Europa. Westdeutschland spricht von Wiedervereinigung und hat die Ueberzeugung, dass sie ja doch nicht möglich ist. Vielleicht

- 16 -

ist sie auch gar nicht erwünscht. Die Dinge sind hier im Fluss, Nationale Strömungen können manchmal über das Nationale hinausgehende Gebilde zerstören. Zwar hat Professor Hofer mit seiner Bemerkung, die Wiedervereinigung Deutschlands sei heute absolut unmöglich, vom rein rationalen Standpunkt aus vollkommen recht. Aber gerade Deutschland ist ein Land der irrationalen Kräfte. Der Deutsche glaubt auch in einer objektiv auswegslosen Situation noch an ein Entkommen.

Wenn wir also angesichts der kommenden Verhandlungen mit der EWG nicht den Anschein erwecken sollen, die Integrationsbestrebungen liessen sich nicht verwirklichen, so dürfen wir doch den Hintergedanken haben, es gehe vielleicht doch nicht alles so wie vorgesehen.

Der Rapallo-Vergleich ist tatsächlich völlig verfehlt. Die Westdeutschen sprechen aber von ihren deutschen Brüdern hinter dem eisernen Vorhang, denen zu helfen sie versucht sind. Und wenn auch eine Verständigung zwischen Adenauer und Ulbricht heute als völlig unwahrscheinlich gelten kann, so ist doch die Möglichkeit einer Uebereinkunft, etwa mit einem Gomulka-ähnlichen ostdeutschen Regime, nicht völlig ausgeschlossen. Jede politische Situation ist ihrer Natur nach ein flüssiges Element.

II NACHMITTAGSSITZUNG

Minister Weitnauer : Im ersten Teil der Diskussion, der sich mit der europäischen und der Weltsituation befasste, ist weitgehende Uebereinstimmung darüber erzielt worden, dass die gegenwärtige politische Lage ganz offen ist. Wir dürfen nicht von vornherein annehmen, dass die europäischen Einigungsbestrebungen scheitern werden, und es wäre vor allem ungeschickt, wenn wir nach aussen den Eindruck erweckten, wir hegten Zweifel an deren Erfolg.

Für den zweiten Teil unserer Aussprache ist davon auszugehen, dass der Bundesrat in seinem Brief vom 15. Dezember 1961 die EWG um Verhandlungen im Hinblick auf eine Assoziation der Schweiz mit dem Gemeinsamen Markt ersucht hat. Wir bejahen mit anderen Worten die Integration Europas auch für uns selbst ; aber wir stellen unsere Mitwirkung unter die Bedingung, dass unsere Unabhängigkeit und immerwährende Neutralität intakt bleiben.

Botschafter Ruegger verweist auf seine Ausführungen an der letzten Sitzung, in denen er darauf hinwies, dass ein Inventar nicht nur von den Begrenzungen aufgestellt werden sollte, die sich aus unserer Neutralität ergeben, sondern auch von den bedeutenden Möglichkeiten und Vorteilen, die sie uns bietet. Er möchte dazu einige Ergänzungen anbringen.

Wir denken zuviel an das, was uns versagt ist, und zu wenig an das Positive, das wir als Neutrale tun können. Die Tatsache, dass unsere Neutralität für jede Gemeinschaft von ganz besonderem Wert sein kann, sollte bei den zukünftigen Assoziationsverhandlungen diskret angedeutet werden. Auch heute vermag die Schweiz gewisse Aufgaben zu übernehmen, die eine Organisation selber zu erfüllen nicht in der Lage ist, die sie ihren eigenen Mitgliedern nicht gerne anvertraut un-

die nur ein neutraler Staat ausführen kann. Wir können eine Vermittlerrolle spielen zwischen einer Gruppe, z.B. derjenigen, an die wir assoziiert wären, und andern regionalen Gruppen oder Einheiten, die es auf der Welt gibt. Motta hat einmal der Geheimdiplomatie (*diplomatie secrète*), die vom Völkerbund bekämpft wurde, die "*diplomatie discrète*" gegenüber gestellt. Die Schweiz kann als neutraler Staat eine "*diplomatie discrète*" üben, die keine andere Ambition hat, als dem Frieden zu dienen. Dass diese Art der Diplomatie im Rahmen bestehender Organisationen nicht möglich ist, zeigt das Beispiel der Vereinigten Nationen, wo alles zu früh und in der ungeschicktesten Weise debattiert wird, was zu immer neuen Reibereien führt. Es besteht geradezu eine institutionelle Inkompatibilität zwischen gewissen Verhandlungsmethoden und dieser Organisation. Man kann sich fragen, ob nicht dasselbe auch bei der EWG der Fall sein wird, namentlich wenn sie sich noch erweitern sollte. Hier wäre ein Gebiet, auf welchem die Schweiz wegen ihrer Neutralität über eine spezifische Gemeinschaft hinaus der Völkergemeinschaft im weitesten Sinne gute Dienste leisten könnte. Sie wäre dazu weit mehr imstande als die neutralistischen Staaten, die den Begriff des "*Etat non-engagé*" verwässert haben. Welche grossen Dienste die Schweiz leisten kann, hat sie letzthin im Algerien-Konflikt gezeigt, als sie, ohne irgend eine Stellungnahme zum Inhalt des Streitobjekts zu beziehen, die Kontakte der Streitparteien auf geeigneter Grundlage ermöglicht und gefördert hat. Als anderes Beispiel sei an Bundesrat Mottas grosse Verdienste im italienisch-griechischen Korfu-Konflikt in den ersten Jahren des Völkerbundes erinnert. Es liessen sich viele ähnliche Beispiele zitieren.

Der ehemalige Generalsekretär der Vereinigten Nationen, Dag Hammarskjöld, hat sich über die Schweiz mehrfach dahin geäussert, dass sie, weil sie nicht der Weltorganisation angehöre, eine nützliche Reservestellung (*position de réserve*) einnehme. Es war das grosse Verdienst von Bundesrat Petitpierre, die der Schweiz so gebotenen Möglichkeiten zielbewusst genutzt zu haben. Hierauf können wir immer wieder hinweisen, um zu zeigen, was die Schweiz zu bieten vermag. Der Vorschlag soll deshalb hier wiederholt werden, dass es angezeigt wäre, einen Katalog der Wirkungsmöglichkeiten der schweizerischen Neutralität auf-

zustellen.

Botschafter Rüeegg kommt auf das Exposé zu sprechen, das Minister Bindschedler im Schosse der Arbeitsgruppe gehalten hat und das u.a. die Konklusion enthielt, jeder Assoziationsvertrag müsse, soll die Schweiz auf ihn eingehen können, eine Kündigungsklausel aufweisen. Wir müssen uns aber vergegenwärtigen, dass, wenn wir einer Gruppe von Staaten gegenüberstehen, welche nicht ohne innere Kämpfe und Schwierigkeiten auf das Sezessionsrecht verzichtet haben, diese Organisation künftigen Assoziationspartnern nur ungern ihre Sonderwünsche erfüllen wird, wenn das zu treffende Abkommen zudem noch kündbar sein soll. Abgesehen davon ist das Kündigungsrecht ein zweiseitiges Schwert, da es von der Organisation als Druckmittel benutzt werden kann. Es ist dies vielleicht nur eine theoretische Möglichkeit; aber vom juristischen Standpunkt aus muss daran gedacht werden, wie ihr begegnet werden könnte.

Im Hinblick auf das Neutralitätsrecht könnte deshalb an folgende Reserveformel gedacht werden: Die Verpflichtungen der Assoziierten müssen in Zeiten des Krieges und der Kriegsgefahr suspendiert werden können. Hieraus ergibt sich die Frage, wer das Recht hat, im gegebenen Fall die Situation zu qualifizieren. Dieses Problem ist seit jeher eines der schwierigsten gewesen. Kriegsgefahr besteht auch heute. An sich sollte die Entscheidung dieser Frage im Ermessen des immerwährend neutralen Staates liegen. Man könnte sich auch vorstellen, dass subsidiär eine weitere Reserve gemacht würde: Wenn darüber eine Kontroverse entsteht, ob eine Suspendierung des Assoziationsvertrages aus Gründen der Neutralität mit Recht erfolgt sei oder nicht, so wirkt natürlich vorerst die autonom beschlossene Suspension des Neutralen, aber die Gemeinschaft hat ihrerseits das Recht, an eine Instanz zu gelangen, die über ihr und dem Assoziationspartner steht, also z.B. an den Internationalen Gerichtshof.

Wir müssten in den Assoziationsverhandlungen gerade im Hinblick auf die Suspensionsformel davon ausgehen, dass unsere Neutralität sich in Konflikten bewährt hat. Die Berufung auf unsere frühere Tätigkeit als neutraler Staat könnte vielleicht mit dazu beitragen, dass der Schweiz einerseits im Gegensatz zu bloss okkasionell neutralen Staaten das Recht zur Suspension ihrer Verpflichtungen gewährt würde und wir

andererseits im Rahmen der Assoziation in für uns entscheidenden Fragen ein grösseres Mitspracherecht als andere Assoziierte erhielten, die bloss auf wirtschaftlichem Gebiete mitmachen und sich zurückziehen, wenn es ihnen nicht mehr passt.

Die Formel der Suspension hätte gegenüber derjenigen der blossen Kündigung noch den weiteren Vorteil, dass sie, wenn sie durchdränge, de facto zu einer neuen Anerkennung der schweizerischen Neutralität führen könnte. Diese Formel sollte angesichts der institutionellen Rolle der schweizerischen Neutralität auf die Schweiz beschränkt bleiben.

In den Assoziationsverhandlungen stellt sich deshalb die schwierige Frage, ob es aus taktischen Gründen angezeigt ist oder nicht, im Verein mit andern neutralen Staaten vorzugehen.

