

Der Delegierte des Bundesrates  
für Spezialmissionen

Bern, den 27. April 1970

DIE ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN  
DER SCHWEIZERISCHEN EUROPAPOLITIK



INHALT

Einleitung	S.	1
I. Die Schweiz und ihre Umwelt	S.	2
II. Der weltpolitische Rahmen	S.	4
III. Die Zukunft Westeuropas	S.	7
1. Der politisch-militärische Aspekt	S.	7
2. Der politisch-wirtschaftliche Aspekt	S.	14
a) Die Erweiterung der Gemeinschaft	S.	15
b) Die Vertiefung der Gemeinschaft	S.	20
c) Die Auseinandersetzung mit der Aussenwelt	S.	24
3. Versuch einer Gesamtwertung	S.	28
IV. Die Schlussfolgerungen für die Schweiz	S.	32

- 1 -

Einleitung

Mit Beschluss vom 22. Dezember 1969 hat der Bundesrat dem Unterzeichneten den Auftrag erteilt, in Zusammenarbeit mit dem Politischen Dokumentationsdienst des Eidg. Politischen Departementes einen Bericht über die allgemeine politisch-wirtschaftliche Problematik in Europa zu verfassen. Dieser Bericht ist Bestandteil der Vorbereitungen für die Aufnahme von Gesprächen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die dazu dienen sollen, abzuklären, in welcher Form und bis zu welchem Grad unser Land an der geplanten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften - zur EWG hinzu kommen die EURATOM und die Kohlen- und Stahlgemeinschaft - teilnehmen kann. Er soll als Grundlage für die interne Abklärung der politischen Fragen dienen, die sich für die Schweiz aus der europäischen Integration ergeben können.

Dem Verfasser liegt zunächst daran, seine aufrichtige Dankbarkeit für die grosse Hilfe auszusprechen, die Herr Albert Natural, Leiter des Politischen Dokumentationsdienstes des EPD, seinen Bemühungen geliehen hat. Die Zusammenarbeit war umso harmonischer, als von Anfang an weitgehende Uebereinstimmung über die Grundlinien der Gedankenführung bestand.

Herr Natural hat im übrigen selbst eine Abhandlung beigesteuert, die, von einem etwas anderen Blickpunkt ausgehend, interessante, wie dem Verfasser scheint, seine eigenen Thesen bekräftigende Auffassungen wiedergibt.

Zweck des vorliegenden Berichtes ist, die allgemeinpolitisch relevanten Elemente herauszuarbeiten, mit denen die Schweiz zu rechnen hat, wenn sie die Möglichkeiten und die Grenzen ihrer Beteiligung an einer erweiterten EWG bestimmen will. Dabei ist vorausgesetzt, dass ihr Statut der immerwährenden bewaffneten Neutralität

- 2 -

und darüber hinaus die wesentlichen Voraussetzungen der besonderen Rolle, die sie in der Welt spielen kann - oder spielen will - voll gewahrt bleiben.

Da die Zukunft nicht im einzelnen voraussehbar ist, hat der Bericht unvermeidlicherweise einen etwas spekulativen Charakter; doch war dies in Kauf zu nehmen, wenn er überhaupt geschrieben werden sollte. Er gibt eine persönliche Auffassung wieder, die sich aber auf das Studium der reichhaltigen Literatur, auf eine ganze Anzahl individueller Kontakte mit Sachkennern im In- und Ausland und nicht zuletzt die Einsichten, wie sie eine langjährige Beschäftigung mit dem Gegenstand gewährt, stützen kann.

### I. Die Schweiz und ihre Umwelt

Versucht man, die politischen Probleme zu erfassen, vor die die europäischen Integrationsbestrebungen unser Land stellen, so ist hierfür zunächst der Ausgangspunkt zu klären. Der Leser sollte wissen, was gemeint ist, wenn von der Schweiz und ihrer aussenpolitischen Situation die Rede ist.

Allgemein gesprochen und auf eine kurze Formel gebracht wird man sagen können, dass für das Verhältnis des schweizerischen Staates zu seiner Umwelt in Vergangenheit und Gegenwart zwei Elemente vor allem massgebend waren: der Wille zur Selbstbehauptung und die Notwendigkeit, sich mit der Aussenwelt auseinanderzusetzen. Schon ihre geographische Lage lässt es für die Schweiz als ganz undenkbar erscheinen, dass sie ihre Eigenständigkeit anders behaupten kann als durch die erfolgreiche Gestaltung ihrer Beziehungen zu ihren Nachbarn und zur übrigen Welt überhaupt. Die Isolierung war nie eine mögliche schweizerische Politik. Als durchaus möglich hingegen, ja auf den ersten Blick als eher wahrscheinlich hätte man annehmen

- 3 -

können, dass sie im Laufe ihrer Geschichte früher oder später der Begehrlichkeit der sie umgebenden Grossmächte zum Opfer gefallen wäre. Dass dies nicht geschah, ist zu einem guten Teil der Rivalität dieser Mächte untereinander zuzuschreiben, zu einem andern aber auch der Stärke des Selbstbehauptungswillens, der - wie der hier vorliegende Bericht annimmt - unseren Staat und unser Volk auch heute kennzeichnet.

Die tätige Anteilnahme am Geschehen in unserer Umwelt entsprang somit durchaus unserem Eigeninteresse. Ein wesentlicher Unterschied zur Vergangenheit aber liegt seit dem Ausgang des ersten Weltkrieges darin, dass die Schweiz nicht mehr frei ist, die Formen ihrer Mitwirkung am internationalen Leben wesentlich selbst zu bestimmen. Je länger, desto mehr tritt die Umwelt uns organisiert entgegen. Diese Tendenz hat sich seit dem zweiten Weltkrieg verstärkt. So stand die Schweiz 1919 vor der Frage, ob sie sich dem Völkerbund anschliessen könne und wolle, ohne ihre traditionelle Politik zu gefährden. Man erinnert sich der wenig ermutigenden Erfahrungen, die unser Land mit der sogenannten differenzierten Neutralität gemacht hat. Heute stehen wir auf Schritt und Tritt in sehr vielfältigen Bereichen vor dem Problem einer Mitarbeit an Organisationen, deren Gründung auf ein uns ganz oder teilweise fremdes Gedankengut zurückgeht, die aber für unsere Existenz als Staat von grosser und vielleicht lebenswichtiger Bedeutung sind.

Dies ist in hohem Masse die Konstellation, vor die uns das Programm der Europäischen Integration in Gestalt des Römer Vertrages vom 25. März 1957 und der Hand in Hand mit seiner Verwirklichung zusätzlich geplanten Massnahmen gestellt hat.

Weiter unten wird etwas mehr im einzelnen zu erläutern sein, in welchem Grade es vom Blickpunkt der aussenpolitischen Interessen der Schweiz aus als möglich erscheint, dem doppelten Wunsch Rechnung zu tragen, auf der einen Seite unsere Unabhängigkeit und Neutra-

lität zu bewahren und andererseits eine maximale Beteiligung unseres Landes am Aufbau eines integrierten europäischen Wirtschaftsraums zu sichern. Zunächst aber handelt es sich darum, ein klareres Bild von der weltpolitischen Situation zu entwerfen, in deren Rahmen das uns beschäftigende Problem steht.

## II. Der weltpolitische Rahmen

Wie ganz allgemein, so ist auch für unser Thema bestimmend die Tatsache, dass in der grossen Weltpolitik unserer Epoche ein massgeblicher Einfluss vor allem denjenigen Mächten zukommt, die über eine komplette Atomrüstung verfügen. Dies sind die Vereinigten Staaten von Amerika, die Sowjetunion und, in geringerem Grade, das kommunistische China. Sie üben, je nach ihrer Artung, einen willkommenen Machtschutz oder aber eine unwillig gelittene Herrschaft aus. Die Welt ist durchzogen von Demarkationslinien, die ihren gegenseitigen Macht- oder Einflussbereich bezeichnen: so der "Eiserne Vorhang" in Europa, die Grenze zwischen der Sowjetunion und China, die Waffenstillstandslinie in Korea. Weitere Regionen der Welt liegen vorerst im Windschatten der Begehrlichkeit oder der Schutzbereitschaft der Supermächte; noch andere wiederum, in denen es an klaren Scheidelinien fehlt, wo aber die eine oder die andere - oder auch die dritte - der Atomkräfte die beherrschende Rolle zu spielen wünscht oder wünschte, sind in Aufruhr und blutige Kriege gestürzt (Hauptbeispiel: Indochina).

Innerhalb des Einflussbereichs der einzelnen Supermächte haben sich Bündnissysteme aufgebaut wie die NATO, der Warschauer Pakt, ferner CENTO, SEATO, ANZUS; auch die Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) und das amerikanisch-japanische Vertragsverhältnis gehören in einem weiteren Sinne in diesen Zusammenhang. Alle diese Pakt-systeme haben ein Ziel vor allem zum Gegenstand: Sicherheit für ihre

Mitglieder und für die betreffende Weltgegend überhaupt.

Dies ist jedoch nicht das einzige Ziel der Supermächte. Mindestens zwei von ihnen - die USA und die Sowjetunion - streben darüber hinaus einen Abbau der Spannungen untereinander an, der schliesslich insbesondere auch eine Beschränkung der drückenden Rüstungslasten möglich machen soll. Ein solcher Versuch ist zwischen Amerika und Russland eben erst angelaufen. Man wird seine Erfolgsaussichten nicht von vornherein als ungünstig ansprechen dürfen, ist doch das Interesse beider daran augenscheinlich, dass der Rüstungswettlauf nicht ins Uferlose weitergeht. Darüber hinaus mögen Erwägungen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen, die mit der wachsenden Macht Chinas, aber auch mit der gebieterischen Notwendigkeit zusammenhängen, sich mit drängenden inneren Problemen des eigenen Landes oder des eigenen Einflussbereiches auseinanderzusetzen.

Aus der geschilderten Lage sind für Europa im besonderen zwei Schlussfolgerungen abzuleiten: 1. Was auf der Landkarte geographisch als Europa erscheint - "Europa vom Atlantik zum Ural" - ist gespalten, und diese Spaltung könnte unter den gegenwärtigen Umständen offensichtlich nur um den Preis eines Atomkrieges - das heisst auf die Gefahr der Zerstörung der Menschheit überhaupt hin - aufgehoben werden. 2. Das politische Schicksal der beiden Hälften Europas wird auf unbestimmte Zeit entscheidend von der schützenden oder zwingenden Hand der beiden Supermächte, die diesseits und jenseits der Demarkationslinie aufmarschiert sind, bestimmt bleiben. Für eine Veränderung des "Status quo" mit friedlichen Mitteln besteht mit anderen Worten, komme es nun zu seiner ausdrücklichen vertraglichen Bekräftigung oder nicht, nur geringe Aussicht. Als vorsichtiger Betrachter kann man immerhin so viel sagen, dass in dieser Perspektive der "Westen" die stärkere Stellung einnimmt als der "Osten", und zwar wegen der ausserordentlichen Anziehungskraft der freiheitlichen westlichen Lebensformen auf Geist und Gemüt des Menschen,

eine Tatsache, die den Machthabern im Osten keineswegs entgangen ist und ihre misstrauisch-reservierte, vor Gewaltanwendung zur Wahrung ihres Besitzstandes nicht zurückschreckende Politik zu einem guten Teil erklärt.

