

Zeit-Fragen
Postfach
CH-8044 Zürich

Tel. +41 44-350 65 50
Fax +41 44-350 65 51

Zeit-Fragen

Wochenzeitung für freie Meinungsbildung, Ethik und Verantwortung
für die Bekräftigung und Einhaltung des Völkerrechts, der Menschenrechte
und des Humanitären Völkerrechts

24 Januar 2012
Impressum

[français](#) | [english](#)

[Startseite](#) [Impressum](#) [Archiv](#) [Abonnieren Sie Zeit-Fragen](#)

Zeit-Fragen > 2012 > Nr.3 vom 17.1.2012 > Das «europäische Orchester» wieder zum Klingen bringen

[[Druckversion](#)]

Das «europäische Orchester» wieder zum Klingen bringen

Europäische Integration (Teil 2)

Bundesrat Hans Schaffner und die EFTA

von Dr. rer. publ. Werner Wüthrich

Der erste Teil dieser Artikelfolge mit dem Titel «Die Methode Monnet als Schlüssel zum Verständnis der Euro-Krise» (Zeit-Fragen vom 12.12.2011) gab Einblick in die Entstehung der Europäischen Integration, wie sie heute von der EU verstanden wird, und in das Wirken von Jean Monnet und seinen Netzwerken. Es gab und gibt jedoch eine Gegenbewegung, die sich die europäische Integration anders vorstellte – nicht als Bundesstaat mit supranationalen Institutionen, sondern mehr als freiheitlichen Zusammenschluss souveräner Nationen, die das «europäische Orchester» wieder zum Klingen bringen. Dieser Gedanke fand in der Gründung der EFTA (European Free Trade Association) im Jahr 1960 seinen politischen Niederschlag.¹ Auch ein Schweizer Politiker, Bundesrat Hans Schaffner, hat hier eine besondere Rolle gespielt. Er wird gelegentlich auch als Gegenspieler von Jean Monnet bezeichnet. Diese andere Art der «europäischen Integration» soll hier gewürdigt werden.

Das Wort Integration teilt mit andern Modewörtern das Schicksal, nicht klar definiert bzw. nicht klar definierbar zu sein. Im wirtschaftlichen Bereich versteht man darunter die mehr oder weniger enge Verflechtung der Volkswirtschaften zweier oder mehrerer Länder, die sich von «normalen» Beziehungen zwischen Staaten unterscheidet. Die Integration kann natürlich gewachsen oder Gegenstand bewusster, systematischer Förderung sein – und damit auch als politisches Instrument eingesetzt werden.

Der Begriff «Wirtschaftsintegration» hat sich seit dem Auftreten der Väter der Römischen Verträge (zur Gründung der EWG) – insbesondere Jean Monnets – in der politischen Debatte etabliert. Dieser Vorgang ist jedoch nicht neu. Wir finden eine Wirtschaftsintegration seit längerem zwischen den USA und Kanada oder auch zwischen Deutschland und Österreich. Oft dominieren die Grossen die Wirtschaft der Kleinen, was auch als Instrument der Herrschaft empfunden wird und Widerstand erzeugt.

Gemeinsam ist allen Formen der wirtschaftlichen Integration, dass sie eine politische Bedeutung haben. Die Wirtschaftsintegration der EU verfolgt das politische Ziel der Staatsgründung. So wird in der Präambel des Gründungsvertrages von Rom (1957) der feste Wille zum Ausdruck gebracht, «die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen». Es gehörte zum Credo von Jean Monnet und seinen Netzwerken, dass die Wirtschaftsintegration nur ein Schritt ist auf dem Weg zur Gründung eines europäischen Bundesstaates. Sie sahen die europäischen Völker als eine natürliche Einheit, als eine Gruppe von Einzelstaaten und Volksgruppen, denen es noch an einer entsprechenden Organisation fehlt, um zu einem einzigen Staat und einem einzigen Staatsvolk zu werden.