Minister Weitnauer : Herr Botschafter Rueggers Ausführungen, wonach der Schweiz einerseits die Möglichkeit der "diplomatie discrète", d.h. ihre Mittlerrolle erhalten bleiben sollte, andererseits aber ein recht enges Zusammengehen zwischen der Schweiz und der EWG - bei aller Betonung unserer Neutralität - angeregt wird, wirft zunächst erneut die heikle Frage auf, wie weit es der Aussenwelt noch zu unterscheiden möglich wäre zwischen der Neutralität eines Landes wie der Schweiz und der Zugehörigkeit eines solchen Landes zur EWG-Gemeinschaft. Der Verlauf der Verhandlungen, die der Bundesrat am 15. Dezember 1961 vorgeschlagen hat, wird, so ist zu hoffen, den Tatbestand klären. Wer Verhandlungen sagt, sagt Preis. Es ist u.a. die Aufgabe dieser Arbeitsgruppe, den Bundesrat über den Preis zu beraten, den zu bezahlen wir unter Wahrung von Neutralität und Unabhängigkeit bereit sein können.

Botschafter de Torrenté : Me fondant sur mon expérience à l'étranger, je puis affirmer que l'étranger apprécie plus que le principe abstrait de la neutralité, ses corollaires : l'objectivité et l'impartialité, ainsi qu'un autre aspect de notre attitude traditionnelle : la disponibilité. Par "disponibilité", je veux dire que la Suisse est à la disposition des autres nations pour toute oeuvre de médiation et de concorde internationale (défense des intérêts étrangers, par exemple).

Ce n'est qu'en relation avec l'impartialité et la disponibilité que le principe de solidarité prend tout son sens.

En bref, notre neutralité est appréciée parce qu'elle prolonge ses bienfaits pendant la paix. Cet aboutissement est dû à ce que les théologiens appelleraient une évolution homogène: la substance reste immuable tandis que les circonstances déterminent la vocation.

Pour mieux illustrer ma pensée je citerais l'exemple de la Croix-Rouge qui n'était à l'origine que l'extension de la neutralité aux victimes du champ de bataille et aux auxiliaires destinés à les secourir, et qui, aujourd'hui, a étendu ses bienfaits à toutes les phases de la misère humaine.

Sitôt après la guerre les vainqueurs, forts de la conviction qu'ils avaient combattu pour les valeurs suprêmes de l'éthique internationale, imaginèrent que la seule solidarité constituerait la garantie la plus ferme d'équilibre et de paix dans le monde. Dans cette conception la neutralité suisse faisait figure d'anachronisme et de refus, plus ou moins égoïste, de prendre part à la construction d'un monde nouveau, symbolisé dans une large mesure par l'ONU.

C'est en partant de telles convictions qu'on mit fortement en doute les titres à durer d'une institution émanant de la façon la plus caractéristique de la neutralité suisse, le CICR. Cette offensive contre le CICR revêtit deux formes successives:

- a) tentative d'en faire une institution spécialisée de l'ONU;
- b) pression accentuée pour transférer de plus en plus les responsabilités du CICR à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge.

Dans ce dernier processus la méfiance du monde **communiste** à l'égard du CICR, aujourd'hui bien atténuée, a certainement joué un rôle important.

La crise de l'ONU, la guerre froide et la façon brutale dont se sont déclenchés des conflits que l'ONU est apparue incapable d'arbitrer ou parce que divisée, ou par le refus de ses propres membres d'accepter cet arbitrage, disons plus, l'intervention, fût-elle du type pacifique, ont peu à peu redonnée à un monde déchiré le sens de l'utilité d'un non-engagement de la Suisse.

- 22 -

La manifestation la plus éclatante en est l'extraordinaire regain de faveur du CICR. L'affaire hongroise, le conflit franco-algérien, l'affaire congolaise ont révélé que seule une impartialité de bon aloi pouvait s'imposer; que cette impartialité, on se rendait de plus en plus compte qu'il était utopique de l'attendre de la communauté internationale et qu'elle s'identifiait avec la vocation historique de la Suisse. Il est typique que le CICR à propos du Katanga se soit trouvé en mesure de faire des remontrances à l'ONU elle-même et qu'en cette affaire l'opinion publique ait été derrière le CICR et non avec l'ONU.

Un autre trait illustre cette position de la Suisse: c'est l'appel fréquent du secrétaire général sollicitant de notre pays des services comme dans l'affaire de Suez ou des experts pour faire face à diverses tâches. A deux reprises notamment l'ONU, après de longues recherches, a dû faire appel à un Suisse pour revêtir les importantes fonctions - qui requièrent au plus haut degré l'impartialité - de Haut-Commissaire aux réfugiés.

Et c'est très sérieusement qu'on a envisagé, pour sortir de controverses sans issue, de placer un Suisse à la tête du secrétariat général de l'ONU.

Aujourd'hui que l'ONU est devenue un terrain de choix pour l'épanouissement de la guerre froide et la tribune de toutes les propagandes, nombreux sont les membres de l'organisation qui à l'instar de l'ancien secrétaire général estiment que la Suisse peut rendre à la communauté des nations des services infiniment plus précieux en se gardant de descendre dans l'arène et de compromettre la vocation que lui assigne la neutralité.

Professor Hofer möchte hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der schweizerischen Neutralität und dem europäischen Gleichgewicht, auf das Professor Bonjour in seinen historischen Studien hingewiesen hat, ein paar grundsätzliche Bemerkungen machen.

Die schweizerische Neutralität ist immer im engsten Zusammenhang mit dem europäischen Gleichgewicht, wenn nicht gar als dessen Funktion gesehen worden. Jetzt scheint es so zu sein, dass die

Neutralität der Schweiz weiterhin ihre Existenzberechtigung haben kann und muss, trotzdem dieses Gleichgewicht offensichtlich keine Bedeutung mehr hat. In den kriegerischen Auseinandersetzungen der europäischen Mächte war die Neutralität ein Mittel zur Bewahrung ihrer Unabhängigkeit, weil es für die Schweiz gleichgültig war, welcher Staat letzten Endes den Sieg davontrug. In dieser Beziehung ist seit dem Aufkommen totaler Herrschaftssysteme in dem Sinne eine Wandlung eingetreten, als es nicht mehr gleichgültig ist, welcher Staat oder welche Staatengruppe die Oberhand behalten wird. So besteht kein Zweifel, dass es mit der Unabhängigkeit der Schweiz zu Ende gewesen wäre, hätte das Dritte Reich im Zweiten Weltkrieg gesiegt. Auch im Falle eines zukünftigen sowjetischen Sieges wäre die schweizerische Unabhängigkeit aufs höchste gefährdet. Es stellt sich die Frage, ob sich nicht auf unsere Stellung als neutraler Staat die Tatsache auswirkt, dass wir in einem kommenden Konflikte hoffen müssen, dass nur die eine Seite gewinnt, weil wir sonst unsere Unabhängigkeit verlieren müssten.

Wenn heute versucht wird, den Westen und den Osten vom Wert der Neutralität und der Unparteilichkeit echt neutraler Staaten zu überzeugen, so ist daran zu erinnern, dass der Begriff der Neutralität in der sowjetischen Theorie, wie alle Grundbegriffe der Politik, relativiert wird. 1939 war die Neutralität in sowjetischer Definition ein die Kriegsgefahr fördernder Faktor, 1956 aber ein Garant für den Frieden. So haben wir zu zwei verschiedenen Zeitpunkten zwei völlig verschiedene Auffassungen bei unveränderter Haltung der Schweiz. Laut sowjetischer Theorie wandelt sich der Inhalt des Neutralitätsrechtes unter dem Einfluss der jeweiligen besonderen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse und je nach dem Charakter der Kriege. Wenn wir uns daher um Verständnis im kommunistischen Lager bemühen, so müssen wir bedenken, dass die Interpretation der Neutralität seitens der Kommunisten von ihren jeweiligen Interessen abhängt und nicht von unserer Haltung. Wir sollten uns hüten, zu sehr nach Moskau zu blicken, um auch dort eine gute Note für unsere Neutralität zu bekommen.

Nationalrat Dürrenmatt: Niemand hat in der bisherigen Diskussion die Meinung vertreten, wir sollten der EWG für einen Beitritt oder eine

Assoziation unter Umständen unsere Neutralität opfern. Wir sind uns daher auch über die doppelte Aufgabe einig, in unserer öffentlichen Meinung sowohl als im Ausland ein besseres Verständnis für den Wert und die Wirkungsmöglichkeiten der Neutralität zu wecken. Die Gedankengänge, die Professor von Salis in seinem Exposé entwickelt hat, werden uns dabei sehr zustatten kommen.

Man könnte aber im Hinblick auf gewisse Strömungen in der öffentlichen Meinung sowohl der Schweiz (die Artikelserie "Die Schweiz als Aergernis" soll der "Woche" eine Menge von zustimmenden Leserbriefen gebracht haben) wie des Auslandes und in der Rolle eines advocatus diaboli unsere Ueberzeugungen gerade als ein Kompendium jenes schweizerischen Konformismus ansehen, der uns immer wieder vorgeworfen wird. Eine Zusammenstellung dessen, was wir dank unserer Neutralität tun können, könnte im Ausland die Meinung aufkommen lassen, dass sich die Schweiz von unbequemen Verpflichtungen loskaufen möchte. In unserem Land selbst will sich die Jugend engagieren.

In dem von Botschafter Ruediger befürworteten Katalog, den wir tatsächlich brauchen, sollte dem Ausland gegenüber der Anschein vermieden werden, wir setzten uns in Positur, um zu zeigen, dass die schweizerische Lebensform die beste ist. Wir benötigen ferner Begriffe, die den Schweizer nicht in seiner Meinung bestärken, unsere Haltung sei das non plus ultra, die ihm aber andererseits auch nicht den Komplex vermitteln, wir hätten etwas verpasst.