Nicht von vornherein absurd ist dennoch die Frage, ob es nicht mit der Zeit gelingen könnte, trotz Eisernem Vorhang und machtpolitischen Status quo zwischen den beiden Teilen Europas Beziehungen herzustellen, die über das heute Bestehende hinausgehen und in sich die Tendenz zu einem mehr oder weniger organisierten "Europäischen System" tragen würden. Ueberblickt man die europäische Geschichte in ihrer Gesamtheit, so ist unverkennbar, dass gegenüber den Bestrebungen zur Hegemonie des einen oder andern Grossstaates oder gar gegen den Versuch der Etablierung einer Gewaltherrschaft eines einzelnen Landes über den ganzen Kontinent die europäische Staatenfamilie - oft um den Preis eines hohen Blutzolls - immer und immer wieder zu einem ihr offenbar natürlichen Gleichgewicht zurückgekehrt ist. Eine solche Entwicklung ist heute nur unter der Voraussetzung denkbar, dass sich die beiden Europa flankierenden Supermächte USA und UdSSR in einem gewissen Sinne daran beteiligen, das heisst ihre gegenwärtig zu einer Art "Konvergenz" neigende Politik untereinander auch zur Grundlage einer ganz Europa umfassenden Entspannung und zum fortschreitenden Aufbau verstärkter menschlicher, kultureller und wirtschaftlicher Beziehungen werden lassen. In dieser Optik ist unter anderem das Projekt einer Europäischen Sicherheitskonferenz zu sehen, das, obwohl es seit langem eiserner Bestand der Postulate des Ostblocks gewesen war, heute recht unvermittelt, trotz aller berechtigten Skepsis auf westlicher Seite, doch überall ein gewisses Interesse findet. Kann man hierin die bescheidenen Anfänge für das organische Wachstum auf eine neue gesamteuropäische Ordnung hin erblicken? Die Zukunft wird es uns lehren; doch verdiente dieser Aspekt, hier kurz erwähnt zu werden.



### III. Die Zukunft Westeuropas

#### 1. Der politisch-militärische Aspekt

Die Frage stellt sich, inwieweit unter den geschilderten Umständen Westeuropa sich zu eigenständiger politischer Gestalt entwickeln kann. Das zu Beginn der fünfziger Jahre entworfene Konzept einer "Einigung Europas" in Form eines Bundesstaates, der schon damals nur im Raum des westeuropäischen Brückenkopfes gedacht werden konnte, hat seither zu eindrucksvollen Realisationen auf wirtschaftlichem Gebiet geführt. Am 1. Januar 1958 ist der Römer Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Kraft getreten, am 1. Januar 1960 der Stockholmer Vertrag über die Schaffung der Europäischen Freihandelsassoziation. Innerhalb beider Gebilde ist ein freier Markt für Industrieprodukte verwirklicht worden. Die EWG hat darüber hinaus eine gemeinsame Agrarpolitik formuliert und damit umwälzende Entwicklungen eingeleitet, die für die EWG-Mitgliedstaaten sowohl als die Aussenwelt in einer gewitterhaften Beleuchtung stehen. Andere weitreichende, auf die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion gerichtete Pläne, von denen noch die Rede sein wird, stehen zur Zeit im Gespräch.

Nicht wesentlich vorangekommen ist demgegenüber innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Bewegung auf eine supranationale Ordnung. Nach wie vor sind es die Regierungen der Mitgliedstaaten, die - in allen wichtigen Fragen an die Regel der Einstimmigkeit gebunden - die Entscheidungsmacht in den Händen behalten haben. Nicht vorangekommen aber sind namentlich auch die eigentlich politischen Zielsetzungen der Gründerväter der EWG, zu deren Verwirklichung die wirtschaftliche Integration nur ein Weg - und zwar ein Umweg - sein sollte, nachdem die Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft - ein politisches Ziel erster Ordnung - am Widerstand Frankreichs im Jahre 1954 gescheitert war.

Wie stellt sich die Situation in den spezifisch politischen Bereichen, das heisst in denjenigen der Aussenpolitik und der Verteidigung, in Westeuropa gegenwärtig dar? Dreizehn westeuropäische Länder gehören der NATO an. Dreizehn souveräne Regierungen verfolgen jede ihre eigene Aussenpolitik. Es gibt zwölf Armeen, elf Flotten, elf Luftwaffen und zwölf Minister der Landesverteidigung. Die ausserhalb der Allianz stehenden Staaten Westeuropas haben a fortiori in diesen Bereichen ebenfalls ihre volle Souveränität bewahrt. Was die europäischen NATO-Staaten zusammenhält, ist nicht ihre Zugehörigkeit zu Europa - oder auch zur EWG - sondern ihre Beteiligung an der nordatlantischen Allianz mit dem grossen Partner jenseits des Ozeans, den Vereinigten Staaten von Amerika.

Die Fortdauer des Machtschutzes der Vereinigten Staaten über Westeuropa, der "atomare Schirm", den Amerika über seine europäischen Verbündeten hält: dies ist auch für die Aussenpolitik namentlich der grossen Länder Westeuropas das entscheidende Element. Ihre massgeblichen Staatsmänner - unter ihnen zu seiner Zeit vor allem General de Gaulle - aber haben in der amerikanischen Sicherheitsgarantie immer wieder etwas gesehen, was auf den ersten Blick eigentlich als verblüffend erscheint, nämlich die Voraussetzung dafür, eine autonome Machtpolitik eigenen Stils entwickeln zu können.

In der Gestaltung dieser ganz national bestimmten Aussenpolitik sind die westeuropäischen Grossmächte bisweilen vereint aufgetreten und haben auch einen offenen Gegensatz zu Amerika nicht gescheut: so vor allem im französisch-britischen Suez-Abenteuer von 1956. Zumeist jedoch hat sich die eine Macht um die Interessen der andern Partner nicht gekümmert. Besonders ausgeprägt galt dies natürlich für die Politik Frankreichs während de Gaulles Herrschaft von 1958 bis 1969, eine Politik, die im Widerspruch zu den beschränkten Hilfsquellen des Landes beanspruchte, weltumfassend und allgegenwärtig zu sein. Aber auch seit dem Weggang de Gaulles ist im französischen aussenpolitischen Verhalten keine entschiedene Aenderung festzustellen. So haben die neuen Herren sich im Nigeria-Biafra-Konflikt bis zum Ende weiterhin gegen die britische Politik der Unterstützung Nigerias gewendet und aus offenkundigen national-französischen Gründen Biafra ihre Hilfe geliehen. Auch ist Frankreich gerade jetzt sehr aktiv dabei, sich

unter den Anrainerstaaten des Mittelmeers - vor allem im Maghreb und in Libyen - eine eigene Machtposition auf Kosten namentlich der britischen (und der amerikanischen) Interessen aufzubauen. Grossbritannien wiederum hat während der ganzen fünfundzwanzig Nachkriegsjahre keinerlei Neigung gezeigt, in der Weltpolitik andere als strikt britische Interessen zu verfolgen. Auch ist es gewiss nicht gesonnen, seine traditionelle "special relationship" mit den Vereinigten Staaten - die auf britischer Seite höher bewertet wird als auf amerikanischer - abzuschreiben. Die britische Nuklearrüstung z.B. wäre ohne die amerikanische technische und finanzielle Unterstützung überhaupt nicht aufrechtzuerhalten. Aber auch die neueste Wendung der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland - die Wiedereröffnung einer "Ostpolitik" - hat, immer mit dem sicheren Rückhalt in der amerikanischen Macht, einen durchaus selbständigen und nationalen Charakter. Deutschland bemüht sich mit diesem heiklen Unternehmen, die Folgen des verlorenen Krieges nun auch im Verhältnis zu Osteuropa zu bewältigen. Wohin dieser kaum eingeleitete Prozess die Bundesrepublik führen wird, ist nicht im einzelnen voraussehbar. Soviel wird man sagen können, dass, wenn einmal die von ihr erwartete Anerkennung der bestehenden Grenzen und der DDR geleistet ist, sie über eine allerdings relative und begrenzte, aber doch um einiges grössere Handlungsfreiheit verfügen wird als heute, sie, die sich ihres Rangs als stärkster westeuropäischer Macht immer mehr bewusst wird.

Auf diesem Hintergrund ist die jüngst wieder aufgelebte Diskussion über eine Verstärkung des westeuropäischen Zusammenhalts auf dem Gebiete der Aussenpolitik zu sehen. Von der Haager Gipfelkonferenz vom 1./2. Dezember 1969 wurden die Aussenminister der sechs EWG-Mitgliedstaaten aufgefordert, Mittel und Wege zu studieren, die geeignet wären, Fortschritte auf dem Wege zu einer politischen Einigung zu erzielen, und zwar im Hinblick auf die Perspektiven der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften. Von den Ministern werden Vorschläge vor Ende Juli 1970 erwartet. Hervorzuheben ist, dass diese Bemühungen von den sechs EWG-Ländern allein, aber ausserhalb des Römer Vertrages unternommen werden, was nicht ausschliesst, dass die EWG-Gemeinschaft später zum Rahmen auch der eigentlich politischen Zusammenarbeit gemacht werden könnte.

Die Aussichten, dass weittragende Resultate sich bald einstellen werden, sind freilich skeptisch zu beurteilen. Gewiss sind der erste und der zweite "Plan Fouchet", die Frankreich zu Beginn der sechziger Jahre seinen übrigen fünf EWG-Partnern vorgeschlagen hatte und die eine organisierte Zusammenarbeit der sechs Regierungen auf dem Gebiet der Aussenpolitik, der Verteidigungspolitik und der Kulturpolitik postulierten, nicht etwa aus "antieuropäischen" Gründen am Widerstand vor allem der Beneluxländer gescheitert. Wie Paul-Henri Spaak damals ausführte, war dieser auf dem Konzept des "Europas der Vaterländer" beruhende Versuch, die politischen Kräfte der Sechsergemeinschaft besser zu koordinieren, nicht annehmbar, weil er weder die Beteiligung Grossbritanniens noch überstaatliche Behörden vorsah.

Die gegenwärtige Lage ist mit der damaligen nicht identisch. Unzweifelhaft aber ist, dass der Prüfstein für den Erfolg der nun neu unternommenen Bemühungen in der Frage liegen wird, ob die westeuropäischen Länder wirklich von der Entschlossenheit beseelt sind, in nicht allzu ferner Zukunft einen eigentlichen europäischen Bundesstaat mit einer einzigen Regierung zu schaffen. Nur der Magnet dieses hohen Ziels würde namentlich die an soviel nationalen Egoismus gewöhnten grossen Länder Westeuropas dazu veranlassen können, konsequent schon in einer vorbereitenden Phase ihre Aussenpolitik wirksam - und auch wenn dies Opfer mit sich bringt - auf die ihrer Partner abzustimmen.

Die Entschlossenheit, auf einen europäischen Bundesstaat zuzuschreiten, ist bei den Beneluxländern wohl auch heute noch vorhanden, die sich von einem solchen Gebilde eine Minderung der Macht der grossen Partner und eine bessere Wahrung ihrer Kleinstaat-Interessen versprechen. Sie ist vorhanden auch bei den Italienern: für sie liegt der Reiz der Konstruktion in der Sicherung der demokratischen Institutionen, nicht zuletzt durch ein "europäisches Parlament", in dem die in Italien höchst bedrohliche kommunistische Partei auf unbedeutende Proportionen reduziert würde. De Gaulle aber hat die Aufgabe der nationalstaatlichen Souveränität immer als Schimäre abgetan, und von seinen Nachfolgern war bisher nichts zu vernehmen, das auch nur auf die Bereitschaft hindeuten würde, das Gedankengut des Fouchetplans wiederzubeleben (Aeusserung des Generalsekretärs des Quai d'Orsay gegenüber dem

- 11 -

Verfasser dieses Berichtes: "Nous n'allons pas sortir un troisième enfant mort-né"). Bundeskanzler Brandt andererseits hat in den letzten Monaten wiederholt erklärt, dass die Situation für die Schaffung eines politisch geeinigten Europas nicht reif sei und ein solch ehrgeiziger Plan späteren Generationen überlassen bleiben müsse. Auch Westdeutschland wünscht sich offenbar politisch die Hände frei zu halten - so weit diese Freiheit immer reichen mag -, die Beziehungen zu der einen Supermacht, den Vereinigten Staaten, dessen wichtigster "junior partner" in Europa es ist, direkt - und nicht durch Vermittlung eines europäischen Bundesstaates - zu pflegen, und gleichzeitig im Interesse der Auflockerung und systematischen Bereinigung seines Verhältnisses zu Osteuropa die andere Supermacht, die Sowjetunion, nicht dadurch zu brüskieren, dass es sich den Anschein gibt, führend am Aufbau eines "antikommunistischen" Machtblocks in Westeuropa mitzuwirken. Der britische Premierminister schliesslich wird nicht müde, in immer neuen Abwandlungen in die gleiche Kerbe zu hauen, zu betonen, dass Grossbritanniens Bereitschaft, dem Gemeinsamen Markt beizutreten, auf den Römer Vertrag und das sogenannte Folgerecht beschränkt sei. Weder die Schaffung eines europäischen Bundesstaates noch auch die Verschmelzung des britischen Verteidigungspotentials mit dem der übrigen westeuropäischen NATO-Länder ist nach Wilsons ausdrücklicher und unmissverständlicher Versicherung Ziel der britischen Politik.