So unhinterfragt, wie es die Gründerväter um Jean Monnet erhofft hatten, ist die Geschichte zum Glück nicht verlaufen. Es gab auch damals zahlreiche «Unstimmigkeiten» und «Ungereimtheiten», die aus heutiger Sicht nicht so leicht zu verstehen sind. Nur ein Beispiel: Grossbritannien beteiligte sich an den Gründungsverhandlungen der EWG, zog sich vor deren Abschluss wieder zurück, half aktiv mit, die EFTA zu gründen, um nur wenige Monate später ein Beitrittsgesuch zur EWG zu stellen. Wie soll man das verstehen?

Dokumentensammlung

Die folgenden Zeilen basieren auf Dokumenten aus der grossen Sammlung «Diplomatische Dokumente der Schweiz», die in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv erstellt wurde und die Zeit seit 1848 abdeckt. Die Arbeiten haben 1979 begonnen und sollen in wenigen Jahren abgeschlossen sein. Es sind dies Protokolle von Bundesratssitzungen, Berichte und Briefe der diplomatischen Vertretungen, Aktennotizen und vor allem Referate an den Botschafterkonferenzen. An diesen regelmässigen stattfindenden Treffen orientierten und instruierten Bundesräte oder Chefbeamte die Auslandsvertretungen. Die Dokumente betreffen vor allem die Aussenpolitik und wurden als «vertraulich» oder «streng vertraulich» eingestuft. Sie sind seit kurzem über eine Datenbank zugänglich, und auch Sie als Leser können sie elektronisch direkt abrufen und auf den Bildschirm holen, indem Sie die Adresse und die Nummer des Dokumentes eingeben (die im folgenden angegeben wird) und das Dokument anklicken. Wenn Sie zum Beispiel www.dodis.ch/30270 eingeben und das abgebildete Dokument anklicken, sind Sie direkt dabei im Gespräch zwischen dem französischen Präsidenten de Gaulle und Bundesrat Hans Schaffner, die sich 1961 über die politische Situation in Deutschland und die Europäische Integration unterhielten. Sie können so die Geschichte in einer unmittelbaren,

unverfälschten Form miterleben, so wie es in der aktuellen Politik gar nicht möglich ist. Es ist den Initianten der Sammlung und ihren Mitarbeitern für ihre Arbeit zu danken.

Integrationspolitik der Schweiz

1947 gründeten die 17 westeuropäischen Länder die OEEC (Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit). Auch Jugoslawien war dabei. Die Schweizer Diplomatie setzte sich im Rahmen dieser Organisation dafür ein, für alle westeuropäischen Länder eine Freihandelszone einzurichten, in der sie als souveräne Staaten auf eine freiheitliche Art zusammenarbeiten konnten. Die Arbeit begann gut. Der im Krieg zusammengebrochene Zahlungsverkehr wurde wieder eingerichtet, Kapitalverkehr wurde wieder möglich und Handelsschranken wurden nach und nach abgebaut. Die Bemühungen einer Minderheit von sechs Ländern, einen separaten Verbund mit supranationalen Institutionen (EWG) einzurichten, wurden deshalb von vielen als «separatistisch» und «diskriminierend» empfunden. Peter Thorneycroft, Präsident der britischen Handelskammer, äusserte sich 1956 wie folgt: *«No fine words would disguise the reality of a discriminatory bloc, in the heart of industrial Europe, promoting its own internal trade at the expense of trade with other countries in the free world.»*² (Worte können es nicht beschönigen, dass mitten in Europa ein diskriminatorischer Block entsteht, der sich abschottet und auf Kosten anderer Länder mit der freien Welt Handel betreibt.) Die meisten Länder Westeuropas bevorzugten die gleichberechtigte, freiheitliche Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten, wie sie im Rahmen der OEEC bereits begonnen hatte. Als dies nicht mehr möglich war, entstand aus diesen Bemühungen eine kleine Freihandelszone mit sieben Ländern – eben die EFTA.

Hans Schaffner

Wer waren die Regisseure der Integrationspolitik in der Schweiz? Wer hat die «Europapolitik» damals bestimmt?

Volksabstimmungen zu diesem Thema gab es noch nicht, die die Richtung hätten angeben können. Die Medien und die Parteien beschäftigten sich noch wenig mit dieser Frage – ganz im Unterschied zu heute.