Des weitern müssen wir den vollkommen neuen Aspekt in Rechnung stellen, den der Krieg, welcher infolge der Fortschritte von Wissenschaft und Technik ins Absurde geführt und durch den Nerven- und Propagandakrieg ersetzt worden ist, als Mittel der Politik in der west-östlichen Auseinandersetzung erhalten hat. Zwar sind wir tatsächlich daran interessiert, dass die freie Welt in einem zukünftigen bewaffneten Konflikt gewinnt und nicht der kommunistische Block. Wir müssen aber davon ausgehen, dass der jetzige Zustand des kalten Krieges zehn, zwanzig, dreissig Jahre andauern kann. Es werden sich Situationen ergeben, in welchen die Schweiz ihre Kräfte zur Rettung des Friedens einzusetzen vermögen. Wir haben unsere Neutralität im Dienste des Friedens zu aktivieren, aus eigener Verantwortung heraus

- 25 -

und ohne Rücksicht darauf, ob es der Sowjetunion passt oder nicht, die ja ohnehin, wie Professor Hofer zeigte, unsere Neutralität unabhängig von unserer Haltung allein nach ihren eigenen Gesichtspunkten bewertet.

Die Osthandel-Diskussion hat gezeigt, dass viele Schweizer sich in aussenpolitischen Fragen, in Betätigung ihrer persönlichen Gesinnungsfreiheit, in hohem Masse engagieren. Andererseits ist die Zielsetzung der EWG, in der die Idee eines integrierten Europas als "Dritter Kraft" mitspielt, machtpolitischer Natur und daher vom Standpunkt der Neutralität des schweizerischen Staates für uns nicht akzeptabel. In regionalen Organisationen können wir nur unter genau umschriebenen Voraussetzungen mitmachen. Unsere Neutralität hat zudem universelle Bedeutung. Infolgedessen gilt es, unserm Volke und der EWG klar zu machen, dass wir zwar bereit sind, uns zu engagieren, aber nur für bestimmte, mit der Neutralität vereinbare Zwecke. Dabei müssen wir durch entschiedene Vertretung unseres Standpunktes vermeiden, in die Stellung derjenigen zu geraten, die sich dafür entschuldigen, dass sie nicht bedingungslos mitmachen. Es ist auch der in unserm Volke verbreiteten Meinung entgegenzutreten, dass eine Katastrophe eintrete, wenn es nicht zu einer Assoziation mit der EWG käme.

Nationalrat Reverdin: Lors de la dernière séance, il a été décidé de renvoyer à plus tard l'étude des questions de publicité. Ceci est regrettable. La suggestion de M. Ruegger est intéressante. Les personnalités suisses qui se rendent à l'étranger devraient pouvoir disposer d'un catalogue de faits intéressants, montrant le rôle joué par la Suisse comme Etat neutre. Cela serait pour eux une sorte d'aide-mémoire. En outre, nous aurions intérêt à étudier et à vulgariser le rôle joué par Bâle dans l'ancienne Confédération et la nature de la neutralité bâloise.

J'ai beaucoup apprécié l'importance que M. le Professeur de Salis accorde au caractère universel de notre neutralité. Il est, en effet, souhaitable de savoir se placer dans un cadre qui déborde celui de l'intégration européenne.

Evidemment, comme tout Etat, nous aurons probablement à pâtir des caprices de l'URSS. Nous avons déjà fait cette expérience

- 26 -

lors du nazisme, mais ceci ne nous a pas empêchés de jouer un rôle utile pendant la deuxième guerre mondiale, précisément, je crois, parce que nous avons gardé des contacts avec l'Allemagne.

C'est pourquoi, je m'inquiète de la polémique qui se développe aujourd'hui autour de nos relations avec les pays communistes. Certes, la discussion est permise, mais ce qui est regrettable, c'est que les citoyens cherchent à imposer leur conception par des méthodes presque totalitaires. Ce faisant, ils compliquent singulièrement la tâche du Conseil fédéral. En effet, le concours et l'approbation populaires doivent être les supports de la politique de notre gouvernement. Si du fait de l'opinion publique, notre neutralité en arrive à perdre son caractère universel et à ne plus être prise au sérieux par la communauté des nations, il deviendra beaucoup plus difficile de la justifier auprès de la CEE.

Professor Freymond: Je partage l'avis de M. Reverdin. Je désire ajouter ceci: l'URSS a deux politiques: celle de l'Etat soviétique et celle du communisme en tant qu'idéologie. L'Etat soviétique admet la neutralité d'autres pays lorsqu'il y trouve son avantage. Mais selon la doctrine communiste il n'y a pas de neutralité: tous ceux qui ne sont pas pour le communisme sont contre. Il est naturel que le jeu simultané ou alterné de ces deux politiques inquiète le peuple suisse, surtout la jeunesse.

Nous pouvons répondre aux critiques de notre neutralité que dans la période de guerre actuelle - car nous sommes en période de guerre - les Occidentaux ne nous protègent pas. Nous ne pouvons donc nous engager dans des actions inconsidérées sans être couverts.

Notre neutralité doit être universelle. Il est significatif qu'à l'heure actuelle, elle soit mieux comprise hors d'Europe que chez nos voisins. Comme l'ont dit MM. Ruegger et de Torrenté, nous avons encore des efforts à faire sur le plan mondial. Nous devrions, en particulier, soutenir avec plus de vigueur les Nations-Unies. (Au Congo, ce sont les Nations-Unies qui ont sauvé la situation). Il ne faut pas nous enfermer dans le régionalisme. Du reste, si nous nous montrons positifs à l'égard des Nations-Unies, nous ne nous en accor-

derons que mieux avec les Etats-Unis. La Suisse doit faire face à un autre problème, celui de son opinion publique. Si celle-ci sombre dans le désarroi, alors que d'autre part nous nous faisons miner par les propagandes étrangères, la conduite de notre politique extérieure deviendra impossible. En Suisse allemande, il y a contradiction entre un attachement presque passionné à la neutralité suisse et le refus de tout contact avec le bloc communiste. Cette contradiction pourrait saper les efforts du Conseil fédéral sur le plan international. La Suisse romande, en revanche, flirte avec la CEE et l'URSS ce qui est tout aussi dangereux. La tâche la plus urgente est d'amener l'opinion publique à mieux comprendre les problèmes qui se posent à la Suisse. C'est ainsi seulement que le Conseil fédéral gardera sa liberté d'action. Un bon moyen d'influencer l'opinion publique serait d'expliquer au peuple suisse les sources profondes des courants qui l'agitent. Si la Suisse allemande réagit aussi fortement devant le totalitarisme, c'est qu'à l'époque nazie, elle en a senti la menace jusqu'au tréfonds de son âme, pourrait-on dire. La Suisse romande, ex-pétainiste, ex-résistante aussi n'a pas fait cette expérience. Elle ignore aussi la nature profonde du communisme dans lequel elle serait tentée de ne voir qu'une expérience intellectuelle parmi tant d'autres. Je crois qu'en analysant l'attitude du peuple suisse, nous pourrions l'amener à prendre conscience de ses intérêts communs.

Nationalrat Weber: In der Beurteilung unserer Neutralität durch die Sowjetunion ist einzig deren jeweiliges politisches Interesse massgebend. Moskau hat aber heute Interesse an unserer Neutralität. Da die Sowjetunion weiss, dass wir ohnehin nicht für den Kommunismus zu gewinnen sind, muss sie anderseits einen Vorteil darin erblicken, dass wir neutral bleiben und uns nicht einem antikommunistischen Block anschliessen .

Die in der deutschen Schweiz in Erscheinung getretene Ablehnung des Osthandels ist weniger wichtig als der Flirt der Westschweiz mit dem Kommunismus. Jene war vorübergehender Natur und zum Teil eine Reaktion gegen den Konformismus, gegen eine vermutete Bevormundung von seiten der Regierung. Wir nehmen diese Meinungsverschieden-

heiten nicht allzu tragisch; sie sollten nicht von den Behörden, sondern vom Volke selbst überwunden werden. In ihm ist, wie die Erfahrung zeigt, das Verständnis für unsere neutrale Haltung erstaunlich gut verankert. Eine Kritik der sogenannten Schizophrenie der schweizerischen Haltung (z.B. bei Lorenz Stucki) ist vereinzelt.

Die Frage, ob wir der EWG gegenüber die Besonderheiten unserer Neutralität herausstreichen sollten, ist dahin zu beantworten, dass dies mehr mit Taten als mit Worten und Propaganda zu geschehen hätte. Obschon wir nicht die gleiche Auffassung von der Neutralität haben und die Neutralitätspolitik anders verstehen als die übrigen Neutralen, so empfiehlt es sich doch, nicht diese Unterschiede hochzuspielen, sondern aus Solidarität vor allem mit Oesterreich und Finnland ein Zusammengehen der Neutralen zu praktizieren. Es erwachsen uns daraus auch taktische Vorteile, gerade im Hinblick auf die Ausgangssituation Oesterreichs in der Verfechtung seiner Neutralität (Staatsvertrag!).

Nicht nur der Osten, sondern auch der Westen hat Interesse an einer neutralen Staatengruppe in Europa. Ihre blosse Existenz kann zur Auflockerung des kommunistischen Blockes, beginnend bei Jugoslawien und Polen, beitragen.

Doppelte Vorsicht ist am Platze in unseren Verhandlungen mit der EWG und im Eingehen von Bindungen mit dieser Gemeinschaft, da viele Begriffe, wie z.B. "Angleichung", "Harmonisierung", "Vereinheitlichung", vage und unbestimmt sind und über deren Bedeutung für die Zukunft keine Klarheit herrscht. Unsere Assoziation muss deshalb genau definiert werden, weil wir nicht wissen, wohin die Entwicklung führt.

