

# Der lange Marsch in die europäischen Institutionen : Neuorientierung des Verhältnisses der Schweiz und Österreichs zur EG

Autor(en): **Kohlhase, Norbert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **69 (1989)**

Heft 6

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164675>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Norbert Kohlhase

## Der lange Marsch in die europäischen Institutionen

Neuorientierung des Verhältnisses der Schweiz und Österreichs zur EG

Entwicklungen der europäischen Integration möglichst auch mit dem Blick auf die davon berührten Interessen zu diskutieren und den Streit der Meinungen darüber von unkritischer Selbstdarstellung ebenso fernzuhalten wie von einseitiger Fixierung auf die anfallenden Kosten, hat seit je zu den schwierigeren Exerzitien gehört. Dabei ist dies kein Problem intellektueller oder moralischer Redlichkeit — die beiden sind ohnehin identisch, wie Thomas Mann zu sagen pflegte —, sondern hat mit dem Umstand zu tun, dass die Gemeinschaft keine endgültige, bis ins einzelne austarierte Konstruktion ist, sondern so angelegt wurde, dass sie in unregelmässigen Schüben ihre Form und Substanz durchaus verändern kann. Es ist ihre *«Wandelverfassung»* (Ipsen), der schwer einseh- und absehbare Prozesscharakter, der zu ihren wichtigsten Merkmalen gehört und ihr Verständnis erschwert. Es hat nichts mit naiver Wortgläubigkeit zu tun, wenn man sich bei ihrer Vermessung an die Definition der Gründerväter hält, die die Europäische Gemeinschaft, mit einem Wort von Jean Monnet, als eine *«création continue»* gewollt und konzipiert haben. Wird sie nur nach ihrem jeweiligen Entwicklungsstand beurteilt, so verfehlt man das Wesentliche. Unerwartete Fortschritte gehören nicht zu den Tatbeständen, die Vertrauensschutz geniessen.

Für die Bewertung des in drei Jahrzehnten erworbenen *«Besitzstandes»* an Gemeinsamkeit und Gemeinschaftssubstanz, dem sog. *«acquis communautaire»*, genügt also nicht mehr eine Auseinandersetzung mit dem Rechtscharakter und der entstandenen ökonomischen *«Vernetzung»* über die Grenzen hinweg; man wird auch berücksichtigen müssen, dass diese Nachkriegskonstruktion unversehens ein Stück Zeitgeschichte geworden ist und damit eine historische Dimension hinzugewonnen hat. Sie ist *«sediementierte Geschichte»* und hat als solche ihre Krisen und Fehlschläge ebenso in sich aufgenommen wie die trotz allem in zahllosen und endlosen Verhandlungsnächten erworbene Konsensfähigkeit.

Für eine faire Betrachtung kommt erschwerend hinzu, dass die Gemeinschaftsziele auch im EG-Vertrag nur mit vagen Begriffen wie *«friedliche*

Beziehungen», «Zusammenschluss der wesentlichen Interessen» und «vertiefte Gemeinschaft unter den Völkern» mehr umschrieben als präzisiert worden sind. Viele sahen darin mit Recht die Verlegenheit der Mitgliedsregierungen, sich so bald nach Kriegsende auf Zielvorstellungen programmatisch festzulegen, aber auch den Ausdruck für mangelnde Bereitschaft, das Integrationswerk überhaupt konkret voranzubringen und schrittweise zu verwirklichen. Dieses Missverständnis scheint heute im wesentlichen ausgeräumt zu sein: Trotz ihrer eingestandenen Schwächen und unbestrittenen Unvollkommenheit wird die Gemeinschaft als ein «growing concern» nun doch erkannt und akzeptiert. Ob freilich die gesetzten Ziele auch erreicht werden, direkt oder auf Umwegen; ob sie bei anhaltendem Dissens unterwegs wieder aus dem Blick verlorengehen; welche politischen Risiken und volkswirtschaftlichen Kosten damit einhergehen — das sind so offene Fragen, wie sie sich auch auf der Ebene des Nationalstaates unausweichlich stellen. Erfolgsgarantien gibt es hier sowenig wie anderswo in der Politik, aber auch auf Scheitern ist kein Verlass mehr.