Entwickeln die grossen Länder Westeuropas - und manchmal auch kleinere - unter dem soliden militärischen Schutz Amerikas eine mehr oder weniger anspruchsvolle, ganz auf die eigenen Interessen ausgerichtete Machtpolitik (die allerdings oft etwas gespenstisch-unwirklich anmutet), so kann auf dem Gebiet der Verteidigung im engeren Sinne kein Zweifel darüber bestehen, dass ein von den Vereinigten Staaten im Stich gelassenes Westeuropa niemals imstande wäre, sich wirksam eines sowjetischen Angriffs zu erwehren. Die Abschreckungskraft der 60 NATO-Divisionen, die in Europa den 166 Divisionen der Sowjet-Europaarmee und der Satellitenländer gegenüberstehen, beruht

durchaus in erster Linie auf der Anwesenheit einer eigenen amerikanischen Streitmacht in Europa von zur Zeit 300'000 Mann und ferner auf dem ganzen Arsenal der strategischen Nuklearrüstung, die Amerika im eigenen Lande, auf den Weltmeeren und auf unserem Kontinent selbst bereithält. Es ist richtig, dass auch Grossbritannien und Frankreich über eine gewisse beschränkte Atomrüstung verfügen, doch ist sie nicht sehr eindrucksvoll und könnte nur dann gemeinsam eingesetzt werden, wenn die beiden Länder einer einzigen, straff organisierten politischen Gewalt unterstünden.

Unter diesen Umständen hat Westeuropa ein einziges, alle andern überwiegendes Hauptinteresse, nämlich, dass die Vereinigten Staaten ihre schützende Hand nicht von dem alten Kontinent abziehen und - entsprechend der Strategie der "flexible response" - auch ihre Truppen in Europa stehen lassen. Die stetsfort bewiesene Entschlossenheit Amerikas, den europäischen Brückenkopf nicht zu räumen, hat bisher dafür gesorgt, dass auf unserer Seite des Atlantik der "Mann auf der Strasse" sich in der Regel gar nicht bewusst ist, wie überaus prekär die militärische Lage Westeuropas ohne diese konsequente amerikanische Politik wäre. Konsequenter ist sie in der Tat, hat doch erst wieder am 18. Februar 1970 Präsident Nixon in seiner der amerikanischen Aussenpolitik gewidmeten Botschaft betont, dass eine Loslösung der Vereinigten Staaten von Europa überhaupt nicht in Betracht gezogen werden könne: "We can no more disengage from Europe than from Alaska". Es mag daher zu einer gewissen Reduktion der amerikanischen Streitkräfte kommen; ein Abzug der amerikanischen Armee aus Europa aber ist undenkbar.

Die Frage, was geschehen würde, wenn die Amerikaner tatsächlich Europa räumten oder doch ihre Truppenstärke wesentlich verdünnten, bleibt somit hypothetisch. Doch stimmen alle vom Verfasser dieses Berichtes befragten Sachkenner darin überein, dass dies nicht etwa zur Verstärkung der Anstrengungen der europäischen NATO-Länder, zu einer Erhö-

hung ihres eigenen militärischen Potentials führen würde. Ja, das Gegenteil wäre durchaus denkbar: dass diese Länder nämlich - unter Berufung auf eine augenscheinlich weniger dramatische Einschätzung der Weltlage durch Amerika - ihre eigene, schon jetzt recht bescheidene militärische Bereitschaft ebenfalls abbauen würden. So unterhält heute Grossbritannien ein Heer von vier Divisionen, Frankreich - das der Militärorganisation der NATO nicht mehr angehört - von sieben, Italien von elf, die Bundesrepublik Deutschland von zwölf Divisionen. Die Armee eines so exponierten Landes wie Norwegen besteht aus einer einzigen Division, und auch Belgien und die Niederlande beschränken sich auf je zwei Divisionen. Bei der Luftwaffe und der Marine ist zwar das Kräfteverhältnis zwischen dem Westen und dem Osten Europas ausgeglichener; doch vermag dies am Gesamteindruck des militärischen Ungenügens der westeuropäischen NATO-Länder nichts Wesentliches zu ändern.

Dass Westeuropa einen Abbau der amerikanischen Streitkräfte auf dem alten Kontinent offenbar keineswegs als Aufruf für vermehrte eigene Leistungen betrachten würde, lässt vielleicht augenscheinlicher als alles andere die Krankheit des europäischen politischen Körpers erkennen. Länder - oder Ländergruppen - mit grossen machtpolitischen Ambitionen müssen, wenn man sie ernst nehmen will, hohen Ansprüchen genügen. Politische Kraft ist heute mehr denn je gleichbedeutend mit militärischer Macht. Wirklich achtunggebietende Rüstungen aber verschlingen nicht nur ungeheure Summen; darüber hinaus setzt das machtpolitische Wollen eine Gesinnung der Bürger voraus, wie sie heute in den meisten westeuropäischen Ländern nicht anzutreffen ist: Patriotismus, Opfermut, die Bereitschaft, Entbehrungen aller Art und empfindliche Verzichte auf sich zu nehmen, um der Geltung des eigenen Landes in der Welt willen. Im Osten werden - nicht immer sehr wirksam - alle diese Opfer erzwungen, im Westen nicht freiwillig erbracht. Paradox, aber wahr, ist andererseits, dass hierin

gleichzeitig ein Element der Entspannung gegenüber Osteuropa und der östlichen Hauptmacht, der Sowjetunion, liegt.

So sind denn die meisten grossen Länder Westeuropas, bei all ihrer aussenpolitischen Betriebsamkeit, in Tat und Wahrheit weitgehend von schwer lösbaren internen Problemen absorbiert, die auf veralteten sozialen Strukturen, überholten Lebensgewohnheiten, der Unfähigkeit oder Unwilligkeit, umzudenken und umzulernen, beruhen. In einigen südeuropäischen Ländern besteht darüber hinaus die latente Gefahr innerer Wirren oder eines gewaltsamen politischen Umsturzes. Trotz dem in manchen Bereichen rasch anwachsenden Wohlstand sind die strukturellen und menschlichen Schwächen, an denen das politische Europa krankt, nicht in wenigen Jahren zu beheben. Sie werden im Gegenteil verstärkt durch ein anderes, nicht minder gewichtiges Element, nämlich den allgemeinen, alle Fesseln sprengenden Hang zum Lebensgenuss der modernen Konsumgesellschaft, wozu der Aufruhr der Jugend nur das adäquate Gegenstück bildet. Was Wunder, dass vor den Augen des aufmerksamen Betrachters ein nachdenklich stimmendes Bild des glorreichen alten Kontinents zu Beginn der siebziger Jahre ersteht.

Nur umso spannender ist somit die Frage, ob nicht durch die europäische Wirtschaftsintegration im weitesten Sinne des Wortes eine Entwicklung eingeleitet worden ist, die in eine entschieden positive und konstruktive Richtung weist und damit auch das politische Schicksal Europas in einem helleren Lichte erscheinen lässt. Hiervon soll im nächsten Kapitel die Rede sein.

## 2. Der politisch-wirtschaftliche Aspekt

Wie es dem Zweck dieses Berichtes entspricht, wird das Problem der westeuropäischen Wirtschaftsintegration hier vornehmlich unter



politischen Gesichtspunkten untersucht. Dabei ist nicht beabsichtigt, eine irgendwie ins einzelne gehende Darstellung zu bieten, sondern auf die grossen Linien hinzuweisen, die für das Geleistete und noch zu Leistende als massgeblich erscheinen.

In diesem Zusammenhang werden voraussichtlich drei grosse Einzelprobleme die kommenden Jahre ausfüllen: die Erweiterung der EWG, die vertiefte Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten auf neuen Gebieten, die Auseinandersetzung mit der Aussenwelt.

#### a) Die Erweiterung der Gemeinschaft

Hier steht durchaus im Vordergrund das seit dem Jahre 1961 in Brüssel liegende und im Jahre 1967 ausdrücklich erneuerte Begehren Grossbritanniens, als Vollmitglied in die EWG aufgenommen zu werden. Drei weitere Länder, Dänemark, Norwegen und Irland, haben sich Grossbritannien angeschlossen, während die EFTA-Neutralen Schweden, Oesterreich und die Schweiz, ohne ein Beitritts-gesuch zu stellen, keinen Zweifel darüber gelassen haben, dass sie jedenfalls an der angestrebten Schaffung eines einzigen grossen westeuropäischen Marktes in einer noch näher zu bestimmenden Form teilzunehmen wünschen. Die Aufnahme von Verhandlungen mit Grossbritannien und den übrigen "Beitrittskandidaten" ist für Mitte dieses Jahres geplant; vorerst exploratorische Gespräche mit Schweden und der Schweiz werden folgen, während Oesterreich die Diskussion einer beschränkten Präferenzlösung, die später vervollständigt werden soll, mit den EWG-Behörden bereits aufgenommen hat.

Es ist nicht ganz leicht, die Aussichten der ersten und wichtigsten unter den bevorstehenden Verhandlungen, derjenigen mit Grossbritannien, zu beurteilen. Bekanntlich zeigt sich im englischen Volke eine wachsende Ernüchterung gegenüber dem Gemeinsamen Markt, wobei eine Reihe von Faktoren zusammenwirken: das immer noch nicht ganz überwundene insulare Bewusstsein, die Blickrichtung eher auf das

Commonwealth und die Vereinigten Staaten denn auf Europa, die Befürchtung, dass der "Eintrittspreis" zu hoch sein und vor allem die englischen Lebenshaltungskosten in einem schwer erträglichen Grade belasten könnte. Auf der andern Seite ist die Führung aller drei britischen Parteien, der Labour Party, der Konservativen und der Liberalen, für den Beitritt. Doch gibt es, in den beiden grossen Parteien jedenfalls, starke Minoritäten mit beredten Sprechern, die, nicht zuletzt unter Berufung auf die mehrheitlich ablehnende Volksmeinung, gegen eine Beteiligung Grossbritanniens an der EWG Stellung nehmen.

Der gegenwärtige Premierminister und der Führer der Opposition sind sich darin einig, dass die mit der EWG auszuhandelnden Beitrittsbedingungen für Grossbritannien annehmbar sein müssen, ohne dass weder der eine noch der andere aus begreiflichen Gründen erläutern würde, was dies im einzelnen bedeutet.