Botschafter Ruegger: In der Frage nach der Stellung der Sowjetunion gegenüber der Neutralität muss zwischen Theorie und Praxis unterschieden werden. Der kommunistischen Doktrin ist allein wichtig, was dem Proletariat nützt, und ein Vertrag ist daher nicht ein Vertrag im klassischen Sinne des Wortes. Moskau unterzeichnet aber trotzdem solche Verträge und nimmt es in der Praxis sogar manchmal, etwa wenn sie technischer Natur sind, mit deren Erfüllung sehr genau. Die sowjetische Regierung hat z.B. nach Kriegsende erklärt, dass die vom zaristischen Russland unterzeichneten Haager Konventionen auch für sie Geltung hätten.

Was den Osthandel betrifft, so ist auf die 5. Haager Konvention hinzuweisen, wonach ein Neutraler im Kriegsfall seine Lieferungen auf die Kriegsführenden gleichmässig verteilen muss. Damit dies aber möglich ist, muss ein gewisses Substrat von allseitigem Handelsverkehr der Neutralen schon in Friedenszeiten bestehen. Es ist dies eine Notwendigkeit weniger demjenigen Vertragspartner gegenüber, der hinsichtlich dieser völkerrechtlichen Verpflichtungen doktrinaire Vorbehalte macht, sondern viel mehr jenen Staaten gegenüber, welche die gleichen völkerrechtlichen Konzeptionen haben wie wir.

Minister Jolles weist auf seine Erfahrungen mit Vertretern der Sowjetunion in der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien hin. Als internationaler Beamter und Schweizer war er besonders peinlich bemüht, in den häufigen politischen Auseinandersetzungen eine neutrale Haltung einzunehmen. Obschon er deswegen von der russischen Delegation manchmal scharf kritisiert wurde, erklärte sie ihm anlässlich seines Ausscheidens aus der Organisation, dass die von ihm während seiner vierjährigen Amtszeit eingenommene Stellung in Moskau genau registriert worden sei und man festgestellt hätte, dass seine Haltung tatsächlich immer unparteiisch gewesen sei. Diese Kontinuität und Berechenbarkeit einer neutralen Einstellung, selbst wenn sie sich gelegentlich gegen die russischen Interessen wende, werde als nützlich erachtet und erleichtere die internationale Zusammenarbeit. Aus dieser Episode darf geschlossen werden, dass der Wert der Neutralität als Entspannungsfaktor auch von russischer Seite gewürdigt wird.

Minister de Salis: Le club d'efficiencce de Lausanne a organisé un cycle de conférences intitulé: "Intégration de l'Europe, désintégration de la Suisse". Le titre et le problème me préoccupent. Si ses liens avec la CEE deviennent trop étroits, la Suisse ne risque-t-elle pas de se perdre? Ne faudrait-il pas avertir le peuple suisse de ce danger qui menace, d'ailleurs, aussi la Belgique? Mais Bruxelles restera probablement la capitale de l'Europe.

- 30 -

Minister Weitnauer: Dies ist eine wichtige, unserm Gremium gestellte Frage: Sind wir uns einig, dass, wenn der Preis für eine Assoziation zu hoch wäre, wir eine zeitweilige wirtschaftliche Isolierung in Kauf zu nehmen bereit wären? Was uns in diesem Falle einigermaßen beruhigen könnte, wäre Nationalrat Webers Hinweis darauf, dass die Bedeutung der zollpolitischen Diskrimination, die wir durch die EWG erfahren würden, überschätzt wird. Ueberhaupt haben wir uns vor einer Dramatisierung der Tatbestände zu hüten.

Professor Freymond: La réunion de Lausanne n'ira pas uniquement dans le sens de la "désintégration". Le Professeur Jacques L'Huillier qui est parmi les orateurs, connaît bien notre point de vue.

A mon avis, il faudrait jeter la lumière sur les rapports qu'il y a entre notre neutralité et notre système politique. Il faudrait aussi étudier l'influence que pourraient avoir les diverses harmonisations prévues par le traité de Rome sur la nature de notre Etat. (Je pense, par exemple, à l'harmonisation sociale et son influence sur l'immigration). L'harmonisation à outrance et la propagande étrangère sont les plus graves dangers qui nous menacent.

Nationalrat Weber: In der Oeffentlichkeit ist gegenüber der EWG im Vergleich zu früher bereits eine gewisse Abkühlung eingetreten. Die Haltung des Schweizers ist skeptischer geworden. Man sah, wie kühl das Beitritts-gesuch Grossbritanniens in Brüssel aufgenommen worden ist; man besinnt sich vermehrt auf die möglichen Rückwirkungen einer Assoziation und fragt sich, ob der Preis, ob die Opfer, verglichen mit den Vorteilen, nicht zu gross wären. Jedenfalls kann es unsere Position nur stärken, wenn wir die mit einer Assoziation verbundenen Opfer der EWG gegenüber als Beitrag zur europäischen Einigung darstellen.

Botschafter de Torrenté: Nous devrions mettre à l'ordre du jour la question des mouvements de jeunesse et échanger nos informations à ce sujet.

A mon avis, le problème de l'opinion publique en Suisse n'est pas trop grave.

Minister Weitnauer erinnert daran, dass dem Thema der öffentlichen Meinung innerhalb und ausserhalb der Schweiz eine besondere Sitzung gewidmet sein wird.

Professor Hofer stellt die Frage nach den Unterlagen, auf welchen eine derartige Diskussion aufgebaut werden soll. Im Gegensatz zu Professor Weber ist er der Meinung, dass die grosse Mehrheit der Schweizer sich mit den Integrationsproblemen nicht beschäftigt oder sie jedenfalls nicht zu Ende denkt. Dies darf uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es aktive Minderheiten von einiger Bedeutung wie z.B. die Europa-Bewegung gibt. Es wäre deshalb von grösstem Nutzen, sichere Anhaltspunkte über die Tendenzen in der öffentlichen Meinung zu haben.

Nationalrat Wick : Bei der Frage, welche Opfer das Schweizervolk zu bringen bereit ist, tappen wir tatsächlich im Dunkeln. Ist es bereit, politische Opfer zu bringen, oder ist es nur zu wirtschaftlichen Opfern bereit ? Wie würde unser Volk reagieren, wenn der Ausfall der Zolleinnahmen im Budget anderweitig eingebracht werden müsste und z.B. eine Erhöhung der Warenumsatzsteuer notwendig würde ? Zur Beantwortung solcher Fragen sollten wir tatsächlich geeignete Unterlagen zur Verfügung haben.

Nationalrat Wick macht den Vorschlag, die jeweiligen Einführungsreferate seien den Mitgliedern der Arbeitsgruppe vor der Sitzung zum Studium vorzulegen, was für die Diskussion von Vorteil wäre ; ferner sollten die Protokollseiten nicht zweiseitig, sondern bloss einseitig beschrieben werden.

Minister Weitnauer bemerkt zum ersten Vorschlag von Nationalrat Wick, dass es auch genügen würde, wenn der jeweilige Referent nicht das ausgearbeitete Exposé, sondern lediglich dessen leitende Thesen zum voraus bekannt gäbe .

Nationalrat Dürrenmatt : Wir haben kein Institut für Meinungsforschung, und es wird deshalb schwer sein, zuverlässiges Material zu beschaffen. Man macht aber immer wieder die Erfahrung, dass in Versammlungen die Leute, wenn ihnen die Argumente zugunsten der Neutralität richtig darge-

- 32 -

legt werden, mitgehen und die "Europäer" sich nicht mehr zum Wort melden.

Professor Freymond : Il faut tenir compte des différences existant dans les diverses régions. La tâche d'éclairer l'opinion publique est plus facile en Suisse allemande, car la Suisse allemande est plus attachée à la neutralité. La Suisse romande est parcourue par des courants complexes et l'opinion publique est moins stratifiée. Il y a des sympathisants du bloc communiste, des partisans de la CEE. Chacun d'entre nous devrait étudier son secteur. En comparant nos impressions, nous pourrions avoir un tableau d'ensemble de l'opinion publique en Suisse. Pour ma part, je suis convaincu que la plupart des Suisses n'ont pas compris les problèmes concrets qui se posent à la Confédération. S'ils les comprenaient, ils seraient bien vite dégrisés et feraient preuve de plus de compréhension pour les autorités. Le problème de l'existence de la Suisse n'a pas été posé en termes assez durs. Comme je l'ai déjà dit, nous devrions montrer la liaison qu'il y a entre la neutralité et le fédéralisme et les conséquences qu'auraient l'abandon ou la limitation de notre neutralité sur la structure du pays.

Le deuxième problème que j'ai aussi évoqué est celui des effets d'accords prévoyant l'harmonisation sociale sur la structure de la Suisse (cf. Sullo). Dans quels cas la centralisation sera-t-elle renforcée ? Les compromis qui sont à la base de notre Etat et de toute notre vie sociale risquent-ils de disparaître ? (cf. législation sur le travail et contrats collectifs, compétences cantonales et fédérales, etc.)

Je voudrais enfin que l'on étudie le problème de nos relations culturelles avec la nouvelle Europe (réseau d'échanges au sein de la communauté atlantique, reconnaissance des titres et diplômes sur le plan européen). Quelles en seront les conséquences sur la formation de nos cadres ?

Actuellement, nous sommes hors du circuit. (Les boursiers Fulbright américains ne se rendent que dans des pays qui ont participé à la guerre, nous ne recevons que les Américains de deuxième qualité.) A la longue, les conséquences s'en feront sentir.

L'exposé si complet de M. le Professeur von Salis met le point final à notre analyse de la situation internationale. Il faut

aborder maintenant l'étude de l'opinion publique, particulièrement celle de la jeunesse. Cette étude doit être plus pratique que théorique. Nous devons aussi nous préoccuper de nos rapports avec l'étranger tant en ce qui concerne l'effet des influences extérieures sur la Suisse que l'influence que nous pouvons exercer hors de nos frontières.

M. de Torrenté : Je propose que l'on commence par dresser le catalogue proposé par M. Ruegger.

Professor von Salis verzichtet, der vorgerückten Zeit wegen, auf ein Schlusswort.