Der Rekurs auf die anfänglichen Missverständnisse und Irritationen, die das Novum der Gemeinschaft ausgelöst hat, ist deshalb erforderlich, weil auch die neuen Anwärter auf Mitgliedschaft sich Rechenschaft geben müssen, worauf sie sich einlassen, wenn sie der Gemeinschaft beitreten. Es wäre kurzfristig von ihnen und unaufrichtig von seiten der Gemeinschaft, wenn man die Selbständigkeitsansprüche und Optionen auf eine ausgeprägtere politische Identität geflissentlich übersähe, um sich heikle Gewissensentscheidungen zu ersparen. Der Gleichberechtigung aller Mitglieder, dieser sicher bedeutendsten Neuerung in den internationalen Beziehungen, entspricht nun einmal die Verpflichtung aller, sich am Gemeinschaftswerk ohne Abstriche und rechtliche Vorbehalte zu beteiligen. Die gleiche Rechtslage der Mitglieder erst begründet die Einheit von gleichberechtigten Partnern. Wo dagegen verstossen wird, ist es eine Verletzung der EG-Verfassung oder ihrer ungeschriebenen Spielregeln, niemals aber stillschweigend hingenommenes Sonderrecht.

### **Ein verfrühtes Beitrittsangebot an die Schweiz**

Wie sehr sich der perspektivische Blick auf die Gemeinschaft seit den Entstehungsjahren verändert hat, wird besonders deutlich in der jetzt geführten Diskussion über die Vereinbarkeit von EG-Beitritt und Neutralitätsstatus. Es ist dies, wie man weiss, einer der am meisten umstrittenen Komplexe während der Entscheidungsfindung über den österreichischen Beitrittsantrag gewesen, und es ist auch für das schweizerische Verhältnis zur Gemeinschaft ein Schlüsselproblem.

Die Diskussion über diese Frage der Vereinbarkeit reicht zurück bis in die Zeit der Entstehung der Gemeinschaft; ausgelöst wurde sie mit einem Vortrag, den der damalige Präsident der EG-Kommission, Walter Hallstein, Ende 1961 vor dem Aktionskomitee der Schweizerischen Europa-Union in Zürich gehalten hat<sup>1</sup>. *«Jedes Gespräch, das ich mit Schweizer Freunden über die Frage eines Beitritts oder einer anderen Verbindung mit uns führe»*, so sagte er damals, *«beginnt oder endet mit dem Satz: Ja, aber unsere Neutralität. Und darauf muss man, wenn das Gespräch wirklich ein Gespräch sein soll und nicht ein Austausch von Monologen, etwas sagen»*.

Der politische Kontext für das, was er darauf sagen wollte, war durch das Zusammentreffen mehrerer politischer Entscheidungen vorgegeben: Nachdem sich eine gesamteuropäische Freihandelszone als unrealistisch, jedenfalls als nicht realisierbar herausgestellt hatte, war von Grossbritannien, Irland und Dänemark der Beitritt zur Gemeinschaft beantragt worden (Norwegen folgte etwas später); und zum Zeitpunkt der Rede Hallsteins standen Anträge der drei neutralen Staaten Schweiz, Österreich und Schweden, auf ein globales Abkommen mit der Gemeinschaft (Assoziation) unmittelbar bevor (sie wurden denn auch am 15. Dezember 1961 gestellt, führten aber nur für Österreich zu jahrelangen unergiebigem Verhandlungen). Der Vortrag sollte deshalb, und das mag heute überraschen, als ein werbendes Plädoyer zugunsten eines Beitritts auch der neutralen Länder verstanden werden und damit den Verzicht auf Assoziation nahelegen. Das ganze Raisonement Hallsteins lief auf den Versuch hinaus, den Neutralitätsbegriff historisch zu interpretieren und damit zu einem Überdenken herkömmlicher Vorstellungen anzuregen.

Neutralität sei kein in sich gegründetes Ziel, sondern eine Maxime praktischer Politik; ihre Wirklichkeit sei die Summe von konkreten Einzelentscheidungen, kein Dogma. Das Neutralitätsprinzip werde folglich auf Tatbestände angewendet, die sich seit der Konzeption und Einführung dieses Prinzips gewandelt hätten und sich weiter veränderten. *«Die schweizerische Neutralität»*, so Hallstein, *«ist ursprünglich Neutralität in europäischen Konflikten, nicht aus einer Philosophie heraus, sondern weil es ursprünglich nur europäische Konflikte waren, die die Schweiz in Mitleidenschaft zogen.»* Nun bestehe das Wesen der europäischen Integration aber gerade darin, diese Verhältnisse, auf die die traditionelle Neutralität antworte und für die sie gerechtfertigt seien, grundlegend zu ändern. Die europäische Gemeinschaft sehe ihre letzte Rechtfertigung eben darin, solche Konflikte unmöglich zu machen und den Frieden, diese Sehnsucht aller Menschen, zu sichern.