Wer sich heute damit befasst, stösst schnell einmal auf den Ausdruck «Politik der Handelsabteilung» oder auf den Namen von Hans Schaffner. Er wird gelegentlich auch als Vater der EFTA bezeichnet und als Gegenspieler von Jean Monnet genannt. Hans Schaffner ist im Kanton Aargau aufgewachsen und war Mitglied der freisinnig-demokratischen Partei FDP. Der Bundesrat ernannte ihn im Jahr 1941 zum Leiter der Abteilung für Kriegswirtschaft, wo er eng mit Friedrich Traugott Wahlen und Jean Hotz³ zusammenarbeitete. Wahlen organisierte als ETH-Professor die sogenannte «Anbauschlacht», die die Bevölkerung mit Nahrungsmitteln versorgte. Jean Hotz war zuständig für die Handelsverträge mit dem Ausland. Er sollte vor allem die unentbehrlichen Rohstoffe und Brennstoffe im Ausland organisieren – vor allem Kohle und Erdöl. Beide kamen in der Schweiz nicht vor. Dieses Team aus der Bundesverwaltung organisierte im wesentlichen das wirtschaftliche Überleben der Schweiz in einer schweren Zeit – vor allem als das Land vollständig von den Achsenmächten eingeschlossen war. Nach dem Krieg ernannte der Bundesrat Hans Schaffner zum Delegierten für Handelsverträge und 1954 zum Direktor der Handelsabteilung im Volkswirtschaftsdepartement. Hier gestaltete er die Politik der Schweiz in der OEEC und auch im GATT. Der damals für die Aussenpolitik zuständige Bundesrat Max Petitpierre⁴ hielt sich in der Handelspolitik eher zurück und überliess Hans Schaffner und seinen Mitarbeitern weitgehend das Feld. 1961 wurde Hans Schaffner direkt aus der Verwaltung in den Bundesrat gewählt – ohne zuvor jemals vom Volk in ein Parlament oder in ein politisches Amt gewählt worden zu sein. Im Bundesrat konnte Hans Schaffner wieder mit Friedrich Traugott Wahlen, seinem Freund aus dem Zweiten Weltkrieg, zusammenarbeiten, der als Nachfolger von Max Petitpierre für die Aussenpolitik zuständig war. Mit zum Team gehörten Albert Weitnauer (Delegierter für Handelsverträge und später Direktor der Handelsabteilung) und Paul Jolles (Leiter des Integrationsbüros). Diese relativ kleine Gruppe von Personen war damals mit ihren Mitarbeitern für die Integrationspolitik der Schweiz verantwortlich. Diese lässt sich heute auf Grund der Dokumente gut nachzeichnen. Der Gesamtbundesrat begleitete ihr Handeln kritisch wohlwollend, ohne direkt einzugreifen.

Die Schweiz als exportorientiertes Land hatte neben der auf Europa ausgerichteten Integrationspolitik immer auch die ganze Welt im Auge. 55 Prozent der Exporte gingen nach Europa und 45 Prozent in aussereuropäische Staaten. Dagegen kamen 70 Prozent der Importe aus europäischen Ländern.

EFTA als Alternative zur EWG

Als Mitte der 1950er Jahre das Projekt von sechs Ländern immer konkreter wurde, in Europa eine Art Bundesstaat mit supranationalen Institutionen einzurichten, machten sich viele Politiker in den zahlreichen nicht beteiligten Ländern Gedanken, wie dem zu begegnen sei. Es drohte eine weitere Spaltung in Europa. Die Zusammenarbeit im Rahmen der OEEC hatte – wie oben schon erwähnt – sehr gut begonnen. Die Schweiz war gut integriert und Hans Schaffner und seine Mitarbeiter der Handelsabteilung wurden als Vertreter eines neutralen Landes oft eingeladen, die Leitung von Arbeitsgruppen, Tagungen und Treffen zu übernehmen. Es bestand kein Grund, diese erfolgreiche Politik zu beenden. Mit der Gründung der EWG 1957 wurden jedoch Tatsachen geschaffen. Die nicht beteiligten Länder versuchten zunächst – trotz der Gründung der EWG – die Politik der OEEC weiterzuführen und eine Freihandelszone mit allen westeuropäischen Ländern (inklusive der 6 EWG-Länder) einzurichten. Als dies – wie oben schon erwähnt – nicht gelang, kam in informellen Treffen der Gedanke auf, eine Alternative zur EWG zu entwickeln und einen eigenen Verbund, eine kleine Freihandelszone, zu gründen, in der souveräne Nationen gleichberechtigt, auf freiheitlicher Basis miteinander zusammenarbeiten.