Minister Weitnauer : Wir müssen uns bewusst sein, dass die heutige Diskussion keineswegs erschöpfend sein konnte. In künftigen Sitzungen werden wir einzelne Aspekte der behandelten Themen weiter vertiefen.

Minister Weitnauer zieht als Ergebnis der Aussprache - unter Zustimmung der Arbeitsgruppe - die folgenden :

K o n k l u s i o n e n :

1. Jede politische Situation ist ihrer Natur nach "flüssig" (Bismarck). Dies gilt in besonders hohem Masse für die gegenwärtige politische Lage in Europa und der Welt. Eine zuverlässige Beurteilung der künftigen Entwicklung ist daher nicht möglich. Vor allem lässt sich nicht mit einiger Gewissheit voraussagen, ob die zurzeit vor allem von den sechs Ländern der EWG angestrebte Einigung Europas zum Ziele führen wird und gegebenenfalls in welchen Fristen mit einer solchen Entwicklung gerechnet werden kann. Einander widersprechende Kräfte und Tendenzen machen sich den Rang streitig : nationale und übernationale, Traditionen der einzelstaatlichen Machtpolitik und europäischer Idealismus, "kleineuropäische" und über Europa hinausweisende Zielsetzungen.
2. Angesichts dieser Situation ist für die Schweiz eine sehr vorsichtige und umsichtige Politik geboten. Sie kann die EWG und ihre Bestre-

bungen keineswegs ignorieren, und sie darf sich vor allem auch nicht den Anschein geben, auf den Misserfolg dieser Bemühungen zu spekulieren. Die Schweiz muss vielmehr in aller Aufrichtigkeit den Versuch unternehmen, mit der EWG eine Verständigung zu finden, die es unserm Lande erlauben würde, sich möglichst frühzeitig in die Gestaltung eines grossen gemeinsamen europäischen Marktes einzuschalten. Die Schweiz muss auch bereit sein, für die Erreichung dieses Ziels bis zu einem gewissen Grade echte Opfer zubringen, schon darum um der EWG zu zeigen, dass sie nicht mit leeren Händen kommt und eine Vereinbarung keineswegs einseitig zulasten der EWG gehen würde.

3. Die Grenze schweizerischer Verständigungsbereitschaft wird bestimmt durch das Gebot der Aufrechterhaltung des Statuts der immerwährenden Neutralität. Dieser Vorbehalt darf keine inhaltlose Formel sein; die Schweiz muss sich daher alle diejenigen Freiheiten ausbedingen, die zur Durchsetzung der Neutralität unverzichtbar sind (Kündigungsrecht oder Recht zur Suspendierung der Vereinbarung im Kriegsfall, Recht zum selbständigen Abschluss von Handelsverträgen mit Drittstaaten, Erhaltung einer eigenen Landwirtschaft u.s.w.).
4. Soll die schweizerische Neutralität gegenüber der EWG und der Weltstaatengemeinschaft überhaupt mit Erfolg verfochten werden, so ist unerlässlich, dass sie als ein konstruktives Element in der internationalen Politik dargestellt werden kann. In dieser Blickrichtung erscheinen vor allem die folgenden Erwägungen als bedeutsam:
 - a) Die schweizerische Neutralität ist universell, nicht regional begrenzt; insbesondere ist sie nicht auf Europa beschränkt. Sie setzt universelle Kontakte voraus; somit sind korrekte und normale Beziehungen der Schweiz mit praktisch allen Ländern der Welt ein unabdingbares Erfordernis.
 - b) Die schweizerische Aussenpolitik muss sich darauf einrichten, dass der gegenwärtige Zustand des "kalten Krieges" voraussichtlich anhalten wird und der "grosse Krieg" unwahrscheinlich ist. Die Ueberlegung, dass wir im Falle eines "grossen Krieges" den Sieg nur des einen Lagers wünschen können, ist daher nicht zu

überwerten.

- c) Die Wirkungsmöglichkeiten der schweizerischen Neutralität sind wesentlich zu aktivieren. Unsere Neutralität ist wo immer möglich für die Welt fruchtbar und nutzbar zu machen. Wir verfügen, vor allem auch in aussereuropäischen Ländern, über ein grosses Vertrauenskapital, das es auszuwerten gilt. Es wäre angezeigt, einen Katalog der Wirkungsmöglichkeiten der schweizerischen Neutralität - der genutzten sowohl als der bisher ungenutzten - aufzustellen.
5. Es ist, insbesondere im Hinblick auf die bevorstehenden Integrationsgespräche, dringend, die schweizerische Neutralitätspolitik der öffentlichen Meinung innerhalb und ausserhalb der Schweiz zu erläutern, zu erklären und vor allem in ihren positiven Aspekten besser verständlich zu machen. Die Gruppe wird diesem Thema ihre nächste Sitzung widmen.

Nächste Sitzung: Dienstag, den 20. März 1962, um 14.30 Uhr im Foyer de la Presse Etrangère, Bern.

Thema: "Schweizerische Politik und öffentliche Meinung innerhalb und ausserhalb der Schweiz". Professor Freymond wird die Diskussion mit einem Kurzreferat einleiten.

Arbeitsgemeinschaft für historische
Standortsbestimmung
Referat in Bern, 24. Februar 1962

Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen
und der Weltsituation

I

Unser Ausgangspunkt: Die Lage ist präjudiziert, nachdem der Bundesrat am 15. Dezember 1961 der EWG die Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf die

Assoziation

unseres Landes mit dem Gemeinsamen Markt vorgeschlagen hat, unter Wahrung des Status der immerwährenden

Neutralität der Schweiz.

Wir sind also bereit zu Verhandlungen, in deren Verlauf es sich zeigen wird, ob über die Gebiete der Handelspolitik, der Landwirtschaft, der Kartelle, der Arbeitskräfte usw.usw. eine Einigung erzielt werden kann. Eine solche Einigung wird eventuell Rückwirkungen auf unsere innere Gesetzgebung, möglicherweise auch auf unser Bundesverfassungsrecht haben.

Unsere Frage an den Verhandlungspartner lautet,

ob er gewillt sei, die Assoziation auf diesen technisch umgrenzten Rahmen einzuschränken. Da der Römer Vertrag die Assoziation nicht näher definiert, bleibt diese Frage zunächst offen, d.h. ihre Beantwortung liegt im Ermessen der EWG selbst.

Auf unserer Seite liegt die nähere Umschreibung unseres Neutralitätsvorbehaltes im Ermessen des Bundesrates, der durch Art. 102 Abs. 9 BV beauftragt ist, " für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz zu wachen." Wir dürfen von der Annahme ausgehen, dass Volk und Stände der Eidgenossenschaft nach wie vor zu dieser Verfassungsbestimmung und also zur Aufrechterhaltung der Neutralität stehen.

Sollte allerdings der Neutralitätsvorbehalt so streng ausgelegt werden, wie es Herr Prof. Bindschedler in seinem Referat vor unserer

Arbeitsgruppe getan hat, dürfte es zweifelhaft sein, dass auf solcher Grundlage ein Assoziationsabkommen möglich ist. Persönlich stimme ich den Ausführungen von Herrn Bindschedler zu, woraus folgt, dass ich die Möglichkeit einer Assoziation mit der EWG nicht sehr zuversichtlich beurteile. Im Falle des

Scheiterns der Verhandlungen

müssten andere Wege gesucht werden, für die vielleicht die von der amerikanischen Administration angestrebte allgemeine Herabsetzung der Zolltarife auf der Grundlage der Meistbegünstigung richtunggebend sein könnte.

Ein umfassendes Handels- und Zollabkommen mit der EWG

müsste in diesem Falle als Alternative zur Assoziation ins Auge gefasst werden.

II

Der Problemkomplex, den eine Assoziation der Schweiz mit der EWG aufwirft, kann aber nicht endgültig durch verfassungs- und völkerrechtliche Kriterien, auch nicht durch handels- und tarifpolitische Ueberlegungen gelöst werden.

Das Problem ist ein wesentlich und grundsätzlich politisches, und es kann nur durch eine klare politische Entscheidung der Lösung entgegengeführt werden.

In der Rechnung befindet sich eine grosse Unbekannte, die diese Entscheidung ausserordentlich erschwert. Wir können zwar die Vitalität und Dynamik des Gemeinsamen Marktes auf wirtschaftlichem Gebiet von Tag zu Tag feststellen: die Wirtschaftsexpansion und der Konjunkturanstieg sind nicht mehr zu rühmen. Aber wir müssen auch feststellen, dass die politische Einigung Europas, die als das Ziel und die raison d'être der EWG ausgegeben wird, bisher ausgeblieben ist. Dem gemeinsamen Zollkordon entspricht keine gemeinsame Aussenpolitik, keine parallele Entwicklung der Innenpolitik, keine gemeinsame Militärorganisation der sechs Staaten, und bei einer Erweiterung der EWG um neue Staaten (England) dürften sich diese Abweichungen noch vermehren. Die Frage ist gestattet, ob ein "Zollverein" geeignet ist, den europäischen Staatenbund oder Bundesstaat herbeizuführen.

Dazu folgende Thesen:

1. These: Die bisherige geschichtliche Erfahrung lehrt, dass die Zusammenfassung mehrerer Staaten zu einem einzigen Staat nicht eine Entscheidung durch Recht, sondern eine Entscheidung durch Macht erheischt. Die Einigung der Schweiz 1848, Italiens 1861, der Vereinigten Staaten 1865, Deutschlands 1871 sind durch flagrante Rechtsbrüche und Gewaltanwendung zustande gekommen. Bismarck sagte: "durch Blut und Eisen."

