

Sperrfrist: 24. Januar 1977, 21.00

E U R O P A - W O H I N ?

Rede von Bundesrat Pierre Graber, Vorsteher des Eidg. Politischen
Departements, gehalten am 24. Januar 1977, vor dem Kaufmännischen
Verein Schaffhausen

=====

Wenn ich heute über die Zukunft Europas spreche, so nicht im Be-
streben, Voraussagen zu wagen, andern Staaten gar Ratschläge zu
erteilen, oder wähnend, unser Land vermöchte den Gang der Dinge
wesentlich zu beeinflussen, sondern weil das Los Europas weitge-
hend und letztlich auch das unsrige ist. Wohl sind wir während
gewissen Abschnitten unserer Geschichte dazu gedrängt worden,
eine Politik gegenüber Europa zu führen, doch entspricht eine
solche weder der überkommenen kulturellen Verflechtung mit unse-
ren Nachbarstaaten, noch den heutigen wirtschaftlichen Gegeben-
heiten. Ja, ich möchte die Behauptung wagen, dass der dazumalige
Einbezug des helvetischen Gebietes ins karolingische Imperium
heute in existentieller, nicht in staatsrechtlicher Hinsicht
stärker nachwirkt als die langsame Emanzipation vom Reich, die
unsere Geschichte von 1291 bis 1648 auszeichnet. Es ist dies eine
unterschwellige Tatsache, die von der staatlichen Organisation
zwar überdeckt, als kultureller Grund aber dennoch unleugbar vor-
handen bleibt. Wohl ist es Wettstein gelungen, die rechtliche Un-
abhängigkeit unseres Staates zu erreichen, so dass wir seither

gegenüber den Nachfolgern jener Staaten, die den Westfälischen Frieden ausgehandelt haben, souverän sind, ebenso souverän, wie wir es gegenüber den Staaten Afrikas, Asiens und Amerikas sind. Allein, diese Gegenüberstellung zeigt, dass der rein formelle Souveränitätsbegriff den tatsächlichen Gegebenheiten nur bedingt gerecht wird. Nicht nur übergeht er den vielfältigen Tatbestand der Interdependenz, sondern er sagt auch nichts aus über die geschichtliche, kulturelle, menschliche und wirtschaftliche Verflochtenheit, die innerhalb einer kontinentalen Region besteht. Es ist eine offensichtliche Tatsache, die mit Neutralität nichts zu tun hat, dass nämlich die Intensität unserer Beziehungen zu den europäischen und vornehmlich westeuropäischen Staaten einer unmittelbaren Lebenswirklichkeit entspricht, und dies deshalb, weil wir gewissermassen "mittendrin" stehen. Wir führen somit nicht eigentlich eine Politik gegenüber den europäischen Staaten, sondern gestalten mit ihnen eine künftige europäische Innenpolitik. Gerade weil wir Teil Europas sind, ist die Frage "Europa - wohin?" auch für einen schweizerischen Aussenminister nicht nur berechtigt, sondern unabdingbar. Hierbei soll diese Frage nicht fatalistisch gestellt werden, etwa im Sinne: "Wohin treibt Europa?", sondern sie soll begründet sein in der Mitverantwortung des unmittelbar betroffenen Einzelstaates. Dies indessen erfordert vorgängige, an uns selbst gerichtete Fragestellungen: Welches Europa ist aus schweizerischer Sicht erstrebenswert? Welche Mittel will und kann die Schweiz für dieses Ziel einsetzen? Und schliesslich: Genügen diese Mittel, oder liegt es im wohlverstandenen Interesse der Schweiz, unter Verzicht auf gewisse Souveränitätsrechte ein Mehreres zu tun oder sich auf eine völlige Autarkie zurückzuziehen, um tatsächlich eine Politik gegenüber Europa zu führen?

1 Untersuchen wir zunächst die erste Frage: Welches Europa ist aus schweizerischer Sicht erstrebenswert?

Es besteht kein Zweifel: Wir wünschen ein Europa, das eine seiner grössten Ideen, die es je geschaffen hat, bei sich selbst zu verwirklichen vermag: die Idee der Demokratie, welche von den Auswanderern Europas als dessen Vermächtnis in die Neue Welt getragen worden ist. Wir wünschen ein an Menschenrechten orientiertes, rechtsstaatliches und soziales Europa, in welchem die Macht beim Bürger liegt, beim Bürger, dem somit die Möglichkeit gewährleistet wird, öffentlich aufzutreten, Gleichgesinnten zu begegnen, Parteien zu gründen und auf dem Wege von freien Wahlen die von ihm vorgeschlagenen Kandidaten nach dem Mehrheitsgrundsatz in ein entscheidungsfähiges Parlament zu entsenden. Nicht der Meinungszwang und die Pressezensur, nicht der politische Gefangene soll die Macht Europas kennzeichnen, sondern die freie Rede und Widerrede, die ihren Sinn darin findet, dass das Argument noch mächtiger ist als die polizeiliche Gewalt: Wir wünschen ein Europa, das sich das Glück der gesamten Individuen und nicht das Glück einer individualisierten Gesamtheit zum Ziele setzt.

Dies bedingt, dass wir zuallererst diesem Ziele innerhalb unserer eigenen Grenzen näherkommen, oder, soweit erreicht, es nicht wieder verlieren. Dies nicht, um als Schulmeister in Sachen Demokratie aufzutreten und andern Lektionen zu erteilen. Und auch nicht, um uns egoistisch nur um unser eigenes demokratisches Wohlergehen zu kümmern, sondern im Wissen, dass eine sich tatsächlich bewährende Demokratie ansteckend wirkt und aller Zensur zum Trotz zumindest zu jenen gelangt, die zu denken vermögen, aber nicht sprechen dürfen. Insofern ist die Tatsache, zur Urne zu gehen, ein Akt der Aussen-

und der Europapolitik; Stimmabstinenz hingegen ein Zeichen an die Umwelt, dass Demokratie, wie wir sie verstehen, nicht der Mühe und folglich auch nicht nachahmenswert ist. Dies ist nur eines unter verschiedenen Beispielen, die zeigen, dass unser innerstaatliches Handeln aussenpolitisch wirksam ist und als Teilnahme an einer künftigen europäischen Innenpolitik verstanden werden kann.

