

ads

DER STAATSEKRETÄR
Bundesamt für Aussenwirtschaft

Bern, den 21. Mai 1991

771.200

COPIE

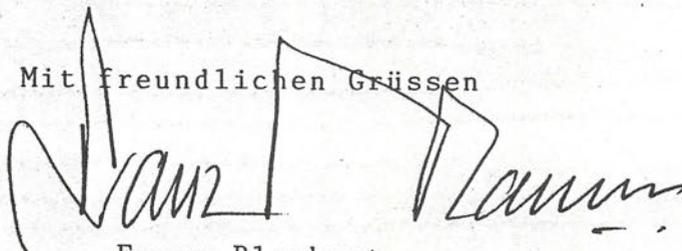
Herrn Thomas Schwendimann
BUND-Redaktion
Effingerstrasse

3011 B e r n

Sehr geehrter Herr Schwendimann,

Für Ihren Artikel vom 13.5.91 möchte ich Ihnen herzlich danken. Ich habe mich gefreut, dass Sie in der Vergangenheit geblättert haben. Beizufügen wäre, dass ich seit Anbeginn vor der EWR-Uebung gewarnt habe, worauf ich landesweit als Bremser kritisiert worden bin.

Mit freundlichen Grüßen



Franz Blankart

PS: Freundliche Grüsse an Herrn Peter Ziegler

Hies ist kein Leserbrief ...

Hr. v. Walterskirchen (vdlst. Zxt)

Bern, Montag, 13. Mai 1991

SCHWEIZ

Der Bund 9

Vor neuer EWR-Verhandlungsrunde – Kritische Ausserungen zum integrationspolitischen Kurs des Bundesrats gibt es seit langem

Nimmt der Bundesrat den Ernstfall endlich ernst?

Auch der Bundesrat hat inzwischen zugestanden, dass das Risiko eines unbefriedigenden EWR-Vertrags gewachsen ist – und einen solchen Vertrag will die Landesregierung nicht. Doch aus der Bundesverwaltung hat es schon früher Warnungen gegeben, dass die Schweiz mit dem Festhalten an einem EWR in die Defensive geraten könnte.

Was die Institutionen des künftigen Vertrags über einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Freihandelsassoziation

Von «Bund»-Mitarbeiter
Thomas Schwendimann

(Efta) betreffe, so seien die Verhandlungen «noch weit davon entfernt, die Ziele der Gleichberechtigung der Vertragsparteien erreicht zu haben», erklärten die Bundesräte Delamuraz und Felber am vergangenen Freitag im Bundeshaus (vgl. «Bund» vom Samstag). Vor allem diese ungeklärten institutionellen Fragen (individuelles oder kollektives Opting out, Schaffung eines EWR-Gerichtshofes usw.) sind es, die zur Blok-

kierung der EWR-Verhandlungen geführt haben. Dennoch, so umriss die Landesregierung ihre aktuelle europapolitische Position, sollen die EWR-Verhandlungen bis zuletzt fortgeführt werden; nur bei einem inakzeptablen Ergebnis will der Bundesrat prioritär, aber nicht überhastet «einen möglichen EG-Beitritt besonders verfolgen».

Zweitletzte EWR-Runde

Heute Montag unternehmen nun die EG- und Efta-Minister in Brüssel einen weiteren (den zweitletzten) Versuch, eine Deblockierung des EWR-Dossiers zu erreichen. Die Aussichten hierfür sind allerdings ungewiss, hat doch auch Volkswirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz zugegeben, dass die geplante Vertragsunterzeichnung am 24. Juni in Salzburg fraglich geworden sei. Ein allfälliges Scheitern der EWR-Verhandlungen könnte der Bundesrat aber kaum mit der gleichen Gelassenheit hinnehmen wie etwa der österreichische Ausserminister Alois Mock; dieser hat gestern erklärt, für Österreich wäre ein EWR-Misserfolg «kein Drama» (wartet doch unser östliches Nachbarland sehnsüchtig auf den EG-Beitritt).