Liest man heute, ein Vierteljahrhundert später, diesen Text noch einmal, so überrascht der Eindruck, wie sehr die darin entwickelten Gedanken denen ähneln (oder doch zumindest nicht grundsätzlich widersprechen),

die heute auch von angesehenen Persönlichkeiten in der Schweiz vertreten werden. In einem freilich wird man anderer Meinung sein als Hallstein. Der erste Satz eines Vortrages lautete damals: *«Ich glaube, dass Zeit und Ort für diesen Vortrag gut gewählt sind.»* Das wird man, bei allem Respekt vor dem grossen Europäer, bezweifeln dürfen. Vielleicht war dies einer von den Fällen, in denen der Kommissions-Präsident zuviel, zu früh und zu schnell gewollt hat — aber wo wäre die europäische Integration ohne diese Ungeduld?

### **Die Antwort der Schweiz: damals und heute**

Die Rede hat damals in der Schweiz überwiegend Befremden ausgelöst und Hallstein nahezu übereinstimmende Kritik eingetragen. Zwar haben sich seitdem Form und Inhalt der Diskussion über Fragen der Gemeinschaft gründlich geändert, aber die Schweizer Grundhaltung in dieser Frage ist, dem eigenen Verständnis von Staat und Gesellschaft und der Rolle beider in der heutigen Welt folgend, über die Jahrzehnte hinweg unverändert geblieben. Selbst wenn man erwarten darf, dass sich das spezifische Gewicht der Neutralität im Konzept eines *«gemeinsamen europäischen Hauses»*, was immer das sein mag, ändern werde, so dürfte die Schweiz doch auf absehbare Zeit an ihrem neutralen Status festhalten. Jedenfalls ist niemals ein Zweifel daran gelassen worden, dass dies einer der unveräusserlichen Aspekte ihres Selbstverständnisses ist. Die politische Konsequenz dieser Haltung ist der Verzicht auf aktuelle Erwägungen für einen Beitritt zur EG. Offenbar ist dies ein so zentraler Punkt im Denken dieses Landes, dass selbst Aspekte des Schweizer Föderalismus oder der direkten Demokratie dahinter zurücktreten, und erst recht die reinen Sachprobleme, so gewichtig diese im Gesamtspektrum der Schweiz auch sein mögen. Auch wenn die erneut bekräftigte Entscheidungsautonomie zu wirtschaftlichen Nachteilen für die Schweiz führen sollte, so werden diese im Interesse der Wahrung von Unabhängigkeit ausdrücklich in Kauf genommen<sup>2</sup>.

Eine wichtige Änderung gegenüber früher bleibt dennoch bemerkenswert. Es ist ein neuer Akzent, der vielleicht noch nicht als eine *«Verschiebung des Denkraums»* (Karl Schlögel) gedeutet werden darf, aber doch einer gewissen Öffnung in die Zukunft gleichkommt. Während früher der Hinweis auf den *«Sonderfall Schweiz»* jeder Europa-Debatte gleichsam als abschliessendes Argument ein Ende setzte, werden heute, auch von offizieller Seite, Alternativen mit anderem Ausgang durchaus gesehen und für möglich gehalten. Im sog. Integrationsbericht heisst es, man könne nicht ausschliessen, *«dass die Gemeinschaft dereinst eine veränderte Gestalt*



*annehmen wird, indem sie z. B. unter konsequenter Befolgung des föderalistischen Subsidiaritätsprinzips den Schritt vom Staatenbund wagt und auch zu den mittel- und osteuropäischen Staatshandelsländern ein neues Verhältnis findet. Alsdann könnte sich die Lage für die Schweiz anders darstellen.»<sup>3</sup>* Das ist zwar eine Überlegung auf lange Sicht, aber doch eine etwas andere Sprachregelung als bisher.

Auch die Neuprägung von Begriffen wie «gestaltende Mitwirkung» oder «Europafähigkeit der Schweiz», diese dialektische Formel für die Notwendigkeit von Anpassungen an die Gemeinschaft gerade mit dem Zweck, den Beitritt jetzt nicht vollziehen zu müssen, gehört, wie die Dinge heute liegen, zu den originellen und auf weitreichende Wirkung angelegten politischen Konzeptionen. Man braucht nichts in die jüngsten Verlautbarungen hineinzuweisen, um allenthalben die Schwierigkeiten herauszuhören, zwischen Festhalten und Fortentwicklung zu vermitteln, d.h. die eindrucksvolle «Sekundärtugend» der Beharrlichkeit zu praktizieren ohne zugleich der Gefahr zu erliegen, neue Entwicklungen zu versäumen um damit Erstarrungen in der Politik zu verursachen.