Mit der in der Schweiz bewerkstelligten Demokratie ist ihre Mitgliedschaft im Europarat eng verbunden, stellt diese Organisation doch den Ort der Begegnung der westeuropäischen Demokratien dar. Als solcher enthält er eine parlamentsähnliche Beratende Versammlung, in welcher sich frei gewählte Abgeordnete der Mitgliedstaaten zur Aussprache auf mannigfaltigen Gebieten von europäischem Belange treffen: Menschenrechte, soziale Probleme, Erziehung, Kultur, Gesundheitswesen und Rechtsetzung sind die wichtigsten Bereiche, auf denen gesamteuropäische Lösungen vorberaten werden. Daneben leiten die im Europarat vertretenen Regierungen ihre Zusammenarbeit über eine Reihe von Experten- und Beamtenausschüssen, deren Schlussfolgerungen sie an den Tagungen ihrer Aussenminister ziehen.

Der Europarat ist kein Block und schon gar nicht ein machtorientiertes Bündnis, sondern eine klassische zwischenstaatliche Organisation. Dass er nur freie, demokratische Staaten als Mitglieder zulässt, ist vielleicht der Grund dafür, dass ihm kurzfristig jene Durchschlagskraft versagt bleibt, die einem straff geordneten Bündnis zu Gebote stünde. Es ist der Preis, die Chance, der vermeintliche Widerspruch und die Gefahr der Freiheit, dass sie jeden zu Worte kommen lässt und damit gegen aussen vielfach den Eindruck der Uneinigkeit in den Details erweckt. Allein, täuschen wir uns nicht:

das damit dargestellte Bild ist das Abbild der menschlichen Wirklichkeit. So ergebnisarm der Dialog zwischen denkenden Menschen und Nationen unmittelbar auch sein mag, er ist es, und nicht das Diktat, welcher der Dialektik des historischen Geschehens Wort und Zukunft prägt und prägen muss. Ich bin deshalb der Ueberzeugung, dass wir mit einer aufbauenden Mitarbeit im Europarat die demokratische Zukunft unseres Kontinents fördern, und wenn Sie mich fragen "Europa quo vadis?", so möchte ich hoffen, dass der Weg in jene Richtung weist, den wir und unsere Partner in Strassburg beschreiten.

Allein, wie wertvoll und unersetzlich die Mitarbeit im Europarat auch ist, die geographische und sachliche Beschränkung seines Zuständigkeitsbereiches stellt uns jedenfalls vor weitere Fragen, nämlich:

- 2 Wie entwickelt sich die europäische Innenpolitik auf den andern Gebieten?
 Welche zusätzlichen Mittel kann die Schweiz zu deren Mitgestaltung einsetzen?
-

Hierzu eine Vorbemerkung: Unser Land hat ein Interesse, dass Europa, sofern es sich demokratisch ausgestaltet, als solches stark ist und - in welcher Weise auch immer - einheitlich aufzutreten vermag. Denn in einer Zeit, da die einzelnen Erdteile mehr und mehr mit einer Stimme sprechen, ist es notwendiger denn je, dass das europäische Gedankengut mit dem ihm entsprechenden politischen Gewicht zum Ausdruck kommt.

Was haben wir getan, was der Stärkung Europas förderlich gewesen wäre? Realistischerweise musste nach dem Ende des Zweiten Welt-

krieges erkannt werden, dass das unmittelbare Ziel im wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas lag. So traten wir 1948 der OECE bei, deren Zweck, die oekonomische Erholung Europas, den Interessen unseres Kontinents und unseres Landes entsprach. Die Zusammenarbeit in der OECE ermöglichte eine wirkungsvolle erste Liberalisierung des Warenaustausches, den besonders wichtigen Abbau der unmittelbaren Schranken auf dem Dienstleistungssektor sowie die Errichtung einer Europäischen Zahlungsunion, welche die externe Konvertibilität der betroffenen Währungen weitgehend wiederherstellte.

Dieses pragmatisch-wirtschaftliche Vorgehen stand in einem gewissen Gegensatz zu den Auffassungen der paneuropäischen Politiker. Diese forderten eine neue Form der staatsrechtlichen Konstellation, welche die Grenzen der verschiedenen Staatsstrukturen gegen oben foederalistisch, gegen unten regionalistisch mehr oder minder aufgelöst und auch als Modell für die Dekolonialisierung gedient hätte. Dies mit dem Argument, dass letztlich nur durch eine Auflockerung der Nationalstaatlichkeit die Identifizierung von Ideologie und Nation und damit der ideologisch verbrämte Krieg zwischen Nationalstaaten fürderhin vermieden werden könne. Allein, Tatsache bleibt, dass 1945 siegende und besiegte Staaten übriggeblieben sind. Für die einen hatte die Idee der Nation zwar Schiffbruch erlitten, doch um so mehr den Wunsch aufkommen lassen, sie auf ein neuerbautes Schiff hinüberzuretten. Die andern hatten derartige Opfer zur Aufrechterhaltung ihrer Nationalstaatlichkeit erbracht, dass es schon die Pietät gegenüber den Gefallenen verbot, diese in und zur Frage zu stellen. Man mag dies bedauern oder begrüßen. Jedenfalls waren die betroffenen Völker nicht bereit und damit die Zeit nicht reif, einen Neubeginn zu wagen, der die staatsrechtlichen Errungenschaften

des 18. und 19. Jahrhunderts von Grund auf überwunden hätte. Damit beschreibe ich Tatsachen; ich bewerte sie nicht. Dies um so weniger, als die Schweiz in keiner Weise bereit war und es auch heute nicht ist, im Interesse Europas Souveränitätsrechte an eine supranationale Behörde abzugeben.

