

# DIE STELLUNG DER SCHWEIZ ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Von Dr GERHARD WINTERBERGER

Erlenbach bei Zürich

---

Die bisherige konsequente Haltung der Schweiz in der Integrationspolitik hat ihre Wurzeln in der Eigenart unseres Landes und der geistigen Einstellung seiner Bevölkerung. Nur wer die schweizerische Eigenart in ihrer rationalen und irrationalen Breite und Tiefe erfasst, wird den schweizerischen Standpunkt in der Integrationsfrage richtig verstehen. Er wird zur Ueberzeugung gelangen, dass die Schweiz in historischer, politischer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht eine Welt für sich ist.

Worin besteht die schweizerische Eigenart? Typisch schweizerische Merkmale sind der *wache politische Sinn*, die *direkte Demokratie*, das im *Föderalismus* verwurzelte ausgeprägte *Geschichts- und Lokalbewusstsein* sowie der allen bisherigen Auflösungsversuchen trotzbende, überaus starke *Staatswille* unseres Volkes und schliesslich die *Weltverbundenheit der Wirtschaft*<sup>1</sup>.

Für die Schweiz kann demnach eine vollkommene, umfassende wirtschaftliche und politische Integration nicht in Frage kommen, wie sie zum Beispiel den Baumeistern des Römer Vertrages vorschwebt. Die wesentlichen Beweggründe, die zum Abschluss des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft führten, sind politischer Art. Die letzten Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft liegen denn auch nicht auf der wirtschaftlichen, sondern auf der politischen Ebene. Die Wirtschaft soll als Vorspann einer politischen Neuordnung Europas dienen. Der wirtschaftlichen «Verschmelzung» soll die politische «Verschmelzung» der sechs Länder (Belgien, Holland, Luxemburg, Frankreich, Deutschland und Italien) folgen. Was die Schweiz anbetrifft, so muss sich die Integration auf bestimmte Gebiete der Wirtschaft be-

---

1. Vgl. hierzu: G. Winterberger, *Schweizerische Eigenart und Europäische Integration*. Schweizer Monatshefte, Heft 5, 1960. S. 459 ff.

schränken. Es handelt sich also in unserm Sinn nicht um eine politische, sondern um eine wirtschaftliche Integration. Aber auch bei einer wirtschaftlichen Integration sind die wirtschaftlichen und die politischen Probleme eng miteinander verzahnt, wie noch zu zeigen sein wird. Beim *politischen Problemkreis* geht es um die Abklärung der Frage, ob der «Brückenschlag» mit der Eigenstaatlichkeit unseres Landes, der spezifisch schweizerischen Eigenart und den bewährten Grundsätzen der schweizerischen Neutralität vereinbar ist. Beim *wirtschaftlichen Problemkreis* müssen wir beurteilen, ob die langfristigen Interessen der Wirtschaft durch die Form des internationalen Zusammenschlusses gewahrt bleiben oder nicht.

Dass der wirtschaftliche Problemkreis vom politischen in manchen Fällen nicht getrennt werden kann, zeigen uns die folgenden Überlegungen :

Falls die wirtschaftliche Integration Europas zu einer überaus engen Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften und Staaten führt, so besteht die Gefahr, dass der neutrale Staat — obschon er sich das Recht auf jederzeitigen Austritt und die Rückerlangung der handels — und zollpolitischen Souveränität vorbehält — im Kriegsfall sich *faktisch* von diesen Bindungen nicht mehr lösen kann. Die ökonomische Verflechtung, die rein wirtschaftliche Integration kann so ausgeprägt sein, dass der einzelne Staat seine wirtschaftliche Selbständigkeit allmählich verliert<sup>2)</sup>. Es ist deshalb unerlässlich, dass allein schon aus politischen, soziologischen, staats- und völkerrechtlichen sowie aus wehrwirtschaftlichen Gründen gewisse Wirtschaftszweige, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, die für die wirtschaftliche Existenz unseres Landes im Kriegsfall von Bedeutung sind, unter einen besonderen Schutz zu stellen sind.

Die wirtschaftliche Integration impliziert den freien internen Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen. Die Schweiz als Kleinstaat darf wegen der *Ueberfremdungsgefahr* dem Prinzip der völligen Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb Europas niemals bedingungslos zustimmen. Sie hat auch hier — aus politischen Motiven — eine Sonderregelung zu beanspruchen. Aus ähnlichen und andern Gründen muss unser Land auch die Möglichkeit haben, unter bestimmten

2. Vgl. hierzu auch D. Schindler, Neutralitätsrechtliche Aspekte eines Beitritts der Schweiz zur EWG. Wirtschaft und Recht. Heft 4, 1959 ; D. Schindler, Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen der Beteiligung der Schweiz an supranationalen Organisationen. Referat, gehalten am 25. Juni 1960 in der Schweizergruppe der International Law Association.

Voraussetzungen den *Zustrom fremden Kapitals* und dessen Anlage im Inland zu begrenzen.