Der Verfasser ist der Ansicht, dass das mit grosser Energie vorgetragene Begehren Grossbritanniens nach Aufnahme in die EWG sich, im Lichte der langfristigen Interessen des Landes betrachtet, auf eine starke und schwer anfechtbare Grundlage stützen kann. Nicht nur hat Grossbritannien seine politische Weltstellung eingebüsst; auch sein Handel gravitiert je länger, desto mehr nach Europa. England ist auf der Suche nach einer neuen politischen Rolle und überdies von seiner Vergangenheit her daran gewohnt, auf einer Machtbasis zu stehen, die breiter ist, als sie die britischen Inseln allein bieten können. Was einmal, machtpolitisch gesehen, für Grossbritannien das Commonwealth war, soll in Zukunft die EWG-Gemeinschaft werden, in der Grossbritannien dank seines kontinentaleuropäischen Anhangs eine massgebliche und vielleicht die führende Rolle zu spielen hofft. Hinzu kommt von der Innenpolitik her die Ueberlegung, dass es sehr viel einfacher wäre, mit einer ganzen Reihe von schwer lösbaren Problemen fertig zu werden, wenn sie in die Anonymität des EWG-Gemein-

schaftszusammenhangs eingebracht werden könnten. Zu denken ist hier vor allem an die schwierigen und peniblen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern, an die immer wiederkehrenden Zahlungsbilanzkrisen (die trotz der gegenwärtigen Aufhellung der Atmosphäre kaum ganz der Vergangenheit angehören), an die schleichende und manchmal galoppierende Inflation, an die stets gefährdete Währungsstabilität. All dies sind gewichtige Gründe für jede britische Regierung, den Anschluss an Europa zu suchen. Demgegenüber erscheint der Widerstand eines grossen Teils der britischen Bevölkerung mehr als ein psychologisches Problem, das allerdings auch in einem Lande wie Grossbritannien, in dem das Parlament allein über derartige Fragen endgültig entscheidet, keineswegs ohne Gewicht ist. Der hier vertretene Standpunkt, den man auch so formulieren könnte, dass Grossbritannien auf lange Sicht betrachtet gar keine Alternative zur Eingliederung in Westeuropa hat, trägt daher vielleicht den gefühlsmässigen Imponderabilien der politischen Lage Grossbritanniens nicht genügend Rechnung.

Wie sieht die Situation auf der andern Seite aus? Auch dort ist es ja nicht so, dass England von vornherein von jedermann mit offenen Armen begrüsst würde. Richtig ist allerdings, dass alle sechs EWG-Regierungen der Aufnahme von Verhandlungen mit Grossbritannien zugestimmt haben. Für fünf unter ihnen ist dies nicht weiter erstaunlich; sie haben damit nur die Einstellung bekräftigt, die sie vor dem Veto des ehemaligen französischen Staatschefs gegen den britischen Beitritt vom 14. Januar 1963 eingenommen hatten. Sollten allerdings die erneuten Bemühungen Grossbritanniens schliesslich scheitern, so wären doch wohl bei den ursprünglichen Mitgliedstaaten der EWG unterschiedliche Grade des Bedauerns festzustellen. Die Beneluxländer und Italien wünschen ohne Zweifel auch heute vorbehaltlos eine baldige Aufnahme Grossbritanniens in die EWG. Was die Bundesrepublik Deutschland betrifft, so könnte sie sich, obwohl sie auf dem besten Wege ist, zur führenden Grossmacht in der EWG zu

werden, doch keineswegs, auch wenn sie die Neigung dazu verspürte, eine laue Haltung zum britischen Beitrittsgesuch leisten. Sie mag die eigene Ueberlegenheit auch gegenüber Grossbritannien deutlich empfinden; aber sie hat kein Interesse daran, ihrer ohnehin exponierten Lage, die durch die ostpolitischen Initiativen der letzten Zeit noch komplexer geworden ist, unnötige neue Belastungen hinzuzufügen. Im übrigen erwartet sie - so wenig wie Grossbritannien - die baldige Verwirklichung eines europäischen Bundesstaates, die ihre Grossmachtstellung zu schmälern geeignet wäre. Andererseits ist ihr als exportorientierter Welthandelsnation die weitere Oeffnung des englischen Marktes durchaus willkommen. Frankreich schliesslich muss, rein politisch betrachtet, heute eben wegen der wachsenden Macht der Bundesrepublik dem Beitritt Grossbritanniens freundlicher gegenüberstehen, als dies in der vergangenen Aera der Illusionen über die eigene Stärke der Fall war, und tatsächlich erscheint die positive Haltung der Regierung Pompidou dem englischen Beitrittsgesuch gegenüber nicht als reine Taktik.

Doch all dies ist nur die halbe Wahrheit. Man hat sich daran zu erinnern, dass die EWG vor allem und in erster Linie ein Wirtschaftsunternehmen ist. Es konnte überhaupt nur durch einen Kompromiss zwischen einander entgegenstehenden wirtschaftlichen Fundamentalinteressen zustandekommen, ein Kompromiss, in dem Frankreich die Schlüsselstellung zukam. Für Frankreich lag - und liegt - die Anziehungskraft der EWG-Konstruktion darin, dass sich seiner immer noch bedeutenden, in einem Rationalisierungsprozess begriffenen Landwirtschaft die Aussicht eröffnete, ihre Produkte - und sehr bald ihre Ueberschüsse - auf den Märkten ihrer fünf Partner, von denen vor allem der deutsche schon wegen seiner Grösse sehr interessant ist, frei von allen Restriktionen abzusetzen. Nicht nur dies: die Konkurrenz von aussen ist durch ein umfassendes Abschöpfungssystem, das die Preise der eingeführten Agrarerzeugnisse auf das EWG-Niveau hinauf-

schleust, wirksam neutralisiert; andererseits sorgen die zu Lasten der Gemeinschaft gehenden Exportsubventionen dafür, dass im eigenen Raum nicht verwertbare Ueberschüsse auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können. Das Gegenstück zu diesen sehr beträchtlichen Vorteilen musste die Bereitschaft Frankreichs bilden, die Konkurrenz der Einfuhr von Industriegütern aus den übrigen EWG-Mitgliedstaaten zollfrei zuzulassen, was aber gleichzeitig, vom Standpunkt der weit-sichtigen Planer aus betrachtet, ein willkommenes Stimulans für die rückständige französische Wirtschaft darstellte. Dieser von seinen Vorgängern ausgehandelte Kompromiss erschien auch General de Gaulle nach seiner Rückkehr an die Macht im Jahre 1958 als so günstig, dass er die - von ihm früher immer verworfene - EWG-Mitgliedschaft seines Landes weiterführte (allerdings, wie wir wissen, unter Ablehnung aller supranationalen Aspirationen der EWG-Dogmatiker). Nicht zu übersehen ist, dass der erwähnte Grundkompromiss, der die Gründung der EWG überhaupt erst möglich machte, auch für die übrigen fünf Partner, sei es aus agrarischen oder industriellen Gründen, attraktiv war und ist.

Nach des Verfassers Eindruck wird das Problem des britischen Beitritts ebenfalls von dem hier in Erinnerung gerufenen wirtschaftlichen Grundkonzept beherrscht sein. Nicht von ungefähr hat Frankreich so grossen Wert darauf gelegt, dass vor Beginn der Erweiterungsgespräche die gemeinsame Agrarpolitik unter Dach gebracht werden und die Finanzierungsordnung der EWG - die Ausgaben der Gemeinschaft dienen zu über 90% der Durchführung der Agrarunion und gehen in die Milliarden Dollar - gesichert sein müsse. Dies ist inzwischen geschehen. Frankreich wird somit fordern, dass Grossbritannien das genau gleiche Konzept, das es seinen fünf ursprünglichen Partnern entgegenhielt, ebenfalls annimmt. Grossbritannien ist der grösste Einfuhrmarkt für Agrarerzeugnisse der Welt. Hierin liegt das wirtschaftliche Interesse Frankreichs am britischen Beitritt, das nicht

wesentlich dadurch beeinträchtigt wird, dass gleichzeitig mit Grossbritannien auch Dänemark, ein wichtiger und traditioneller Agrarlieferant Grossbritanniens, in die Gemeinschaft aufgenommen werden muss. Die britischen Unterhändler können nicht darüber im Zweifel sein, dass sie hier einer *conditio sine qua non* gegenüberstehen. Sie werden durch lange Uebergangsfristen und Sonderregelungen für einzelne Produkte eine Milderung des Schocks zu erreichen suchen, der darin besteht, dass der britische Konsument, der gemäss der heute geltenden britischen Agrarordnung für seine Nahrungsmittel Weltmarktpreise bezahlt, künftig im Prinzip die weit höheren EWG-Gemeinschaftspreise wird entrichten müssen. Die Schwierigkeit für Grossbritannien liegt darin, dass der Nachteil der höheren Lebensmittelpreise sofort sichtbar wird, während die beträchtlichen Vorteile des Beitritts für die gesamte britische Wirtschaftsentwicklung nur allmählich wirksam werden können. Die Aussicht auf die - wenn die EWG (oder Frankreich!) nicht grosses Verständnis zeigt - unvermeidlicher Weise zu durchschreitende Durststrecke könnte sich für die Verhandlung als verhängnisvoll erweisen.

Die übrigen Beitrittskandidaten stellen keine Probleme, die hier eine nähere Erörterung verdienen würden. Auf die Stellung der Neutralen wird im letzten Kapitel eingegangen werden.

Nun zu den Problemen der Vertiefung der Gemeinschaft, werde sie nun erweitert oder nicht.

#### b) Die Vertiefung der Gemeinschaft

Die EWG präsentiert sich heute als Zollunion und Agrarunion mit einer - allerdings vorderhand recht rudimentären - gemeinsamen Handelspolitik. Sie hat den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitskräfte durchgesetzt, ihre gemeinsame Kartellpolitik verwirklicht und auch das Problem der Schaffung eigener Finanzierungsquellen gelöst. Wenn auch die eigentlich politische Entwicklung der Gemein-

schaft auf eine neue, die Gesamtheit der Mitgliedstaaten umfassende staatliche Identität hin weit hinter den Erwartungen mancher zurückgeblieben ist, so hat dies die EWG nicht daran gehindert, sich nun neuen anspruchsvollen Zielen zuzuwenden, die mit dem Stichwort "Wirtschaftsunion" bezeichnet werden. Hiermit ist ein neuer Polarstern am Himmel der EWG-Planer erschienen, nach welchem sich die Anstrengungen zur Lösung der Probleme der "Integration der zweiten Generation" orientieren.

Zur Debatte stehen eine Reihe von Projekten verschiedener Autoren, die alle dies gemeinsam haben, dass sie in mehreren Stufen und auf eine Anzahl Jahre verteilt - als Zielpunkt wird allgemein etwa das Jahr 1978 anvisiert - in der Gemeinschaft die allgemeine Wirtschaftspolitik, die Konjunkturpolitik, die Fiskalpolitik und die Währungspolitik vereinheitlichen wollen. Daneben soll mit geeigneten Mitteln die technologische und industriepolitische Zusammenarbeit gefördert werden. Auch gewisse Programmpunkte des Römer Vertrages, wie die Transportpolitik und die Sozialpolitik der Gemeinschaft, bleiben noch mit mehr konkretem Inhalt zu erfüllen, als sie heute aufweisen. Von allen Partnern ist anerkannt, dass diese Bemühungen parallel zu den Erweiterungsverhandlungen unternommen werden sollen; die Beitrittskandidaten und die übrigen Interessenten an der Schaffung des westeuropäischen Grossmarktes werden sich somit an der Diskussion beteiligen können.