In den EWR-Verhandlungen sieht sich unser Land zusehends an den Rand gedrängt; schon 1988 beklagte jedoch Staatssekretär Franz Blankart die Marginalisierung der Schweiz in zahlreichen Bereichen. (k)

Neue Europa-Umfrage

sda. 46 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sind für einen EG-Beitritt, 35 Prozent eher dagegen und 19 Prozent unentschieden. Dies zeigt eine Meinungsumfrage des Forschungszentrums für schweizerische Politik an der Universität Bern unter 1000 Personen über zwanzig Jahren. Auffallend ist, dass der EWR nicht besser eingeschätzt wird als ein Beitritt zur EG: Auch hier sind 46 Prozent eher dafür, 30 Prozent tendenziell dagegen und 24 Prozent noch ohne Haltung.

Die Romands sind sehr viel europafreudiger (EG-Beitritt: 60 Prozent, EWR: 57 Prozent) als die Deutschschweizer (41 bzw. 43 Prozent). In der italienischsprachigen Schweiz lauten die Zahlen 46 Prozent (EG) und 40 Prozent (EWR).

«Schweiz hat sich marginalisiert»

So stellt sich die Frage, ob der Bundesrat von den an den EWR-Verhandlungen beteiligten Departementen und Chefsbeamten zu spät auf die sich abzeichnenden Probleme aufmerksam gemacht worden ist. Einige wenige Beispiele zeigen aber, dass es nicht an kritischen Einwänden gegenüber der offiziellen Integrationspolitik gefehlt hat:

● Am 22. März dieses Jahres erklärte Staatssekretär Franz Blankart, der Schweizer EWR-Chefunterhändler, nach Abschluss einer Gesprächsrunde in Brüssel, der Charakter der EWR-Verhandlungen habe sich geändert; die Verhandlungen schafften «optimale Bedingungen für einen EG-Beitritt» der EFTA-Staaten. In der EG gebe es eine «ermutigende Entwicklung» in Richtung Föderalismus und Subsidiarität – Prinzipien, die für unser Land fundamental seien. Man müsse sich somit fragen, ob die Schweiz warten solle, bis diese Entwicklung abgeschlossen sei, oder ob sie vorher beitreten solle, um diesen Prozess mitbeeinflussen zu können.

● Im Oktober 1989 drang der Bericht einer internen Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten an die Öffentlichkeit, in dem zu lesen stand: «Der Zeitpunkt, in dem die Schweiz ihre Eigenständigkeit, ihre föderativ-politische Unabhängigkeit besser als EG-Staat denn als scheinbar unabhängiges Gebilde wahren kann, mag sich nähern.» Es gehöre daher zu den zentralen Führungsaufgaben, diesen Zeitpunkt innenpolitisch sichtbar und akzeptabel zu machen.

● Doch schon am 8. Februar 1988 – also noch vor der Lancierung des EWR-Projekts durch EG-Kommissionspräsident Jacques Delors am 17. Januar 1989 – war von Staatssekretär Blankart Bemerkenswertes zu hören. In einem Vortrag vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern analysierte der Direktor des Bundesamts für Ausenwirtschaft die Stellung der Schweiz angesichts der sich beschleunigenden EG-internen Integration kritisch. «Wir leben offenbar in einem Land, in dem der Ernstfall erst ernst genommen wird, wenn er ernst geworden ist», meinte er

mit Blick auf das erst behutsam erwachende Interesse für das Thema Europa. Es schein ihm, es sei nicht die EG, die der Schweiz davonlaufe, «sondern wir, die stehengeblieben sind»; die Schweiz habe sich – abgesehen von Industrie und Handel – «seit Jahren marginalisiert». Blankart gab offen seiner Befürchtung Ausdruck, «dass wir in der vorderhand noch komfortablen Stellung eines Nichtmitglieds einschlafen, alsdann brüsk erwachen und (...) nicht mehr über die Wahl unseres Handelns verfügen».

Verantwortung des Bundesrats

Drei Beispiele nur, aber sie zeigen immerhin, dass sich der Bundesrat nicht aus seiner Verantwortung stehlen und die Schuld auf seine EWR-Unterhändler abwälzen können wird, sollten die EWR-Verhandlungen scheitern oder für die Schweiz ein unbefriedigendes Ergebnis bringen. So belegen etwa die Aussagen Blankarts, dass der Staatssekretär wohl zu Unrecht verschiedentlich als «Bremsen» apostrophiert worden sein dürfte. Denn über den europapolitischen Kurs unseres Landes hat letztlich die Landesregierung zu entscheiden.

