

Binswanger, Hans Christoph; Mayrzedt, Hans

Article — Digitized Version

## Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Binswanger, Hans Christoph; Mayrzedt, Hans (1970) : Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 7, pp. 425-427

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134145>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt

Prof. Dr. Hans Christoph Binswanger, St. Gallen, und Dr. Hans Mayrzedt, Wien - St. Gallen \*)

Seit zehn Jahren wird nun bereits über die Stellung der neutralen Staaten in der europäischen Integration diskutiert. Diese Debatten haben zu mancher Klärung geführt. Dennoch hat man den Eindruck, daß bestimmte Schlußfolgerungen, die sich aus den Diskussionen ergaben, nicht zur Kenntnis genommen werden. Auch die neueren Entwicklungen wurden bisweilen vernachlässigt. Beide Tendenzen erschweren die Suche nach einer Lösung für eine befriedigende Regelung der Beziehungen zwischen den Neutralen und der EWG.

## Veränderungen in der EWG

Insbesondere die EWG hat sich in dieser Zeit anders entwickelt, als es ihre Gründer geplant hatten. Davon sind vor allem die Institutionen und die „politische Zielsetzung“ betroffen. Schon de Gaulle verlangte den Verzicht auf das Mehrstimmigkeitsprinzip für „sehr bedeutsame“ Fragen eines der Mitgliedstaaten. Die Partner Frankreichs in der EWG haben sich diese Forderung, die am 29. Januar 1966 in Luxemburg zu Protokoll gegeben wurde, in der Folge zu eigen gemacht, wenn es galt, ihre Interessen zu verteidigen. Auch die Haager Gipfelkonferenz hat trotz Verbaldeklaration nichts wesentliches daran geändert.

Denn nur zwei Wochen nach der Haager Konferenz, am 16. Dezember 1969, ist der Mehrheitsabstimmung in der EWG ein neuerlicher Stoß versetzt worden, diesmal von Italien. Italien erklärte eine, objektiv gesehen, untergeordnete Frage – die Verringerung des Zollschatzes für die italienischen Orangenproduzenten gegenüber den Konkurrenten in Spanien und Israel durch saisonale „allgemeine“ Zollsenkungen – zu einer für das Land „sehr wichtigen“ Frage. Damit wurde – ganz unabhängig von der Absicht der italienischen Regierung – ein Präjudiz für eine niedrige Schwelle für die politisch motivierte Einräumung der Ablehnung von Mehrheitsvoten geschaffen.

Einen Monat nach diesem Vorfall scheiterte der Versuch, die Kompetenz und dadurch auch die demokratische Kontrolle des sogenannten Europäischen Parlaments in geringem Maße zu verstärken, am französischen Widerspruch: Die französische Regierung war nicht damit einverstanden, dem Parlament das Recht zu übertragen, den Gesamtbetrag des Gemeinschaftshaushaltes zu ändern. Dabei kann auch die beste Begründung der französischen Politik nicht darüber hinwegtäuschen, daß wiederum grundsätzliche Bedenken gegen die Ausweitung gemeinschaftlicher Kompetenzen für die französische Ablehnung maßgeblich waren.

Diese Beispiele zeigen, daß die Forderung der Europäischen Kommission nach der Wiederherstellung der Institutionen, wie sie im Vertrag vorgesehen waren, und nach deren Verstärkung, die durch die Vergrößerung der Gemeinschaft dringend nahegelegt wird, eine Absage erfahren hat.

## Politische Leerformel

Welche Bedeutung kommt dann aber noch der Bekräftigung der politischen Zielsetzung im Schlußkommuniqué über die Haager Gipfelkonferenz zu: „Die Staats- oder Regierungschefs bekräftigen... ihren Glauben an die politischen Zielsetzungen, die der Gemeinschaft ihren ganzen Sinn und ihre Tragweite verleihen. Sie bekunden ihre Entschlossenheit, dieses Unterfangen

\*) Die beiden Autoren sind Herausgeber des Buches: Die Neutrality in der Europäischen Integration, Band 5 der Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik, Verlag Braumüller, Wien-Stuttgart 1970.

*Prof. Hans Christoph Binswanger leitet das Schweizerische Institut für Außenwirtschafts- und Sozialwissenschaften. Dr. Hans Mayrzedt ist in demselben Institut tätig. Beide Autoren befassen sich ausführlich mit Fragen der europäischen Integration.*

zu Ende zu führen, und sie betonen ihr Vertrauen in den schließlichen Erfolg ihrer Bemühung.“?

Wenn man die Haltung der Regierungen genau analysiert, erweist sich die politische Zielsetzung der EWG gegenwärtig als eine bloße Leerformel, zu der man sich verbal auf lange Sicht „bekennt“, wobei aber der Zeitfaktor offen bleibt. Mitgliedsregierungen haben aber diese Vorstellung von der „Einigung Europas“ zu bejahen, ohne daß geklärt ist, was darunter zu verstehen ist. Auf der WEU-Ministertagung am 11. Januar dieses Jahres wurde der Auftrag an die Außenminister der Sechs aufgrund des Paragraphen 15 des Schlußkommuniqués der Haager Gipfelkonferenz, bis Ende Juli dieses Jahres Vorschläge bezüglich der politischen Einigung auszuarbeiten, übereinstimmend dahingehend interpretiert, daß Zielsetzungen und Verfahren der politischen Einigung zu entwickeln seien. Damit wird also offen zugegeben, daß es eine solche Zielsetzung noch nicht gibt, bzw. daß sie noch nicht zu einem echten Ziel geworden ist.