Um diese Pläne in ihrer Tragweite zu bewerten, ist es lehrreich, erneut die gemeinsame Landwirtschaftspolitik der EWG herbeizuziehen. Anders als bei der Herstellung der EWG-Zollunion, welche die Souveränität und den bedeutenden Einfluss vor allem der grösseren EWG-Mitgliedstaaten ungeschmälert liess, greift die gemeinsame Agrarpolitik an die Wurzel staatlicher Eigenständigkeit. Es sind deshalb auch bei der Verwirklichung der Agrarunion ganz unverhältnismässig viel grössere Schwierigkeiten aufgetreten. Dennoch hat sich auch hier der

einzelstaatliche Egoismus weitgehend durchgesetzt, sind doch die sich stellenden komplexen Probleme in der Regel durch ausgesprochen "politische" Beschlüsse - namentlich über die Festsetzung unwirtschaftlich hoher, auf den wenigst effektiv produzierenden Partner Rücksicht nehmender, die Erzeugung ungeheurer Ueberschüsse mächtig antreibender gemeinsamer Preise - bewältigt worden. Sie mussten bewältigt werden, weil die gemeinsame Landwirtschaftspolitik - wie weiter oben erläutert - der von Frankreich geforderte Preis für die Schaffung der EWG überhaupt war. In der agrarpolitischen Praxis der EWG hat dies zu einem Zustand geführt, dessen eklatanten Mängeln nun der sogenannte Mansholt-Plan, der eine radikale Umstruktuirung der EWG-Landwirtschaft und die Liquidation aller Kleinbetriebe vorsieht, beizukommen sucht (mit ungewissen Erfolgsaussichten).

Während die Landwirtschaftspolitik eine unabdingbare Voraussetzung des Bestandes der EWG überhaupt ist, gilt dies keineswegs im gleichen Grade für die unter dem Titel der Wirtschaftsunion angestrebten neuen Ziele. Ein Zwang zu ihrer Verwirklichung besteht nur insofern, als eine Gemeinschaft, die eine Agrarunion mit gemeinsamen fixen Preisen betreibt, sich den Luxus einer unbeschränkten währungspolitischen Autonomie nicht leisten kann. Dies ist bei Anlass der französischen Abwertung und der Aufwertung der Deutschen Mark von Ende 1969 über allem Zweifel klar geworden, und hier wird man die Zusammenarbeit verstärken müssen. Allgemein gesprochen ist es wünschbar, aber nicht obligatorisch, der Verwirklichung der Ziele auf dem Gebiete der Wirtschafts-, Konjunktur- und Fiskalpolitik näherzukommen, wünschbar, weil die durch die Errichtung der Zollunion geschaffene Freiheit eines neuen grossen Wirtschaftsraumes nur dann eine volle Nutzung der dadurch gebotenen Möglichkeiten gestattet, wenn gleichzeitig ein Mindestmass an Stabilität der das Wirtschaftsgeschehen beherrschenden andern Faktoren gesichert ist. Man kann daher annehmen, dass die in den Stufenplänen vorgesehenen Massnahmen, auf



die hier nicht im einzelnen einzutreten ist, realisiert werden, vorausgesetzt, dass sie die nationalstaatliche Bewegungsfreiheit der Mitglieder nicht übermässig einschränken. Dies bedeutet, dass man sich - um doch zwei Beispiele zu nennen - alle Mitgliedstaaten bindende Richtlinien für die Gestaltung der Konjunkturpolitik denken kann; dass ferner Aussicht auf eine weitere Harmonisierung der Steuersysteme besteht. Was die Währungspolitik im besonderen betrifft, sollte ein gewisses Mass an Koordination der Politik der Notenbanken, verbunden mit der Schaffung eines europäischen Reservefonds, erreicht werden können. Dieses Postulat ist, abgesehen von den Imperativen der gemeinsamen Agrarpolitik, auch dadurch gerechtfertigt, dass heute Westeuropa vollkommen im Schlepptau des Dollars segelt und zum Opfer des ständigen Auf und Ab der amerikanischen Konjunktur und der damit verbundenen Beschlüsse der Washingtoner Währungs- und politischen Behörden geworden ist. Das Interesse an der Herstellung eines europäischen Gegengewichts ist daher evident und kann, wie erwähnt, voraussichtlich ohne Aufgabe der vollen währungspolitischen Autonomie der beteiligten Länder auf dem Wege einer systematischen Zusammenarbeit verwirklicht werden.

Ganz anders wäre es jedoch, wenn eine eigentliche Währungsunion mit einer einzigen europäischen Währung geschaffen, wenn darüber hinaus eine von zentralen Gemeinschaftsbehörden gelenkte Wirtschafts- und Konjunkturpolitik eingeführt würde. Dies würde die Souveränität der Mitgliedländer auf ganz essentiellen Gebieten ihrer staatlichen Tätigkeit aufheben. Der Entschluss somit, von der Kooperation und Koordination den Schritt zur Zusammenlegung der nationalstaatlichen Kompetenzen und zur überstaatlichen Leitung des Wirtschaftslebens zu tun, wäre von höchster politischer Bedeutung. Was sollte dann eigentlich noch der Rückkehr zur Idee der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und damit der politischen Gemeinschaft entgegenstehen? Der Verfasser hat, aus den im vorhergehenden Kapitel genannten Gründen, Mühe zu glauben, dass die Dinge diesen Lauf nehmen werden.

Noch eine letzte Bemerkung. Sie hat mit dem überaus rationalen, um nicht zu sagen intellektuellen Charakter der Pläne zu tun, die für die verstärkte Wirtschaftsintegration innerhalb der EWG gemacht werden, und andererseits dem irrationalen Wesen der Völker, denen sie auferlegt werden sollen. Die Volksseele hat ihre Eigengesetzlichkeit, in der sich vernünftige Ueberlegungen darüber, wo das persönliche Interesse des Einzelnen liegt, mit unkontrollierbaren und unvorausehbbaren emotionalen Ballungen verbinden. Der schönste und gedanklich vollendetste Wirtschaftsplan kann jederzeit durch das "Diktat der Strasse" ausser Kraft gesetzt werden, wie es sich in den letzten Jahren wiederholt erwiesen hat. Die Politik - auch die Wirtschaftspolitik - ist eine hohe Kunst, und es fehlt in der EWG nicht an begabten Aktoren; aber selbst sie mögen zu Zeiten überfordert werden, wenn sie in der dünnen Luft der Zwischenstaatlichkeit oder gar einer angestrebten Supranationalität - ohne den engen Kontakt, wie ihn die gewohnten Formen der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Volk in einem nationalen Staat gewähren - anspruchsvolle, die soziale und wirtschaftliche Wirklichkeit radikal ändernde Beschlüsse zu fassen und durchzusetzen sich anschicken. Dieses Wort der Erinnerung an die Grenzen der Rationalität musste hier doch ausgesprochen werden.

### c) Die Auseinandersetzung mit der Aussenwelt

Die beiden Westeuropa umschliessenden Supermächte, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion, nehmen den Integrationsbestrebungen gegenüber einen recht verschiedenen Standpunkt ein.

Die amerikanische Haltung ist ambivalent. In politischer Hinsicht haben die USA das EWG-Unternehmen stets sehr unterstützt und in der Vergangenheit aktiv gefördert, versprachen sie sich doch doch gewichtige Fortschritte auf dem Weg zur Einigung Westeuropas in Form eines mit Amerika alliierten Bundesstaates. Die Enttäuschung darüber, dass die Entwicklung der letzten zwölf Jahre nicht diesen Gang genommen hat, war in Washington gross. Obwohl jenseits des Atlantik seit dem

Verschwinden de Gaulles von der politischen Bühne die alten Hoffnungen wieder aufgelebt sind, hält sich doch die Regierung Nixon, im Gegensatz zu ihren Vorgängerinnen, sorgfältig zurück. Sie hat sich zur Richtlinie gemacht - nicht zuletzt unter dem Einfluss des aussenpolitischen Beraters des Präsidenten, Prof. Kissinger - die Europäer selbst ihren Weg finden zu lassen; sie würde erneute Versuche einer amerikanischen Einflussnahme als einer Sache eher nachteilig empfinden, mit der sie vom Standpunkt der politischen Wünschbarkeit aus betrachtet eng verbunden bleibt.

Wenn Amerika aus politischen Gründen bereit ist, auch heute die von einem europäischen Grossmarkt ausgehende Diskriminierung des amerikanischen Exportes hinzunehmen, so bleibt man in Washington doch entschlossen, sie in möglichst engen Grenzen zu halten. Dies war der Grund für die Lancierung der Kennedy-Runde im Jahre 1962, die in der Tat den Zollschutz der EWG - auf der Grundlage voller Reziprozität - um etwa ein Drittel zu senken vermochte. Dass der Zugang für die amerikanische landwirtschaftliche Ausfuhr zum EWG-Markt, wofür die Zölle nicht die entscheidende Rolle spielen, bei weitem nicht in der gleichen Grössenordnung liberalisiert werden konnte, ist eine der grossen offenen Fragen zwischen den USA und der EWG.

Die Haltung der Sowjetunion gegenüber der westeuropäischen Integration und der EWG im besonderen ist offen ablehnend. Für den offiziellen Gebrauch wird die EWG von den Russen noch immer ignoriert. Moskau will nicht vergessen, dass die Gemeinschaft ursprünglich als der wirtschaftliche Teil des NATO-Abwehrrispositivs gedacht war. Obwohl die west-östlichen Spannungen sich seither gemildert haben und durch die Vervielfältigung der wirtschaftlichen Kontakte zwischen einzelnen westeuropäischen Ländern und dem Osten eine gewisse Auflockerung der Atmosphäre eingetreten ist, verharret die Sowjetunion in ihrer misstrauischen und negativen Einstellung gegenüber allen Unternehmungen, die den Zusammenhalt Westeuropas, und sei es auch nur auf wirt-

schaftlichem Gebiet, stärken könnten. In der genau gleichen Beleuchtung wird das Problem der EWG-Erweiterung gesehen. Man hätte sich denken können, dass Moskau den Beitritt Grossbritanniens zur EWG eigentlich begrüßen sollte, weil dadurch ein Gegengewicht gegen die von der Sowjetunion als besonders gefährlich angeprangerte Bundesrepublik Deutschland geschaffen würde. Dem ist jedoch augenscheinlich nicht so. Die eben geäußerte Ueberlegung tritt in den Augen der Sowjetunion ganz dahinter zurück, dass die Erweiterung der EWG Westeuropa - jedenfalls wirtschaftlich - wesentlich zu stärken und auch enger zusammenzuschliessen geeignet ist und damit dem russischen Hauptinteresse entgegensteht, die westeuropäische Staatenwelt so zersplittert und schwach als immer möglich zu halten. Auch kann Moskau nicht übersehen, dass trotz mancher wirtschaftlicher Gegensätze zwischen der EWG und den USA politisch das Verhältnis zwischen ihnen doch durch eine enge Interessengemeinschaft bestimmt sein wird.

Eine Sonderstellung nehmen Finnland und Oesterreich ein, die beide am Rande des sowjetischen Machtbereichs liegen und überdies neutrale Staaten sind, denen gegenüber Moskau auf Grund der bestehenden Verträge Anspruch auf besonderes Gehör zu haben glaubt. So ist Oesterreich in kürzlichen Artikeln der russischen Regierungs- und Parteipresse erneut ausdrücklich vor jedem Versuch, engere Beziehungen zur EWG herzustellen, gewarnt worden.

Abgesehen von solchen "Einwirkungen am Rande", von denen man nicht genau weiss, wie weit sie gehen werden, wird sich die Sowjetunion mit der Erweiterung der EWG abfinden müssen. Sie mag diese Entwicklung verabscheuen, doch kann sie nichts Wesentliches dagegen unternehmen. Ja, sie wird zu gegebener Zeit nicht darum herumkommen, die EWG als Handelspartner anzuerkennen, wie es der Realismus, der die sowjetische Politik immer gekennzeichnet hat, gebietet.