Um so erstaunlicher ist der 1951 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unternommene Schritt zu werten, insofern dieses Vertragswerk Deutschland, Frankreich, Italien und die Beneluxstaaten zumindest im Montan Sektor zu einer supranationalen Einheit schweisste, Sektor, dessen regionales Schwergewicht in jenem Gebiete liegt, das seit Jahrhunderten Streitobjekt der europäischen Mächte gewesen war. Damit war dieses geographische und wirtschaftliche Zentralgebiet zusammengefasst, ohne dass die beteiligten Staaten den Eindruck hatten, politisch allzu unvermittelt zu einer Einheit geschmiedet zu werden. Allein, der politische Wille war in der Folge nicht stark genug, den entscheidenden Schritt zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dann zur Europäischen Politischen Gemeinschaft zu tun. Vielmehr beschränkten sich die sechs EGKS-Staaten vorerst auf den wirtschaftlichen Bereich und gründeten 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Das Ganze, die Europäischen Gemeinschaften, stellt sich heute als binnenmarktähnliche Staatenverbindung dar, in welcher Personen, Waren und Kapitalien frei zirkulieren können, das Niederlassungs- und Dienstleistungsrecht zu gewährleisten ist und in welcher gleiche Wettbewerbs- und Sozialregeln gelten, dies mit dem Ziel, aus der wirtschaftlichen und rechtlichen Integration die politische Union herauswachsen zu lassen.

Wie beschwerlich und krisenreich dieser Weg auch sein mag, das Erreichte ist im Vergleich zur Lage vor dreissig Jahren ganz erstaunlich, und die in den Verträgen von Paris und Rom liegende Herausforderung bleibt - allen Rückschlägen zum Trotz - von einem Idealismus beseelt, der es möglich macht, dass die Brüsseler Behörden nach wie vor eine Anziehungskraft auf die besten Juristen, Volkswirtschaftler und Politiker unseres Kontinents auszuüben vermögen.

Es liegt jedenfalls nicht an uns, am angeblich mangelnden Fortschritt der Gemeinschaft Kritik zu üben: Was die Schweiz indessen für sich buchen kann, ist, dass sie alles in ihrer Macht befindliche getan hat, um im Rahmen ihrer politischen Möglichkeiten die Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft auszubauen. Hierfür sind die 75 mit ihr abgeschlossenen Verträge und Briefwechsel ein sprechender Beweis.

Wenn wir der Gemeinschaft nicht beigetreten sind, so nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern weil die welt- und europapolitische Lage keineswegs Anlass bietet, die bewaffnete Neutralität als Garant unserer Unabhängigkeit aufzugeben. Dazu kommt, dass ein Beitritt die Rechte unseres Parlaments, die direkte Demokratie sowie den Foederalismus wesentlich beeinträchtigen würde, ein zusätzliches Zugeständnis, das zu erbringen die Schweiz aus politischen Gründen nicht gewillt ist.

Es erstaunt nicht, dass eine derartige Haltung von namhaften Staatsmännern kritisiert worden ist; man zeihete uns - etwas überspitzt ausgedrückt - einer Politik des "pereat Europa, fiat Helvetia". Dieser Vorwurf hätte seine Berechtigung, wenn sich die Schweiz isoliert und auf ihre eigenen Geschicke beschränkt hätte. Dem war

aber nicht so. Sie hat unter jenen Staaten, die aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen nicht Mitglied der Gemeinschaft zu werden vermochten, als treibendes Element mitunter zu einem möglichst umfassenden Abbau der Handelsschranken in Europa beigetragen, zunächst als Gründungsmitglied der EFTA, dann in den Verhandlungen mit der Gemeinschaft, die 1972 zum Abschluss des Freihandelsabkommens geführt haben. Diese Politik beruhte und beruht auch heute noch auf der Tatsache, dass die Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs allen beteiligten Staaten zugute kommt und damit, auf seine Weise, wesentlich zur Stärkung Europas beiträgt.

Der mit den Freihandelsabkommen zwischen den EFTA-Staaten und der Gemeinschaft am 1. Juli dieses Jahres verwirklichte Freihandelsraum unter 16 europäischen Staaten ist das Ergebnis eines langen Reifungs- und Verhandlungsprozesses. Er sichert den beteiligten Volkswirtschaften den undiskriminierten Zugang zum Industrieprodukte-Markt ihrer jeweils wichtigsten Aussenhandelspartner und hat sich auch und vor allem in der Rezessionsphase bewährt. Bei der Würdigung dieser Freihandelslösung muss man sich bewusst sein, dass die westeuropäischen Staaten nur deshalb zu Wohlstand gelangen konnten, weil sich der Welthandel und vornehmlich der europäische Handel dergestalt entwickelt hat, dass diese Staaten des Vorteils der Serienproduktion teilhaftig werden konnten. Erst diese ermöglichte die Schaffung einer Grosszahl produktiver und damit gutbezahlter Arbeitsplätze, dies allerdings um den Preis der Spezialisierung und der handelspolitischen Interdependenz. Oder anders ausgedrückt: Der europäische Arbeiter kann nur hochwertige Güter herstellen, wenn die ihrer Fertigung vorausgesetzten hohen Fixkosten für Ausbildung, Forschung und Ausrüstung auf grosse Stückzahlen umgelegt werden, Stückzahlen,

die ihrerseits nur hergestellt werden können, wenn der Zutritt zu weiten Absatzmärkten gesichert ist. Die Stärkung Europas durch die Förderung einer konkurrenzfähigen Spitzentechnologie ist somit weitgehend vom innereuropäischen Abbau der Handelsschranken abhängig. Um sich die Bedeutung dieses Faktums bewusst zu werden, vergegenwärtige man sich, welche geringe wirtschaftspolitische Kraft die Vereinigten Staaten heute hätten, wenn es ihnen nicht gelungen wäre, die Handelsschranken innerhalb der Union abzubauen und damit einen grossen Binnenmarkt zu schaffen...

