

Michał Tomczyk*

**DIE STELLUNG ÖSTERREICHS UND DER SCHWEIZ ZUR
SCHAFFUNG
DES EUROPÄISCHEN BINNENMARKTES
EINE VERGLEICHENDE ANALYSE**

ABSTRACT: This article examines, in a comparative perspective, the integration policy of the two, in many respects, very similar, neutral states, with particular emphasis on the period after the signing of the Single European Act. Despite the converging political and economic objectives, the decisions of both countries were determined by different economic and political conditions. For Austria, the integration processes were perceived as an important step, towards reconstruction of the economy, the abolition of trade barriers with the most important economic partner. In political terms integration – enhanced Austria’s position within European Community. Unlike the Austrian Government, the authorities in Bern have acted under much more polarized conditions. Neutrality played still very important role in its international policies and the social fears connected mostly to the loss of political and economic independence were vivid. The Swiss authorities were thus forced to choose the bilateral path, which was not preferred by EU countries, but more socially acceptable, and therefore easier to implement.

KEY WORDS: European Community, Austria, Switzerland, integration.

Zwischen Österreich und der Schweiz gibt es viele Gemeinsamkeiten. Beide Länder waren sowohl Mitglieder, als auch Gründer der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Ihre Außenpolitik war stark durch das Neutralitätsprinzip geprägt, obwohl dessen Grundlagen unterschiedlich waren. Beide Länder werden von einer ähnlichen Zahl der Einwohner und einer

* Dozent an der Universität Luzern, Universität Luzern, Frohburgstrasse 3, 6005 Luzern, E-Mail: michal.tomczyk@bluewin.ch.

relativ geringen Fläche gekennzeichnet¹. Wirtschaftlich sind sie auch von der Zusammenarbeit mit der EWG abhängig². Sowohl Österreich als auch die Schweiz haben eine Konjunkturabschwächung in den 80er Jahren miterlebt, was eins der wichtigsten Argumente für den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft war³. Das Neutralitätsprinzip spielte in der öffentlichen Debatte immer eine wichtige Rolle, obwohl, wie die Praxis zeigte, die Bedeutung dieses Arguments im Falle der beiden Länder ein bisschen anders war. Trotz der oben genannten Ähnlichkeiten war und ist stets die Form der Integration mit der EU unterschiedlich. Österreich ist seit 1995 Mitglied der EU, während die Schweiz nur bilaterale Verträge bevorzugt. Alles deutet darauf hin, dass in naher Zukunft keine großen Veränderungen in dieser Hinsicht zu erwarten sind.

Man sollte deshalb der Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern mit der EG ein bisschen mehr Beachtung schenken, um festzustellen, welche Faktoren für den Weg zur europäischen Integration entscheidend waren. Warum haben sich solch ähnliche Länder für eine unterschiedliche Form der Zusammenarbeit mit der EU entschieden? Um diese Frage beantworten zu können, sollte man die äußeren und inneren Bedingungen analysieren. Dieser Artikel ist ein Versuch, die politische und soziale Situation in Österreich und in der Schweiz, unter Berücksichtigung der in den späten 80er und 90er Jahren bestehenden spezifischen geopolitischen Verhältnisse, in einer vergleichenden Perspektive zu schildern. Die Analyse umfasst insbesondere den Zeitraum seit Mitte der 80er Jahre, das heißt, seit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte, die die Grundlage für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes bildet. Dies sei ein äußerst wichtiger Schritt in der Entwicklung der EG, zugleich auch einer der wichtigsten Gründe für die aktiven Integrationsbemühungen der beiden neutralen Länder.

¹ Österreich hat ca. 8,5 Mio. Einwohner, die auf einer Fläche von 83,878.99 km² leben, während die Schweiz ca. 8 Mio. Menschen auf einer Fläche von 41,285 km².

² Im Jahr 1983 ging 53,7% der österreichischen Exporte in die EG-Länder, und nur 11% in die EFTA-Staaten, im Jahr 1989, entsprechend 63,9% und 10,6%.

³ In den späten 80er Jahren beschleunigte etwas die österreichische Wirtschaft. Dies hatte aber eine geringe Auswirkung auf die endgültige Entscheidung über den Beitritt zur EWG. See P. Luif, *The evolution of EC-EFTA Relations and Austria's Integration Policy*, [in:] *The European Neutrals in the 1900s. New Challenges and Opportunities*, bearb. von H. Neuhold, Boulder 1992, S. 55–89.

