

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 32 (1992)

Vorwort: Editorial
Autor: Kriesi, Hanspeter

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Editorial

Die Herausforderung der Schweiz durch die aktuellen Veränderungen in Europa stellt ebenfalls eine Herausforderung der Sozialwissenschaften in der Schweiz dar. Nach den Ökonomen¹ und den Juristen² haben jetzt auch die Politologen diese Herausforderung angenommen³: Der vorliegende Band präsentiert Ihnen den aktuellen Stand ihrer Überlegungen zum tiefgreifenden Wandel in Europa und zur Position, welche die Schweiz angesichts dieses Wandels einnimmt. Ich bin sehr glücklich über die grosse Zahl der Vertreter unseres Fachs, welche auf diese Herausforderung eingegangen sind. Die Aufgabe des Redaktionskomitees bei der Auswahl der Beiträge war angesichts des grossen Interesses, auf das unser Thema gestossen ist, nicht immer einfach. Wir haben versucht, Ihnen nicht nur die Vielfalt der Ansätze zu präsentieren, die zur Analyse der Auswirkungen des europäischen Wandels auf die Schweiz benutzt werden, sondern auch die breite Palette der Ideen, welche es zu diesem Thema in unserem Fach gibt. Diese doppelte Vielfalt zeugt vom Pluralismus, der unsere Disziplin heute kennzeichnet. So finden Sie in diesem Band sowohl sehr spezialisierte Ansätze, die vielleicht für den Nichtfachmann etwas schwierig zu verstehen sind, als auch provozierende, zum Teil vielleicht sogar schockierende Ideen. Dies widerspiegelt die Offenheit und Unsicherheit der aktuellen internationalen Situation, ebenso wie die Tatsache, dass zum Zeitpunkt, als die Autoren ihre Beiträge verfasst haben, die grossen Entscheidungen in der Schweiz noch hängig waren.

Die Veränderungen in Europa stellen die fundamentalen Institutionen unseres politischen Systems in Frage. Eine erste Serie von Beiträgen befasst sich mit den Folgen dieser Veränderungen für unsere grundlegenden Institutionen, das heisst für die Neutralität, den Föderalismus und die direkte Demokratie. Welches ist die Zukunft dieser Institutionen im neuen Europa? Was die Neutralität und unsere sicherheitspolitische Position betrifft, verweist *Jürg Gabriel* zunächst auf die ironische Tatsache, dass das befriedete, integrierte Europa die eigentliche Herausforderung für unsere hehre Neutralitätskonzeption darstellt. Gabriel geht von einer Kritik des Berichts 1990 des Bundesrates zur Sicherheitspolitik aus. Während er einerseits das Festhalten an den traditionellen Zielen in Frage stellt, konstatiert er andererseits eine «revisionistische Haltung» und «erste Schritte in der richtigen

- 1 Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 126. Jg., Heft 3, September 1990. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- 2 Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, 1990: EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung. Basel: Helbing und Lichtenhahn.
- 3 Erwähnen wir noch zwei weitere schweizerische Zeitschriften, die in den vergangenen Jahren eine Spezialnummer zum Verhältnis Schweiz – Europa publiziert haben: *Cadmos*, dixième année, n° 38, été 1987: *La Suisse devant l'Europe*; *Widerspruch*, 10. Jg., Heft 20, Dezember 1990: *Schweiz – Europa, Strategien*.

Richtung», was die Konzeption der bewaffneten Neutralität betrifft. Er zögert jedoch, selbst deutliche Anweisungen in bezug auf die einzuschlagende Richtung zu geben. Vielmehr präsentiert er eine Reihe von Fragen, die zeigen, dass die Probleme der Sicherheit und der Integration, der Wirtschaft und der Neutralität eng miteinander verknüpft sind. Angesichts der engen Interdependenz der politischen und wirtschaftlichen Probleme wünscht sich Gabriel schliesslich einen umfassenden Bericht zur schweizerischen Aussenpolitik. *Laurent Goetschel* und *Franz-Josef Meiers* gehen in dieselbe Richtung: angesichts der neuen sicherheitspolitischen Lage in Europa sollte die Schweiz ihre Interpretation der Neutralität überdenken. Die zwei Autoren gehen ebenfalls vom Bericht 1990 aus. Sie stellen darin eine gewisse Fixierung auf die KSZE fest, die sie zwar verständlich, aber zweifelhaft finden. Sie kritisieren den Bericht insofern, als er keine Hinweise darauf gibt, wie die Schweiz an der europäischen Integration teilnehmen kann, ohne ihre Neutralitätspolitik neu zu formulieren. Schliesslich fordern sie eine neue Konzeption der schweizerischen Sicherheit, die traditionelle Neutralitätsvorbehalte aufgibt und sich einer solidarischen Teilnahme am Aufbau Europas öffnet. Im dritten Beitrag zum Thema der Neutralität diskutiert der Österreicher *Paul Luif* die Position der drei Neutralen – Österreichs, der Schweiz und Schwedens – in bezug auf die Entwicklung der wirtschaftlichen und politischen Integration Europas. Wie seine schweizerischen Kollegen stellt er fest, dass die neue Dynamik der EG von den neutralen Nichtmitgliedern eine Neudefinition ihrer Neutralität verlangt. Darüber hinaus macht er darauf aufmerksam, dass Österreich und Schweden bereits im Begriffe sind, die Idee einer Unvereinbarkeit von Neutralität und EG-Mitgliedschaft fallenzulassen.