Nimmt der Bundesrat den Ernstfall endlich ernst?

Auch der Bundesrat hat inzwischen zugestanden, dass das Risiko eines unbefriedigenden EWR-Vertrags gewachsen ist – und einen solchen Vertrag will die Landesregierung nicht. Doch aus der Bundesverwaltung hat es schon früher Warnungen gegeben, dass die Schweiz mit dem Festhalten an einem EWR in die Defensive geraten könnte.

Was die Institutionen des künftigen Vertrags über einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Freihandelsassoziation

Von «Bund»-Mitarbeiter
Thomas Schwendimann

(Efta) betreffe, so seien die Verhandlungen «noch weit davon entfernt, die Ziele der Gleichberechtigung der Vertragsparteien erreicht zu haben», erklärten die Bundesräte Delamuraz und Felber am vergangenen Freitag im Bundeshaus (vgl. «Bund» vom Samstag). Vor allem diese ungeklärten institutionellen Fragen (individuelles oder kollektives Opting out, Schaffung eines EWR-Gerichtshofes usw.) sind es, die zur Blok-

kierung der EWR-Verhandlungen geführt haben. Dennoch, so umriss die Landesregierung ihre aktuelle europapolitische Position, sollen die EWR-Verhandlungen bis zuletzt fortgeführt werden; nur bei einem inakzeptablen Ergebnis will der Bundesrat prioritär, aber nicht überhastet «einen möglichen EG-Beitritt besonders verfolgen».

Zweitletzte EWR-Runde

Heute Montag unternehmen nun die EG- und Efta-Minister in Brüssel einen weiteren (den zweitletzten) Versuch, eine Deblockierung des EWR-Dossiers zu erreichen. Die Aussichten hierfür sind allerdings ungewiss, hat doch auch Volkswirtschaftsminister Jean-Pascal Delamuraz zugegeben, dass die geplante Vertragsunterzeichnung am 24. Juni in Salzburg fraglich geworden sei. Ein allfälliges Scheitern der EWR-Verhandlungen könnte der Bundesrat aber kaum mit der gleichen Gelassenheit hinnehmen wie etwa der österreichische Ausussenminister Alois Mock; dieser hat gestern erklärt, für Österreich wäre ein EWR-Misserfolg «kein Drama» (wartet doch unser östliches Nachbarland sehnsüchtig auf den EG-Beitritt).

«Schweiz hat sich marginalisiert»

So stellt sich die Frage, ob der Bundesrat von den an den EWR-Verhandlungen beteiligten Departementen und Chefbeamten zu spät auf die sich abzeichnenden Probleme aufmerksam gemacht worden ist. Einige wenige Beispiele zeigen aber, dass es nicht an kritischen Einwänden gegenüber der offiziellen Integrationspolitik gefehlt hat:

● Am 22. März dieses Jahres erklärte Staatssekretär Franz Blankart, der Schweizer EWR-Chefunterhändler, nach Abschluss einer Gesprächsrunde in Brüssel, der Charakter der EWR-Verhandlungen habe sich geändert; die Verhandlungen schafften «optimale Bedingungen für einen EG-Beitritt» der Efta-Staaten. In der EG gebe es eine «ermutigende Entwicklung» in Richtung Föderalismus und Subsidiarität – Prinzipien, die für unser Land fundamental seien. Man müsse sich somit fragen, ob die Schweiz warten solle, bis diese Entwicklung abgeschlossen sei, oder ob sie vorher beitreten solle, um diesen



In den EWR-Verhandlungen sieht sich unser Land zusehends an den Rand gedrängt; schon 1988 beklagte jedoch Staatssekretär Franz Blankart die Marginalisierung der Schweiz in zahlreichen Bereichen. (k)

● Im Oktober 1989 drang der Bericht einer internen Arbeitsgruppe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten an die Öffentlichkeit, in dem zu lesen stand: «Der Zeitpunkt, in dem die Schweiz ihre Eigenständigkeit, ihre föderativ-politische Unabhängigkeit besser als EG-Staat denn als scheinbar unabhängiges Gebilde wahren kann, mag sich nähern.» Es gehöre daher zu den zentralen Führungsaufgaben, diesen Zeitpunkt innenpolitisch sichtbar und akzeptabel zu machen.