Österreich im europäischen Integrationsprozess

Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes bildet einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen Österreich und der EG. Die große Koalition SPÖ und ÖVP traf die Entscheidung, die ersten Schritte zu einer quasi (unvollständigen) Mitgliedschaft, und dann zu der vollen Vollmitgliedschaft in der Gemeinschaft einzuleiten⁴. Diese erste Form der Integration sollte die Kombination von einseitigen, multilateralen und bilateralen Formen der Zusammenarbeit sein, auf derer Grundlage die allmähliche Anpassung an die geltenden Vorschriften im gesamten Gemeinsamen Markt geschafft wird. Von besonderer Bedeutung für die österreichische Regierung war der Agrarmarkt, der die protektionistische Politik der Europäischen Gemeinschaft damals stark spürte. Darüber hinaus war es für die Regierenden klar, dass die nötigen wirtschaftlichen Reformen nur durch eine enge Zusammenarbeit mit der EG möglich sind. Mitte der 80er Jahre war vor allem die Industrie mit vielen Problemen konfrontiert, da die Mehrheit der Staatsunternehmen seit vielen Jahren unrentabel war⁵. Die Regierung hoffte, dass der Beitritt zum Gemeinsamen Markt die Modernisierung und Liberalisierungsprozesse erleichtert. Außerdem hoffte sie auch auf vollen Zugriff auf Forschungs- und Entwicklungsprogramme der EWR⁶.

Nicht ohne Bedeutung war die Identitätskrise in Österreich, die durch eine Reihe von Skandalen und Affären (Wein-Skandal, Reder-Skandal, Noricum-Skandal, Lucon-Affäre, Waldheim-Affäre) verursacht wurde. Sie haben eine natürliche Zugehörigkeit des Landes zur Europäischen Gemeinschaft beeinträchtigt und eine internationale Debatte über die Nazi-Vergangenheit in Österreich und ihre aktuellen Folgen ausgelöst. Die Europäische Integration wäre daher ein Versuch, sie zu überwinden⁷.

⁴ See H. Kremer, „Wende in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ-ÖVP-Koalition“, Österreichische Zeitschrift für politische Wissenschaft, 1988 (2), S. 117–131.

⁵ P. Luif, *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Wien 1995, S. 122.

⁶ *Außenpolitischer Bericht 1987*, MANZsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1988, S. 121–125.

⁷ Einige österreichische Winzer hatten Weine entgegen den weingesetzlichen Bestimmungen mit Diethylenglykol versetzt. Sie waren teilweise wiederum von deutschen Weingroßabfüllern mit anderen Weinen gemischt und vermarktet worden. Das führte unmittelbar zu einem Vertrauensverlust seitens der Verbraucher, einem starken Rückgang des Absatzmarktes für österreichische Weine,

Die ersten Symptome einer neuen Strategie der Europäischen Gemeinschaft gegenüber wurden in dem *Außenpolitischen Bericht* von 1986 aufgenommen⁸. Allerdings waren erst in dem nachfolgenden Dokument, das ein Jahr später veröffentlicht wurde, die detaillierteren Informationen bezüglich der Europapolitik der Regierung zu finden⁹. Die klaren Deklarationen über den Beitritt zum Gemeinsamen Markt waren sowohl in den Regierungsberichten als auch in den Koalitionsverträgen von 1987 (SPÖ und ÖVP) einbezogen. Es wurde erwartet, dass die Umsetzung dieses Ziels nur durch eine von den zwei Optionen möglich war: entweder der sog. autonome Nachvollzug, d.h. die einseitige Annahme von „acquis communautaire“, um die potenziellen rechtlichen Hindernisse zu vermeiden¹⁰ (dies sollte durch den Abschluss der bilateralen