Dennoch wird die EWG, nun, da sie sich zu erweitern im Begriffe ist, dem Verhältnis zu den beiden ganz Grossen sorgfältige Beachtung

schenken müssen. In bezug auf Amerika und eine Anzahl anderer wichtiger Handelspartner in Uebersee, wie Japan, Kanada und Australien, stellt sich überdies die Frage, ob es möglich sein wird, die Erweiterungsprozedur durchzuführen, ohne gleichzeitig mit der Aussenwelt auf eine neue umfassende Handels- und Zollverhandlung im Stil der Kennedy-Runde einzutreten. Die Absicht der EWG ist es ganz augenscheinlich, zunächst die Erweiterung der Gemeinschaft unter Dach zu bringen und erst dann, von einer Position der Stärke aus, mit den Vereinigten Staaten und den übrigen interessierten Ländern neue Verhandlungen aufzunehmen. Andererseits hat sich, vor allem wegen des ungelöst gebliebenen Weltagrarproblems, gerade in Washington ein derartiges Mass an Unmut gegenüber der EWG-Politik angesammelt, dass man sich nicht gut vorstellen kann, Amerika und die übrigen genannten Länder würden "Gewehr bei Fuss" verharren, bis - etwa 1974/75 - die EWG sich in ihrem neuen, weit grösseren Tätigkeitsgebiet häuslich eingerichtet hat. Was insbesondere die Amerikaner zusätzlich verärgert, ist die Tatsache, dass die EWG nicht nur mit den europäischen Aussenseitern, sei es durch Beitritt oder auf anderem Wege, einen von allen Handelsschranken freien Grossraum errichten will, sondern darüber hinaus, mit den ehemaligen französischen und britischen Kolonien sowie mit einer Anzahl Mittelmeerländer, Präferenzabkommen abzuschliessen oder weiterzuführen entschlossen scheint, die mit den GATT-Regeln nur teilweise vereinbar sind. So steht man offenbar vor der Alternative, entweder die bestehenden Schwierigkeiten - Erweiterung hin oder her - auf dem Verhandlungswege anzupacken, oder aber dann Gefahr zu laufen, dass der Gegensatz zwischen den Hauptführern im Streite, den USA und der EWG (die ebenfalls eine lange Beschwerdenliste gegenüber den Amerikanern bereithält), Anlass zu einer Kettenreaktion von Repressalien gibt, die den Welthandel in seiner Gesamtheit aufs schwerste gefährden müssten. Die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, dass schon aus politischen Gründen, um des Zusammenhalts der westlichen Welt willen,

schliesslich der Weg zu einer gütlichen Regelung der anstehenden Probleme beschränkt werden wird. Er wird weder leicht noch kurz sein.

### 3. Versuch einer Gesamtwertung

Aus dem hier über die Zukunft Westeuropas Gesagten lassen sich vielleicht, mit aller gebotenen Zurückhaltung, die folgenden Schlüsse ziehen:

Man kommt nicht darum herum, in Westeuropa einen Zustand politischer Dekadenz festzustellen. Die Gründung der EWG und die von ihr seit nun zwölf Jahren entfaltete umfassende Tätigkeit hat daran nichts zu ändern vermocht. Blättert man in den Annalen der EWG-Publizistik der Anfangszeit, so wird deutlich, dass von den für die Geschicke der Organisation verantwortlichen Leuten ursprünglich versucht wurde, die Bedrohung aus dem Osten, die Abwehrstellung gegen den Weltkommunismus, die Rettung der westlichen Zivilisation zum geistig-politischen Antrieb für die Bewegung auf einen europäischen Bundesstaat hin zu machen und das ausschliesslich auf wirtschaftliche Zwecke ausgerichtete Programm der EWG als blosses Instrument für dieses hohe politische Ziel darzustellen. Doch hat die EWG über die Jahre zunehmend an politischen Impulsen verloren und ist eine reine, von den Regierungen der Mitgliedstaaten beherrschte Wirtschaftsorganisation geblieben. Dass sich auch unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung der Gemeinschaft daran in nächster Zeit nichts Wesentliches ändern wird, lassen die klaren und eindeutigen Äusserungen der Sprecher der drei wichtigsten westeuropäischen Länder, Frankreichs, Deutschlands und Grossbritanniens, erkennen, die alle das Programm der Errichtung eines europäischen Bundesstaates als unrealistisch erklären oder doch späteren Generationen vorbehalten.

In Westeuropa sind nirgends sonst politische Inspirationen festzustellen, welche die Gesamtheit der diesen Teil des Kontinents ausmachenden Staaten und Völker zu erfassen und zu bewegen geeignet wären. Der Bedrohung aus dem Osten ist sich der Durchschnittsbürger der westeuropäischen Länder nicht oder kaum mehr bewusst. Die Entrüstung über den sowjetischen Einmarsch in die Tschechoslowakei war von kurzer Dauer. Die Tatsache, dass Westeuropa für seine Sicherheit ganz auf den grossen amerikanischen Partner jenseits der Meere verwiesen bleibt, dass die eigenen militärischen Anstrengungen völlig ungenügend sind, wird nicht als unnormale oder gar beschämend empfunden. Man ist im Gegenteil nur zu gerne bereit, die Hoffnungen auf eine Entspannung und einen schliesslichen Ausgleich zwischen West und Ost als begründet zu betrachten. In dieser Sicht betreibt jedes einzelne der grossen Länder Westeuropas seine eigene Entspannungspolitik, ohne sich deshalb, wie zum Beispiel im Mittelmeerraum oder in Afrika, zu scheuen, eigensüchtigen machtpolitischen Interessen nachzugehen.

Zu dem Niedergang Westeuropas, wie er in der politischen, der militärischen und auch in der stimmungsmässigen Sphäre festzustellen ist, gesellt sich der Rückstand gegenüber den Vereinigten Staaten auf gewissen Gebieten der wissenschaftlichen und industriellen Forschung und Leistung. Zu denken ist hier zum Beispiel an die Raumforschung, an die Technik der Nachrichtenübermittlung und ähnliche, die Spitze des Fortschritts bezeichnende Bereiche. Es ist nicht vorstellbar, dass die westeuropäischen Staaten diesen Rückstand aus eigenen Kräften aufholen; auch hier kann dieser Teil unseres Kontinents nur in einem atlantischen Zusammenhang sich zu behaupten hoffen.

Abgesehen von solchen Spezialgebieten jedoch hat die Gründung der EWG - und der EFTA - in Westeuropa zweifellos zu bedeutenden und eindrucksvollen wirtschaftlichen Leistungen geführt. Beide Formeln, die

bescheidenere der industriellen Freihandelszone und die anspruchsvollere der Zoll-, Agrar- und Wirtschaftsunion, haben sich insofern bewährt, als sie sich als wirksame Motoren des wirtschaftlichen Zusammenschlusses erwiesen. Dass die EWG in sehr viel höherem Masse organisiert auftritt, mit einem beträchtlichen Behördenapparat und dem augenscheinlichen Anspruch, in der Welt als - zumindest wirtschaftlicher - Machtfaktor ersten Ranges zu gelten, hat ihr den Vorrang gesichert. Es ist nicht von ungefähr, dass nun das Fortschreiten der europäischen Wirtschaftsintegration auf dem Weg einer Erweiterung der EWG gesucht wird. So zweifellos es ist, dass nicht nur in der Erweiterungsprozedur, sondern auch in der Vertiefung der Zusammenarbeit im grösseren (oder bisherigen) Rahmen gewaltige Schwierigkeiten bevorstehen und die Fristen wohl viel länger sein werden, als die Optimisten heute annehmen, so unzweifelhaft ist es auch, dass auf lange Sicht betrachtet der Prozess der wirtschaftlichen Integration in Westeuropa zu einem weiteren ausserordentlichen Aufschwung der wirtschaftlichen Entwicklung führen wird. Eine durchgreifende Modernisierung der Industrie- und - so ist zu hoffen - auch der Agrarproduktion, die Reform veralteter sozialer Strukturen, die Durchdringung des europäischen Wirtschaftsgeschehens mit einem Geiste des grosszügigen und langfristigen Planens: all dies wird man für die nächsten Jahre und Jahrzehnte voraussehen dürfen. Man könnte es eine Art "Amerikanisierung" des westeuropäischen Wirtschaftslebens nennen, wobei der Ausdruck keineswegs in abschätzigem Sinne gemeint ist.

Wäre die EWG somit wohl ein gigantisches Wirtschaftsunternehmen, aber ohne politische Kraft, ein Koloss auf tönernen Füßen? Dies wäre nach Ansicht des Verfassers keine adäquate Beschreibung. Ein organisierter Wirtschaftsraum von den Ausmassen der erweiterten EWG hat allein schon durch seine wirtschaftliche Bedeutung auch ein grosses politisches Gewicht. Er wird in der Weltpolitik, die ja zunehmend



nicht nur von aussenpolitisch-militärischen, sondern auch von wirtschaftlichen Kriterien bestimmt ist, eine massgebliche, von der eigenen inneren Dynamik getragene Rolle spielen. Die übrigen wirtschaftlichen Weltmächte werden sich mit der EWG auseinandersetzen müssen, die als Lieferant und Absatzmarkt die Vereinigten Staaten als erste Handelsmacht der Welt bereits 1968 entthront hat. Andererseits wird sie in der Verfechtung ihrer Interessen nach aussen zwangsläufig auf beträchtliche Widerstände stossen. Sie wird ihre Politik auf manchen Gebieten - vor allem auf dem der Landwirtschaft - sehr viel liberaler gestalten müssen, als sie heute ist. Auch Wachstumskrisen werden ihr, die mit der Grösse den Nachteil relativer Unbeweglichkeit und mit dem Mangel an politischem Gehalt die Schwerfälligkeit des Entscheidungsmechanismus in Kauf zu nehmen hat, nicht erspart bleiben.

Der mangelnde politische Gehalt. Ist es nicht auffallend, dass, entgegen aller Evidenz, nicht nur die Brüsseler Kommission, sondern auch die Mitgliedstaaten am Konzept der politischen Zielsetzung des Römer Vertrages, wie sie in seiner Präambel ausgesprochen ist, nicht zu rühren wagen? Hier kommt der innere Widerspruch zum Vorschein, der das EWG-Unternehmen, trotz seiner augenscheinlichen wirtschaftlichen Macht, Grösse und Bedeutung, kennzeichnet. Das Reden von der "finalité politique" ist eine Art Reverenz vor einem unbekanntem Gott, den niemand je gesehen hat und den man näher zu definieren sich hütet. Sie mag für den Augenblick - als vage Formel - sehr geeignet sein, die Gegensätze zwischen den Europa-Ideologen und den harten Realisten, die vor allem in den grossen - gegenwärtigen und zukünftigen - Mitgliedstaaten das Szepter führen, zu übertünchen. Doch liegt in der Insistenz auf der stereotypen Formel der "finalité politique" mehr als dies: es liegt in ihr die ganze, völlige Ungewissheit begründet, welche die Zukunft der EWG umwittert. Niemand wird voraussagen wollen noch können, was einmal aus diesem mächtigen Ding, zugleich kraftvoll und schwach, noch werden mag. Soviel aber ist sicher, dass die EWG

durch ihre, die Strukturen des westeuropäischen Wirtschaftslebens uniformierende Tätigkeit in diesem Teil unseres Kontinents Voraussetzungen schafft, Instrumente schmiedet, deren der machtpolitische Ehrgeiz einzelner Staaten oder einzelner Menschen - vor allem bei einem wesentlichen Anwachsen der Bedrohung von aussen - sich eines Tages bedienen könnte, um grosse, heute ungeahnte und für uns vielleicht ganz unannehmbare Entwicklungen zu vollziehen. Auch dieser Seite einer ungewissen Zukunft gebührt die Aufmerksamkeit gerade eines Landes wie des unseren.