### **Österreichs Entscheidung zugunsten eines Beitrittsesuchs**

Für Österreich ist, allen Anzeichen nach, mit der Übersendung eines Beitrittsesuchs in den nächsten Wochen zu rechnen. Bis vor kurzem noch gab es dazu stark divergierende Auffassungen unter den beiden Koalitionsparteien. Auf einem Genfer Colloquium zum 25. Jahrestag des Bestehens der EFTA<sup>4</sup> erklärte der ehemalige Handelsminister Fritz Bock: «*Ich sehe für den Beitritt eines neutralen Staates zu den Europäischen Gemeinschaften heute kein völkerrechtliches Hindernis mehr.*» Das «nicht mehr» bezog sich auf die gedankliche Ableitung, dass die Gemeinschaft von ihren politischen Zielen weit entfernt sei und noch lange bleiben werde, weil sie auch ohne diesen politischen Überbau sehr gut funktioniere; es bestünden zudem nur bescheidene Möglichkeiten, diese Ziele zu erreichen. Hinzu komme, dass mit der Durchlöcherung des Mehrheitsprinzips «*dieses Hemmnis für den Beitritt neutraler Staaten zu den EG in der Praxis weggefallen*» sei. Auch heute noch macht Bock von dieser Analyse keinerlei Abstriche, so dass es für ihn und seine Partei, die ÖVP, beim entschiedenen «*can-doism*» geblieben ist.

Gegen diese Beitritts-These machte Rudolf Kirchschläger, der frühere Bundespräsident und Rechtsberater im Aussenministerium (SPÖ), Bedenken geltend: «*Die Supranationalität des Rom-Vertrages (. . .) schien mir schon bei erster Durchsicht des Vertrages für einen immerwährend neutralen Staat nicht akzeptabel. Daran hat sich aus meiner Sicht bis heute*

*nichts geändert.»* Die qualifizierte Unabhängigkeit Österreichs in der Gestaltung der wirtschaftlichen und politischen Vertragshoheit, der *«treaty making power»*, sei Grundvoraussetzung der Neutralität und dürfe nicht *«von guten Ratschlägen einer Grossmacht»* abhängig gemacht werden. Es dürften nicht andere Länder in die Versuchung kommen, *«uns lehren zu wollen, was Neutralität sei»*.

Heute haben sich diese Auffassungen angenähert, ohne dass damit schon Übereinstimmung entstanden wäre. Präsidium und Parteivorstand der SPÖ erklären sich jetzt ebenfalls zum Beitritt bereit, *«aber nicht um jeden Preis»*, wie es in der mit grosser Mehrheit verabschiedeten Erklärung vom 3. April 1989 heisst<sup>5</sup>. Die Neutralität sei heute auch als ein Auftrag zu sehen, in Europa über die bestehenden Grenzen hinweg zur Entspannung, Vertrauensbildung und Zusammenarbeit beizutragen. *«Die SPÖ ist sich bewusst, dass Wahrung der Neutralität und EG-Mitgliedschaft nicht unmittelbar vereinbar sind. Sie geht jedoch davon aus, dass sie mit dem entsprechenden politischen Willen seitens der EG vereinbar gemacht werden können.»* Sie stellt deshalb der EG die Frage, ob sie bereit sei, Österreich mit vertraglicher Bindung jene Freiräume zuzusichern, die es gestatten, die politischen Funktionen als immerwährend neutraler Staat selbst dann wahrzunehmen, wenn die EG als solche zeitweilig oder prinzipiell einen anderen Weg gehen will als Österreich. Der entscheidende Passus dieser Erklärung lautet: *«Die rechtlichen und politischen Erfordernisse, die sich aus der immerwährenden Neutralität ergeben, sind nicht verhandelbar.»* — Wenn es für Metternich zum Wesen der Diplomatie gehörte, sich zuweilen missverständlich zu äussern, um von andern richtig verstanden zu werden, so hat der grosse Wiener Staatsmann und Diplomat offenbar auch bei der Abfassung dieser Passagen Pate gestanden. Liest man den Text des Beschlusses aufmerksam, so drängt sich der Eindruck auf, dass die SPÖ sich zwar zum Beitrittsgesuch, nicht aber zum Beitritt durchgerungen hat.

Vielleicht sind es innenpolitische Gründe, die es erklären, dass sich diese restriktivere Auffassung auch in der gemeinsamen Regierungsposition der beiden Koalitionspartner im wesentlichen durchgesetzt hat. In der Einlassung an den Ministerrat wird jetzt gefordert, dass Schritte in die Wege geleitet werden, um die grundlegenden Voraussetzungen für den Beitritt zu schaffen: Dazu gehört, dass die Neutralität als *«unabdingbar»* erklärt und sodann in den Verhandlungen mit der Gemeinschaft *«völkerrechtlich abgesichert»* werde. Es ist schwer zu sagen, wie man sich Verhandlungen vorstellen soll, in denen der Hauptgegenstand vorderhand als nicht negoziabel erklärt wird. Schon jetzt ist abzusehen, dass im Falle eines österreichischen Beitrittsantrags Fragen der Verhältnismässigkeit aufgeworfen werden, die an das Selbstverständnis beider Parteien rühren.