«Beamtenrevolution»

Zurück zum Jahr 1958: Am 1. Dezember wurde Hans Schaffner aktiv – nachdem zuvor eine Besprechung mit dem britischen Aussenminister stattgefunden hatte. Schaffner lud alle interessierten Kreise zu einer Konferenz in Genf ein, die auf Beamtenebene stattfand. An diesem Treffen wurde das Konzept der EFTA entworfen und die Konferenzen in Oslo und Stockholm vorbereitet, die wenige Monate später stattfanden.

Hans Schaffner hat die EFTA nicht erfunden. Aber er hat die Initiative ergriffen und die Sache ins Rollen gebracht. Wichtig war die Rolle Grossbritanniens, das sich an den Gründungsverhandlungen der EWG beteiligt hatte und sich 1955 wieder zurückzog. Grund war nicht nur die Skepsis gewesen gegenüber den supranationalen Institutionen und der politischen Ausrichtung der EWG. Der grösste Teil des Aussenhandels der Insel spielte sich damals im Rahmen des Commonwealth ab. Andererseits entstand auf dem Kontinent ein wirtschaftlicher und politischer Machtfaktor, dem sich Grossbritannien nicht ohne weiteres verschliessen wollte. Die englische Politik blieb zwiespältig (bis heute).

Sieben Länder (Grossbritannien, Schweiz, Norwegen, Österreich, Dänemark, Portugal und Schweden) gründeten am 4.1.1960 in Stockholm die EFTA und schufen eine Freihandelszone für Industriegüter. Der Bereich der Landwirtschaft blieb ausgeklammert. Von nun an existierten zwei Organisationen, die beide – auf unterschiedliche Art und Weise – das Ziel verfolgten, die Länder Europas wirtschaftlich zu integrieren. In der Zentrale der EWG in Brüssel arbeiteten etwa 5000 Personen. Die EFTA richtete ihren Sitz in Genf ein mit etwa 150 Mitarbeitern, worin bereits ihre unterschiedliche Philosophie zum Ausdruck kam – nicht bürokratischer Machtapparat, sondern Förderung des Freihandels. Konkurrierende Vorstellungen, wie «Europa» wirtschaftlich (und politisch) zu integrieren sei, sorgten für Spannung. – Bald überstürzten sich die Ereignisse.

Kaum waren die Unterschriften auf dem Vertrag von Stockholm trocken, gab Grossbritannien bekannt, der EWG beitreten zu wollen. Die EFTA als Organisation war noch nicht gefestigt, um einen solchen Rückschlag wegstecken zu können. Grossbritannien war mit Abstand die grösste Volkswirtschaft der Vereinigung und hatte bei der Gründung der EFTA eine aktive Rolle gespielt. – Was nun? Und wie kam Grossbritannien dazu, eine derartig wankelmütige Politik zu betreiben?

Solidarisches Vorgehen

Die sieben EFTA-Staaten kamen nach einigem Hin und Her überein, offensiv vorzugehen, das heisst, dass nicht nur Grossbritannien, sondern alle mit der EWG Beziehung aufnehmen sollten. Kein Mitglied sollte für sich allein agieren und nur in gemeinsamer Absprache aktiv werden. Sie bekräftigten ihr Ziel, in Westeuropa eine Freihandelszone für alle einzurichten und die wirtschaftliche Spaltung in Europa zu überwinden. (Londoner Erklärung vom 28. Juni 1961)

Grossbritannien würde – so die Überlegung – den zentralistischen Charakter der EWG mildern und den Ausbau der supranationalen Strukturen verhindern. Die EWG würde liberaler werden. Die Verantwortlichen rechneten damit, dass die «ausufernde Bürokratie» nach erfolgter wirtschaftlicher Integration wieder abgebaut würde. – Dies war nicht der Fall, wie wir heute wissen. Damals arbeiteten etwa 5000 Personen in der Zentrale in Brüssel. Heute sind es – allerdings mit mehr Mitgliedern – gegen 50 000.