beschädigte ihren Ruf weltweit und hatte neben jahrelangen juristischen Auseinandersetzungen mittel- und langfristige Auswirkungen auf die österreichische Weinwirtschaft. Walter Reder war ein österreichischer SS-Sturmbannführer im Dritten Reich, der nach dem Zweiten Weltkrieg als Kriegsverbrecher verurteilt wurde. Nach seiner Entlassung 1985 wurde er durch den damals amtierenden FPÖ-Verteidigungsminister Friedhelm Frischenschlager mit einem Handschlag in Empfang genommen, was einen Skandal auslöste. Oftmals wird behauptet, dass es gerade mit der Diskussion um den „Reder-Skandal“ zum ersten Mal zu einer breiteren Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Vergangenheit vieler Österreicher kam. Der Noricum-Skandal, bzw. die Noricum-Affäre, ist der Sammelbegriff für illegale, später von der Justiz und einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss untersuchte Waffenlieferungen des Österreichischen VOEST-Tochterunternehmens Noricum Anfang der 1980er Jahre. Die *Lucona* war ein Massengutfrachter, der im Zuge versuchten Versicherungsbetrugs durch eine Explosion am 23. Januar 1977 im Indischen Ozean versenkt wurde. Im Rahmen der darauf folgenden Untersuchung weitete sich die Begebenheit zum größten politischen Skandal Österreichs in der Zweiten Republik aus, in dem mehrere Spitzenpolitiker verstrickt waren und der das Land von 1977 bis 1992 bewegte. Kurt Waldheim war ein österreichischer Diplomat und parteiloser Politiker, von 1968 bis 1970 Außenminister, von 1972 bis 1981 Generalsekretär der Vereinten Nationen und von 1986 bis 1992 Bundespräsident Österreichs. Die Waldheim-Affäre oder Waldheim-Debatte war eine internationale Debatte um die vermutete Beteiligung Kurt Waldheims an Kriegsverbrechen in der Zeit des Nationalsozialismus.

⁸ *Außenpolitischer Bericht 1985*, op. cit.

⁹ Bericht von 1987 löste eine intensive parlamentarische Debatte über die Zukunft der europäischen Politik aus. Mehr zu diesem Thema siehe T. Schwendimann, *Herausforderung Europa. Integrationspolitische Debatten in Österreich und in der Schweiz 1985–1989*, Bern 1993, S. 122–124.

¹⁰ Das ist ein Beispiel für direkte Europäisierung – ein wichtiger Faktor, der die Entscheidungsprozesse beeinflussen kann. Mehr zu diesem Thema, siehe A. Fischer, *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse*, Zürich 2005.

Abkommen zwischen Österreich und der Europäischen Gemeinschaft, als auch auf der institutionellen Ebene, d.h. zwischen den EFTA-Staaten und der Gemeinschaft ergänzt werden)¹¹, oder – die zweite Option – die volle Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft¹².

Angesichts der komplizierten internen Bedingungen bergen beide Möglichkeiten viele Probleme in sich. Die österreichische Regierung musste die Stellung des Sozialpartners berücksichtigen, denn er hatte einen gravierenden Einfluss auf die Entscheidungsprozesse. Wie in der Schweiz sollte man zu dieser Gruppe vor allem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zählen (Österreichischer Arbeiterkammertag, Österreichischer Gewerkschaftsbund, *Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer*), die über große, finanzielle und personelle Ressourcen verfügen. Bemerkenswert ist es deshalb, dass die Entscheidungsträger ihre Entscheidungen immer auf zwei Ebenen treffen müssen (*Two Level Games* von Puntnam), d.h. unter Berücksichtigung der Staatsinteressen und der innenpolitischen Bedingungen (einschließlich ihrer eigenen politischen Zukunft). Die Stellung des Sozialpartners war deshalb für die österreichische Regierung von entscheidender Bedeutung. Darum kamen die Regierenden zu dem Schluss, ihre klare Position gegenüber der EG nicht offenzulegen, bis alle Sozialpartner eine gemeinsame Haltung zur Integration vereinbaren und bereit werden, zusammen mit der Regierung in dieser Hinsicht zu kooperieren.

Die Option einer vollständigen Integration Österreichs mit dem Gemeinsamen Markt schien für die Regierenden besser zu sein, vor allem wegen der notwendigen Durchführung der Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft bei dieser Gelegenheit, die als die wichtigsten Ziele für Kanzler Vranitzky gelten¹³. Zwei Probleme waren hier aber von zentraler Bedeutung.

¹¹ Dieses Dokument bestätigt den Wunsch nach Stärkung und Erweiterung der Zusammenarbeit, um einen *dynamischen europäischen Wirtschaftsraum* zu schaffen, siehe dazu F. Laursen, „The Community’s Policy Towards EFTA: Regime Formation in the European Economic Space (EES)“, *Journal of Common Market Studies* 28(4), S. 303–325.

¹² Siehe C. Schaller, *Die innenpolitische EG-Diskussion seit den 80er Jahren*, [in:] A. Pelinka, *EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich*, Wien 1994, S. 60–71.

¹³ Siehe A. Pelinka, *Europäische Integration und politische Kultur*, [in:] A. Pelinka, C. Schaller, P. Luif, *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer außenpolitischen Umorientierung*, Wien 1994, S. 17.