Gestatten Sie mir an dieser Stelle eine Zwischenbemerkung innenpolitischer Natur:

Es ist klar, dass uns die gesamtwirtschaftlichen Vorteile des Freihandelsabkommens etwas gekostet haben, nämlich rund 375 Mio. Franken Zollausfall im Jahre 1975. Doch ist es irrig zu glauben, dass ohne Abkommen der Staatskasse die notwendigen Mittel zugeflossen wären. Denn unsere Güter wären damit gegenüber den EWG- und EFTA-Produkten in einen Wettbewerbsnachteil geraten, aus welchem sich erhebliche Preis- und Mengenverluste für unsere Ausfuhren ergeben hätten. Der bei unserer Exportabhängigkeit damit zwangsläufig im Inland bewirkte Rückgang von Beschäftigung, Einkommen und Unternehmensgewinnen hätte zwei Folgen: unmittelbar einen Rückgang der direkten und indirekten Steuereinnahmen und mittelbar einen der gesunkenen Wirtschaftsaktivität entsprechenden Rückgang der Einfuhren mit proportionalem Minderertrag der beibehaltenen Zölle.

Dazu kommt, dass der Zoll eine handelshemmende Warenverkehrsabgabe ist, die vom Konsumenten bezahlt wird. In dem Masse, als sein Wegfall den Wettbewerb verstärkt und folglich zu einer besseren Aus-

nutzung der Produktionsfaktoren führt, ist er zum Vorteil des Konsumenten. Dieser Vorteil besteht auch nach einer Erhöhung der - im Gegensatz zum Zoll nicht handelshemmenden - Verbrauchssteuer. Die Steuermindering ist denn auch bloss eine Nebenerscheinung des Zollabbaus, der sich bezeichnenderweise nicht auf die Fiskalzölle erstreckt. Dies deshalb, weil die Fiskalzölle, obwohl sie zwei Drittel des Zollertrages einbringen, keine Produktivitätsbeschränkung erzeugen. Es ist somit klar, und der Bundesrat hat stets unmissverständlich darauf hingewiesen, dass die aus dem Zollabbau herrührenden Mindereinnahmen in geeigneter Weise kompensiert werden müssen. Es geht beim Freihandel somit technisch darum, den diskriminierenden Zoll, der - ich wiederhole es - vom Konsumenten bezahlt wird, durch eine nicht-diskriminierende Steuer zu ersetzen. Es wäre schlechterdings inkonsequent, dem Freihandelsabkommen, das im uneingeschränkten volkswirtschaftlichen Interesse aller Schweizer Bürger liegt, im Jahre 1972 zuzustimmen und dem Bund fünf Jahre später zu versagen, den Zollverlust fiskalisch wieder auszugleichen. Auch ist mit Nachdruck beizufügen, dass der Zollaussfall nur einen relativ geringen Teil des Bundesdefizits ausmacht, und dies deshalb, weil die Bürger, die Kantone und Räte der Eidgenossenschaft mehr und mehr Aufgaben überbunden haben, ohne ihr die hierfür notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Ich komme, nach diesem kurzen, aber bedeutungsvollen Abstecher in die Innenpolitik auf mein Thema zurück, indem ich auf die Zukunft der westeuropäischen Zusammenarbeit eingehe. Es versteht sich von selbst, dass das nun gebildete Freihandelssystem nicht in der Lage ist, sämtliche wirtschaftlichen Probleme zu lösen, die sich zwischen den Vertragspartnern stellen: Einerseits ist es von

unbestreitbarem Interesse, die Zusammenarbeit auf jenen Gebieten zu fördern, bei denen sich eine Verteilung der Lasten als unumgänglich oder zumindest als rationell erweist. Andererseits geht es darum, die Liberalisierung jenes Wirtschaftsverkehrs, der vom Freihandelsabkommen nicht gedeckt wird, auf ausgewählte Bereiche auszuweiten. In konsequenter Verfolgung der mit der "Entwicklungsklausel" vorgezeichneten Politik haben wir einerseits unsere Bemühungen zu einer intensiveren westeuropäischen Zusammenarbeit verstärkt, mitunter in der Rheinschifffahrt, im Umweltschutz, im Zollwesen sowie auf dem Gebiet der thermonuklearen Fusion und im Bereich der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST). Andererseits haben wir mit der Gemeinschaft Verhandlungen zur Liberalisierung des Versicherungssektors sowie des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit Omnibussen aufgenommen. Ferner suchen wir durch das Mittel der Konsultation nach Möglichkeit zu verhindern, dass der durch den Zollabbau erreichte Freihandel nachträglich wieder in Frage gestellt wird, sei es durch das Erlassen unterschiedlicher und damit handelshemmender Rechtsvorschriften, sei es durch eine Disparität in der Entwicklung der betroffenen Volkswirtschaften, deren verhältnismässige Beständigkeit eine der impliziten äusseren Bedingungen darstellt, unter denen der Freihandel im westeuropäischen Raum vereinbart worden ist. Hierbei wäre es zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen wünschbar, wenn dieser Raum geographisch noch abgerundet würde, nämlich durch die Schaffung multilateraler, interimistischer und GATT-konformer Freihandelsbeziehungen mit jenen europäischen Mittelmeer-Staaten, die, im Hinblick auf einen späteren Beitritt, mit der EWG Präferenz- oder Assoziationsabkommen abgeschlossen haben. Es ist dies ein Bestreben, das nur in enger Koordination mit unsern EFTA-Partnern und der Gemeinschaft verfolgt werden kann.