Aus dieser Unsicherheit über die „finalité politique“ ergibt sich, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf jeden Fall nicht bereit sind, in den nächsten Jahrzehnten einen europäischen Bundesstaat zu schaffen. Am 3. März 1970 stellte der deutsche Bundeskanzler, der von der „Notwendigkeit“ der politischen Einigung Europas überzeugt ist, während seines offiziellen Besuches in Großbritannien fest, daß die supranationale Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften eine Angelegenheit künftiger Generationen sei. Auch Ex-Premierminister Wilson hat mehrmals betont, daß er sich zumindest in den nächsten zwanzig oder dreißig Jahren ein föderiertes Europa nicht vorstellen könne. Präsident Pompidou teilt diese Meinung ohne Zweifel.

#### **Unhaltbare Forderungen**

Dennoch wird den Neutralen die politische Zielsetzung der EWG entgegengehalten und als Hinderungsgrund für einen Beitritt der Neutralen ausgegeben. In der am 1. Oktober 1969 veröffentlichten ergänzenden Stellungnahme der Europäischen Kommission zu den Beitrittsge-suchen wird nämlich die Auffassung der Kommission über die politischen Qualifikationskriterien für eine Mitgliedschaft in einem Passus über Schweden präzisiert, das 1967 sein Verhandlungsgesuch aus dem Jahre 1961 reaktivierte, aber diesmal die Form der Verbindung mit der EWG offen ließ: „Die Kommission ist . . . der Auffassung, daß ein Beitritt Schwedens nur dann in Erwägung gezogen werden sollte, wenn die Verhandlungen

mit diesem Land ergeben, daß es in der Lage ist, die politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft, wie sie sich aus den Präambeln der Verträge ergeben, ohne Einschränkung zu akzeptieren.“

Es ist aber unhaltbar, von den Beitrittskandidaten ein vorbehaltloses Bekenntnis zu den Römischen Verträgen und zu den politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft, „wie sie sich aus den Präambeln der Verträge ergeben“, zu verlangen, während die Mitglieder weder bereit sind, diese Verträge immer anzuwenden noch die Konsequenzen aus ihrem Lippenbekenntnis in bezug auf die politische Zielsetzung zu ziehen.

Die Staaten, die der westlichen Allianz angehören, könnten allerdings der Forderung nach einem Lippenbekenntnis zur politischen Zielsetzung nachkommen, ohne ihre bisherige Außenpolitik notwendigerweise zu gefährden. Die neutralen Staaten würden dagegen die Glaubwürdigkeit ihrer Neutralitätspolitik in Frage stellen und unter Umständen sogar den Grundlagen ihrer Sicherheitspolitik den Boden entziehen. Das muß eindeutig festgestellt werden, da die Gefährdung der Sicherheit neutraler demokratischer Staaten weder im Interesse Westeuropas sein kann noch der Ost-West-Entspannung in Europa dienlich ist.

Dabei ist es nicht ausgeschlossen, daß sich die Staaten Schweden, Schweiz und Österreich unter bestimmten Voraussetzungen in ferner Zukunft dennoch an einem europäischen Bundesstaat beteiligen könnten. Das entscheidende Kriterium ergibt sich aus der Beantwortung der Frage, wie diese Staaten am besten ihren Sicherheitsinteressen Rechnung tragen können: durch die dauernde Neutralität als Kleinstaaten oder durch die Zugehörigkeit zu einem mächtigen europäischen Bundesstaat. Solange die Entwicklung der europäischen Integration aber keine Alternative zur Neutralitätspolitik der betreffenden Staaten bietet, müssen sie sich um neutralitätskonforme Regelungen ihrer Beziehungen mit der EWG bemühen.

#### **Absage an die Assoziierung**

Bis vor kurzem erfreute sich in den neutralen Ländern die Formel großer Beliebtheit, wonach ein (vorbehaltloser) Beitritt zur EWG mit der dauernden Neutralität unvereinbar, eine Assoziierung aber möglich sei. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Österreich-Verhandlungen mit der EWG haben nämlich gezeigt, daß angesichts der Haltung der EWG eine Assoziierung für die neutralen Staaten untragbar ist. Denn das Vetorecht der Neutralen im Assoziationsrat sowie die Möglichkeit zu Beschlüssen im Assoziationsrat, die von jenen der Gemeinschaftsorgane abweichen, wären praktisch sehr stark eingeschränkt. Der Neutrale

geriete damit in die akute Gefahr, zu einem „Satelliten“ der EWG abzusinken. Die Position des neutralen Assoziierten wäre also schwächer als jene eines kleinen Mitgliedstaates; denn der Assoziierte würde zwar im wesentlichen in gleicher Weise verpflichtet werden, hätte aber nicht die Möglichkeit, auch auf die Gestaltung der Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Das ist um so bedenklicher, als der Neutrale nur in den aller-seltensten Fällen berechtigt wäre, unter Hinweis auf reine Neutralitätsvorbehalte von dem Verhalten der Mitgliedstaaten abzuweichen. Die Regierungen der neutralen Staaten haben es allerdings bisher unterlassen, die Öffentlichkeit über die eindeutige Untragbarkeit der Assoziation aufzuklären.