### Ist EG-Beitritt Neutralitätspolitik?

Für die Gemeinschaft stellt sich das Problem so dar, dass sie in ihrer weiteren Entwicklung nicht unvertretbar beeinträchtigt werden möchte. Staatssekretär Blankart hat es so formuliert — und damit fast so etwas wie einen «Bruderzwist im Hause Habsburg» ausgelöst —: «*Woran die Gemeinschaft sicher kein Interesse haben kann, ist, neutrale Staaten als Mitglieder aufzunehmen, deren Sonderstellung sie in ihrer politischen Profilierung hemmt.*»<sup>6</sup> Für die Schweiz sei es ausgemacht, dass man der Gemeinschaft nicht «ein bisschen» beitreten könne. Auch Bundesrat Felber hat seinem österreichischen Amtskollegen gegenüber die Befürchtung geäußert, es könne eine fatale Situation entstehen, wenn die Sowjetunion oder die EG über die Vereinbarkeit von Neutralität und Beitritt befinden würden<sup>7</sup>. Wieso durch die Sowjetunion, wird man fragen, wenn die Neutralität Österreichs doch auf einer autonomen Entscheidung beruht? Tatsächlich ist sie ja nicht ausdrücklich Gegenstand des Staatsvertrages vom Mai 1955 gewesen, mit dem das Land seine Unabhängigkeit erhalten hat, sondern erst danach, im Oktober desselben Jahres, in die österreichische Bundesverfassung aufgenommen worden. Gibt es dennoch ungeschriebene Abhängigkeiten, die jenseits von Vertragstexten wirksam werden?

Ruft man sich den österreichischen Freihandelsvertrag mit der EG im Jahre 1972 noch einmal in Erinnerung, so hat es damals einen Austausch von Aide-mémoires zwischen der sowjetischen und der österreichischen Regierung gegeben, in denen die politische und wirtschaftliche Bedeutung dieses Vertrages einvernehmlich präzisiert werden musste<sup>8</sup>. Heute wird man diesem lange zurückliegenden Versuch, durch gegenseitige «Gedächtnishilfen» die Positionen abzustecken, das berechtigte Argument entgegenhalten, dass sich die Verhältnisse seitdem grundlegend geändert haben. Es kann nicht im Interesse Westeuropas liegen, anlässlich der Diskussion um den Beitritt eines neutralen Staates diese Frage, die für Österreich rechtlich eindeutig geklärt ist, noch einmal mit dem Blick auf Moskau neu zu stellen. Es wäre aber nicht das erste Mal, wenn vom Westen eilfertig der Sowjetunion Formulierungshilfen für ihre eventuellen Bedenken angeboten würden. Schliesslich sollten auch wir Gorbatschow beim Wort nehmen: Man kann nicht Perestrojka predigen und zu einem Neuen Denken auffordern, und obendrein selbst den bislang in straffer Ideologiehörigkeit gehaltenen Ländern des Ostblocks mehr Unabhängigkeit einräumen, gleichzeitig aber die autonome Entscheidung Österreichs beanstanden wollen. Die Willkür im Ausdeuten eigener Rechtspositionen hat doch inzwischen ihre Grenzen.

Ein viel bedeutsamerer Aspekt dieses Problems ist die Frage, ob Österreich selbst, im wohlverstandenen Eigeninteresse, bestimmte Prinzipien



der Neutralität unbedingt bewahren will und diese folglich von den Verhandlungen mit der EG auszunehmen wünscht. Es wird die These des alt Vizekanzlers Mock, «EG-Beitritt ist Neutralitätspolitik»,<sup>9</sup> die der jetzt vorbereiteten Initiative offensichtlich zugrunde liegt, auch in der Gemeinschaft diskutiert werden müssen. Zwar ist sie mit heiklen Fragen der nationalen Souveränität, die vitale Interessen berühren, nicht unvertraut; aber wie unverzichtbar diese «Freiräume» wirklich sind, auf denen Österreich aus Gründen der Erhaltung seiner Souveränität bestehen muss, darüber müsste im Lande selbst und in der Gemeinschaft ein gewisses Mass an Übereinstimmung hergestellt werden. Dabei würde sich klären, ob hier ein Fall von «Ansteckung durch die KSZE-Verhandlungen»<sup>10</sup> in Wien vorliegt oder ob es andere Gründe gibt, weshalb mit dieser Neutralitätsreserve ausgerechnet Formulierungen übernommen worden sind, die man heute, nahezu wortgetreu, auch von sowjetischen Sprechern hören kann.