#### IV. Die Schlussfolgerungen für die Schweiz

Wie jedes Land wird auch die Schweiz ihre Politik gegenüber der erweiterten EWG gemäss ihren Interessen zu bestimmen haben. Sie wird dabei die allgemeine Weltlage und die europäische Situation, wie sie hier zu schildern versucht worden sind, berücksichtigen. Zusätzlich hierzu erscheinen noch die folgenden Erwägungen als angezeigt:

Man wird sagen dürfen, dass die Schweiz, anders als viele westeuropäische Länder, ein im wesentlichen intaktes Staatswesen geblieben ist. Mit bemerkenswertem Klarblick hat ein moderner Historiker, der die Schweiz aus eigener Anschauung gut kennt, Prof. Golo Mann, bereits 1957 im Band "Aussenpolitik" des "Fischer Lexikon" am Ende des der Schweiz gewidmeten Artikels wörtlich folgendes ausgeführt:

"Wie die Schweiz sich zu den werdenden Institutionen der europäischen Einheit stellen sollte, welche Folgen besonders eine Zollunion für die schweizerische Wirtschaft haben, welche Anpassungen sie verlangen könnte, wird gegenwärtig in der schweizerischen Oeffentlichkeit ernsthaft diskutiert. Im Gegensatz zu den meisten und gerade den grösseren Ländern Europas ist die Schweiz ein völlig intaktes, zu seiner Selbstauflösung und Verschmelzung mit anderen keineswegs begieriges Staatswesen. Kosmopolitische Bildung, die Tradition

internationaler, philanthropischer Tätigkeiten verbinden sich hier mit einem harten nationalen Egoismus und mit einer alten, zum Misstrauen eher denn zu spekulativen Hoffnungen stimmenden historischen Erfahrung, mit einem nahezu untrüglichen Instinkt für das, was dem eigenen Volke frommt."

Seit Golo Mann dies schrieb, sind die internen Probleme der Schweiz gewiss sehr viel zahlreicher und schwieriger geworden. Dennoch hat der Verfasser dieses Berichtes nicht den Eindruck, dass sie uns über den Kopf gewachsen sind und zu ihrer Bewältigung die Hilfe, wie sie das Aufgehen in einem grösseren Ganzen bringen kann, unentbehrlich geworden ist. Dass zu den schwerwiegenden Sachproblemen, die zu lösen sind - wie zum Beispiel das der Einordnung der fremden Arbeitskräfte in unsere Volksgemeinschaft, das des Mithaltens und Ueberlebens unserer Industriebetriebe in der internationalen Konkurrenz und, im Zusammenhang damit, das der Forschung und Entwicklung in einem europäischen und darüber hinaus weltweiten Raum - dass zu all dem der in mancher Hinsicht barocke und komplexe Charakter unseres Staatswesens hinzukommt, ist nicht unbedingt ein Nachteil. Vieles Ungewöhnliche, das zum Wesen unseres Staates gehört: das Selbstbewusstsein des einzelnen Bürgers; das - bei allen, in der Zeit liegenden Spannungen - fortbestehende Vertrauensverhältnis unter den einzelnen Schweizern sowohl als zwischen ihnen und den staatlichen Behörden in Kanton und Bund, die sie als Emanation ihrer selbst empfinden; der Föderalismus und das ungebrochene Verantwortungsgefühl der Kantone für ihren Geschäftsbereich; ihre weitgehend erhalten gebliebene Steuerhoheit und allgemein die Steuerbelastung, die immer noch wesentlich niedriger ist als in irgend einem Lande der westlichen Welt; die konstruktive Rolle der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften in dem komplizierten Ineinander und Miteinander des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft; die eindrucksvolle militärische Bereitschaft der Schweiz (rund 18 wohlausgerüstete und wohlausgebildete Divisionen der ersten Linie); das Gefühl von Sicherheit und Verlässlichkeit, das trotz mancher nega-

tiven Entwicklungen, das Land seinen Bürgern und dem Ausland vermittelt und - last but not least - die Permanenz und absolute Berechenbarkeit unserer Politik der immerwährenden Neutralität: all dies lässt die Schweiz in der Welt als ein Land erscheinen, das in einem positiven Sinne unverkennbare Besonderheiten aufweist und für viele Zeitkrankheiten den Eindruck geringerer Anfälligkeit gibt.

Zu diesem allgemeinen Bild unseres Landes kommt hinzu, dass seine Aussenpolitik in einem höheren Grade, als dies bei andern neutralen Ländern der Fall ist, die Selbstbeschränkung und zugleich die besonderen Wirkungsmöglichkeiten reflektiert, die eigentlich das Wesen der Aussenpolitik jedes wirklich neutralen Landes ausmachen sollten. Wir beobachten gegenüber den grossen politischen Weltproblemen eine betonte Zurückhaltung. Offizielle Aeusserungen dazu werden, von seltenen Ausnahmen abgesehen, konsequent vermieden. So hat denn die schweizerische Aussenpolitik einen diskreten, sich ihrer Schranken bewussten Charakter. Auf drei Gebieten allerdings entfaltet sie sich, besten schweizerischen Traditionen entsprechend, nur umso aktiver. Wir haben unzweifelhaft eine zu Taten der Menschenliebe und Hilfsbereitschaft stets gerüstete humanitäre Aussenpolitik. Wir haben uns ferner immer zur Verfügung der Völkergemeinschaft gehalten, um unsere "guten Dienste" zu erbringen (durch die diplomatischen Interessenvertretung für Länder, die mit anderen im Krieg oder in einer sonstigen Konfliktsituation stehen, wie auch durch die Bereitschaft, prominente schweizerische Einzelpersonlichkeiten mit wichtigen Aemtern und Missionen im internationalen Leben auftreten zu lassen). Und wir haben schliesslich eine emsige, um die Interessen der schweizerischen Exportwirtschaft in allen Ecken und Enden der Welt bemühte Aussenhandelspolitik. Diese drei höchst aktiven Aspekte unseres aussenpolitischen Wirkens haben in der Welt das Bild der Schweiz ebenso sehr geprägt wie die Vorstellung von einem Hort der Sicherheit und des Friedens, den sie dank ihrer besonderen inner-

staatlichen Struktur und der Staatsmaxime der immerwährenden Neutralität hervorruft.

Auf dem Gebiet der Handelspolitik insbesondere hat die Schweiz nun seit bald zwanzig Jahren systematische Vorbereitungen getroffen, um den Problemen, welche die europäische Integrationsentwicklung uns stellt, in einer maximal günstigen Verhandlungsposition gegenüberzutreten. Den Ausgangspunkt bildete die Schaffung eines neuen, modernen, als Verhandlungswaffe geeigneten schweizerischen Zolltarifs. Nach jahrelangen Vorarbeiten war er im Jahr 1958 bereit, gerade rechtzeitig, um in der ebenfalls zielbewusst über längere Zeit vorbereiteten Prozedur des schweizerischen Beitritts zum GATT - der internationalen Organisation, in der allein heute noch Zollverhandlungen geführt werden können - als Grundlage für die zum Beitritt unerlässlichen Zollverhandlungen mit den wichtigsten GATT-Partnern zu dienen. Die Schweiz wurde am 22. November 1958 zunächst nur als provisorisches Mitglied in das GATT aufgenommen (mit Rücksicht auf unsere nicht GATT-konforme Landwirtschaftspolitik); doch konnte die provisorische Mitgliedschaft acht Jahre später, am 1. April 1966, unter voller Wahrung unserer landwirtschaftlichen Vorbehalte, in eine definitive verwandelt werden, nachdem sich die Schweiz in der Zwischenzeit als ein konstruktives, den Interessen der Organisation förderliches Element erwiesen hatte. Ihre Mitwirkung im GATT erlaubte ihr die Teilnahme an den grossen Zollverhandlungen der sechziger Jahre, der Dillon-Runde und namentlich der Kennedy-Runde, die am 30. Juni 1967 mit einem für die Schweiz gerade in ihrem Verhältnis zur EWG sehr günstigen Ergebnis abgeschlossen werden konnte, wird doch, wenn einmal die Kennedy-Runde-Resultate voll in Kraft stehen (was am 1. Januar 1972 der Fall sein wird), die Zollbelastung für schweizerische Industrieprodukte in der EWG von rund 13-14% (gemäss dem ursprünglichen Stand des Aussenzolltarifs der EWG) auf rund 7 1/2 %

zurückgegangen sein. Auch für unsere wenigen landwirtschaftlichen Exportprodukte konnten annehmbare Bedingungen des Zugangs zum EWG-Markt ausgehandelt werden. Diese vorteilhaften Resultate wären wiederum nicht denkbar gewesen ohne die vornehmlich auf schweizerische Initiative zurückgehende Gründung der EFTA, welche das Gegenstück zu der von der EWG ausgehenden Diskrimination konstituierte und so der Schweiz überaus nützliche Verhandlungswaffen für die Kennedy-Runde in die Hand gab. Dass heute der uns von der EWG trennende Zollgraben auf ein erträgliches Mass zurückgegangen ist, macht es erklärlich, dass die schweizerische Regierung wegen der verbleibenden Diskriminierung des schweizerischen Exports durch die EWG nicht unter dem Druck ihrer Wirtschaft steht und sich somit im Gegensatz zu manchen andern EWG-Aussenseitern nicht in einer Zwangslage, ohne viel Verhandlungsspielraum, befindet. Dabei ist sofort beizufügen, dass die leitenden Organisationen und Persönlichkeiten der schweizerischen Wirtschaft dem Problem des Ausbaus der schweizerischen Beziehungen zur EWG mit dem gleichen staatspolitischen Verantwortungsgefühl gegenüberreten wie die Behörden selbst.

Heute steht das Problem der Herstellung eines Nahverhältnisses zu einer erweiterten EWG als die in unseren Aussenbeziehungen - neben der Ausgestaltung unseres Verhältnisses zu den Vereinigten Nationen - wichtigste Aufgabe vor uns. In der Tat ist es für die schweizerische Wirtschaft von hoher Bedeutung, nicht von einem gesamtwesteuropäischen zollfreien Wirtschaftsraum ausgeschlossen zu bleiben. Die Diskrimination des schweizerischen Exports durch die EWG ist zwar im Gefolge namentlich der Kennedy-Runde zurückgegangen; doch zeigt die Statistik deutlich, dass der Handel innerhalb der EWG - und auch der EFTA - sehr viel kräftiger angestiegen ist als zwischen den beiden Gruppierungen. Im übrigen würde eine Aufnahme der vier "Beitrittskandidaten" und vielleicht weiterer EFTA-Mitgliedländer in den EWG-Markt bedeuten, dass, wenn die Schweiz nicht selbst der EWG-Zollfreiheit teilhaftig wird, die in der EFTA abgebauten Zollschränken

zwischen ihr und ihren ehemaligen Partnern wiederaufgerichtet werden müssten, was ein offenkundiger wirtschaftlicher Widersinn wäre.

Der schweizerischen Wirtschaft würden durch die Beteiligung am zollfreien Markt der erweiterten EWG die Voraussetzungen für eine weitere grosszügige Entfaltung geboten. Die belebenden Impulse werden dabei nicht von der Zollfreiheit allein ausgehen. Vielmehr wird die EWG dank ihrer Grösse, ihrer wirtschaftlichen Macht und ihrer freiheitlichen, die unternehmerische Initiative begünstigenden Politik eine starke Anziehungskraft ausüben und damit zum Ausgangspunkt für eine moderne industrielle und technische Entwicklung werden, an der in einer noch zu bestimmenden Form teilzunehmen für die Schweiz lebenswichtig sein könnte.

Aber auch die Schweiz ist für die EWG, wirtschaftlich gesehen, ein interessanter Partner. So ist sie ein überaus kaufkräftiger Markt, nicht zuletzt für landwirtschaftliche Produkte; Jahr für Jahr erzielt die Gemeinschaft im Verkehr mit der Schweiz einen Handelsbilanzüberschuss von über einer Milliarde Dollar. Technologisch hat auch die Schweiz der EWG einiges zu bieten (z.B. in der Uhrenindustrie). Namentlich aber ist die Schweiz, als dritte oder vierte Finanzmacht der Welt, geeignet, zu den EWG-Plänen einer besseren währungspolitischen Ordnung in Westeuropa zum mindesten in den ersten Stufen Wesentliches beizutragen. Politisch ist die Schweiz, dank ihrem Neutralitätsstatut, ein Element des Ausgleichs und der Stabilität in Europa.