Es war von Anfang an klar erkennbar, dass die Schweiz aus politischen, neutralitätspolitischen und wirtschaftlichen Gründen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als Mitglied nicht beitreten kann. *Schweizerische Eigenart und die Wesensmerkmale der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stehen einander diametral gegenüber.* Wir möchten verzichten, in diesem Zusammenhang die den meisten Lesern bekannten Wesensmerkmale der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufzuzählen. Es sei lediglich festgehalten, dass die politischen Ziele der EWG, die Abtretung bedeutender Lenkungsfunctionen und Lenkungsentscheide an supranationale, zwangsläufig dirigistisch und kompetenzgierig eingestellte internationale Behörden, der Gebrauch wirtschaftlicher Mittel zur Verkittung politischer Allianzen, einen freiheitlich und föderalistisch eingestellten Kleinstaat mit Sorge und Misstrauen erfüllen müssen. Ein Beitritt der Schweiz zur EWG bzw. die *«Einebnung* der in einem bunten Spektrum schillernden *schweizerischen Eigenstaatlichkeit* in ein ausrationalisiertes und ausnivelliertes Europa nach dem Muster der EWG<sup>3</sup>, müsste die schweizerische Referendumsdemokratie in ihren Grundfesten treffen. Unser Land würde von den grossen Staaten und der internationalen Bürokratie in Brüssel rücksichtslos majorisiert. In der direkten Demokratie, wie wir sie in der Schweiz verwirklicht haben, werden die Souveränitätsrechte über die Finanzpolitik, die Agrarpolitik, die Handelspolitik, die Kartellpolitik, die Sozialpolitik usw. direkt vom Volk ausgeübt. Zudem sind die staatlichen Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nach föderalistischen Prinzipien aufgeteilt. *Es ist vollständig klar, dass eine Abtretung der Souveränität auf diesen Gebieten an supranationale Behörden dem schweizerischen Nationalgedanken und seinen Trägern, dem föderalistischen Staatsaufbau, der Gemeindeautonomie und der direkten Demokratie, den Todesstoss versetzen und unsere politische Lebensform auslöschen würde.*

Supranationale Organe können nicht nur die Mitgliedstaaten als solche, sondern ebenso die einzelnen Bürger der Mitgliedstaaten unmittelbar verpflichten. Sie können sowohl Rechtsverordnungen erlassen wie auch Einzelentscheide fällen, die für die Bürger unmittelbar ver-

3. W. Linder, Die Leitlinien einer liberalen Wirtschaftspolitik. Bericht über die Tagung der Mont Pelerin Society in Kassel. SA der Neuen Zürcher Zeitung, Nr. 3136 und 3260 vom 17. und 26. September 1960, S. 6.

bindlich sind und für die Behörden der Mitgliedstaaten unmittelbares Recht darstellen. An die Stelle der Selbstverantwortlichkeit der einzelnen Bürger, die in einer freien und demokratischen Gesellschaft statt zu schwächen wohl eher zu stärken wäre, würde eine mehr oder weniger unkontrollierbare, diffuse «Verantwortlichkeit» überstaatlicher Institutionen treten. Die Kompetenzübertragungen an die supranationalen Organisationen sind zudem endgültig und unkündbar; dann diese Organisationen sind für eine unbeschränkte Dauer geschaffen worden. Es bestand von Anfang an die Meinung, dass sie zu einer immer stärkeren Integration der europäischen Staaten führen sollten, zu einer gegenseitigen Verpflichtung, die einen Austritt faktisch unmöglich macht<sup>4</sup>. Im weitern sprechen die bewährten *Grundsätze der schweizerischen Neutralität* gegen den Eintritt in den geplanten europäischen Superstaat mit seinen hochexplosiven Kolonial- und Grenzkonflikten. Schliesslich fallen auch rein ökonomische Ueberlegungen ins Gewicht: die Uebernahme des protektionistischen Aussentarifs der EWG sowie die Harmonisierung und Gleichschaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik müsste einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft schwächen, anderseits aber die kollektivistischen Tendenzen verstärken.

Leider hat das *Problem der Kleinstaaten* im Rahmen der europäischen Integrationsdiskussion unter den Grosstaaten bisher nur wenig Beachtung gefunden, obwohl es bei der Frage der Integrationsform um die Existenz der Kleinstaaten schlechthin sowie um ihren kulturellen und politischen Beitrag an die freie Welt geht<sup>5</sup>. Nach unserer Auffassung kann die Schweiz nur dann an der europäischen Integrationsbewegung teilnehmen, wenn dies in der Form der *Zusammenarbeit souveräner Staaten*, wie sie beispielsweise mit Erfolg im Rahmen der OEEC angewendet worden ist, geschieht. Es ist nicht richtig und hat zur Verwirrung vieler Geister geführt, dass sich der «Gemeinsame Markt» stets mit dem zugkräftigen Attribut «europäisch» schmückt. Entgegen der Auffassung gewisser machtfreudiger Promoter der EWG, ist die EWG-Formel bzw. die supranationale Methode mit den offenen und versteckten Hegemonieansprüchen der Grosstaaten nicht die einzige Integrationsform Westeuropas. Die wegen der — durch die EWG ein-

4. Vgl. D. Schindler, Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen der Beteiligung der Schweiz an supranationalen Organisationen. Referat, gehalten am 25. Juni 1960 in der Schweizergruppe der International Law Association.