Das erste war Mangel an Übereinstimmung in den Integrationsfragen innerhalb der Regierungskoalition. Während die ÖVP sich eindeutig für Vollmitgliedschaft in der Gemeinschaft entschied, fehlte es dazu in der SPÖ an der Einstimmigkeit¹⁴. Daher selbst bis Ende 1988 hat sich die Regierung offiziell bezüglich der Perspektiven der Europäischen Integration nicht ausdrücklich erklärt, auch wenn die Äußerungen der Vertreter beider politischer Lager auf solche Entscheidung hindeuten. Vor allem diese von Kanzler Vranitzky, der jedoch aufgrund der mangelnden Unterstützung innerhalb der Parteibasis lange damit zögerte, seine Ansichten zu offenbaren, als auch die von Alois Mock formuliert, der damals für die österreichische Diplomatie verantwortlich war¹⁵.

Das zweite Problem war der Widerwille der Wirtschaftskreise gegen die Perspektive einer vollen Integration mit der Europäischen Gemeinschaft. Vor allem seitens des Agrarsektors war eine große Besorgnis zu spüren, der die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt befürchtete, und auch seitens der Gewerkschaften, die um die Arbeitsplätze besorgt waren.

Daher hat die Regierung zunächst nur die Möglichkeit einer Teileingliederung Österreichs in den Gemeinsamen Markt erwogen, denn nur eine solche Option war für den Sozialpartner akzeptabel.

Die endgültige Entscheidung bezüglich der bevorzugten Integrationsoption wurde auch von wichtigen geopolitischen Faktoren bedingt. Es sollte daran erinnert werden, dass die Entscheidung für die Neutralität Österreichs ganz andere Voraussetzungen hatte, als die der Schweiz. Sie war vor allem durch die geopolitische Konstellation geprägt, d.h. eine Folge des Machtgleichgewichts zwischen dem Ost- und Westblock nach dem Zweiten Weltkrieg¹⁶. Die Zustimmung der Sowjetunion zur Unabhängigkeit von Österreich war erst durch die Gewährleistung der Neutralität dieses Staates möglich, die durch den Staatsvertrag von 1955 bestätigt wurde. Demzufolge war die internationale Aktivität Österreichs

¹⁴ U.a. aufgrund der negativen Einstellung der sozialistischen Jugendorganisation.

¹⁵ Der Bundeskanzler Vranitzky sprach sich zum ersten Mal öffentlich für eine vollständige Integration mit EG in einem Vortrag für die österreichische Industrie im Oktober 1988 aus. Alois Mock ergab seine Position während der Parlamentsdebatte, die im Mai desselben Jahres stattfand.

¹⁶ Siehe mehr D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności 1955–1995*, Warszawa 1995.

stark begrenzt, und die österreichische Außenpolitik von der Einstellung der Sowjetunion entscheidend beeinflusst. Daher war die Wiener Diplomatie für viele Jahre nur zu sog. guten Diensten beschränkt (übrigens, Wien stand in dieser Hinsicht im Wettbewerb mit Genf).

Aus diesem Grund äußerte sich die österreichische Regierung in den Integrationsfragen mit Zurückhaltung, umso mehr, dass Moskau die EWG als politische Organisation betrachtete und sich mehrmals gegen den eventuellen Beitritt Österreichs aussprach¹⁷. Erst der Wechsel der politischen Führung im Kreml und die Ernennung Michail Gorbatschows zum Ersten Sekretär des Zentralkomitees markierte einen Wendepunkt in der Politik der österreichischen Regierung¹⁸.

Ebenso wichtig war die Stellung der Europäischen Gemeinschaft zur künftigen Form der Zusammenarbeit mit Österreich. Die sog. „a la carte“-Zusammenarbeit, die praktisch eine unvollständige Mitgliedschaft bedeutete, wurde teilweise durch die Gemeinschaft als eine günstige Option empfunden, denn der Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb der damals Zwölf Mitgliedstaaten war schon ziemlich kompliziert. Die bevorstehende Erweiterung wäre eine zusätzliche Belastung, was man in Anbetracht der Gründung des Europäischen Binnenmarktes, hinauschieben wollte¹⁹. Die potenzielle Verzögerung bei der Aufnahme Österreichs in die EG könnte außerdem auf andere Beitrittskandidaten demütigend wirken, vor allem auf die anderen EFTA-Länder, und langfristig auch auf die Länder aus Mittel- und Osteuropa.