Diese Skizzierung der bestehenden Lage zeigt, dass der vollständige Zollabbau vom 1. Juli 1977 Probleme zur Reife bringt, die einer vertieften Untersuchung bedürfen. Deshalb scheint uns der in Aussicht genommene Zeitpunkt für das vom österreichischen Bundeskanzler vorgeschlagene Treffen von Regierungsmitgliedern der EFTA-Staaten geeignet, um über diese Fragen einen eingehenden Meinungsaustausch zu pflegen. Das Ziel dieser Zusammenkunft, der die Schweiz unter der Bedingung einer sorgfältigen Vorbereitung zugestimmt hat, soll sein, die Freihandelsassoziation als wirtschaftspolitisches Konsultationsgremium zu stärken; dies primär im Hinblick auf die Möglichkeit, den europäischen Freihandelsraum im Einvernehmen mit der EWG zu vertiefen und geographisch abzurunden und sekundär zum Zwecke einer freiwilligen und selektiven Abstimmung gewisser individueller Politiken der Mitgliedstaaten gegen aussen. Damit soll auch die Profilierung der EFTA-Staaten gegenüber Osteuropa, den USA und den Entwicklungsländern begünstigt werden, ohne indessen die EFTA selbst zu verpolitisieren oder gar zu einer Blockbildung zu veranlassen.

Neben der Herstellung des Freihandels unter 16 europäischen Staaten ist, in meiner Darstellung der gegenwärtigen integrationspolitischen Entwicklung, ein weiteres wesentliches Ereignis zu erwähnen, nämlich die in Aussicht genommene Direktwahl des Europäischen Parlaments. Diese "Versammlung" (wie sie im Römer Vertrag genannt wird) umfasste bisher Abgeordnete der nationalen Kammern der EG-Mitgliedstaaten, d.h. Vertreter, die auf Grund einer nationalen Kampagne gewählt worden sind. Mit der Einführung der Direktwahl werden Parlamentarier ernannt werden, die ihre Wahlschlacht mit europäischen Themen gewonnen haben. Dies bringt nicht nur dem Wähler die

EG-Problematik zu Bewusstsein, sondern verstärkt auch das politische Gewicht, die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments. Damit erhält dieses Parlament zwar noch nicht vermehrte Befugnisse, denn weder wählt und kontrolliert es eine Regierung, noch übt es eine Gesetzgebungshoheit aus. Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass es seine - heute noch beratenden - Befugnisse ausbauen wird, hat doch die Gemeinschaft durch ihre Rechtsharmonisierung mehr und mehr Gebiete der Kontrolle der nationalen Parlamente entzogen, so dass es gilt, auf Gemeinschaftsebene ein gewisses demokratisches Defizit aufzuholen. Sind diese Befugnisse dereinst erreicht, so wird es möglich sein, den EG-Ministerrat zu einer tatsächlichen EG-Regierung umzuformen, deren Beschlüsse nach dem Mehrheitsprinzip gefasst werden. Der erste Schritt hierzu, die Direktwahl des Europäischen Parlaments, ist somit von wesentlicher integrationspolitischer Tragweite und auch für die Schweiz von Bedeutung, da wir an der Stärkung einer demokratisch geeinten Gemeinschaft - auch als Nicht-Mitglied - ein grundsätzliches Interesse haben.

Die Direktwahl des Europäischen Parlaments wie auch die mögliche Erweiterung der Gemeinschaft (auf die ich gleich eingehen werde) lassen eine - an sich schon alte - Frage wieder aktuell werden, nämlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Europarat und den Europäischen Gemeinschaften. Es will mir scheinen, dass der Versuch, eine "Arbeitsteilung" zwischen den beiden Institutionen zu bewerkstelligen, nicht nur das Wesen der Gemeinschaft verkennt, sondern auch einer gegenseitigen und teilweisen Demission gleichkäme. Denn die EG ist keine internationale Organisation, womit auch die gemeinschaftsrelevanten Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten nicht durch Völkerrecht, sondern - eben - durch innerge-

gemeinschaftliches Recht geregelt werden. Und entsprechend besteht der Zweck der Gemeinschaft darin, zu einer politischen Union zu werden, Union, die als solche nicht darauf verzichten kann, in Europarats-typischen, das heisst sozialen, kulturellen und humanitären Bereichen Recht zu setzen. Wenn aber die Gemeinschaft auf einem Gebiet legiferiert hat, sind ihre Mitgliedstaaten nicht mehr berechtigt, gegenüber Drittstaaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Gebiete betreffen. Mehr und mehr wird somit die EG-interne Regelung anstehender Probleme die - als solche stimulierende und wünschbare - Voraussetzung dafür sein, dass die Gemeinschaft oder gegebenenfalls die mit einer Stimme sprechenden Mitgliedstaaten in der Lage sind, mit den andern Mitgliedstaaten des Europarates Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss von Konventionen unter den 19 aufzunehmen. Dies impliziert keineswegs, dass die Nicht-Mitgliedstaaten der EG die gemeinschaftlichen Normen im sog. "autonomen Nachvollzug" zu übernehmen hätten, sondern ermöglicht durchaus eine Verhandlung unter gleichberechtigten Partnern. Es besteht somit nicht ein Nebeneinander von Gemeinschaft und Europarat. Vielmehr dürfte sich mehr und mehr die Tendenz abzeichnen, dass die vom Europarat vereinbarten völkerrechtlichen Normen ins innergemeinschaftliche Recht übergeführt werden. So wird z.B. die Menschenrechtskonvention des Europarates seit ihrer Ratifikation durch die EG-Staaten vom EG-Gerichtshof ebenso angewandt, wie dies für die nationalen Gerichte zutrifft. Nur in solcher Hinsicht ist m.E. eine "Komplementarität" zwischen Europarat und Gemeinschaft möglich, Komplementarität, die indessen eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen nicht nur nicht ausschliesst, sondern voraussetzt, um Widersprüche zu vermeiden und um globale sowie zeitlich abgestimmte Lösungen zu ermöglichen.