● Doch schon am 8. Februar 1988 – also noch vor der Lancierung des EWR-Projekts durch EG-Kommissionspräsident Jacques Delors am 17. Januar 1989 – war von Staatssekretär Blankart Bemerkenswertes zu hören. In einem Vortrag vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern analysierte der Direktor des Bundesamts für Ausussenwirtschaft die Stellung der Schweiz angesichts der sich beschleunigenden EG-internen Integration kritisch: «Wir leben offenbar in einem Land, in dem der Ernstfall erst ernst genommen wird,

mit Blick auf das erst behutsam erwachende Interesse für das Thema Europa. Es schein ihm, es sei nicht die EG, die der Schweiz davonlaufe, «sondern wir, die stehengeblieben sind»; die Schweiz habe sich – abgesehen von Industrie und Handel – «seit Jahren marginalisiert». Blankart gab offen seiner Befürchtung Ausdruck, «dass wir in der vorderhand noch komfortablen Stellung eines Nichtmitglieds einschlafen, alsdann brüsk erwachen und (...) nicht mehr über die Wahl unseres Handelns verfügen».

Verantwortung des Bundesrats

Drei Beispiele nur, aber sie zeigen immerhin, dass sich der Bundesrat nicht aus seiner Verantwortung stehlen und die Schuld auf seine EWR-Unterhändler abwälzen können wird, sollten die EWR-Verhandlungen scheitern oder für die Schweiz ein unbefriedigendes Ergebnis bringen. So belegen etwa die Aussagen Blankarts, dass der Staatssekretär wohl zu Unrecht verschiedentlich als «Bremser» apostrophiert worden sein dürfte. Denn über den europapolitischen Kurs unseres Landes hat letz-

Neue Europa-Umfrage

sda. 46 Prozent der Schweizerinnen und Schweizer sind für einen EG-Beitritt, 35 Prozent eher dagegen und 19 Prozent unentschieden. Dies zeigt eine Meinungsumfrage des Forschungszentrums für schweizerische Politik an der Universität Bern unter 1000 Personen über zwanzig Jahren. Auffallend ist, dass der EWR nicht besser eingeschätzt wird als ein Beitritt zur EG: Auch hier sind 46 Prozent eher dafür, 30 Prozent tendenziell dagegen und 24 Prozent noch ohne Haltung.

Die Romands sind sehr viel europafreudiger (EG-Beitritt: 60 Prozent, EWR: 57 Prozent) als die Deutschschweizer (41 bzw. 43 Prozent). Im der italienischsprachigen Schweiz lauten die Zahlen 46 Prozent (EG) und 40 Prozent (EWR).

771.200

EWR-Vertrag – eine Form legalisierter Hegemonie?

Das dynamische Voranschreiten des EG-Binnenmarktprogramms und die Wucht der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa haben die Schweiz in eine neue aussenpolitische Lage versetzt. Nach Jahrhunderten des Primats der Innenpolitik und der aussenpolitischen Absonderung sieht sie sich mit der Herausforderung konfrontiert, *Teil eines sich zusammenschliessenden Europa* zu werden. Es ist nunmehr eine Umstellung der politischen Grundorientierung insofern gefordert, als es nicht mehr genügt, das Verhältnis der Schweiz zu den anderen Staaten und den Institutionen in Europa allein nach Massgabe eines nationalegoistischen Kosten-Nutzen-Denkens zu sehen und zu gestalten. Vielmehr scheint es angesichts der sich wandelnden europäischen Gesamtlage in zunehmendem Masse richtig zu sein, auch aus einer *übergreifenden Sichtweise* zu fragen, welches die besonderen und erhaltenswerten, in unseren staatsrechtlichen Strukturen verkörperten Werte sind und inwiefern sie Massstäbe darstellen sollen, an denen die Schweiz ihre Beteiligung am Integrationsprozess sinnvollerweise ausrichtet.