### Mitgliedschaft möglich

Da also die Assoziation eines neutralen Staates mit der EWG nach dem Vorbild der Österreich-Verhandlungen nicht das Ziel sein kann, bleibt unter den Varianten einer engen Verbindung mit der EWG nur die „Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt“ übrig. Diese Frage ist vor dem Hintergrund der in der EWG eingetretenen Veränderungen besonders aktuell. Insbesondere sind es folgende Gründe, die eine solche Lösung möglich erscheinen lassen, ohne daß die dauernde Neutralität Schaden nimmt:

Art. 223 und 224 des EWG-Vertrages gestatten den Mitgliedstaaten Abweichungen von den EWG-Regeln, wenn es die Sicherheit des betreffenden Staates verlangt. Somit müssen auch Abweichungen erlaubt sein, die sich aus dem Statut der dauernden Neutralität ergeben, sofern ein Staat seine Sicherheit am besten durch diese Neutralität gewährleistet sieht.

Die Sicherheitspolitik bleibt eindeutig außerhalb des EWG-Vertrages. Deshalb ist ein Konflikt zwischen der EWG und dem Neutralitätsstatut völkerrechtlich gesehen nur in Randbereichen denkbar. Es ist durchaus möglich, diesem Konflikt durch entsprechende Neutralitätsvorbehalte vorzubeugen.

Die Neutralitätsvorbehalte könnten bei der Regelung der Aufnahmebedingungen in dem Beitrittsabkommen durch eine Interpretation der Art. 223 und 224 zugunsten der neutralen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die Kompetenz des Europäischen Gerichtshofs hinsichtlich der Überprüfung von Sicherheitsvorkehrungen der Neutralen müßte durch eine Präzisierung der Neutralitätsvorbehalte im Beitrittsabkommen eingeschränkt werden; eine derartige Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof wäre dann, abgesehen von Mißbräuchen des Neutralitätsvorbehaltes, nicht möglich. (Der Art. 224 gestattet

es den Mitgliedstaaten, nicht nur im Krieg und bei ernststen Störungen, sondern auch bereits in Friedenszeiten zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit von EWG-Regeln abzuweichen.)

Die Frage, ob eine Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt auch politisch wünschenswert ist, läßt sich allerdings nicht von vornherein eindeutig beantworten; die genauen Bedingungen des Beitrittsvertrages und die weltpolitische Lage sind für die Entscheidung ebenso maßgebend wie ein langfristiges Europakonzept der Neutralen, das auf Regierungsebene erst noch entworfen und der Öffentlichkeit vorgelegt werden muß.

### Trennung von Wirtschafts- und Außenpolitik

Auf jeden Fall muß die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas beendet werden, die langfristig gesehen nicht ohne politische Konsequenzen sein kann. Insbesondere muß die Isolierung der neutralen Staaten von Westeuropa vermieden werden. Deshalb sollte während der voraussichtlich sehr langen Übergangszeit der europäischen Integration bis zur Schaffung einer europäischen Föderation die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Integration von den Versuchen einer außen- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit getrennt werden. Denn bei einer nur losen außenpolitischen Kooperation, die auf absehbare Zeit allein im Bereiche des Möglichen liegt, würde sich zwar ein der westlichen Allianz angehöriger Staat nichts vergeben, ein neutraler Staat würde aber bereits Gefahr laufen, das Vertrauen interessierter Drittstaaten in seine internationale Position zu verlieren. Überdies ist es wohl unvermeidbar, daß die Integrationsbereitschaft in der Wirtschaftspolitik einerseits und der Außen- und Verteidigungspolitik andererseits selbst unter den bisherigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch auf absehbare Zeit sehr verschieden sein wird. Für die wenigen unmittelbaren Berührungspunkte zwischen der Wirtschafts- und der Außenpolitik ließen sich sicherlich vernünftige Lösungen finden – Lösungen, die auch den besonderen Bedürfnissen der neutralen Staaten Rechnung tragen.

Die neutralen Staaten, die allesamt Kleinstaaten sind, wären weder in der Lage noch willens, durch ihren gesonderten außenpolitischen Weg die Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu hemmen noch die Koordinierung der Außen- und Verteidigungspolitik der Gemeinschaftsmitglieder zu beeinträchtigen, die der westlichen Allianz angehören. Diese Trennung zwischen Wirtschafts- und Außenpolitik ist für den Neutrale allerdings nur dann möglich, wenn die westliche Allianz eine Konfrontation mit dem Osten vermeidet.