5. Siehe den Aufsatz von F. Aschinger, Das europäische Integrationsproblem vom Blickpunkt der Kleinstaaten. Schweizer Monatshefte, Heft 6, 1960.

geleiteten — Diskriminierung von den europäischen Aussenseitern geschaffene *Europäische Freihandels-Assoziation* trägt den politischen Lebensformen der Kleinstaaten Rechnung. Der Inhalt des Vertrages von Stockholm entspricht den schweizerischen Grundsätzen zur Integrationspolitik; er ist vereinbar mit unserer politischen und wirtschaftlichen Konzeption und der Eigenstaatlichkeit unseres Landes. Im Gegensatz zum Römer-Vertrag ist die prinzipielle Gleichberechtigung souveräner Staaten anerkannt, gegenüber Drittstaaten besteht weiterhin die Möglichkeit einer selbständigen Gestaltung der Handelspolitik. Die EFTA strebt alles andere als die wirtschaftliche Zweiteilung Europas an; sie gab wiederholt ihren festen Willen bekannt, ein *Assoziierungsverhältnis zur EWG* zu schaffen und die durch die EWG hervorgerufene Diskriminierung der übrigen OEEC-Länder zu überwinden. *Die Bildung einer grossen Freihandelszone, der die sechs EWG-Staaten als Einheit beitreten, die Schaffung einer lockeren, auf dem Prinzip der Kooperation souveräner Staaten beruhenden föderalistischen Integrationsform, in welcher auch der Kleinstaat seine Eigenart bewahren kann, läge im Interesse der politischen und wirtschaftlichen Stärkung Europas.*

Zu Beginn der Planungs- und Bauarbeiten am EWG-Gebäude gaben die Architekten des Gemeinsamen Marktes immer wieder die Versicherung ab, dass die EWG durch eine grosse Freihandelszone, die alle OEEC-Länder umschliesse, ergänzt werden müsse. Dieser Check ist jedoch bisher nicht eingelöst worden. Ein einziges Land innerhalb der EWG hat die Schaffung einer grossen Freihandelszone blockieren können. Und es sieht danach aus, als ob sich infolge der Renitenz Frankreichs und der Brüsseler Bürokratie bzw. der supranationalen EWG-Organen der wirtschaftliche Graben zwischen der EWG und dem übrigen Europa weiterhin vertiefen werde. Die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas in zwei Gruppen bedeutet eine Schwächung des alten Kontinents. Einsichtige Kreise in beiden Lagern setzen sich denn auch immer wieder für einen «Brückenschlag» ein. Die Schwierigkeiten, die einer Verständigung auf vernünftiger Basis, bei Wahrung von Eigenart und Eigenständigkeit der EFTA-Staaten, zwischen beiden Gruppierungen entgegenstehen, sind vor allem *politischer Art*. Demgegenüber wären die Hindernisse rein wirtschaftlicher Natur weniger hoch. Ob der Brückenschlag in einer für die Schweiz allein tragbaren lockeren Integrationsform gelingt, wird auf der politischen und nicht auf der wirtschaftlichen Ebene entschieden <sup>6</sup>.

6. Die folgenden Arbeiten befassen sich mit unserem Themakreis: P. A e b i,

Die wirtschaftliche Integration Europas aus der Perspektive der Europäischen Freihandels - Assoziation. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Nr. 3, 1960, F. Aschinger, Das europäische Integrationsproblem vom Blickpunkt der Kleinstaaten. Schweizer Monatshefte, Heft 6, 1960; E. Greyer, Schweizerische Eigenart und europäische Schicksalsgemeinschaft. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3426, 1960; H. Homberger und H. Schaffner, Die Schweiz und die europäische Wirtschaftsintegration. Zwei Referate, gehalten an der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels - und Industrievereins vom 20. September 1958; K. Müller, Der Kleinstaat Schweiz und die europäische Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 2138 und 2148, 1960; H. Schaffner, Schweizerische Selbstbehauptung in den Spannungen der Gegenwart. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3448, 1960; ferner die Rede von H. Schaffner anlässlich des Ustertages vom 20. November 1960: Die Selbstbehauptung der Schweiz in den Spannungen der Gegenwart; H. Steffen, Politische Aspekte der wirtschaftlichen Integration Europas. Zweifel und Bedenken. Aussenwirtschaft, September 1957; Bundesrat F. T. Wahlen, Die schweizerische Wirtschaft vor der europäischen Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3804, 1960. G. Winterberger, Schweizerische Eigenart und europäische Integration. Schweizer Monatshefte, Heft 5, 1960; G. Winterberger, Brückenschlag durch Zollharmonisierung? Schweizer Monatshefte, Heft 10, 1961.

---