### **Die irische Neutralität als Präzedenzfall?**

Österreich wird sich in dieser Diskussion darauf berufen, dass es ja mit Irland ein neutrales Mitglied in der Gemeinschaft bereits gibt. Vergleicht man die irische Neutralität jedoch mit der österreichischen, so zeigt sich, dass dort der Neutralitätsgrundsatz nicht als «immerwährend» gilt und dass er weder in die irische Verfassung aufgenommen, noch überhaupt im einzelnen definiert worden ist. Während der Beitrittsverhandlungen ist er nicht zum Thema gemacht worden; die irischen Unterhändler haben im Gegenteil ihre volle Anerkennung der EG-Verträge, mit allen wirtschaftlichen und politischen Plänen und Zielen, erklärt. Die Neutralität war in Irland vor allem als ein politischer Akt gesehen worden, mit dem sich das Land von Grossbritannien, von seinen Konflikten und Kriegen, unabhängig machen wollte. Sie war in ihrem Ursprung, vereinfacht gesagt, eher bilateraler Natur, kein gesamteuropäisches Phänomen und auch keine Konsequenz der Ost-West-Spannungen.

Nach dem eindrucksvollen Plebiszit für einen Beitritt Irlands ist denn auch der Neutralitätsstatus im Zusammenhang mit der Gemeinschaft nur einmal als Problem angesprochen worden: Vor der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte ist noch einmal eine Volksbefragung erforderlich geworden, und zwar durch ein Urteil des irischen Supreme Court, das sich aber nicht auf die Neutralität bezog, da sie nicht Bestandteil der Verfassung ist. Die Hinterlegung der Urkunde und damit das Inkrafttreten der Vertragsänderung wurde um mehrere Monate verzögert. Bei dieser Gelegenheit hat die irische Regierung in einer einseitigen Erklärung erstmals überhaupt den militärischen Charakter der Neutralität erwähnt. Heute

überwiegt in Irland die Meinung, dass sich das Land in seiner Mitgliedschaft durch den Neutralitätsstatus nicht beeinträchtigt fühlen muss, und zwar weder in wirtschaftlicher noch in politischer Hinsicht.

Österreichische Besucher, die in Irland Aufschluss über die Haltung der Regierung und der Öffentlichkeit in dieser Frage zu gewinnen suchen, machen die Beobachtung, dass das Gros der Bevölkerung auch mit der politischen Fortentwicklung der Gemeinschaft durchaus einverstanden ist und selbst vor möglichen sicherheitspolitischen Initiativen keineswegs zurückschreckt. Man macht dort zudem einen deutlicheren Unterschied zwischen Neutralitätsstatus und Politik der Neutralität und weiss, dass die beiden in den seltensten Fällen übereinstimmen. Inoffiziell wird zuweilen die Befürchtung geäussert, mit der Diskussion über den österreichischen Beitritt könnte der ganze Komplex der Neutralität auch bei ihnen noch einmal aufgerollt werden, mit der unerwünschten Konsequenz, dass auch Irland seinen Status, der heute eher heruntergespielt wird, präzisieren und festschreiben müsste. — Das irische Beispiel kann nach allem nicht als ein Präzedenzfall herangezogen werden, wie man wohl überhaupt sagen muss, dass es sovieler unterschiedliche Neutralitäten gibt wie neutrale Staaten (Petitpierre, 1955).

### **Am dritten Ufer des Flusses**

Alle vorausgegangenen Erweiterungen der Gemeinschaft haben zu Diskussionen über die Wünschbarkeit einer solchen Politik geführt. Jedesmal hat es Gegner des Beitritts gegeben, die eine Vertiefung der EG gegenüber einer geographischen Erweiterung für vorrangig hielten. Immer hiess es, dass die Gemeinschaft mit internen Problemen ohnehin überlastet sei und sich weitere Aufgaben solange nicht zumuten dürfe, bis die laufenden Dossiers aufgearbeitet seien. Aber es hat auch Fürsprecher einer Erweiterung gegeben, die damit den Hintergedanken verfolgten, die grössere Zahl von Mitgliedern werde auch eine grössere Heterogenität innerhalb der Gemeinschaft zur Folge haben und damit die Integration aufhalten oder in eine andere Richtung lenken.