2. These: Vorläufig ist keine solche Entscheidung durch Macht im Hinblick auf die Konstituierung der Vereinigten Staaten von Europa in Sicht - aber wir dürfen sie grundsätzlich nicht für alle Zukunft ausschliessen. Die Bemühungen der Ideologen der europäischen Einigung, diese auf technokratischem Weg, durch wirtschaftliche Integration zu erreichen, stossen auf beträchtliche Widerstände. Sowohl die Ablehnung der EVG (Europäische Verteidigungsgemeinschaft) durch die französische Nationalversammlung 1954, als auch die Stellungnahme des Präsidenten de Gaulle machen es deutlich, dass Frankreich die unabhängige Verfügungsgewalt über seine Wehrkraft nicht aus der Hand geben will. Das einigende Moment des "Europa der Sechs" beruhte bis anhin auf dem gemeinsamen Bestreben der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs, die britische Macht auf dem Kontinent schachmatt zu setzen. Das Beitritts-gesuch Grossbritanniens zum Gemeinsamen Markt stellt diese Konzeption in Frage. Nichts kann vorausgesagt und - in der Schweiz - entschieden werden, ehe man weiss, ob dieser Beitritt erfolgen wird oder nicht. Ueberdies ist der Anschluss Englands an eine Europäische Union bisher von der britischen Regierung nicht ins Auge gefasst und von der Labour-Opposition offen abgelehnt worden. Es fragt sich also, ob auch nach dem Beitritt Grossbritanniens zur EWG die gemeinsame deutsch-französische Politik einer Neutralisierung des britischen Einflusses in Europa fortgesetzt werden, oder ob die anglophile Strömung im Bonner Auswärtigen Amt die Oberhand gewinnen wird, was aber Rückwirkungen auf die europäische Politik Frankreichs haben könnte.

3. These: Die Entwicklung Europas beruht seit vielen Generationen auf der Herausbildung von Nationalstaaten, deren politische und kulturelle

Individualität und deren Interessen das Mit- und Gegeneinander der europäischen Geschichte bestimmt haben. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Integration nicht zu einer Stärkung, sondern zu einer Schwächung der nationalen Energien und des Verteidigungswillens der Einzelstaaten führen würde. Ob allerdings, wie der französische Staatspräsident meint, "die Europäische Union aus der Domäne der Ideologie und der Technokratie" herausgelöst und "auf den Boden der Wirklichkeit, .. das heisst der Politik" gestellt werden wird, ist gegenwärtig im Kreise der Sechs kontrovers. Jedenfalls lässt sich über Gestalt und Gehalt einer zukünftigen Europäischen Union und über ihr Verhältnis zum Gemeinsamen Markt und den andern bereits bestehenden Gemeinschaften der Sechs noch nichts aussagen.

4. These: Die gegenwärtige Lage Europas wird durch das Vorhandensein von zwei Machtblöcken bestimmt. Zwischen ihnen gibt es fünf Exklaven: zwei nordische, Schweden und Finnland, drei mittel- und osteuropäische: Oesterreich, die Schweiz und Jugoslawien. Die gegenwärtige politische Realität Westeuropas wird nicht durch die europäische Integration, sondern durch das Nordatlantische Bündnis unter der Führung der Vereinigten Staaten bestimmt. Die NATO entspricht dem konstanten historischen Leitbild der Koalition der schwächeren Staaten unseres Kontinents im Bunde mit der angelsächsischen See- (und Luft-) Macht gegen die stärkste Grossmacht in Kontinentaleuropa. Dieses Konzept ist bloss geographisch, aber nicht seinem Wesen nach anders als seine historischen Vorbilder von europäisch-britischen Koalitionen gegen Frankreich und gegen Deutschland; sie richtet sich diesmal gegen eine viel grössere und volkreichere Macht, die Sowjetunion, und hat die amerikanische Hilfe nötig. Einigkeit unter den amerikanisch-westeuropäischen Verbündeten besteht nur im Hinblick auf die Abwehr einer sowjetischen Vorherrschaft; in allen andern aussenpolitischen Fragen verfolgen die Einzelstaaten ihre besonderen Interessen. Die geplante Europäische Union soll in irgendeiner Form dem NATO-System organisch eingefügt werden. Oder ist sie für den Fall gedacht, dass aus irgendwelchen Gründen die Vereinigten Staaten ihr Engagement in Europa vermindern würden? Im Hinblick auf unsere Nachbarländer dürfen wir nicht übersehen, dass Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland

die europäische Einigung nicht unter dem gleichen Gesichtspunkt betrachten; jenes trachtet seine Vorherrschaft im Kreise der Sechs zu konsolidieren, diese erblickt in ihr eine Kompensation für den Verlust des geeinten Nationalstaates. Das erklärt, warum Frankreich auf die Bewahrung seiner nationalen Unabhängigkeit bedacht ist, während die Bundesrepublik ein supranationales Europa unter deutscher Führung anstrebt. Jedenfalls wäre es irrig, aus den Einigungsbestrebungen den Schluss zu ziehen, dass die grossen Staaten Westeuropas auf das Ringen um Macht und auf die Verfolgung partikularer Ziele verzichtet hätten. Umorientierungen der Innenpolitik sind ebenfalls möglich.

(Beispiele: die neue Linksorientierung in Italien, die die italienische Aussenpolitik beeinflussen könnte; die Strömung in der deutschen öffentlichen Meinung, die die Wiedervereinigung als nationale Kardinalfrage betrachtet und daher direkte Verhandlungen mit Moskau empfiehlt). Für die Schweiz ergibt sich aus dieser Analyse die Empfehlung, die Politik der Mächte als ein "flüssiges Element" (Bismarck) zu betrachten und sich nicht auf ein europäisches Konzept festzulegen, das nach menschlichem Ermessen verschiedene Modifikationen und Neuorientierungen nicht ausschliesst. Der permanente Charakter des Römer Vertrags ist nur so lange permanent, als alle Partner ein Interesse haben, mitzumachen.

5. These: Die Geschichte und Politik Europas waren der Idee des Föderalismus nicht günstig, ebenso wenig der Idee des Commonwealth. Der Föderalismus nach schweizerischem und amerikanischem Vorbild ist in Europa kein politisches Ideal. Er ermangelt der ideologischen, verfassungsrechtlichen und verwaltungstechnischen Grundlagen. Die bisherige Entwicklung der europäischen Integration zeigt, dass das schweizerische Ideal des Aufbaus von unten nach oben, von autonomen, sich selbst verwaltenden und regierenden Körpern, die sich zu einem bündischen Ueberbau zusammenschliessen, den andern west- und osteuropäischen Staaten fremd ist (denn auch in Deutschland sind die Wurzeln des Föderalismus schwach geworden). Wir dürfen von der europäischen Einigung, falls sie stattfindet, nicht eine "Verschweigerung Europas" erwarten. Die deutsch-französische Zusammenarbeit

gelang teilweise deshalb so gut, weil die bonapartistischen und preussischen Verwaltungstraditionen wesensverwandt sind, und weil die Wirtschaftsintegration teils durch Verwaltungsakte, teils durch aktive Mitwirkung der industriellen Körperschaften und ihrer Spitzenfunktionäre verwirklicht werden konnte. Wir müssen uns klar darüber sein, dass im Falle einer aktiven Mitwirkung unseres Landes an der Integration die Bundesverwaltung mit weitgehenden Kompetenzen ausgestattet werden müsste, die ausserhalb des bisher geltenden öffentlichen Rechts liegen.

6. These: Aehnliches wie für 5 gilt für die politische Wirklichkeit, die sich hinter dem Schlagwort von den "westlichen Demokratien" verbirgt. Ein Hinweis auf das Buch von Prof. Max Imboden "Die politischen Systeme" möge genügen. Die politische Willensbildung geht trotz dem Schutz, den die demokratischen Freiheitsrechte in Deutschland, Frankreich, Belgien, Italien geniessen, nur noch zu einem bescheidenen Teil aus den Parlamentswahlen und aus Parlamentsbeschlüssen hervor. Die Entwicklung, die die autoritären Regierungssysteme der 1920er und 1930er Jahre in Kontinentaleuropa angebahnt haben, ist keineswegs abgebrochen; mit subtileren Mitteln und unter hinlänglicher Wahrung von Rechtsnormen setzt sich die administrativ-funktionalistische Regierungsform unter der Führung von staatsmännischen Persönlichkeiten, die die Politik autoritativ bestimmen, und ihrer in Parteien hierarchisch organisierten Gefolgschaft fort. Das Staatsvolk ist auf eine Willenskundgebung bei den periodisch stattfindenden Parlamentswahlen eingeschränkt. Die Schweiz muss, wenn sie sich in die Gesellschaft anderer Staaten begeben will, Rechenschaft darüber ablegen, dass ihre Regierungsform einer permanenten Mitwirkung des Staatsvolkes an der politischen Willensbildung bei ihren Partnern auf geringes Verständnis stossen würde; sie müsste in einem integrierten Europa auf eine Anzahl demokratischer Rechte und Prärogativen Verzicht leisten, da diese auf die ausführenden Organe der supranationalen Gemeinschaft übertragen werden müssten.

III

Die folgenden Thesen zur schweizerischen Neutralität im Lichte der europäischen und der Weltsituation ergeben sich teilweise aus den eben skizzierten Prämissen.

Es fällt im allgemeinen dem Schweizer schwer, in das Wesen der Aussenpolitik einzudringen und in aussenpolitischen Begriffen zu denken, die durch die Staatsräson bestimmt werden. Er lässt sich zu leicht von innenpolitischen Kriterien, von seiner Gesinnung und von gefühlsmässigen Erwägungen leiten, was gelegentlich zu Spannungen zwischen der Politik der Landesregierung und der öffentlichen Meinung geführt hat. Ein deutscher Kenner der Schweiz, Walter von Cube, hat unlängst in einer Sendung des Bayerischen Rundfunks nicht ohne bewusste Ironie gesagt:

"Zwischen der alpenländischen Schnupftabakmentalität und den nachbarlichen Ekstasen Europas bewegt sich die Schweiz mit bürgerlichem Idealismus und der Selbstsicherheit, wie sie ein gutes Gewissen, die allgemeine Bildung und die Neue Zürcher Zeitung verleihen, auf dem Pfad der Tugend und der Vernunft, welche beide, leider, sehr wenig modern sind, weil dem Fortschritt hinderlich."