Ein weiterer, wesentlicher Faktor in der Entwicklung der Integration liegt ferner in der Absicht Griechenlands, Portugals, Spaniens und eventuell anderer europäischer Mittelmeerstaaten, der Gemeinschaft beizutreten. Die zu lösenden handelspolitischen Probleme, die sich hierbei der Schweiz stellen, habe ich schon angedeutet. Die vorrangliche Frage aber ist, ob die Gemeinschaft eine derartige Erweiterung überhaupt zu bewältigen vermag. Wenn es den Anschein macht, dass sie dem genannten Ansinnen bejahend gegenübersteht, so ist doch auch offensichtlich, dass sie ein solcher Schritt vor nicht unerhebliche Schwierigkeiten stellen wird. Denn die dem Römer Vertrag zugrunde liegende Integrationsmethode kann nur zur vollen Entfaltung gelangen, falls die zu integrierenden Volkswirtschaften in verhältnismässig kurzer Zeit ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen vermögen. Dies bedingt, dass die weniger entwickelten Länder und Regionen von der Gemeinschaft, d.h. von den stärkeren Mitgliedstaaten eine entsprechende wirtschaftliche Unterstützung erhalten. Je mehr schwache Mitgliedstaaten die Gemeinschaft indessen umfasst, desto schwieriger wird es für sie sein, gerechte Wettbewerbsbedingungen herzustellen und desto langsamer wird sie folglich in ihrer inneren Entwicklung fortschreiten. Sie steht somit ein zweites Mal vor der Erwägung zwischen "Vertiefung" und "Erweiterung", und es ist zu hoffen, dass sie Mittel und Wege finden wird, diese Erwägung nicht zu einer Alternative werden zu lassen.

Ob sie hierbei die Methode der zwei Integrationstempi zur Anwendung bringt, die im Nachgang zu den Tindemans-Vorschlägen zur Diskussion gestanden sind, ist ein Entscheid der uns als Drittstaat natürlich nichts angeht. Diese Methode würde auf der Erkenntnis beruhen, dass

angesichts der wirtschaftlichen Disparitäten ein gemeinsames Fortschreiten vielfach nicht möglich ist, dass es somit gilt, zumindest die Zielsetzung gemeinsam und für alle bindend festzulegen und jene Mitgliedstaaten, die zu einer verstärkten Integration befähigt sind, zu verpflichten, diese unter sich im Sinne einer Pionierleistung zu erbringen.

Der Währungsverbund, mit dem diese Methode der teilweisen Integration in ihrem Kernbereich schon erprobt worden ist, hat aber gezeigt, dass sie nur unter der Bedingung einer konvergierenden Wirtschaftspolitik unter den beteiligten Mitgliedstaaten funktionieren kann und dass das Aufholen zurückgebliebener Mitgliedstaaten von der Befähigung und der solidarischen Bereitschaft der starken Länder abhängt, ihnen durch eine konsequente Regional- und Beistandspolitik zu ermöglichen, ihre Wirtschaftspolitik derjenigen der starken Staaten anzugleichen. Zudem zeigt die neuliche Entwicklung, wie sehr das Erreichen eines derartigen Integrationsziels auch von einer weltweiten Koordination der diesbezüglichen Massnahmen abhängt.

Es sei beigefügt, dass eine fortschreitende Integration der wirtschaftlich starken EG-Staaten die Drittland-Diskrimination auf den die Schweiz besonders interessierenden Märkten vergrössern würde. Zudem wäre die Gemeinschaft vermutlich nur in jenem Grade vertragsabschlussfähig, als alle Mitgliedstaaten denselben Integrationsstand erreicht haben. Ein Vorwärtseilen der wirtschaftlich starken Mitgliedstaaten würde somit das Vereinbaren von Lösungen auf den uns (durch diesen Fortschritt) besonders interessierenden Gebieten auf unbestimmte Zeit hinauszögern, da die gemeinschaftliche Finalität

verständlicher Weise gegenüber der sachlichen den Vorrang genießen dürfte.

Auch aus dieser Sicht haben wir somit ein Interesse an einer starken, konsolidierten Gemeinschaft. Die Option der Erweiterung wird die EG indessen letztlich nicht aus wirtschaftlichen, sondern aus politischen Erwägungen zu beurteilen haben, dies aber heisst: auch aus sicherheitspolitischen Erwägungen. Ist es nicht das Bewusstsein der Schwäche, aus dem die Europaidee geboren worden ist, Schwäche zunächst gegenüber der Verführung durch die eigene Machtfülle? Schwäche auch, vor der Machtfülle der der andern? Auch dieser sicherheitspolitische Aspekt ist für uns von vordringlicher Bedeutung. Dank der in der Gemeinschaft vollzogenen Versöhnung zwischen den westeuropäischen Weltkriegsparteien ist erstmals in unserer Geschichte die latente Konfliktsgefahr an unseren Grenzen ausgeschaltet. Dies deshalb, weil die durch den Römer Vertrag bewirkte Integration der nationalen Volkswirtschaften und vornehmlich auch die Freizügigkeit eine ökonomische und psychologische Lage geschaffen haben, die das Abgleiten eines Mitgliedstaates in den Extremismus, wenn nicht verunmöglicht, so doch erschwert. Auch insofern haben wir ein eminentes Interesse an einer starken Gemeinschaft, die in der Lage ist, den jüngeren Demokratien unseres Kontinents den notwendigen Rückhalt zu geben und damit zur sicherheitspolitischen Stabilisierung ganz Europas beizutragen.