Beide Empfehlungen wird man auch jetzt wieder, im Falle eines österreichischen Beitrittsgesuchs, hören, und beide kommen von den falschen Ratgebern. Politische Notwendigkeiten kann man nicht nach dem Kriterium der Bequemlichkeit sortieren und dann sorgfältig nacheinander abhandeln wollen. Es liegt im Wesen der Politik, dass immer mehrere Dinge gleichzeitig aktuell und wichtig werden und zudem mit ‹Widersprüchen› und ‹Unvereinbarkeiten› gespickt sind. Die politeia gehört nicht zu den exakten Wissenschaften, sondern bezieht ihre Legitimation aus der Pragmatik, die

Mediziner würden sagen: aus der rechten Gehirnhälfte, so Einfall und Phantasie angesiedelt sind. — Und was die ›Hoffnung‹ auf Verwässerung durch möglichst viele Mitglieder betrifft, so ist das Argument in sich nicht schlüssig, um das Mindeste zu sagen; denn einer wirtschaftlich schwachen und politisch zurückgebundenen Gemeinschaft möchte kein Beitrittskandidat angehören; es ist die Attraktivität der Gemeinschaft, die sie anzieht.

Lässt man für einen Augenblick das Prämissenhafte der gegenwärtigen Beitrittsdiskussion beiseite, so bleibt der unbestreitbare Tatbestand, dass Österreich, die Schweiz und Skandinavien ebenso selbstverständlich in den Kreis der Gemeinschaft gehören wie die alten und alt-neuen Mitglieder auch. Dieser Gedanke wird, wenn auch mit Zeitverschiebungen und ›Deo volente‹, im rechten Augenblick in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Wer die europäische Perspektive auf mittlere oder lange Sicht erstreckt, wird Veränderungen noch ganz anderen Ausmasses in der politischen Topologie dieses Kontinentes für möglich halten. In jeder Etappe aber bleibt zu bedenken, dass politische Strukturen, und dazu gehört immer noch das Selbstverständnis der Nationalstaaten, über lange Zeiträume hinweg entstanden und durch die Ereignis- und Geistesgeschichte nachhaltig geprägt worden sind. Wer hier Patentlösungen vorschlägt oder schnelle Entscheidungen erwartet, verstösst gegen das Grundgesetz aller Historie, wonach nichts zufällig entstanden ist und folglich auch nichts unbedacht verändert werden kann.

Für das Identitätsverständnis der Schweiz war das prägende Modell die Polis, der Kleinstaat mit den zugewandten Orten, nicht die nach ›draussen‹ gerichtete Idee einer Grossmacht mit Ansprüchen, die vom Zentrum ausgingen. Vorstellungen von der Bewahrung nationaler Eigenart und geistigen Landesverteidigung, Begriffe wie Abgrenzung von anderen, ja Eingelung und ›Réduit‹, waren gültigere Leitbilder der politischen Kultur des Landes als das imperiale und auf Aneignung angelegte Grundmuster seiner Nachbarn ringsum. Und was ›Integration‹ bedeutet und anstrebt, hat die Schweiz seit langem recht erfolgreich im Innern des vielgestaltigen Landes praktiziert, so dass sich für den Bürger das Erfordernis einer Integration mit anderen nicht aufdrängt. Den selbstbewussten Stolz auf dergleichen Leistungen (und freilich auch die damit engverwandte Selbstzufriedenheit) ändert man nicht in einer Generation. Es war die Abkoppelung vom ungeliebten Heiligen Römischen Reich, die die Schweiz erst zur Schweiz gemacht hat; eigentlich dürfte es niemanden verwundern, dass die ›Rückkehr‹ zu einer Konstruktion, die auf die ›Römischen Verträge‹ gegründet ist und die zu allem übrigen auch noch auf ihrer ersten geprägten Münze, dem Ecu, das Konterfrei von Carolus Magnus abgebildet hat, auf Empfindlichkeiten trifft, die nur geschichtslose Menschen mit ›Phantom Schmerzen‹ vergleichen können.

Österreich dagegen hat einen Erfahrungshintergrund, der viel stärker aussenorientiert gewesen ist. Der Beitritt läge hier weit eher in der Logik der Geschichte des Landes als für die Schweiz. Hier ist die Gemeinschaft durchaus <publikumsfähig> und nicht Ausdruck einer historischen <Gegenwelt>. Das Land hat immer grenzüberschreitend in grossen Räumen gedacht, ganz gewiss nicht im heutigen Sinne von Integration, aber doch schon in den Kategorien eines Vielvölkerstaates, bis dieser seine desintegrierende Kraft gewaltsam entfesselte. Die unbedachte Beseitigung der Monarchie hat vieles, was zum inneren Haushalt einer Nation gehört, zerstört. Sie hat das Land, in einem metaphorischen Sinne, unheimlich in Europa gemacht. Vielleicht ist der unselige <Anschluss>, der heute so vieles Verdeckte aufrührt und selbst in der Beitrittsproblematik noch am Rande eine Rolle spielt, nur eine Folge der Zerstörung des eigenen Bildes gewesen. Es war ein Fall von Selbstentfremdung nach einer langen, als Selbstentfaltung empfundenen Geschichte.