In bezug auf den Föderalismus beschreibt *Stephan Kux* die gegenwärtigen Tendenzen auf europäischem Niveau. Wenn es auch zutrifft, dass die EG mit zunehmender Zentralisierung und Supranationalisierung verbunden ist, so lassen sich doch Ausnahmen und Gegenteilstendenzen feststellen. Kux meint, dass es im Moment schwierig sei, abzuschätzen, in welchem Ausmass die EG in Zukunft föderalistisch sein werde oder nicht. Die zentrale Debatte in der EG dreht sich momentan um das Subsidiaritätsprinzip. Zwar liegt dieses Prinzip dem Vertrag von Maastricht zugrunde, aber es wird nach wie vor den Gegnern und Verteidigern einer verstärkten Zentralisierung auf sehr unterschiedliche Weise interpretiert. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten befindet sich der Föderalismus gegenwärtig im allgemeinen jedoch im Aufwind. Kux diskutiert Regionalisierungs- und Föderalisierungstendenzen sowie Tendenzen zu einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Bildet der Schweizer Föderalismus ein Modell für ein föderalistisches Europa, oder handelt es sich dabei angesichts der europäischen Integration vielmehr um einen Anachronismus? *Werner Bussmann* zeigt, dass der schweizerische Föderalismus im Vergleich zu anderen kleinen europäischen Ländern zu einer sehr weitgehenden territorialen und politischen Feingliederung führt. Er diskutiert deren Vorteile und Nachteile. Welches sind, aus umgekehrter Sicht, die Konsequenzen der europäischen Integration für den Föderalismus in der Schweiz? *Jean-Philippe Leresche* und *Martin Schuler* skizzieren die mutmasslichen Konsequenzen der europäischen Integration für die Organisation des schweizerischen Territoriums auf den drei Ebenen der Mikroregionen, der grenzüberschreitenden Regionen und der Kantone. Gemäss

diesen Autoren wird die gesamte räumliche Organisation des Landes durch die europäische Integration in Frage gestellt. Im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Regionen nimmt die Schweiz zum Beispiel eine zentrale geographische Position ein, und es zeichnen sich mehrere derartige Regionen ab: die Region Basel, die Ostschweiz, das Tessin, der jurassische Bogen und die Genferseeregion. Was die Kantone betrifft, so erwarten die beiden Autoren, dass die europäische Entwicklung die interkantonale Kooperation verstärken wird. Sie diskutieren dazu drei mögliche Szenarien: Die Beschleunigung der interkantonalen Zusammenarbeit, die Neugruppierung oder gar Fusion benachbarter Kantone und die Bildung von grenzüberschreitenden Regionen. Der Beitrag *Ruedi Epples* nähert sich der neuen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus einem unerwarteten Blickwinkel: Am Beispiel der Region Basel zeigt er, dass ein neues, gemeinsames «ökologisches Bewusstsein» dazu beitragen kann, den «partikularistischen Unabhängigkeitswillen», der traditionellerweise die Stellungnahme der Basellandschäftler gegenüber dem Ausland bestimmt hat, zu überwinden. Im Hinblick auf die europäische Einigung ist das ökologische Bewusstsein allerdings ambivalent: wenn es unter bestimmten Umständen zur europäischen Zusammenarbeit beiträgt, so kann es auch sein, dass es sich mit dem «partikularistischen Unabhängigkeitswillen» gegen eine verstärkte Zentralisierung auf europäischer Ebene verbündet. Im letzten Beitrag zur Frage der räumlichen Organisation führt *Jean-Claude Rennwald* das Konzept des Gegensatzes zwischen Zentrum und Peripherie sowie des ethnischen oder nationalistischen Konflikts ein. Seiner Meinung nach hat der Prozess der europäischen Integration bisher die Gegebenheiten dieses Gegensatzes noch nicht auf grundsätzliche Weise modifiziert. Er macht uns darauf aufmerksam, dass die EG bisher nichts zur Lösung von Minderheitenproblemen, die in mehreren Mitgliedstaaten anzutreffen sind, getan hat. Anhand von vier Beispielen ethnischer Konflikte – Korsika, Baskenland, Katalonien und Jura – legt er vielmehr nahe, dass der Kontext des Nationalstaates weiterhin entscheidend ist für die Entwicklung derartiger Konflikte. Gemäss seiner Hypothese werden sich derartige Konflikte in zentralisierten Staaten trotz europäischer Integration weiterhin verstärken. In dezentralisierteren Staaten dürfte der europäische Integrationsprozess seiner Ansicht nach zu einer Verstärkung des Gewichts und der Autonomie der Regionen beitragen.

Zwei Beiträge sind schliesslich der direkten Demokratie gewidmet. Zunächst zeigt *Wolfgang Luthardt* die Rolle, welche das Referendum im Prozess der europäischen Einigung in anderen europäischen Ländern gespielt hat. Er unterstreicht die legitimatorische Funktion des Referendums im Falle der Beitrittsentscheidung zur EG in diesen Ländern. Er verweist auch auf die mögliche Integrationsfunktion, welche die direkte Demokratie in einer erweiterten EG erfüllen könnte. *Silvano Möckli* geht von der Idee aus, dass ein allfälliger Beitritt der Schweiz zur EG «Verluste» in bezug auf das Anwendungsfeld der direkten Demokratie implizieren würde. Er stellt sich dabei die Frage nach Kompensationsmöglichkeiten dieser «Verluste» durch die Einführung neuer direktdemokratischer Rechte oder durch die qualitative Verbesserung bestehender Rechte. Sein Beitrag illustriert, dass es den schweizerischen Experten nicht an Ideen zur Entwicklung der direkten Demokratie in einem veränderten politischen Kontext mangelt.