Ich habe zu Beginn festgestellt, dass wir nicht eigentlich eine Politik gegenüber Europa führen, sondern im Rahmen unserer staats- und neutralitätsrechtlichen Möglichkeiten teilhaben an einer künftigen europäischen Innenpolitik, deren Ziel - aus unserer Sicht - ein rechtsstaatliches, demokratisches und soziales Europa sein soll.

Stimmt diese These oder zumindest Arbeitshypothese auch in Bezug auf die osteuropäischen Staaten? Es besteht kein Zweifel, dass die Unterschiedlichkeit in den politischen Systemen, die geographische Distanz und zum Teil auch die Differenz in der geschichtlich-kulturellen Begründung die Intensität der zwischenmenschlichen Beziehungen vermindert. Dieser Umstand ist aber weder wesensnotwendig noch unabänderlich. Die Bipolarisation, in deren Mitte wir uns als neutraler Staat befinden, scheint hier und dort Zeichen der Erosion zu zeigen. Während sich die zwei Weltmächte angesichts der umfassenden Rüstungsprogramme, die sie unterhalten, auf eine langfristige Konkurrenz eingelassen haben, verspüren die Nationen des alten Kontinents ihrerseits fast alle die Sehnsucht nach dem verlorenen Zusammenhalt, oft vermischt mit der unbestimmten Hoffnung, ungeachtet ihres jeweiligen Standortes zur Annäherung der gegenseitigen Positionen und damit zur Entspannung der europäischen Innenpolitik beizutragen. Parallel dazu können wir trotz des Bestehens unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme im Westen und Osten Europas eine gewisse Konvergenz der Entwicklungen feststellen, besonders im wirtschaftlichen Bereich, was vor allem den zwar ungleichen, aber doch allgemeinen Fortschritten der Industrialisierung auf dem ganzen Kontinent zuzuschreiben ist. Die zahlreichen Handelsverträge, welche die ost- und westeuropäischen Staaten miteinander verbinden, sowie die langsame vertragliche Annäherung zwischen der Gemeinschaft und dem COMECON sind hierfür sprechende Beispiele.

Demungeachtet ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Aspirationen der europäischen Staaten wesentlich von der Gewährleistung der Sicherheit auf unserem Kontinent abhängen, Kontinent, auf welchem sich wie nirgendwo die Weltmächte unmittelbar gegenüberstehen;

nirgendwo sonst sind die militärischen Potentiale besser ausgerüstet; vor allem aber steht nirgendwo sonst bei dieser militärisch-politischen Konkurrenz mehr auf dem Spiele als in Europa. Und alles, was die Sicherheit Europas berührt, berührt auch die Sicherheit und das Gleichgewicht der Welt, eine Tatsache, die uns als neutralen Staat besonders anzugehen hat.

Aus dem Gesagten folgt, dass die europäischen Staaten ein in der europäischen Geschichte und in der weltpolitischen Konstellation begründetes Sicherheitsbedürfnis haben, das sie in eine spezifische Interdependenz versetzt. Im Gegensatz zur Gemeinschaft, die das Sicherheitsproblem unter ihren Mitgliedstaaten durch die Integration ihrer Volkswirtschaften gelöst hat, ist dieses Problem gesamteuropäisch zunächst mit rein politischen Mitteln angegangen worden, weil die Verflechtung der Volkswirtschaften nur bedingt gewünscht wurde und mangels Gleichheit in den Wettbewerbsvoraussetzungen auch kaum möglich war.

Allein, der politische Weg ist nicht nur an sich schwieriger zu beschreiten als der wirtschaftliche, sondern er wurde im vorliegenden Falle auch durch die Unterschiede in den weltanschaulichen Bekenntnissen zusätzlich erschwert. So bedurfte es einer langen Uebergangszeit, zahlreicher menschlicher, politischer und militärischer Dramen sowie eines tiefgreifenden Umdenkens, bis es überhaupt möglich wurde, die Sicherheit Europas und die Notwendigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zum Gegenstand einer globalen Konferenz zu machen. Diese Konferenz hat am 30. Juli 1975 in Helsinki ihren vorläufigen Abschluss gefunden. Ich kann hier nur wiederholen, was ich bei dieser Gelegenheit mitunter ausgeführt habe: "Allein der

Umstand, dass derart heikle Fragen auf diplomatischer Ebene zwischen Staaten von unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen aufgegriffen und diskutiert werden konnten, ist an sich schon ein positives Element. Und die Tatsache, dass die gleichen Länder sich auf Texte einigen konnten, die zumindest das Verdienst haben, zu existieren, ist ein weiterer Grund zur Hoffnung." Diese Hoffnung beruht auf der Tatsache, dass die Schlussakte in ihrem Gehalt in jene Richtung weist, in der unsere zu Beginn dieses Vortrages genannten europäischen Zielsetzungen liegen.