Das war der Grund dafür, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag als Zwischenlösung verabschiedet hat, der sowohl der österreichischen als auch der Schweizer Regierung unterbreitet wurde. Jacques Delors (ehemaliger Chef der EK) schlug nämlich die Gründung der breiteren Rahmen der Zusammenarbeit durch die Aufnahme der beiden Länder in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vor. Damit hoffte er ein lebhaftes Echo in Wien und

¹⁷ Eduard Schewardnadse beschrieb die EG als politische Organisation, gleichwohl aber mit vielen militärischen Aspekten.

¹⁸ P. Luif argumentiert, dass die Sowjetstrategie zum Teil von der Annahme ausging, dass die Mitgliedschaft des neutralen Staates den Vorgang der Integration in Westeuropa verzögern kann.

¹⁹ Siehe Aussage des ehemaligen Europäischen Kommissars für Außenbeziehungen – Willy de Clercq, während der EFTA-EC Gipfelkonferenz in Interlaken (Schweiz) im Mai 1987.

Bern zu finden, denn den beiden Ländern wurde ein freier Zugang zum Gemeinsamen Markt gesichert, jedoch ohne Einfluss auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft. Damit könnte man mehr Zeit für die institutionelle Vorbereitung der künftigen Erweiterung gewinnen. In der Praxis wurde aber dieser Vorschlag mit gemischten Gefühlen betrachtet. Die Schweizer Regierung war eher positiv eingestellt, vor allem wegen der spezifischen innenpolitischen Bedingungen, die später noch besprochen werden. Für österreichische Regierung aber, die sich schon für den vollen Beitritt entschieden hat, schien diese Option nicht ausreichend zu sein²⁰. Der EWR war nur als Zwischenhalt auf dem Weg nach Integration angesehen, und nicht als eine dauerhafte Lösung – dem wurde mit der Einreichung des Beitrittsgesuchs im Juli 1989 ein klarer Ausdruck verliehen.

Diese Entscheidung wäre ohne innenpolitische Übereinstimmung nicht möglich. Den Höhepunkt dieses Prozesses bildete die gemeinsame Erklärung der sämtlichen Sozialpartner zu einem raschen Beitritt Österreichs zur EG (im März 1989)²¹. Die entscheidende Rolle spielte hier der Bericht der *Arbeitsgruppe für Europäische Integration*. Es wurde argumentiert, dass alle indirekten Formen der Mitgliedschaft die Einschränkung des realen Einflusses auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft bedeuten, was eine negative Auswirkung auf Österreich zur Folge haben kann. Man stellte fest, dass die potenziellen wirtschaftlichen Vorteile, die aus dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum resultierten, die politischen Verluste nicht ausgleichen könnten.

Auch die Neutralität gilt als ein wichtiges Argument in der Integrationsdebatte. Ein Vorschlag des Beitrittsgesuchs war zwar mit einer überwältigenden Mehrheit der Stimmen im Parlament angenommen – 175 von 183, aber unter der Bedingung, dass die Gemeinschaft den neutralen Status Österreichs beachtet. Dieser Vorbehalt wurde mit Verständnis durch den Ministerrat und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften akzeptiert. Erst die Veränderungen der innen- und außenpolitischen Bedingungen ermöglichten 1995 den vollen Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, zusammen mit anderen neutralen Staaten – Schweden und Finnland.

²⁰ C. Schaller, op. cit., S. 112.

²¹ Siehe T. Schwendimann, op. cit., S. 153–154.

Schweizerischer Weg zur Integration

Trotz ähnlicher ökonomischer und politischer Voraussetzungen in Österreich und in der Schweiz war die Außenpolitik des letztgenannten Staates stärker durch das Neutralitätsprinzip geprägt – zum Teil aufgrund der Tatsache, dass der Status der Schweiz sich nicht als Konsequenz der damals vorhandenen geopolitischen Bedingungen bezeichnen lässt, sondern mehr als Folge der politischen Tradition und Entstehungsgeschichte des schweizerischen Staatswesens²². Außerdem gilt die Neutralität als ein universelles Instrument zum Schutz der politischen und ökonomischen Interessen der Schweiz, die sich vor allem während der internationalen Spannungen und Kriege mehrmals bewährt hatte. Daher wundert es nicht, dass die Perspektive der neuen politischen Strategie und die daraus resultierende enge Kooperation mit der Europäischen Gemeinschaft keinen Enthusiasmus hervorriefen. In dieser Hinsicht herrschte eine starke Überzeugung, dass die Schweiz in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich ist. Der sog. *Sonderfall Schweiz* gilt als ein wichtiges Schlagwort, das in der Mentalität und im gesellschaftlichen Bewusstsein des Schweizer Volkes tief verankert war. Sehr oft wurde es als Rechtfertigung für die Entfremdung und die allgemeine Haltung der Schweizer nach Außen genutzt. Es diente auch als ein wichtiges Argument in der Politik gegenüber der Gemeinschaft.