Der zweite Teil des Bandes ist der Analyse der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG gewidmet. Dieser Teil wird eingeführt durch einen Beitrag von *Martin Zbinden*, der uns in die Zeit des Assoziationsversuchs mit der EG von 1961 bis 1963 zurückversetzt. Nach dem britischen Entscheid von 1961, ein Beitritts-gesuch zu stellen, hat die Bundesverwaltung eine neue Konzeption für die Assoziation der Schweiz mit der EG ausgearbeitet. Die Autoren dieser Konzeption sahen vor, dass die Schweiz den gesamten wirtschaftlichen, nicht aber den politischen Gehalt der EG übernehmen würde. Man strebte eine Zollunion an, das heisst eine Form «aktiver Integration». Je weiter die Vorarbeiten für die Verhandlungen voranschritten, desto stärker wurde diese Konzeption jedoch in Frage gestellt. Man wurde sich ihres explosiven Gehalts bewusst, und die Skeptiker haben schliesslich die Oberhand in den Vorbereitungsorganen gewonnen. Als de Gaulle mit seinem Veto gegen den Beitritt Grossbritanniens diesem Integrationsversuch der Schweiz ein Ende bereitete, atmete man, wie Zbinden zeigt, in der Schweiz erleichtert auf: Das Veto de Gaulles hat es der Schweiz ermöglicht, ein Projekt zu beerdigen, das von grossen Teilen der interessierten Öffentlichkeit als zu ambitiös eingestuft wurde, und die Politik gegenüber der EG in Richtung «passiver Integration» zu reorientieren. Im Gegensatz zur «aktiven Integration», welche die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik anstrebt, geht es bei der «passiven Integration» lediglich um die Abschaffung von Handelsschranken. Welches sind die Lehren, die aus diesem ersten Assoziierungsversuch für die heutigen Unterhandlungen zwischen der Schweiz und der EG gezogen werden können? Der Autor ist in dieser Hinsicht zurückhaltend. Angesichts der heute grundlegend veränderten Situation in Europa hebt er aber abschliessend die Grenzen einer rein passiven Integrationskonzeption hervor.

Cedric Dupont vergleicht die neuesten Verhandlungen zum EWR mit den Verhandlungen betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund von 1918 bis 1920. Dupont basiert diesen Vergleich auf einem einfachen Modell, das es ihm erlaubt, den Einfluss von staatsinternen Faktoren auf die zwischenstaatlichen Verhandlungen auf systematische Weise zu untersuchen. Er versucht insbesondere zu zeigen, wie die Schweizer Unterhändler innerschweizerische Widerstände auf der internationalen Ebene einzusetzen versuchen. In beiden Fällen haben die schweizerischen Vertreter mit dem Hinweis auf interne Restriktionen verschiedentlich versucht, spezifische Konzessionen auszuhandeln. In beiden Fällen waren diese Versuche nur teilweise von Erfolg gekrönt. Dennoch hat die Schweiz, gemäss Dupont, in beiden Fällen im wesentlichen erhalten, was sie forderte – nicht zuletzt aufgrund des Arguments der internen Restriktionen. Trotzdem stellt Dupont auch Unterschiede zwischen den beiden Fällen fest, vor allem im Hinblick auf die Rolle des Bundesrates: Während er dem Bundesrat im Falle des Völkerbunds strategisches Geschick und aktive Gestaltung attestiert, ist er der Ansicht, dass er bei den Verhandlungen zum EWR kaum eine mitgestaltende Rolle zu spielen vermochte. Indem er die Forderungen auf ein striktes Minimum reduzierte, gelang es dem Bundesrat im Fall des Völkerbunds seiner Meinung nach, stets die Initiative zu bewahren und die Realitäten korrekt zu interpretieren, während er bei den EWR-Verhandlungen die Ziele zu hoch ansetzte und deshalb nicht angemessen auf die ersten Erfahrungen im Verhandlungsprozess reagieren konnte. Der Artikel von *Gerald Schneider* präsentiert eine stärker for-

malisierte Version des Modells von Dupont und erlaubt es, dieses Modell zur aktuellen Diskussion über «Spiele auf zwei Ebenen» in Beziehung zu setzen. Die internen Restriktionen nehmen in diesem Modell die Form von «Ratifikations-schranken» und «Popularitätslimiten» der Regierung an. Da Volk und Stände in der Schweiz die Ergebnisse der Verhandlungen mit der EG zu ratifizieren haben, spielen die «Ratifikationsschranken» natürlich eine besonders wichtige Rolle.