USA legen ihre Ziele offen

Wer das Kommende verstehen will, muss das folgende Ereignis einbeziehen:

Am 14. Juli 1961 besuchte der US-Unterstaatssekretär George Ball auf eigenen Wunsch Bern und bat um eine Unterredung mit Bundesrat Hans Schaffner und Bundespräsident Traugott Wahlen. Er erklärte den beiden Bundesräten den amerikanischen Standpunkt: Der Delegierte für Handelsverträge, Albert Weitnauer, hielt die wichtigsten Punkte in einer Aktennotiz fest. (dodis.ch/30116)

George Ball legte offen, dass die amerikanische Regierung die britische Regierung sehr zu einem Beitritt zur EWG «ermuntert» habe. Ein bloss wirtschaftliches Arrangement zwischen der EWG und den EFTA-Ländern würde den politischen Gehalt der EWG verwässern. Die Amerikaner betrachteten Verhandlungen zwischen der EWG und der EFTA im Hinblick auf eine rein wirtschaftliche Zusammenarbeit als nicht wünschenswert.

Weitnauer berichtet in der Aktennotiz, dass eine Unterredung stattgefunden habe zwischen dem US-Präsidenten Kennedy und dem englischen Premier MacMillan. «Für sie handelt es sich in erster Linie darum, dass Grossbritannien und die übrigen Nato-Alliierten in der EFTA durch einen Beitritt zur EWG deren politische Zielsetzung unterschreiben. Dies muss zwangsläufig die zeitliche Staffelung künftiger Verhandlungen mit der EWG in dem Sinne bestimmen, dass es zunächst gilt, Grossbritannien und seine Nato-Alliierten in die EWG einzuführen und sie an deren politische Fernziele zu binden. Erst wenn dies geglückt ist, können die Beziehungen zwischen der EWG und den neutralen EFTA-Mitgliedern geregelt werden.»

Ball liess durchblicken, dass eine Freihandelszone für ganz Westeuropa – ohne politische Ausrichtung – von den USA nicht geduldet würde. Bundespräsident Wahlen kommentierte den Besuch aus Washington wie folgt: «Die USA unterstützen die Zielsetzung der EWG und erstreben die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa. Wer sich dieser Zielsetzung verschliesst, kann nicht mit der Sympathie Washingtons rechnen.»

Albert Weitnauer hatte bereits ein Jahr zuvor am Ministertag davon gesprochen, dass eine grosse Freihandelszone für Westeuropa nicht möglich sei, und er nannte auch den Grund dafür: «In erster Linie wäre erforderlich, dass die amerikanische Regierung ihr Veto gegen einen wirtschaftlichen Zusammenschluss des OEEC-Raumes zurückzieht.» (dodis.ch/15113)

US-Präsident Eisenhower, Vorgänger von Kennedy, hatte ebenfalls darauf hingewirkt, die EWG im Sinne der USA politisch auszurichten.

«Jean Monnet/USA-Konzept»

An einer späteren Botschafterkonferenz erklärte Albert Weitnauer die amerikanische Haltung: Er sprach vom «Jean Monnet/USA-Konzept». Folgen wir seinen Ausführungen:

«Ohne Altbekanntes wiederholen zu wollen, darf ich daran erinnern, dass sich in dieser amerikanischen politischen Planung zwei Grundtendenzen miteinander verbinden und gegenseitig ergänzen. Die eine dieser Tendenzen ist der an sich begreifliche Wunsch der amerikanischen Regierung, die Verteidigung dessen, was man sich gewöhnt hat die «westliche Welt» zu nennen, in möglichst zweckmässiger Weise auf der Grundlage gemeinsamer Anstrengungen zu organisieren, ohne die amerikanische Führerschaft aus der Hand zu geben; dies ist der Ursprung des Nordatlantikkpaktes, der Nato. Die zweite Tendenz bezieht ihr Gedankengut und ihre politischen Energien aus dem Projekt der Begründung eines neuen europäischen Bundesstaates, der «Vereinigten Staaten von Europa», das nach dem Muster der «Vereinigten Staaten von Amerika» [...] der Vielstaaterei des alten Kontinents ein Ende bereiten soll. [...] Nicht zuletzt deshalb war grosser Wert darauf gelegt worden, im Vertrag von Rom der EWG eine supranationale Behördenorganisation zu geben.» Weitnauer führte weiter aus, dass das wirtschaftlich-politische Konzept, das die USA für die EWG vorsah, nicht auf sechs Mitglieder beschränkt bleiben, sondern im Gegenteil ganz West-Europa und später einmal ganz Europa umfassen sollte. (dodis.ch/30835)

Verhandlungskonzept der EWG mit den EFTA-Ländern

Paul Jolles, Leiter des Integrationsbüros in der Schweiz, informierte die aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates im Herbst 1962 über den Ablauf der Verhandlungen, die alle sieben EFTA-Länder an die EWG anbinden sollten:

1. Grossbritannien als Nato-Mitglied sollte als erstes Beitrittsverhandlungen führen. Diese wurden als «prioritär» angesehen und waren bereits im Gange.
2. Dänemark und Norwegen sollten zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls Beitrittsverhandlungen führen. Danach sollte Portugal folgen, nachdem es den Konflikt in Angola beigelegt hatte. Diese drei Länder sind ebenfalls Nato-Mitglieder.
3. Die drei neutralen Staaten Schweiz, Österreich und Schweden sollten mit der EWG einen Assoziationsvertrag aushandeln. (dodis.ch/30279)

Es ergab sich die paradoxe Situation, dass die EFTA noch kaum gegründet bereits wieder aufgelöst werden sollte – und zwar nach den «Regieanweisungen» der USA.

Hans Schaffner bei de Gaulle: Für ein Europa der Vaterländer

Bundesrat Hans Schaffner suchte den Kontakt zum damalig starken Mann der EWG, General Charles de Gaulle, und traf ihn am 17. November 1961 in Paris. Er erklärte ihm die Lage der Schweiz als neutrales Land und stiess auf volles Verständnis. In den nachfolgenden Zitaten wird klar, wie sich de Gaulle die Zukunft Europas vorstellte: als ein freies Zusammenspiel souveräner Nationen, unabhängig von einer amerikanischen Hegemonialmacht. Schaffner berichtete dem Gesamtbundesrat in einem Gesprächsprotokoll:

Schaffner leitete den Bericht mit folgender Vorbemerkung ein: «Präsident de Gaulle macht wohl den Eindruck einer sehr selbstbewussten Persönlichkeit, ohne aber irgendwie in den Ausdrucksformen eine Überlegenheit zu manifestieren. Im Gegenteil, er strömt eine Atmosphäre der Gastlichkeit aus und weiss sehr gut zuzuhören.»

Bundesrat Schaffner und General de Gaulle unterhielten sich ganz allgemein über die Fragen der europäischen Integration. Danach erklärte Hans Schaffner dem französischen Staatspräsidenten, dass das Schweizer Staatsverständnis unvereinbar sei mit ihrer Eingliederung in eine supranationale Einrichtung.

Hans Schaffner: «Wir können in unserer Referendumsdemokratie nicht Befugnisse an eine weitere Gemeinschaft abtreten, die dem Volk vorbehalten sind, das im vollen Sinn des Wortes der Souverän ist.»

De Gaulle: «Die Integration wird noch manche Schwierigkeiten bringen; so werden die Verhandlungen mit England sehr lang und sehr schwierig sein. Frankreich begreift Ihren Wunsch nach einer Form der Verständigung, die nicht leicht zu finden sein wird. Sie dürfen aber versichert sein, dass Ihnen von seiten Frankreichs keine Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden.»