Die Bedeutung von Helsinki kann nur im Verlaufe der Zeit eruiert werden. Sie ist zunächst eine politisch-psychologische; denn eine Regierung, die eines der zehn Prinzipien der Schlussakte verletzt, vollführt nicht bloss eine Handlung, die den rechtsstaatlichen Ueberzeugungen zuwiderläuft, sondern sie stellt die Widersprüchlichkeit ihrer eigenen Politik gegenüber ihren Bürgern und den andern KSZE-Staaten bloss. Oder anders ausgedrückt: Die Verletzung der Menschenrechte kann seit Helsinki nicht mehr als innerstaatliche Angelegenheit abgetan werden, sondern sie stellt formell und objektiv die Glaubwürdigkeit der betreffenden Regierung öffentlich in Frage. Insofern ist Helsinki ein Test, der entweder den Wert der Unterschrift des betreffenden Staatschefs aufweist oder dann dessen Zynismus um so schonungsloser gegen innen und aussen offenlegt. Dieses Ergebnis ist wesentlicher, als es zunächst erscheinen mag; denn die öffentliche Meinung, vor allem wenn sie schweigt, ist nicht unbeschränkt manipulierbar. Wohl sind die vorhandenen Kommunikationsmittel gewaltig, und wer sie gesamthaft beherrscht, beherrscht die Gesamtheit. Wohl ist die Menschheit noch nie, wie es heute der Fall ist, mit einer derartigen Menge an falschen Informationen über-

schüttet worden. Dennoch kann festgestellt werden, dass ein Angebot an objektiver Information nach wie vor vorhanden und wirksam ist, dazu beiträgend, dass vornehmlich auch in Europa ein Sensorium für die Redlichkeit einer jeweiligen Politik übriggeblieben ist.

Was die Folgen der Konferenz von Helsinki betrifft, so sind wir damit beschäftigt, das im Sommer dieses Jahres in Belgrad stattfindende Treffen vorzubereiten, dem aufgegeben ist, eine Bilanz hinsichtlich der Durchführung der Schlussakte an die Hand zu nehmen. Ich kann an dieser Stelle nicht auf Einzelheiten eingehen, die sich noch im Stadium der Analyse befinden. Sicher ist, dass wir unseren Vorschlag eines Systems zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten in Europa gemäss dem in Helsinki erteilten Mandat weiterverfolgen werden. Wir tun dies in der Ueberzeugung, dass ein derartiges System die logische und notwendige Ergänzung der Prinzipien darstellt, welche die Konferenz ausgearbeitet hat. Gerade dieses Beispiel zeigt, dass die KSZE nicht ein Abschluss, sondern möglicherweise ein Ausgangspunkt ist, nämlich der Beginn eines permanenten Dialogs auf europäischer Ebene, der es erlauben soll, dass gewisse Schranken fallen, dass Kontakte geknüpft werden und dass der Austausch sich entwickelt, in einem Wort, dass Europa sich wieder findet und der selbstquälerischen Freude am Negativen, die so viele Energien lahmgelegt hat, eine entschiedene Absage erteilt. Auch dies kann als Beginn einer europäischen Innenpolitik verstanden werden. Der Geist eines solchen Dialogs ist jedenfalls vielversprechender als die Intoleranz, was nicht ausschliesst, dass wir uns vor Illusionen zu hüten haben. Dies um so mehr, als die Lage in Europa auf dem Gebiet der Sicherheit keinerlei Nachlassen der Wachsamkeit rechtfertigt. Tatsächlich ist es nicht so - und das habe ich immer wieder betont -,

dass die Entspannung die Sicherheit erzeugt; genau das Gegenteil ist der Fall. Die Häufung und die ständige Verstärkung der militärischen Kräfte auf dem europäischen Kontinent tragen - gelinde gesagt - kaum zur Sicherheit unserer Länder und Völker bei. Es wird auf jeden Fall erst dann eine echte Sicherheit geben, wenn jeder, ob gross oder vor allem klein, sich wirklich vor Gefahren geschützt fühlt. In der Zwischenzeit muss ein Land wie das unsrige - und das habe ich auch in Helsinki gesagt - seine Verteidigungsanstrengungen auf einem Stand halten, der es in die Lage versetzt, den Herausforderungen zu begegnen, denen es ausgesetzt sein könnte.

Ich komme zur dritten Frage, und damit zum Schluss:

- 3 Liegt es im Interesse der Schweiz, unter Verzicht auf gewisse Souveränitätsrechte ein Mehreres zu tun oder sich auf eine völlige Autarkie zurückzuziehen, um tatsächlich eine Politik gegenüber Europa zu führen?

Es will mir scheinen, dass nach dem Gesagten beide Fragen zu verneinen sind. Ob sich die Schweiz dereinst zu einem demokratisch geeinten, foederalistischen Gesamteuropa aktiv wird bekennen können, ist eine Frage, die erst von späteren Generationen zu beantworten sein wird. Hierfür wären auf unserem Kontinent die Polaritäten und der Mangel an Volksrechten gegenwärtig noch zu gross. Dies schliesst nicht aus, dass unsere stets intensivere Mitwirkung am Geschehen in Europa nicht nur eine Pflicht darstellt, sondern auch unserem wohlverstandenen Interesse entspricht. "Mitbestimmung oder Fremdbestimmung" lautet die Alternative, und es ist klar, dass wir uns für die erstere entschieden haben: dies in einer Weise, die unserer besonderen Aufgabe als Europäer im Rahmen unserer politischen

Möglichkeiten und Grenzen Genüge tut. Damit ist auch gesagt, dass eine einseitige Bindung an eine Staatengruppe nicht zur Frage steht. Ja, ich bin überzeugt, dass die Sicherheitskonferenz nicht nur die Nützlichkeit, sondern die nach wie vor bestehende Notwendigkeit der Existenz neutraler Staaten in Europa aufgezeigt hat, wobei sich diese Notwendigkeit ebenso aus der Sicht unserer Partner wie aus der unsrigen bestätigt hat. Nicht im Paktieren liegt unsere Chance, sondern im Bestreben, unseren Beitrag an den Ausbau demokratischer Voraussetzungen zu leisten, Beitrag, der weniger von der Macht des betreffenden Staates abhängt als von der Glaubwürdigkeit seiner Politik. Diese Glaubwürdigkeit, falls sie echt ist, überschreitet leicht die Grenzen, wird nicht vernommen, sondern erkannt aus der Intuition des denkenden Menschen, dem die Freiheit, die er selber ist, letztlich weder gegeben noch genommen werden kann. Hierin liegt unsere Zuversicht.