Mit der Schweizer Solidität, meint dieser Beurteiler, mit dem gesunden Menschenverstand und der tätigen Moral verbinde sich gelegentlich eine puritanische Selbstzufriedenheit, die zur Notwehr reize.

Dergleichen Urteile des wohlwollenden Auslandes - man kann auch an dasjenige von André Siegfried erinnern, der davor warnte, allein weise sein zu wollen in einer Welt, die es nicht ist -, müssen von uns mitbedacht werden, wenn wir unser Verhältnis zu einer in stürmischer Wandlung begriffenen Welt überprüfen. Wir sehen zweifellos aus unserer verschonten Proszeniumsloge die Schwächen, Irrtümer und Gewalttaten auf der Weltbühne deutlicher als andere, aber mit Entrüstung kann man keine richtige Diagnose stellen und keine gute Politik machen. Bei der Bestimmung unseres historischen und politischen Standortes müssen wir trachten, ohne Opferung der eigenen Auffassungen die Vorgänge in der Welt nach ihren Motiven und ihrer Zwangsläufigkeit zu verstehen.

Die Schweiz sollte versuchen, sich möglichst aus den internationalen Spannungen herauszuhalten, da sie sich mit keiner Macht oder Mächtegruppe in einem Konfliktszustand befindet, keiner gegenüber Ansprüche erhebt und sich darauf beschränken kann, unannehmbare Ansprüche oder Einmischungen anderer, wenn sie auftreten, zurückzuweisen und abzuwehren. Es ist ein Erfordernis des guten Rufes, den die Schweiz in der Welt genießt, dass sie ihre Sachlichkeit, ihre Objektivität und ihre unparteiische Haltung nach allen Seiten bewahrt. Ein nur verbales Bekenntnis zur Neutralität genügt nicht, sie erfordert auch im Frieden ein bestimmtes Verhalten der staatlichen Organe und ein entsprechendes Verständnis der öffentlichen Meinung. Die Neutralität muss glaubwürdig und vertrauenerweckend sein. Dass dies eine gewisse Selbstüberwindung oder zumindest Selbstdisziplin erfordert, ist nicht zu leugnen.

Dazu folgende Thesen:

1. These: Wir können uns dem allgemeinen Zuge der Zeit, regionale Zusammenschlüsse oder Vereinbarungen zu treffen, nicht verschliessen. Aber als ein kleines Staatswesen sui generis, das sich zur Wahrung seiner Sicherheit und Unabhängigkeit zur immerwährenden Neutralität bekennt, dürfen wir nicht um momentaner Vorteile willen unsere aussen- und innenpolitischen Grundsätze preisgeben. Den Preis für eine eventuelle Assoziation an die EWG müssen wir selber bestimmen; es sollte kein politischer Preis sein, sondern ein wirtschafts- und handelspolitischer Preis. Das Recht, mit Drittstaaten Handels- und Zollabkommen zu schliessen, müssen wir uns wahren.

2. These: Völkerrechtlich steht einer Assoziation an die Staaten des Römer Vertrages anscheinend kein Hindernis im Wege, da dieser Vertrag explicite keine mit der Neutralität unvereinbaren politischen oder militärischen Verpflichtungen einschliesst. Indessen ist die Zielsetzung des Römer Vertrags eine politische. Die Staaten des Gemeinsamen Marktes streben eine Europäische Union an, die ihrerseits einen organischen Bestandteil des Nordatlantikpaktes bilden soll. Aus diesem Grunde ist Vorsicht geboten. Weder im In- noch im Ausland wird man auf die Dauer die subtileren Unterschiede zwischen

Assoziation und Mitgliedschaft, zwischen Gemeinsamen Markt und Europäischer Union machen, sondern den Eindruck gewinnen, die Schweiz habe den Anschluss an die westliche Blockbildung gesucht; jedenfalls muss im Falle der Assoziation jeder falsche Schein vermieden werden.

3. These: Neben der Verwandtschaft mit der demokratischen Welt des Westens soll man die Unterschiede nicht übersehen. Insbesondere dürfen wir uns mit dem dynamischen Vorgang der europäischen Einigungsbewegung nicht identifizieren, sofern man den festen Willen hat, unser Land aus den Wechselfällen der Blockbildung und der Machtkämpfe herauszuhalten. Zweifellos ist es eine Frage an das Schicksal, ob wir uns auf die Dauer überhaupt heraushalten können; damit auch die Hypothese des Schlimmeren nicht unerwähnt bleibe, müssen wir als denkbar annehmen, dass die Entwicklung über die Schweiz hinweggehen und uns gleichsam "überfahren" könnte. Gegen derartige Ängste, für die eine stichhaltige Begründung übrigens fehlt, helfen nur Standfestigkeit und Unerschütterlichkeit. In einer unvergleichlich dramatischeren Situation, im Mai 1940, sagte mir ein politisch erfahrener Franzose: "Rührt euch nicht, es ist nicht die Rolle der Schweiz, sich zu rühren. Klammert euch an euren Felsen, vielleicht kommt ihr davon!" Ein Rat für die Kriegszeit ist zwar nicht notwendigerweise auch ein guter Rat für die Friedenszeit. Aber bei dem gespannten Verhältnis zwischen West und Ost ist ein statisches Verhalten der Schweiz einem beweglichen vorzuziehen.

4. These: Bei der Beurteilung unserer Lage schwanken wir zwischen einer Ueberschätzung und einer Unterschätzung unserer Möglichkeiten. Wir würden unser Wirtschaftspotential, unsere Kapitalkraft und die Weltbedeutung unseres Handels unterschätzen, wenn wir kleinmütig dem Zuge zur Integration in den Gemeinsamen Markt nachgeben würden. Es darf uns nicht irre machen, wenn beispielsweise in Frankreich gegen unsere Wirtschaft der Vorwurf erhoben wird, sie sei "überdimensioniert." Eine vollständig integrierte schweizerische Volkswirtschaft würde jedenfalls proportional zu den andern Partnerstaaten des Gemeinsamen Marktes zusammenschrumpfen; die internationale Bedeutung unserer Dienstleistungen, insbesondere der Grossbanken, ginge verloren. Bei den Assoziationsverhandlungen mit der EWG können wir

füglich im Bewusstsein auftreten, dass wir von Macht zu Macht sprechen können und etwas zu bieten haben.

5. These: Wir müssen ganz allgemein die Frage stellen: Wozu sind wir als Staat auf der Welt? In den Augen der Welt können wir in erster Linie durch unsere wirtschaftlichen, technischen, kulturellen und humanitären Leistungen bestehen, erst in zweiter Linie auch durch unsere politische Sonderexistenz. Im Laufe der Geschichte mussten wir immer diejenige aussenpolitische Lage und Machtverteilung in Europa und der übrigen Welt hinnehmen und uns darin einrichten, die ohne unser Zutun entstanden war. Das wird auch weiter so bleiben. Trotzdem hat die Schweiz in der Welt gerade wegen ihrer Stabilität, ihrem aussenpolitischen Nicht-Engagement, ihrem Ruf der Sachlichkeit und Objektivität, kurz wegen ihres immerwährend neutralen Verhaltens den Nimbus des Einmaligen. Dieser Nimbus könnte durch den Anschluss oder die Anlehnung an einen der Blöcke verloren gehen; innerhalb einer Europäischen Union wäre das Gewicht unseres Rates und unserer Meinung bloss proportional dem Umfang des Staatsgebietes und der Zahl seiner Einwohner, das heisst gering. Unter der Voraussetzung, dass wir unsere nationale Aufgabe universell auffassen und die Versuchung des Anschlusses an eine regionale Organisation mit dem Bekenntnis zur Welt und zur ganzen Menschheit bekämpfen, hat unser Staat eine grössere Chance, seine traditionelle Rolle weiter spielen, sich nützlich machen und seine Dienste anbieten zu können. Einer aktiven Mitwirkung an einer regionalen Organisation ist eine Aktivierung unserer Mitarbeit in den grossen Weltorganisationen, der UNESCO, der FAO, der WHO, der technischen Hilfe, dem Internationalen Arbeitsamt usw. vorzuziehen. In einer weiteren Zukunft wird die Zusammenarbeit der Staaten und Menschen im Weltmassstab wichtiger sein, als in den regionalen Organisationen, da die Wissenschaft und Technik - neuerdings die Weltraumforschung - diese universelle Zusammenarbeit unerlässlich macht. In der Atomphysik zum Beispiel ist diese Zusammenarbeit der Forscher aus allen Ländern ohne Unterschied des sozialen und politischen Regimes längst verwirklicht.

Ein vor neunzig Jahren geschriebener Satz in Jacob Burckhardts "Weltgeschichtlichen Betrachtungen" hat sich bewahrheitet; es heisst

dort: "Der Erwerbssinn, die Hauptkraft der jetzigen Kultur, postuliert eigentlich schon um des Verkehrs willen den Universalstaat, wogegen freilich in der Eigenart der einzelnen Völker und in ihrem Machtsinn auch ein starkes Gegengewicht tätig ist." Die Schweiz sollte ihre Daseinsberechtigung gleichsam in der Perspektive des Universalstaates sehen, unter Berücksichtigung der Eigenarten und des Machtsinns einzelner Staaten und Blöcke.