(dodis.ch/30270)

An einer späteren Botschafterkonferenz (am 29.8.1963) erklärte Bundesrat Hans Schaffner das Europa-Konzept von General de Gaulle wie folgt: «Der französische Staatschef teilt mit den Europaideologen der EWG den Wunsch und das Bestreben, den europäischen Kontinent vom Objekt wieder zu einem selbstbewussten Subjekt der Weltpolitik zu machen. Weiter geht aber die Übereinstimmung nicht. Der General lehnt die ganze Brüsseler Integrationsphilosophie rundweg ab. Grundlage der Einigung Europas soll nicht die Abtretung nationaler Souveränitätsrechte an überstaatliche Behörden sein, sondern vielmehr die Bewahrung und Kräftigung der bestehenden Nationalstaaten. Auch er beteuert die Notwendigkeit des Fortbestehens der Partnerschaft zwischen souveränen Regierungen [...]. Auch er beteuert die Notwendigkeit des Fortbestehens der Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika. Den Amerikanern soll nicht nur der Form, sondern auch der Sache nach ein gleichberechtigtes Europa gegenüberstehen, nicht «une Europe intégrée, donc diminuée» (kein Juniorpartner). (dodis.ch/30358)

Position Deutschlands

Als Beispiel für die starke Ausrichtung des offiziellen Deutschland auf die USA soll hier die Haltung von Professor Walter Hallstein wiedergegeben werden, des ersten Kommissionspräsidenten der EWG, der sich deutlich an der US-amerikanischen Politik orientierte. Hans Schaffner zitiert ihn, als Hallstein sich zu den drei Europa-Organisationen EWG, Euratom und Montanunion äusserte: «Sie alle empfangen ihre letzte Rechtfertigung ja nicht daraus allein, dass sie in ihrem besonderen

Zuständigkeitsbereich etwas Nützliches tun. Sie alle sind Teil des Entwicklungsprozesses, an dessen Ende ein in einem umfassenderen Sinn politisch geeinigtes Europa stehen soll, eine Gemeinschaft, die in der Lage ist, in der internationalen Welt geschlossen, planend und handelnd aufzutreten, mit dem Gewicht, das Europa zukommt.» (zitiert von Hans Schaffner im Vortrag «Integration und Welthandel» vom 29.8.1963; dodis.ch/30358)

Der damalige Wirtschaftsminister und spätere Bundeskanzler Ludwig Erhard war dagegen ein Fürsprecher einer grossen Freihandelszone, in der alle westeuropäischen Staaten als souveräne Staaten zusammenarbeiten.

Zum Fundament der deutschen Politik gehört der grosse deutsch-französische Freundschaftsvertrag, den Konrad Adenauer und Charles de Gaulle 1963 abschlossen und der die Grundlage schuf für eine enge, politische Zusammenarbeit bis heute.

Halbherziges Assoziationsgesuch der Schweiz

Im Rahmen der Gesamtstrategie der EFTA-Länder hatte die Schweiz am 15. Dezember 1961 in Brüssel ein Gesuch eingereicht, Assoziationsverhandlungen zu führen. Der Gesamtbundesrat war zwar skeptisch (dodis.ch/30140). Gefahr bestand jedoch, am Schluss allein dazustehen.

Der Bundesrat bereitete sich wie folgt darauf vor:

- In der Verwaltung wurden 14 Arbeitsgruppen gebildet, die die einzelnen Dossiers vorbereiteten.
- Die Bundesräte Schaffner und Wahlen richteten eine Koordinationsstelle ein, das sogenannte «Integrationsbüro» (das es heute noch gibt), um «bei der Bearbeitung der so komplexen und schicksalsschweren Fragen eine bis ins letzte gehende Koordination der verschiedenen Abteilungen und Dienstwege zu erzielen.» Paul Jolles wurde die Leitung übertragen. (Bericht von Bundesrat Wahlen an der Botschafterkonferenz vom 25.1.1962; dodis.ch/30170)
- Der Bundesrat hatte Bedenken, dass ein Abkommen die innerstaatlichen Strukturen und die Referendumsdemokratie der Schweiz aushöhlen könnte. Am 24. September 1962 übergab er dem EWG-Ministerrat eine umfangreiche Erklärung, die die Verantwortlichen mit den wirtschaftlichen Strukturen und politischen Abläufen der Schweiz vertraut machen sollte. Das Dokument enthielt Kernsätze wie:

«In den mit der Gemeinschaft zu treffenden Vereinbarungen muss jedoch die Schweiz ihre Neutralität, die der Schutz ihrer Unabhängigkeit ist, und ihre innerstaatliche Struktur des Föderalismus und der direkten Demokratie wahren.» Ein Assoziationsabkommen müsse paritätisch zusammengesetzte Organe vorsehen und kündbar sein, und es dürfe die rechtliche Souveränität des assoziierten Landes nicht in Frage stellen. So dürften der Schweiz nicht ohne ihre Zustimmung neue Verpflichtungen auferlegt werden. (dodis.ch/30371).

Das Gesprächsangebot brachte zum Ausdruck, dass die Schweiz eigentlich gar nicht zur EWG passt. Die EWG bestätigte den Empfang des Schreibens. Zu Verhandlungen kam es nicht.

Paukenschlag von General de Gaulle

Am 14. Januar 1963 beendete der französische Staatspräsident de Gaulle die Beitrittsverhandlungen der EWG mit Grossbritannien. Damit waren auch die Beitrittsgesuche von Norwegen und Dänemark vom Tisch. Die Assoziationsbemühungen der drei Neutralen Schweiz, Österreich und Schweden wurden auf Eis gelegt.

De Gaulle hatte mit seinem Veto die Umsetzung des «Jean Monnet/USA-Konzepts» verhindert und die «Regieanweisungen» aus Washington durchkreuzt, die EFTA-Länder nach und nach in die EWG zu «überführen». Dank de Gaulle konnte die EFTA nun mit ihrer eigentlichen Arbeit erst beginnen.

Wie ist die Geschichte weiter verlaufen?

Gelingt es der EFTA, ihr Freihandelskonzept zu verwirklichen und das «europäische Orchester» zum Klingen zu bringen? Oder wird das «Jean Monnet/USA-Konzept» nach dem Tod von General de Gaulle im Jahr 1971 wieder reaktiviert werden? Wie stellte sich das Team um die Bundesräte Hans Schaffner und Friedrich Traugott Wahlen die Zukunft der «Europäischen Integration» vor? Wie ist die erste «Europaabstimmung» in der Schweiz im Jahr 1972 verlaufen?

Wie ist die Situation heute? Welches «Europa-Modell» ist zukunftstauglich? – Dazu mehr in einem weiteren Artikel. •

- 1 Siehe Jubiläumsbuch EFTA 1960–2010, Elements of 50 Years of European History, EFTA Genf 2010
- 2 Jubiläumsbuch EFTA 1960–2010, S. 46, EFTA Genf 2010
- 3 René Bondt, Der Minister aus dem Bauernhaus, Handelsdiplomate Jean Hotz und seine turbulente Zeit, Zürich 2010
- 4 Daniel Trachsler, Bundesrat Max Petitpierre, Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg, Zürich 2011

Bundesrat Schaffner und General de Gaulle zur Frage der europäischen Integration

Hans Schaffner: «Wir können in unserer Referendumsdemokratie nicht Befugnisse an eine weitere Gemeinschaft abtreten, die dem Volk vorbehalten sind, das im vollen Sinn des Wortes der Souverän ist. [...]

Der General lehnt die ganze Brüsseler Integrationsphilosophie rundweg ab. Grundlage der Einigung Europas soll nicht die Abtretung nationaler Souveränitätsrechte an überstaatliche Behörden sein, sondern vielmehr die Bewahrung und Kräftigung der bestehenden Nationalstaaten. Auch er will den europäischen Zusammenschluss, aber in Form einer Allianz zwischen souveränen Regierungen [...]. Auch er beteuert die Notwendigkeit des Fortbestehens der Partnerschaft zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika. Den Amerikanern soll nicht nur der Form, sondern auch der Sache nach ein gleichberechtigtes Europa gegenüberstehen, nicht «une Europe intégrée, donc diminuée» (kein Juniorpartner).»