Während Dupont und Schneider die Bedeutung der internen Restriktionen für die internationale Verhandlungsposition eines Landes hervorheben, zeigt *Pascal Sciarini* die möglichen Auswirkungen externer Restriktionen auf der nationalen Ebene. So führt er einen neuen Aspekt der «Spiele auf zwei Ebenen» ein. Aufgrund seiner Analyse der Verhandlungen zum EWR war es für die Schweiz in diesem Fall nicht möglich, interne Restriktionen geltend zu machen. Im Gegensatz zu Dupont argumentiert er, dass die traditionelle Strategie der Schweiz einer pragmatischen, sektoriellen und bilateralen Integrationspolitik in diesen Verhandlungen einen eklatanten Misserfolg erlitten hat: gezwungen, mit den anderen EFTA-Ländern mit einer Stimme zu sprechen, war es der Schweiz nicht mehr möglich, sich auf ihre helvetischen Besonderheiten abzustützen, um die Positionen der Verhandlungspartner zu beeinflussen. In diesem Fall hat die EG sich geweigert, weiterhin auf die «Modernisierungsdefizite» des schweizerischen politischen Systems Rücksicht zu nehmen. Die einzige Strategie, die den EFTA-Ländern in diesen Verhandlungen verblieb, war das Insistieren auf permanenten Ausnahmen bezüglich des «*acquis communautaire*» und auf der Durchsetzung eines Mitentscheidungsrechts. In beiden Punkten haben sich die EFTA-Länder aber nicht durchsetzen können. Was die Mitentscheidung betrifft, so wurde sie undenkbar, nachdem man den «*acquis communautaire*» als Vertragsbasis zwischen der EG und den EFTA-Ländern akzeptiert hatte. Die EFTA-Länder mussten sich schliesslich mit verschiedenen Informations- und Konsultationsverfahren sowie mit einer komplizierten Vetoformel zufriedengeben – eine Lösung, die ein gewichtiges Handicap für den Vertrag darstellt. Was die Ausnahmen betrifft, so hält Sciarini die Bilanz für weniger gravierend. Vor allem in diesem Punkt machen sich die Vorteile der externen Restriktionen geltend: Indem die Verhandlungen die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Schwächen unseres Landes ans Licht gebracht haben, lösten sie einen Lernprozess aus, vor allem auf der Ebene der Bundesverwaltung, aber auch in der politischen Elite ganz allgemein. So haben die schweizerischen Behörden von den externen Restriktionen profitiert, um eine Neudefinition der Rahmenbedingungen der Schweizer Wirtschaft an die Hand zu nehmen, die es ermöglicht, die internen Interessengegensätze, den Mangel an Flexibilität und die Zähflüssigkeit der internen politischen Reaktionen zu überwinden. Das Argument Sciarinis ergänzt die Ausführungen Zbindens. Wie Zbinden, so hebt auch Sciarini den Bruch in der Integrationspolitik hervor, der sich aus den Verhandlungen zum EWR ergibt: So erscheint angesichts der fundamentalen Veränderung der Verhandlungsparameter eine «passive Integrationsstrategie» nicht länger möglich. Schliesslich knüpft Sciarini mit seinem Argument auch an die bekannte Hypothese von Katzenstein an, derzufolge es den kleinen Ländern Europas gelungen sei, ein fruchtbares Gleichgewicht zwischen politischer Stabilität und wirtschaftlicher Flexibilität zu finden. Sciarini legt nun nahe, dass sich die Elemente

dieses Gleichgewichts mit der Beschleunigung der Integration der kleinen Länder in die EG ins Gegenteil verkehrt haben: es handelt sich nicht mehr darum, wie Katzenstein noch glaubte, die wirtschaftliche Flexibilität durch politische Stabilität zu garantieren, sondern viel eher darum, zu einer hinreichenden politischen Flexibilität zurückzufinden, um die wirtschaftliche Stabilität nicht zu gefährden.

Pierre Allan, Urs Luterbacher und Cédric Dupont präsentieren ein «polit-ökonomisches» Modell, das die Simulation möglicher wirtschaftlicher Konsequenzen erlaubt, welche sich aus einem allfälligen Beitritt der Schweiz zur EG oder aus dem Abschluss des EWR-Vertrags für die Schweiz ergeben. Die Autoren evaluieren mehrere Szenarien, aber die Resultate gleichen sich stets: die wirtschaftlichen Konsequenzen der europäischen Integration für die Schweiz bleiben stark begrenzt. Dieses Resultat dient dazu, die Anhänger der unterschiedlichsten Positionen zu beruhigen – vorausgesetzt, dass sie vom Ansatz, den die Autoren gewählt haben, überzeugt sind. Dieser Teil des Bandes wird abgeschlossen durch einen britischen Beitrag, der etwas weniger beruhigend ist für die Vertreter eines schweizerischen «Alleingangs». *Clive Church* macht uns auf einen in den Debatten zur europäischen Integration allzu oft vernachlässigten Aspekt aufmerksam: die intergouvernementalen Beziehungen. Er hebt hervor, dass sich die intergouvernementalen Beziehungen Grossbritanniens stets stärker an den Erfordernissen der EG ausrichten. Darüber hinaus weist er uns darauf hin, dass die Schweiz im Falle eines «Alleingangs» kaum auf die britische Unterstützung zählen könnte. Selbst in Grossbritannien, einem Land, das lange Zeit viel Verständnis für den «Sonderfall» Schweiz aufgebracht hat (man vergleiche den Beitrag von Dupont), hat dieses Verständnis seine Grenzen erreicht.