6. These: Diese Haltung setzt uns im Kreise der westlichen Welt dem Vorwurf aus, wir seien ein Störfaktor bei ihrer Bemühung um politischen Zusammenschluss und um Abwehr der kommunistischen Gefahr. Abgesehen davon, dass das West-Ost-Verhältnis ambivalent ist und zwischen gegenseitigen Vorwürfen und unablässigen Kontaktnahmen schwankt, können wir den Vorwurf, das Werk der westlichen Einigung zu stören, unschwer entkräften. Einmal verhindert im Frieden unsere Neutralität die Einigung des Westens nicht, und im Kriege verhalten wir uns nach der klassischen Regel, dass wir das Land gegen einen Angreifer verteidigen werden, woher er auch komme. Die Neutralität der Schweiz ist im Kriegsfall für keine Partei eine Störung, da die Kriegsgeschichte die Richtigkeit der Ansicht des General Jomini erwiesen hat, die Schweiz liege strategisch in einem toten Winkel. Auf ihrem Boden sind nie die grossen militärischen Entscheidungen der europäischen Geschichte gefallen, wie in Böhmen, Flandern, Nordfrankreich und sogar in Norditalien. Belgien und Holland sind für die westeuropäische oder atlantische Strategie unerlässlich, wie Böhmen für die russische Strategie; die neutralen Alpenländer Oesterreich und die Schweiz sind strategisch stillgelegt.

Wir wissen nicht, ob die europäischen Mächte noch zur Deklaration von 1815 stehen würden, die schweizerische Neutralität liege im Interesse ganz Europas, und wir wissen auch nicht, welchen Wert der Artikel 435 des Versailler Vertrages noch besitzt. Von den Vereinigten Staaten kennen wir lediglich eine in anerkennenden Worten ausgedrückte, aber völkerrechtlich unverbindliche Erklärung zur schweizerischen Neutralität, von der Sowjetunion ausschliesslich den Hinweis auf die Vorbildlichkeit der schweizerischen Neutralität

- 12 -

für die Formulierung des österreichischen Neutralitätsstatuts. Politisch muss jedoch die von der Schweiz nicht gesuchte, aber faktisch seit 1955 vorhandene Wechselwirkung zwischen der österreichischen und der schweizerischen Neutralität hoch veranschlagt werden. Unser Verhältnis zu Oesterreich hat Aehnlichkeit mit dem Verhältnis Schwedens zu Finnland. Ein Abgehen unseres Landes von seiner Neutralität könnte die Unabhängigkeit unseres östlichen Nachbarn gefährden. Umgekehrt würde eine Einbeziehung Oesterreichs in den sowjetischen Machtbereich eine Lage schaffen, in der wir dann allerdings unser Verhältnis zum westlichen Bündnissystem erneut prüfen müssten. In beiden Alpenländern liegt eine wichtige Nahtstelle des heutigen Gleichgewichtes zwischen dem amerikanischen und dem sowjetischen Machtbereich in Europa. Endlich hängt Jugoslawien als bündnisfreies Land territorial mit den neutralen Alpenrepubliken zusammen, und alle drei bilden zusammen eine Schranke zwischen Italien und den Staaten des Warschauer Paktes. Obgleich wir - mit Recht - die besondere und durch eine lange Tradition sanktionierte Art unserer Neutralität gegenüber andern Neutralitäten hervorzuheben pflegen, dürfen wir es nicht an einer auch für unsere eigene Sicherheit und Unabhängigkeit gebotenen Rücksicht auf diese Verhältnisse fehlen lassen. Die Schweiz trägt dazu bei, im Alpenland, an der Adria und in Italien eine Zone verminderter Spannung zu gewährleisten, die möglicherweise im Falle eines in der norddeutschen Ebene ausbrechenden Konfliktes auch eine Zone der Neutralität und der Nichtkriegführung wäre. Aber auch für sich allein betrachtet würde eine schweizerische Neutralität, die über allem Verdacht steht, im Konfliktfall beiden Allianzsystemen die Gewähr bieten, dass unser Land keiner der beiden Parteien als Operationsbasis, wohl aber für die bekannten Dienstleistungen diplomatischer und humanitärer Art zur Verfügung steht.

Dies ist vor allem zu berücksichtigen, ehe die Schweiz irgendwelche Verpflichtungen gegenüber einer regionalen Organisation eingeht, die das Ausmass von bloss technischen Vereinbarungen überschreiten würden. Es kann nicht die Rede davon sein, dass ein An-

schluss politischer Art an eine solche Organisation die Sicherheit der Schweiz erhöhen würde, während Dänemark, Holland und Belgien umgekehrt davon erhöhte Sicherheit erhoffen.

7. These: Es versteht sich von selbst, dass die Neutralität auch in Friedenszeiten unserem Staate ein unabhängiges und korrektes Verhalten allen andern Staaten Europas und der Welt gegenüber auferlegt. Jede Diskriminierung einer Staatengruppe durch die Schweiz, beispielsweise durch den Abbruch der wirtschaftlichen, kulturellen, wissenschaftlichen und persönlichen Beziehungen ist zu verwerfen - um so mehr, als ein solcher Abbruch auch von den Ländern der NATO weder praktiziert wird noch geplant ist. Das deutsche Antwortschreiben an die Sowjetregierung vom 22. Februar 1962 erwähnt die Förderung des Aussenhandels der EWG-Länder mit den Ostblockstaaten. Die Universalität unserer Neutralität und unsere natürliche Weltverbundenheit müssen darin zum Ausdruck kommen, dass die Zuverlässigkeit unserer Haltung auch bei den Staaten unter kommunistischem Regime und bei den neutralistischen Staaten Glauben findet. Die Schweiz darf sich nicht selbst durch ungeeignetes Verhalten um die Möglichkeit bringen, die Funktionen des Vermittlers, des Gastgebers und der Schutzmacht sowie humanitäre und sonstige Dienstleistungen in einer gespaltenen Welt auszuüben. Neutrale Staaten sind natürliche Brücken und Verbindungsglieder zwischen Staaten und Staatengruppen, zwischen denen Misstrauen herrscht. Keiner hat - wir dürfen es ohne Ueberheblichkeit feststellen - auf diesem Gebiete eine längere Erfahrung und ein grösseres Vertrauenskapital in der Welt erworben, als die Schweiz. Nichts wäre abträglicher für unsere eigene Unabhängigkeit und Sicherheit, als wenn wir leichtfertig dieses Kapital an Vertrauen vertun würden.

8. These: Wir müssen uns darauf einrichten, nicht im Hinblick auf einen allgemeinen Krieg, der unwahrscheinlich ist, sondern in einem mit Spannungen geladenen Zustand diese Neutralitätsaufgaben sinnvoll und zweckmässig auszuüben. Diese Haltung erheischt Geduld und einen unerschöpflichen guten Willen. Mit lokalen Entladungen, mit allerhand Zusammenstössen und Komplikationen, mit Staatsstreichen und

vielleicht mit Bürgerkriegen ist in dem Klima des Kalten Krieges vielleicht noch lange Zeit zu rechnen. Infolgedessen werden die guten Dienste, die die Schweiz leisten kann, noch oft in Anspruch genommen werden. In den unterentwickelten Ländern, die früher unter Kolonialherrschaft gestanden haben, hat die Schweiz den Ruf, mit sauberen Händen dazustehen. Man darf in diesem Zusammenhang von einer Aktivierung der schweizerischen Neutralität reden. Die Schweiz mischt sich zwar nicht in fremde Händel, aber sie kann bei dem Zustand, in dem sich die Welt befindet, in fremden Händeln eine Helfer-, Vermittler- und Beschützerrolle spielen, wie dies in Korea, in Laos, in Algerien, in Aegypten, im Kongo und anderswo bereits der Fall gewesen ist oder noch ist. Es ist bemerkenswert, dass die Schweiz gegenwärtig in elf Fällen als Schutzmacht für fremde Interessen auftritt, also etwa in einem Drittel der Fälle im Vergleich zum Zweiten Weltkrieg. Es schien z.B. der argentinischen Regierung das nächstliegende, dass sie gerade die Schweiz um den Schutz der argentinischen Interessen in Kuba ersuchte, nachdem sie die diplomatischen Beziehungen zu diesem Land abgebrochen hat. Es ist nicht weniger bemerkenswert, dass die Schweiz auch die Interessen eines kommunistischen Staates, Rumäniens, in einem andern Lande wahrnimmt.

9. These: Diese Fälle beweisen, dass die schweizerische Neutralität entweder weltweit sein muss, oder dass sie ihren Sinn und ihr Daseinsrecht verliert. Die Behauptung, diese Neutralität habe infolge des Bruches des traditionellen europäischen Gleichgewichtssystems ihre Daseinsberechtigung verloren, ist zurückzuweisen. Auch abgesehen davon, dass unter den neuen Verhältnissen in Europa ein labiles Gleichgewicht zwischen zwei Supermächten und ihren Verbündeten vorhanden ist, hat die Schweiz seit 1945 in zahlreichen Fällen den Beweis erbracht, dass ihre Dienstleistungen und ihr Ruf, keine eigenützigen Ziele bei der Ausübung ihrer guten Dienste zu verfolgen, in der ganzen Welt gefragt und bekannt sind. Vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz abgesehen, haben sich zahlreiche Schweizer in der Ausübung internationaler Funktionen bewährt - insbesondere im Rahmen der UNESCO, der FAO, der WHO, der technischen Hilfe usw. Diese Dinge sind in unserm Land zu wenig bekannt, sie sind nicht genügend ins

Bewusstsein unseres Volkes eingedrungen; die politische Aktualität nimmt die Aufmerksamkeit unserer Oeffentlichkeit zu stark in Anspruch, als dass sie sich genügend Rechenschaft von den Möglichkeiten, Aufgaben und Dienstleistungen der Schweiz geben würde. Auf diesem Felde liegen noch ungenützte Möglichkeiten der Informierung und politischen Erziehung unseres Volkes.

In diesem Zusammenhang gesehen, erscheint die gegenwärtige Episode bevorstehender Assoziationsverhandlungen mit dem Gemeinsamen Markt erst in den richtigen Proportionen. Sie legen uns nahe, wie zur Zeit der Zugehörigkeit der Schweiz zum Völkerbund, ein Bekenntnis zur Universalität unserer Politik abzulegen und den regionalen Zusammenschlüssen gegenüber, in denen eine Gefahr für unsere Unabhängigkeit und Neutralität liegt, die gebotene Zurückhaltung zu üben.

J.R.v.Salis