Ein Blick auf die übrigen europäischen Neutralen, Schweden, Oesterreich und Finnland. Ihre politische und wirtschaftliche Situation weicht von der schweizerischen nicht unerheblich ab. Schweden betreibt eine recht anspruchsvolle Aussenpolitik, die es selbst nicht als eine solche der Neutralität, sondern der "Allianzfreiheit" bezeichnet. Sie dient namentlich auch dazu, die prekäre Lage Finnlands der Sowjetunion gegenüber abzustützen. Wirtschaftlich geben der

EWG-Vertrag und sein Folgerecht den Schweden keine besonderen Probleme auf. Die Politik Oesterreichs, das bekanntlich nach dem Veto de Gaulles gegen den britischen Beitritt von Anfang 1963 seine Bemühungen um eine "Assoziation" mit der EWG fortgesetzt hat, wird ganz von dem dringenden Wunsche getragen - zu dessen Anwalt sich mit grosser Insistenz vor allem die österreichischen Wirtschaftsführer machen - sobald als irgend möglich den zollfreien Zugang zur EWG und damit zum deutschen Markt zu finden. Die Wirtschaft unseres östlichen Nachbarlandes unterscheidet sich nicht zuletzt dadurch von der schweizerischen, dass sie keine hochspezialisierte Fertigwarenindustrie aufweist, sondern vor allem Rohstoffe und Halbfabrikate, d.h. sehr konkurrenzempfindliche Massengüter produziert. Auf der andern Seite muss Oesterreich sorgfältig darauf Bedacht nehmen, sich durch seine Bemühungen um volle Teilnahme am EWG-Markt nicht beträchtliche Schwierigkeiten mit der Sowjetunion zuzuziehen, die hierin sehr wohl einen verkappten Anschluss an Deutschland und damit eine Verletzung des Staatsvertrages von 1955 erblicken könnte. Finnland schliesslich befindet sich von allen vier Neutralen in der schwächsten Position. Es ist vom Wohlwollen Moskaus in hohem Grade abhängig. Eine subtile Diplomatie und weitgehende Konzessionen an die Sowjetunion (Zugeständnis der Meistbegünstigung) waren erforderlich, um seinerzeit die Assoziation Finnlands mit der EFTA möglich zu machen. Symptomatisch ist, dass Finnland sich von den Plänen für die Errichtung eines nordischen Marktes in Form der NORDEK offenbar unter dem Eindruck des russischen Missfallens zurückgezogen hat. Wie die wirtschaftlichen Probleme Finnlands, das auf die zollfreien Exporte nach dem EFTA-Raum sehr angewiesen ist, gelöst werden sollen, wenn einmal insbesondere die übrigen skandinavischen Länder den Weg in die erweiterte EWG gefunden haben werden, ist heute noch ganz unklar.

So ist denn die Feststellung naheliegend, dass der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den andern neutralen Mächten in Europa deutliche Grenzen gesetzt sind.



Auf Grund der soeben aufgeführten und der übrigen in diesem Bericht dargelegten Erwägungen in ihrer Gesamtheit wird man sagen können, dass das Ergebnis der zu erwartenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG, wenn es für uns befriedigend sein soll, folgenden fünf Voraussetzungen wird genügen müssen:

1. Es sollte beiderseits Klarheit darüber bestehen, dass die Schweiz nicht bereit ist, in einen Prozess der Auflösung ihrer staatlichen Identität einzutreten, sondern im Gegenteil wünscht, ihre politische Unabhängigkeit und Eigenständigkeit zu bewahren.

2. Es sollte anerkannt sein, dass die Schweiz entschlossen ist, ihr Statut der immerwährenden, bewaffneten Neutralität uneingeschränkt aufrecht zu erhalten und eine diesem Grundsatz entsprechende Politik zu führen.

3. Das Verhandlungsergebnis sollte keine Einbrüche in die innerstaatlichen Strukturen der Schweiz bringen, die so fundamental wären, dass davon eine Erschütterung des Gleichgewichts der für das Land bestimmenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kräfte ausgehen würde. Dies bedeutet zum Beispiel, dass die Schweiz weder die gemeinsame Agrarpolitik der EWG - sie würde der schweizerischen Landwirtschaft eine ganz unzumutbar hohe Einkommenseinbusse auferlegen - noch das Prinzip der Freizügigkeit der Arbeitskräfte annehmen kann. Doch scheint es durchaus möglich, in der Verhandlung gerade auf dem Agrargebiet eine Verständigung auf anderem Wege zu finden, die für beide Teile annehmbar und vorteilhaft ist. Allgemein soll keineswegs eine Modernisierung der wirtschaftlichen Strukturen und ebensowenig die Uebernahme - gegebenenfalls durch "autonomen Nachvollzug" - neuer zeitlicher Organisationsformen, die jenseits unserer Grenzen entwickelt werden, ausgeschlossen sein.

4. Die Schweiz müsste weiterhin in der Lage sein, trotz ihrer Teilnahme am erweiterten zollfreien EWG-Markt, ihre Handelspolitik gegenüber der Aussenwelt selbständig zu führen und zu gestalten. Sie muss, mit andern Worten, die sogenannte "Treaty Making Power" behalten, und die Frage stellt sich, ob sie deshalb mit der EWG eine Zollunion im üblichen Sinne überhaupt eingehen kann. Bekanntlich beschränkt sich das Institut der Zollunion nicht auf die Herstellung eines zollfreien Marktes zwischen den teilnehmenden Ländern - dies trifft für eine Freihandelszone wie die EFTA zu - ; sondern sie hält darüber hinaus einen gemeinsamen Zollltarif, der für alle Mitgliedstaaten verpflichtend ist, gegenüber der Aussenwelt aufrecht. Der Unterhändler für die Zollunion, d.h. ein Beamter der Europäischen Kommission, würde somit in künftigen internationalen Handels- und Zollverhandlungen auch die spezifisch schweizerischen Interessen verfechten, wenn unser Land Vollmitglied der EWG-Zollunion würde. Aber auch hier sind durchaus - wie auf dem Agrargebiet - vermittelnde, beiden Partnern genehme Formeln denkbar, die unserem Lande bei voller Mitwirkung am westeuropäischen Markt die Weiterführung der handelspolitischen Treaty Making Power sichern würden - welche genau, kann nur die Verhandlung zeigen.

5. Die zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft zu treffenden Vereinbarungen müssten eine Klausel enthalten, die es uns nötigenfalls gestattet, uns von den eingegangenen Bindungen wieder zu lösen (mit andern Worten eine Kündigungsklausel).

Die eben genannten fünf Kriterien bedürfen noch eines Kommentars. Für die schweizerische Aussenpolitik im engern Sinne, das heisst für die humanitäre Politik und die Politik der "guten Dienste", ist, soll sie voll glaubwürdig sein, die handelspolitische "Treaty Making Power" keineswegs unerlässlich, solange nur die übrigen Voraussetzungen (wohl auch die dritte, da sie doch weitgehend mit dem "Image" der Schweiz zu tun hat, und natürlich, aus neutralitätspolitischen

Gründen, die fünfte) alle gegeben sind.

Für die Handelspolitik liegen die Dinge anders. Auf diesem Gebiet ist die Schweiz vor allem dadurch bekannt, dass ihre eigenen Negotiatoren die meist sehr besonders gelagerten, ihrer Natur nach komplexen schweizerischen Interessen selbst vertreten. Natürlich lässt sich geltend machen, dass diese Interessenvertretung an Durchschlagskraft nur gewinnen könnte, wenn die EWG-Gemeinschaft mit ihrer ganzen Macht und Grösse dahinterstände. Doch was an Macht gewonnen würde, könnte sehr wohl an Sachkenntnis und Einsatzbereitschaft verloren gehen. Auch müsste die EWG, wenn es um die Durchsetzung eines vor allem schweizerischen Interesses, zum Beispiel den Vereinigten Staaten gegenüber, geht, ihre Haltung stets nach dem Stand der Allgemeininteressen der Gemeinschaft im Verhältnis zu diesem schwierigen Partner abwägen. Vor allem aber würde auf diesem wichtigen Einzelgebiet unserer Aussenpolitik überhaupt, der Aussenhandelspolitik, nicht mehr das selbständige Handeln schweizerischer Unterhändler das Gesicht des Landes in der weiten Welt prägen. Dies ist für uns auch darum weniger leicht anzunehmen, weil unsere Aussenpolitik, wie dargelegt, nur wenige aktive Seiten hat. Die Situation insbesondere für einen grossen Staat, der ausserhalb der Zollunion eine vielfältige und vielgestaltige auswärtige Politik in eigenem Namen und mit den eigenen Leuten weiterhin betreiben kann, ist in dieser Hinsicht sehr viel anders.

Hinzu kommen ausgesprochen politische Erwägungen. Es ist zwar richtig, dass schon heute 48% des schweizerischen Aussenhandels (Einfuhr und Ausfuhr zusammengenommen) mit der nicht erweiterten EWG stattfinden. Werden die EFTA-Länder (für Portugal und Finnland sind einige Zweifel erlaubt) in den EWG-Markt eingeschlossen, so würde der Anteil auf 68% unseres Gesamthandels hinaufgehen. Dabei hätte die Dynamik des Austausch innerhalb des neuen Wirtschaftsraumes gewiss die Tendenz, diese Zahl weiter anwachsen zu lassen. Demgegen-

über hat man sich daran zu erinnern, dass jedenfalls die lateinamerikanischen und manche asiatische Entwicklungsländer, die für uns wichtige Märkte darstellen, ausserhalb der EWG bleiben werden. Vor allem aber werden der EWG die drei grössten Atommächte der Welt, die Vereinigten Staaten von Amerika, die Sowjetunion und China, nicht angehören. Dasselbe gilt für die drei grössten Industriemächte der Welt, die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und Japan. Diese drei Länder, zusammen mit den europäischen Oststaaten, Kanada, Australien und Neuseeland, machen in unserem Gesamthandel nicht weniger als 17% aus. Doch ist namentlich gerade einem Land wie der Sowjetunion gegenüber daran zu denken, dass wir durch die Aufrechterhaltung einer selbständigen Handelspolitik augenscheinlich unsere Unabhängigkeit und Eigenständigkeit manifestieren, eben dann, wenn es uns gelingt, uns ohne Aufgabe der Treaty Making Power die Vorteile der Teilnahme am westeuropäischen Grossmarkt dennoch zu sichern. Dies ist die weltpolitische Bedeutung eines im Ausgangspunkt handelspolitischen Problems.

Alle die hier gemachten Ueberlegungen laufen auf eine einzige Feststellung hinaus: Es wird ausserordentlich schwierig sein, unsere Interessen in der kommenden Verhandlung mit der EWG so wahrzunehmen, dass sowohl den wirtschaftlichen Bedürfnissen unseres Landes in einem möglichst weitgehenden Umfang Rechnung getragen wird und doch die Schweiz aus der Auseinandersetzung als ein unabhängiges, ihren besten Ueberlieferungen getreues, in der Welt nicht weniger hoch geachtetes Land hervorgeht. Sie wird damit den besonderen Wirkungsmöglichkeiten, deren Wahrung im Interesse der Völkergemeinschaft sie sich über alle Schwankungen der weltpolitischen Lage hinweg vor allem angelegen sein lassen muss, am besten gedient haben. Es ist zu hoffen, dass uns in dieser heiklen Aufgabe nicht nur das Geschick unserer Unterhändler, sondern auch die Gunst der Umstände zur Seite stehen wird.

Weissmann