Die Bundesverwaltung und die politische Elite haben einen Lernprozess eingeleitet. Die Frage ist aber, in welchem Masse die Schweizer StimmbürgerInnen bereit sind, ihrer Elite auf dem Weg zur europäischen Integration zu folgen. Im letzten Teil des vorliegenden Bandes beschäftigen sich zwei Beiträge mehr oder weniger direkt mit dieser Frage. Zunächst zeigen uns *Christof Buri* und *Thomas Widmer*, dass es in dieser Hinsicht einen deutlichen Unterschied zwischen Deutschschweizern und Romands gibt: Die Romands erweisen sich im allgemeinen als viel flexibler und offener in bezug auf die europäische Integration als die Deutschschweizer, welche eher zu konservativen Defensivstrategien neigen, die sich an typisch schweizerischen Werten orientieren. Die Autoren schlagen verschiedene interessante Hypothesen zur Erklärung dieses Unterschieds vor. Schliesslich präsentiert *Hans Geser*, ein Vertreter der genannten Defensivstrategie, ein Plädoyer gegen die «gemeinschaftliche» Form des gegenwärtigen europäischen Integrationsprozesses, eine Form, die seiner Ansicht nach anachronistisch und für ein kleines Land wie die Schweiz gefährlich ist. Sein Argument widerspricht einem grossen Teil der empirischen Befunde der vorangehenden Artikel und kontrastiert auf eklatante Weise mit der impliziten Position der übrigen Autoren. Das Redaktionskomitee war dennoch der Ansicht, dass sein Standpunkt es verdient, in den Debatten zur Position der Schweiz in einem Europa im Wandel berücksichtigt zu werden.

Ich hoffe, dass dieser Band mit seinem Beitrag zu diesen Debatten auch zum Lernprozess der Schweizer StimmbürgerInnen im Hinblick auf die EG beiträgt. Es

verbleibt mir die angenehme Pflicht, all jenen zu danken, die zum Gelingen des vorliegenden Bandes beigetragen haben. Dies sind vor allem die Autoren und meine Kollegen *Jean Freymond* und *Jürg Gabriel*, welche im Redaktionsteam mitwirkten. *Anne Gyger* und *Thérèse Rolle* unterstützten mich mit Sekretariatsarbeiten. *Marianne Benteli* und *Stefan Indermühle* haben die Bibliographie erstellt.

Hanspeter Kriesi
Jahrbuch-Redaktor

Editorial

Le défi posé à la Suisse par les transformations actuelles en Europe constitue également un défi pour les sciences sociales en Suisse. Après les économistes¹ et les juristes², les politologues tiennent aussi à relever ce défi:³ Ce volume vous présente l'état actuel de leur réflexion sur les transformations en cours et la position de la Suisse face à ces changements. Je suis heureux de constater que les membres de la profession ont été très nombreux à relever ce défi. Le comité de rédaction a d'ailleurs dû faire des choix quelque fois difficiles dans la sélection des contributions. Nous avons essayé de vous présenter toute la variété des approches utilisées dans l'étude des implications pour la Suisse de la transformation du continent, ainsi que le vaste éventail d'idées qui existent au sein de la profession à cet égard. Cette double diversité témoigne du pluralisme dans notre profession. Ainsi, dans ce volume se cotoient des approches parfois très spécialisées, qui seront peut-être difficiles à suivre pour les non-initiés, et des idées parfois provocantes, peut-être même choquantes pour les uns ou les autres. De plus, les auteurs soulèvent souvent plus de questions qu'ils ne donnent de réponses. Ceci reflète l'ouverture et l'incertitude de la situation internationale actuelle, ainsi que le fait que les grandes décisions à prendre par la Suisse étaient encore en suspens au moment où les auteurs ont rédigé leur contribution.

Les transformations en Europe mettent en question les institutions fondamentales de notre système politique. Une première série de contributions est consacrée aux implications de ces transformations pour nos institutions fondamentales, à savoir la neutralité, le fédéralisme et la démocratie directe. Quel est l'avenir de ces institutions dans une Europe transformée? En ce qui concerne d'abord la neutralité et notre conception de sécurité, *Jürg Gabriel* constate ironiquement que le vrai défi à notre vénérée neutralité est l'Europe pacifiée, l'Europe de l'intégration. Gabriel part d'une critique du Rapport du Conseil fédéral de 1990 sur la sécurité. Tout en mettant en question ses objectifs traditionnels, il constate néanmoins une «attitude révisionniste» et «des premiers pas dans la bonne direction» en ce qui concerne la conception de la «neutralité armée». Il hésite cependant à donner lui-même des indications claires et nettes sur la direction à suivre. Il présente plutôt une série de questions, qui montrent que les problèmes de la sécurité et de l'intégration, de l'économie et de la neutralité sont intimement liés les uns aux autres. Du fait de cette interdépendance des problèmes d'ordre politique et d'ordre économique, Gabriel finit par exiger un

1 Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 126. Jg., Heft 3, September 1990. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

2 Beiheft zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 10, 1990: EG-Recht und schweizerische Rechtsordnung. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

3 Mentionnons encore deux autres revues ayant consacré des numéros spéciaux à la relation entre la Suisse et l'Europe: Cadmos, Dixième année, n° 38, été 1987: La Suisse devant l'Europe; Widerspruch, 10 Jg., Heft 20, Dezember 1990: Schweiz – Europa, Strategien.