Die Integrationsprozesse veranlassten die Schweiz, ihre politische Strategie neu zu definieren. Infolgedessen verzichtete man auf eine restriktive Auslegung der *Bindschedler-Doktrin* von 1954²³. Die Schweiz war seit 1961 das Gründungsmitglied der EFTA und unterzeichnete Freihandelsabkommen mit der EWG im Jahre 1972. Sie versuchte aber immer den Prinzipien der Bindschedler-Doktrin treu zu bleiben, so dass ausschließlich die wirtschaftliche Kooperation bevorzugt wurde.

²² D. Popławski, *Szwajcarska polityka bezpieczeństwa*, S. 46–75.

²³ 1954 wurde die sog. *Bindschedler-Doktrin* veröffentlicht. Mehr Informationen dazu kann man in der Datenbank DoDiS (Diplomatische Dokumente der Schweiz) finden: <http://www.dodis.bar.admin.ch/dodis/dodis.jsessionid=f43038f7021d4c86e458?XE71hitk5AZh7Dfw9OY-VZZzghtrLw7sN7xvmXB5111irfjtWjzj7ogT7P4OQr2JQy9Qemj0KNJEQOhR9qYp-v45a;dodis.ch/9565>, (Stand vom 16.09.2009); siehe auch D. Popławski, op. cit., S. 80 und D. Schindler, *Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945: Geschichte und Stellungnahme der schweizerischen Neutralität seit 1945–1983*, Bern-Stuttgart 1984.

Erwähnenswert ist auch, dass die Außenpolitik jahrelang eine geringere Rolle spielte. Die Außen- und Innenpolitik wurden als zwei unterschiedliche und getrennte Sphären betrachtet, die kaum voneinander abhängig waren. Diese Einstellung spiegelte sich sowohl auf der institutionellen als auch auf der intellektuellen Ebene wider. Als guter Beleg dafür gilt die Tatsache, dass die Regierung viele Jahre über keine langfristige außenpolitische Strategie verfügte²⁴.

Man könnte auf drei wichtige Faktoren hinweisen, die für die Aufnahme der engeren Zusammenarbeit mit der EG entscheidend waren. Erstens sollen die ökonomischen Verhältnisse erwähnt werden. Die Schweizer Wirtschaft war vom Außenhandel stark abhängig, denn der heimische Absatzmarkt war nicht ausreichend aufnahmefähig, um das stabile Wachstum zu gewährleisten. Der Export gehört neben dem Bankensektor zu den wichtigsten Wirtschaftszweigen. Wesentlich, vor allem für die Arbeitsplätze, sind auch die ausländischen Direktinvestitionen. Die EG gilt in dieser Hinsicht als der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Die Gewährleistung der günstigen Bedingungen für die Zusammenarbeit, vor allem die Entfernung der Handelshemmnisse, war von entscheidender Bedeutung, denn die protektionistische Politik der EG den Drittstaaten gegenüber war seit einigen Jahren deutlich spürbar.

Die EFTA stellte für die Schweiz eine günstige Lösung dar. Sie erfüllte die Kriterien der technischen Organisation, die sich nur auf die wirtschaftliche Kooperation beschränkt. Ihre Hauptaufgabe war nämlich nur die Abschaffung der Handelshemmnisse, ohne dabei auf den anderen Gebieten aktiv zu sein. Die Schweizer Regierung kam also zu dem Schluss, dass die Freihandelszone in Einklang mit der Neutralität stand. Schon bald wurden die EFTA-Länder zu den wichtigsten Handelspartnern der Schweiz.

Es stellte sich allerdings heraus, dass diese Form der Zusammenarbeit nicht alle Probleme lösen kann. Für viele EFTA-Mitglieder war es deshalb klar, dass das stabile Wirtschaftswachstum nicht allein auf dem Warenhandel basieren kann und dass eine engere Zusammenarbeit mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf lange Sicht unvermeidlich ist.