Rechtsverhältnisse der Gleichheit und der Partnerschaft

Das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft war bisher durch ein Netz von *weit mehr als hundert völkerrechtlichen Verträgen* geregelt. In deren Zentrum stand das Freihandelsabkommen von 1972. Immer handelte es sich um *klassische völkerrechtliche Verträge*. Kennzeichnend für diese Rechtsbeziehungen waren die Grundsätze des *Gleichgewichts der Rechte und Pflichten*, der *Parität* und der *Reziprozität* sowie der *Autonomie der Kontrahenten*. Ihre Basis war das Prinzip der Gleichberechtigung der Parteien. Auch im Falle eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Gemeinschaft wäre der Gleichheitsgrundsatz gewahrt, hier allerdings teilweise nicht in einem absoluten, sondern in einem *verhältnismässigen Sinn*: die Schweiz wäre wie jeder andere Mitgliedstaat dem Gemeinschaftsrecht unterworfen, doch wären ihre Vertretung und ihre Stimmkraft in den mit der Anwendung und Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts betrauten Organen grundsätzlich nach der Grösse des Landes bemessen. Es handelte sich insoweit um ein Verhältnis der *relativen, partnerschaftlichen Gleichheit*.

Ungleichgewicht in einem EWR-Vertrag?

Ein künftiger EWR-Vertrag wäre – soweit dies aus den bisherigen diplomatischen Verhandlungen

ersichtlich ist – durch eine starke *EG-Dominanz* gegenüber den EFTA-Staaten gekennzeichnet. Nicht nur hätte die Schweiz – ein Schub der Rechtsrezeption ohne Vorbild! – einen 1400 Gemeinschaftsrechtsakte umfassenden «*acquis communautaire*» zu übernehmen, dem Überverfassungsrang zukäme. Sie wäre auch faktisch gezwungen, die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts in weitem Masse mit zu übernehmen, ohne aber am Entstehungsprozess dieser Erlasse formell beteiligt zu sein. Zudem tendiert die EG-Verhandlungsstrategie darauf, die EFTA-Staaten im EWR-Rahmen zu einem gemeinsamen Handeln zu verpflichten und sie damit letztlich wohl ihrerseits in eine Form von supranationalen Organisationsstrukturen hineinzuzwingen. Auch die Vorgabe an die EFTA-Staaten, «mit einer Stimme zu sprechen», bedeutet einen wesentlichen Einbruch in die einzelstaatliche Autonomie.

Ein dergestalt *unausgewogenes Vertragsverhältnis* mag allenfalls unter bestimmten Voraussetzungen als ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Wege zu einer vollwertigen EG-Mitgliedschaft hinnehmbar erscheinen. Es ist aber doch nicht zu verkennen, dass wir vor dem Phänomen eines faktisch einseitigen, «hegemoniale» Züge tragenden Vertragsverhältnisses stehen. *Hegemoniale Rechtsverhältnisse* stellten im Instrumentarium des früheren Völkerrechts eine Selbstverständlichkeit dar. Zu denken ist dabei etwa an die – hinsichtlich Tragweite und Machtgefälle mit einem EWR-Vertrag freilich nur sehr entfernt vergleichbaren – Verträge zur Neutralisierung von Kleinstaaten im Interesse der Gleichgewichtspolitik der Grossmächte (z. B. im Falle Luxemburgs und Belgiens), an Protektorate (z. B. Tunis und Marokko), an Mandate des Völkerbundes (wie etwa Syrien, Irak, Palästina oder Südwestafrika) oder an in vielfältiger Hinsicht unausgewogene Verfassungen internationaler Organisationen.

Völkerrechtler früherer Generationen wie etwa Max Huber oder Dietrich Schindler sen. hatten ein besonderes Sensorium für eine kritische Analyse der soziologischen und machtpolitischen Grundlagen völkerrechtlicher Rechtsverhältnisse. Der berühmte deutsche Staatsrechtslehrer Heinrich Triepel unternahm in der Zwischenkriegszeit den Versuch, in seinem grossangelegten, heute vergessenen Werk «Die Hegemonie» die staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Ordnungen innewohnenden Herrschaftsverhältnisse aufzuspüren.

Prof. Daniel Thürer