Wer Ländern eine seelische Struktur zubilligt wie man sie Personen zugesteht, hat beobachten können, wie Österreich in den letzten Jahren — nicht zuletzt durch Anfechtungen von aussen — seiner selbst zunehmend unsicher geworden ist und eine neue, unangefochtene Rolle in Europa sucht. Diesen Platz würde das Land am ehesten in der Gemeinschaft finden, doch nicht um jeden Preis. Eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft mit gleichzeitigem Ehrgeiz, den Mitteleuropa-Traum verwirklichen zu wollen<sup>11</sup>, liesse sich kaum miteinander vereinbaren. Der Gedanke, eine Führungsrolle mit gesamteuropäischer Brückenschlagsfunktion in einer Gemeinschaft zu übernehmen, nachdem diese gerade selbst in Osteuropa politischen Einfluss zu nehmen beginnt, wird in der gegenwärtigen Konstellation kaum viele Anhänger finden. Alle Mitglieder der Gemeinschaft, die Gründerstaaten wie die neu Hinzugekommenen, haben erfahren müssen, dass nationale Selbstprofilierungen, mit dem politischen Prestige und dem materiellen Gewicht der Gemeinschaft als erhofftem Rückhalt, dem Gesamtinteresse à la longue zuwiderlaufen und deshalb sehr bald die Gefolgschaft der anderen verlieren.

Vor diesem Hintergrund müsste der Beitritt zur Gemeinschaft um so leichter möglich sein, je realistischer sich die politisch Verantwortlichen und die österreichische Öffentlichkeit auf das besinnen, was im Interesse eines europäischen Kleinstaates liegt, was für die Zukunft notwendig und machbar ist. Die Schweizer Regierung hat ihren Bürgern deutlich gemacht, dass die Teilnahme an den Vorteilen des Binnenmarktes nicht als eine gleichwertige Alternative zum Beitritt gesehen werden kann. Es wäre ein politisches Missverständnis, den Beitritt als die einzig mögliche Form der Teilnahme am EG-Binnenmarkt umzudeuten. Der Beitritt muss als ein qualitativer Sprung in der Politik eines Landes gesehen und gewollt wer-



den: eine nicht ganz leichte Schicksalsentscheidung gewiss, aber nach drei Jahrzehnten Gemeinschaftserfahrung ist es kein sonderender Gang ins Ungefähre mehr und erst recht kein Sprung ins Ungewisse.

<sup>1</sup> Walter Hallstein, Integration und Schweizer Neutralität, in: Europäische Reden, Stuttgart 1979, S. 319 ff. — <sup>2</sup> Vgl. René Schwob, Horizon 1992, La Suisse et le grand marché européen, Genève 1989, S. 93 ff. — <sup>3</sup> Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 24. August 1988, Dok. 88.045, S. 134. — <sup>4</sup> EFTA from yesterday to tomorrow, Secretariat of EFTA, Geneva 1987, S. 103 ff.; S. 149 ff. — <sup>5</sup> «NZZ» vom 6. April

1989. — <sup>6</sup> Vortrag am 21. Juni 1988 in Wien. — <sup>7</sup> Interview mit Bundesrat Felber, «Die Weltwoche» vom 23. März 1989. — <sup>8</sup> Europa Archiv, Folge 21, 1872, D 520 und 522. — <sup>9</sup> Interview mit Vizekanzler Fritz Mock, in «Industrie», Nr. 50, 14. Dezember 1988. — <sup>10</sup> «NZZ» vom 15./16. April 1989. — <sup>11</sup> François Bondy, Blick zurück in Hoffnung, in: Traumland Mitteleuropa? Darmstadt 1988, S. 41.

**Tiger-Schibe,**  
**gäbig, guet**  
**u gschwind**

**«Delicrem»,**  
**die rahmige,**  
 die besonders  
 leicht schmilzt

**Tiger**  
 Schmelzkäsespezialitäten  
 Langnau im Emmental



**«Toast extra»,**  
**die rezente,**  
 aus Gruyère,  
 Appenzeller und  
 Emmentaler

**Neu!**  
**«Viertelfett mild»,**  
**die leichte,**  
 mit wenig Kalorien

**«Sandwich»,**  
**die milde,**  
 aus Emmentaler