Zweitens war es für die Schweizer Regierung klar, dass in Folge der schrumpfenden Zahl der Mitglieder die ganze Organisation an der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung verliert. In diesem Fall wäre die eventuelle Kooperation auf der institutionellen Ebene

²⁴ M. Tomczyk, *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź 2013, S. 21.

zwischen EFTA und EWG, was seitens der Schweizer Regierung ernsthaft erwägt worden war, fraglich. Die Schwäche der EFTA würde diese Organisation während der eventuellen Verhandlungen mit der EG in eine ungünstige Position stellen. Außerdem bildete diese Form der Kooperation keine Lösung für alle Probleme, die mit der Auswirkung auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft verbunden waren.

Erwähnenswert ist auch, als dritter Faktor, die Frage der breiten außenpolitischen Strategie und der Rolle der Schweiz in der Integration Europas. Die Schweizer Regierung wusste, dass neben den wirtschaftlichen Aspekten auch ein breiteres Spektrum dieses Prozesses in Betracht gezogen werden muss. Es stellte sich darum die Frage, ob die Schweiz sich weiter distanzieren will oder an der europäischen Integration aktiv teilnimmt, was langfristig vorteilhafter sein könnte. Eine pragmatische Politik, die nur auf dem Handelsabkommen beruhte, wurde durch das Streben nach einer mehrstufigen Zusammenarbeit ersetzt, die die Bedrohung der politischen, wirtschaftlichen und auch kulturellen Isolation entfernen kann²⁵.

Man kann daraus den Schluss ziehen, dass die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts durch den Übergang von der Strategie der Koexistenz, die während der Nachkriegsjahre dominierte, zur Kooperation, d.h. zur Öffnung auf eine breitere internationale Zusammenarbeit, geprägt wurde²⁶. Die Europäische Gemeinschaft wurde im Laufe der Zeit nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch, zum wichtigsten Partner für die Schweiz²⁷. Wichtig hier war nicht nur die geographische Nähe, sondern auch das Gemeinschaftsgefühl, das auf den gemeinsamen Zielen, Werten und angenommenen Entwicklungsstrategien basierte. Dies gilt auch für die Unterstützung und Förderung von Frieden und Menschenrechten, die die Grundlage der Europäischen Gemeinschaft bilden²⁸.

²⁵ In der Diskussion zu diesem Thema tritt häufig die Schweiz als ein kulturelles Aschenputtel Europas, siehe M. Schenker, *EG als Chance. Die Schweiz am europäischen Scheideweg*, Zürich 1991, S. 21.

²⁶ D. Thürer, *Außenpolitische Aspekte der künftigen Beziehung zur Europäischen Gemeinschaft*, [in:] A. Riklin, H. Hans, R. Probst, *Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*, Verlag Paul Haupt, Bern 1992, S. 534.

²⁷ Siehe L. Goetschel, M. Bernath, D. Schwarz, *Schweizerische Außenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich 2002, S. 166–172.

²⁸ Zur Konvergenz der Ziele und Strategien siehe Bericht 1993 und Bericht 1999 zu der Europapolitik der Schweiz: *Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999*, EDMZ, Bern 1999, S. 207.

Die Schweizer Regierung, ähnlich wie die Regierenden in Wien, erwog mehrere Möglichkeiten der Integration im Hinblick auf das aktuelle politische Klima und die öffentliche Meinung. Zwei mögliche Wege wurden hier berücksichtigt: erstens, die sog. Integration „a la carte“, die auf den bilateralen Verträgen basiert, und zweitens, die volle Integration. Die dritte Option, und zwar Rückkehr zur Isolation, wurde zwar diskutiert, aber nie ernsthaft erwogen.

Das Dokument, das 1988 publiziert wurde, beinhaltet alle möglichen Integrationswege, ohne sich aber auf eine konkrete Option zu konzentrieren. Die laufenden parlamentarischen Debatten haben offenbart, dass sich der bilaterale Weg der größten Zustimmung erfreut. Einige Fraktionen haben sogar die Möglichkeit des vollen Beitritts nicht ausgeschlossen. Es wurde jedoch befürchtet, dass eine solche Lösung die Schweizer Wirtschaft unter zu starken Druck setzen würde, was folglich eine ernsthafte Bedrohung für die politische Autonomie bedeuten kann. Außerdem beachtete man stets die Neutralität, die als inkompatibel mit der Mitgliedschaft wahrgenommen wurde²⁹. In diesem Dokument betonte man aber, dass eine zukünftige Strategie unbedingt die Möglichkeit der Mitentscheidung innerhalb der EG-Gremien gewährleisten soll.