rapport global sur la politique extérieure suisse. *Laurent Goetschel* et *Franz-Josef Meiers* abondent dans le même sens: face au nouvel environnement européen en matière de sécurité, la Suisse devrait repenser son interprétation de la neutralité. Les deux auteurs prennent également le Rapport 1990 comme leur point de départ. Ils y constatent une fixation sur la CSCE qu'ils considèrent compréhensible, mais douteuse. Ils critiquent le fait que le Rapport n'indique pas comment la Suisse peut participer à l'intégration européenne sans repenser sa politique de neutralité. Ils revendiquent finalement une nouvelle conception de la sécurité suisse qui abandonne les réserves traditionnelles de la politique de neutralité et qui s'ouvre à une participation solidaire à la construction de l'Europe. Dans la troisième contribution consacrée au thème de la neutralité, l'autrichien *Paul Luif* discute la position de trois pays européens neutres – l'Autriche, la Suède et la Suisse – face au développement de l'intégration économique et politique en Europe. Comme les observateurs suisses, Luif constate que la nouvelle dynamique de la CE demande des pays neutres non-membres une nouvelle définition de leur neutralité. De plus, il nous fait remarquer que l'Autriche et la Suède sont en train d'abandonner l'idée d'une incompatibilité entre la neutralité et l'adhésion à la CE.

En ce qui concerne le fédéralisme, *Stephan Kux* décrit les tendances actuelles au niveau européen. S'il est vrai que la CE donne lieu à une centralisation et une supranationalisation croissante, il y a des exceptions et des tendances contraires. Selon Kux, il est difficile d'évaluer en ce moment dans quelle mesure l'avenir de la CE sera – ou non – fédéraliste. Le principe de la subsidiarité est actuellement au centre du débat dans la CE. Entériné dans le Traité de Maastricht, il est toutefois interprété de manière contradictoire par les adversaires et les défenseurs d'une centralisation accrue. De façon générale, le fédéralisme a pourtant le vent en poupe au niveau des Etats-membres de la CE, où Kux note des tendances à la régionalisation, à la fédéralisation et à la collaboration transfrontalière des régions. Le fédéralisme suisse constitue-t-il un modèle pour une Europe fédéraliste ou est-il plutôt un anachronisme face à l'intégration européenne? *Werner Bussmann* montre que, comparé aux autres petits pays européens, le fédéralisme suisse implique une articulation territoriale et politique très poussée. Il en discute les avantages et les désavantages. Quelles sont, d'un autre point de vue, les conséquences pour le fédéralisme suisse de l'intégration européenne? *Jean-Philippe Leresche* et *Martin Schuler* esquissent les conséquences éventuelles de la construction européenne pour l'organisation du territoire suisse aux trois niveaux des micro-régions, des régions transfrontalières et des cantons. Selon ces auteurs, c'est l'ensemble de l'organisation spatiale du pays qui est mise en question par l'intégration européenne. Dans la perspective des régions transfrontalières, par exemple, la Suisse occupe une position géographique centrale et plusieurs de ces régions ont émergé: la région bâloise, la Suisse orientale, le Tessin, l'arc jurassien et la région lémanique. En ce qui concerne les cantons, les deux auteurs prévoient que l'évolution européenne va renforcer les tendances à la coopération intercantonale et ils discutent trois scénarios possibles: l'accélération de la collaboration intercantonale, le regroupement ou la fusion de quelques cantons voisins, et la création de régions transfrontalières. La contribution de *Ruedi Eppe* s'approche de cette nouvelle collaboration transfrontalière sous un angle inattendu: à l'exemple

de la région bâloise, elle montre qu'une nouvelle «conscience écologique» commune peut contribuer à surmonter la «volonté d'indépendance particulariste» qui a traditionnellement caractérisé la prise de positions des citoyen/nes de Bâle-Campagne face à l'étranger. Cependant, comme le souligne Epple, la conscience écologique est ambiguë dans la perspective de l'intégration européenne: si elle peut contribuer à la coopération européenne, il se peut également qu'elle s'allie avec cette «volonté d'indépendance» contre une centralisation accrue au niveau de la CE. Dans la dernière contribution concernant la problématique de l'organisation territoriale, *Jean-Claude Rennwald* introduit la notion du clivage centre-périphérie et du conflit ethnique ou nationalitaire. A son avis, le processus d'intégration européenne ne modifie pas fondamentalement les données de ce clivage. Il attire notre attention sur le fait que la CE n'a rien fait pour résoudre les problèmes minoritaires que connaissent plusieurs de ses membres. En discutant quatre cas de conflits ethniques – la Corse, le Pays Basque, la Catalogne et le Jura suisse – il suggère plutôt que le contexte de l'Etat-nation continue à être décisif pour le développement de ces conflits. Selon son hypothèse, les conflits de ce type continueront à se développer dans les Etats centralisés malgré l'avancement de l'intégration européenne. Dans les Etats plus décentralisés, en revanche, le processus de l'intégration européenne devrait contribuer à renforcer le poids et l'autonomie des régions.

Deux contributions sont, finalement, consacrées à la démocratie directe. D'abord, *Wolfgang Luthardt* montre le rôle que le référendum a joué dans le processus d'intégration européenne des autres pays européens. Il souligne la fonction légitimatoire du référendum dans le cas de la décision sur l'adhésion à la CE dans les autres pays. Il évoque également la possibilité que des éléments de démocratie directe pourraient remplir une fonction intégratrice dans une CE renforcée. *Silvano Möckli* part de l'idée qu'une adhésion éventuelle de la Suisse à la CE impliquera des «pertes» en ce qui concerne le champ d'application de la démocratie directe. Il pose la question de savoir s'il y a des possibilités de compenser ces «pertes» par l'introduction de nouveaux droits de démocratie directe ou par l'amélioration qualitative des droits existants. Sa contribution témoigne du fait que les experts suisses ne manquent pas d'idées pour développer la démocratie directe dans un contexte politique en mutation.

La deuxième partie de ce volume est consacrée à l'étude des relations entre la Suisse et la CE. Cette partie est introduite par une contribution de *Martin Zbinden*, qui nous renvoie à la tentative d'association à la CE de 1961 à 1963. Après la décision de la Grande-Bretagne de présenter sa candidature à l'adhésion en 1961, l'administration fédérale a élaboré une nouvelle conception fort ambitieuse d'association de la Suisse à la CE. Les auteurs de la conception envisageaient de reprendre tout le contenu économique de la CE en faisant abstraction de son contenu politique. On visait une union douanière, c'est-à-dire à une forme «d'intégration active». Cependant, cette conception fut toujours plus mise en question à mesure que les préparations des négociations avec la CE avançaient. On s'est aperçu de son contenu politique explosif et les sceptiques ont repris le dessus dans les organes chargés de la préparation des négociations. Lorsque le veto du Général de Gaulle contre l'adhésion de la Grande-Bretagne a mis fin à cette tentative d'intégration de

la Suisse à la CE, on a été, comme le montre Zbinden, plutôt soulagé en Suisse: le veto de Gaulle a permis à la Suisse d'enterrer un projet jugé trop audacieux par une grande partie du public concerné et de réorienter la politique vis-à-vis la CE en direction d'une «intégration passive». Contrairement à «l'intégration active» qui vise à l'harmonisation de la politique économique, «l'intégration passive» n'a pour but que le démantèlement des entraves au libre échange. Quels sont les enseignements de cette première tentative d'association pour les négociations actuelles entre la Suisse et la CE? L'auteur est assez réservé à cet égard. Finalement, en raison des changements profonds en Europe, il met pourtant en évidence les limites d'une conception d'intégration purement passive.

Cédric Dupont compare les négociations récentes pour l'EEE aux négociations pour l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations (SDN) de 1918–1920. Dupont base cette comparaison sur un modèle simple, qui lui permet d'analyser de façon systématique l'influence des facteurs internes à chaque Etat sur la manière de négocier entre les Etats. Plus spécifiquement, il essaie de mettre en évidence l'exploitation des résistances internes par les négociateurs suisses au plan international. Dans les deux cas, les négociateurs suisses ont tenté à plusieurs reprises de faire valoir les contingences internes afin d'obtenir des concessions particulières. Dans les deux cas, ces tentatives ont connu un résultat mitigé. Mais, selon Dupont, dans les deux cas la Suisse a obtenu l'essentiel de ce qu'elle cherchait, le levier interne ayant contribué à chacun de ces résultats. Toutefois, l'auteur constate des différences entre les deux cas en ce qui concerne le rôle du Conseil fédéral: s'il considère que le Conseil fédéral a fait preuve de maîtrise et d'habileté stratégique dans le cas de la SDN, il pense que le gouvernement suisse a plutôt subi le processus des négociations pour l'EEE. Il estime qu'en restreignant les demandes au strict minimum, le Conseil fédéral a toujours su garder l'initiative et correctement interpréter les réalités dans le cas de la SDN, alors qu'en fixant des objectifs beaucoup trop élevés il n'a pas réagi de façon appropriée face aux premiers enseignements des négociations pour l'EEE. L'article de *Gerald Schneider* présente une version plus formalisée du modèle de Dupont et permet d'insérer ce modèle dans la discussion théorique actuelle sur le «jeu à deux niveaux». Les résistances internes apparaissent dans son modèle sous forme de «restrictions de ratification» et de «limites de popularité» du gouvernement. Etant donné que le peuple et les cantons suisses sont appelés à ratifier les résultats des négociations en question, il est évident que les «restrictions de ratification» jouent un rôle particulièrement important dans notre pays.

Si Dupont et Schneider montrent l'importance du levier interne pour la position de négociation au niveau international, *Pascal Sciarini*, en revanche, nous fait remarquer l'impact possible du levier externe sur le plan interne. Ainsi, il introduit un nouvel aspect du «jeu à deux niveaux». Selon son analyse des négociations sur l'EEE, le levier interne n'a pas permis à la Suisse d'y marquer des points. Contrairement à Dupont, il estime que la stratégie traditionnelle de la Suisse d'une politique d'intégration pragmatique, sectorielle et bilatérale a subi un échec éclatant dans ces négociations: contrainte de parler «d'une seule voix» avec les autres pays de l'AELE, la Suisse ne pouvait plus s'appuyer sur les particularismes helvétiques pour faire fléchir les positions adverses. Cette fois-ci, la CE a rétorqué qu'elle ne pouvait plus

composer avec le «déficit de modernité» du système politique suisse. L'unique stratégie qui est resté aux pays de l'AELE dans ces négociations était de revendiquer des exceptions permanentes à la reprise de l'acquis communautaire et à «s'accrocher» à l'objectif de codécision. Dans les deux cas, les pays de l'AELE n'ont pas obtenu gain de cause. Quant à la codécision, elle est devenue inconcevable au moment où l'acquis communautaire fut accepté comme base du traité entre la CE et les pays de l'AELE. Les pays de l'AELE ont finalement dû se contenter de diverses procédures d'information et de consultation ainsi que d'une formule compliquée de veto – une solution qui constitue un sérieux handicap de l'accord. Quant aux exceptions, le bilan est moins sombre, selon Sciarini. C'est ici que les bienfaits du levier externe entrent en ligne de compte: en mettant à jour les faiblesses politiques, économiques et institutionnelles de notre pays, les négociations ont, selon l'auteur, déclenché un processus d'apprentissage surtout dans l'administration fédérale, mais aussi dans l'élite politique plus en général. Ainsi, les autorités suisses ont profité du levier externe pour engager la redéfinition des conditions cadre de l'économie suisse, pour dépasser les oppositions d'intérêts internes et pour remédier au manque de flexibilité et à la lenteur de la réaction politique interne. L'argument de Sciarini complète celui de Zbinden. Comme Zbinden, Sciarini met en exergue la rupture dans la politique d'intégration causée par les négociations pour l'EEE: les paramètres des négociations ont fondamentalement changé et, par conséquent, une stratégie «d'intégration passive» ne semble plus possible. Finalement, Sciarini relie son argument à l'hypothèse très connue de Katzenstein concernant l'équilibre fécond que les petits pays européens avaient su développer entre la stabilité politique et la flexibilité économique. Sciarini suggère qu'avec l'accélération de leur intégration à la CE, les termes de cet équilibre se sont inversés: il ne s'agit plus, comme le pensait Katzenstein, de garantir la flexibilité économique par la stabilité politique, mais plutôt de retrouver une flexibilité politique suffisante pour éviter que la stabilité économique ne soit mise en danger.

Pierre Allan, Urs Luterbacher et Cédric Dupont nous présentent un modèle «politico-économique», qui permet de simuler les possibles conséquences économiques, pour la Suisse, d'une éventuelle adhésion à la CE ou de la conclusion du traité sur l'EEE. Les auteurs évaluent plusieurs scénarios, mais le résultat est toujours semblable: l'impact économique d'une intégration européenne sur la Suisse reste fort limitée. Le résultat a de quoi rassurer les partisans de toutes les positions possibles, pourvu qu'ils soient persuadés par l'approche choisie par ces auteurs. Cette partie du volume est conclue par une contribution britannique un peu moins rassurante pour les partisans d'un «Alleingang» suisse. *Clive Church* attire notre attention sur un aspect par trop souvent négligé dans les débats sur l'intégration européenne: les relations intergouvernementales. Il nous fait remarquer que ces relations intergouvernementales britanniques répondent de plus en plus aux exigences de la CE. De plus, il nous montre que la Suisse ne pourrait guère compter sur le soutien britannique au cas où elle choisirait l'«Alleingang». Même en Grande-Bretagne, pays qui a longtemps eu beaucoup de compréhension pour le «cas exceptionnel» de la Suisse (voir la contribution de Dupont), cette compréhension a atteint ses limites.

Si l'administration fédérale et l'élite politique ont entamé un processus d'apprentissage, la question est de savoir dans quelle mesure les citoyens ou les citoyennes suisses seront prêts à suivre leur élite politique sur le chemin vers l'intégration européenne. Dans la dernière partie de ce volume, deux contributions s'adressent plus ou moins directement à cette question. D'abord, *Christof Buri* et *Thomas Widmer* nous montrent qu'il y a une nette différence entre les Suisses allemands et les Suisses romands par rapport à l'intégration européenne: les Suisses romands se montrent en général plus ouverts et plus flexibles face à l'intégration européenne, alors que les Suisses allemands ont tendance à recourir de façon défensive aux valeurs traditionnelles suisses. Les auteurs proposent plusieurs hypothèses intéressantes afin d'expliquer cette différence. Finalement, *Hans Geser*, représentant de cette attitude défensive typique pour une partie importante des Suisses allemands, présente un plaidoyer contre la forme «communautaire» du processus actuel d'intégration européenne, une forme qu'il considère anachronique et dangereuse pour un petit pays comme la Suisse. Son argument contredit la plupart des résultats empiriques des articles précédents et contraste de manière éclatante avec la position implicite de tous les autres auteurs. Le comité de rédaction a pourtant estimé que son point de vue méritait d'être pris en considération dans les débats sur la position de la Suisse face à une Europe en transformation.

J'espère qu'en contribuant à ces débats le présent volume contribuera également au processus d'apprentissage des citoyens ou citoyennes suisses à l'égard de la CE. Il me reste à remercier tous ceux et toutes celles qui ont contribué à la réalisation de ce volume. Ce sont avant tout les auteurs, ainsi que mes collègues *Jean Freymond* et *Jürg Gabriel* qui ont participé au comité de rédaction. *Anne Gyger* et *Thérèse Rolle* m'ont soutenu avec les travaux de secrétariat. *Marianne Benteli* et *Stefan Indermühle* ont rédigé la bibliographie.

Hanspeter Kriesi
Rédacteur de l'annuaire