Die Schweizer Regierung wusste, dass die Verwirklichung des letzteren Punktes nicht auf der institutionellen oder bilateralen Ebene möglich war, denn andere Mitgliedsländer waren der besonderen Privilegien für Drittstaaten gegenüber eher skeptisch. Andererseits war es für die Regierenden in Bern unmöglich, den vollen Beitritt zur EG im Parlament durchzusetzen. Das bedeutet, dass die Schweizer Regierung nicht auf die gleiche Unterstützung wie ihre Kollegen in Wien hoffen konnte. Einige Parteien waren bereit, ein solches Projekt, natürlich unter bestimmten Bedingungen, zu unterstützen. Ohne aber die SVP, die immer skeptisch gegenüber der europäischen Integration eingestellt war, könnte die notwendige Mehrheit nicht erreicht werden.

In dieser Situation hatte man sich für die Zwischenlösung, die vorher von Delors präsentiert wurde, entschieden. Die Einbeziehung der Schweiz in den EWR sollte relativ große wirtschaftliche Vorteile und gleichzeitig auch politischen Nutzen gewährleisten. Die Regierung hoffte, dass diese Form der Zusammenarbeit zumindest teilweise den Zugang zu Entscheidungsprozessen auf der

²⁹ C. Dupont, P. Sciarini, D. Lutterbeck, "Catching the EC Train. Austria and Switzerland in Comparative Perspective", *European Journal of International Relations*, London 1999, S. 205.

europäischen Ebene garantieren könnte. Damit soll man ein Mittel gegen die Integration „a la carte“ finden. Diese Strategie erwies sich jedoch als unwirksam, was der Regierung bei den Verhandlungen über die EWR-Mitgliedschaft ziemlich schnell klar war.

Die Behörden in Bern haben sich deshalb für einen riskanten Schritt entschieden. Trotz des Mangels an einer parlamentarischen Mehrheit gelangte man zu der Schlussfolgerung, dass der EU-Beitritt zum strategischen Ziel der Regierung im Bereich der Europapolitik wird. Die Mitgliedschaft in der EU wurde als der erste Schritt auf dem Weg zur vollständigen Integration bezeichnet, denn nur diese Form der Zusammenarbeit gewährleistet ausreichend wirtschaftliche und politische Interessen der Schweiz³⁰. In dieser Hinsicht war die Stellung der Schweizer und Österreicher Regierung sehr ähnlich.

Die neue Strategie wurde 1992, also noch vor der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum, in dem neuen *Außenpolitischen Bericht* vorgestellt. Die Regierung hat diese Entscheidung mit der Perspektive des baldigen Beitritts anderer neutraler Länder begründet. Das Beitritts gesuch wurde zu diesem Zeitpunkt schon durch Österreich, Schweden und Finnland eingereicht. Dies bedeutete automatisch eine weitere Abschwächung der EFTA, was auch einen negativen Einfluss auf die Verhandlungsposition der Schweiz mit sich bringen kann. Besonders der Beitritt Österreichs, wegen seinem neutralen Status, war von großem Belang. Mit dieser Entscheidung wurde der Schweiz das zentrale Argument in den Verhandlungen entzogen. Alle Postulate, die im Zusammenhang mit der Neutralität eingelegt wurden, waren von nun an durch die EU schon anders wahrgenommen, mindestens nicht als ein unvermeidbares Hindernis.

Die Umwandlung der Strategie wurde auch durch den Maastricht-Gipfel im Dezember 1991 veranlasst. Die Regierenden in Bern kamen zu dem Schluss, dass das der richtige Moment ist, um den Einfluss der Schweiz auf die Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinschaft sicherzustellen, vor allem in diesen Bereichen, die noch nicht vollständig definiert waren. Die bevorstehende Erweiterung der Gemeinschaft verlangte die Durchführung der institutionellen Reformen, was automatisch die Aufnahme neuer

³⁰ Der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum verlangt die Vereinheitlichung der Rechtsvorschriften und damit die Übernahme von *acquis communautaire*. Der EWR schafft also damit die Rahmenbedingungen für die künftige Integration.

Mitglieder verschieben kann. Die Regierung in Bern befürchtete, dass falls die Schweiz sich für den Beitritt in dieser „Runde“ nicht entscheidet, wird sie später gezwungen sein, für die nächste Erweiterung mehrere Jahre zu warten, was für die institutionelle Mitgestaltung der EU zu spät ist.

Wichtig waren auch die innenpolitischen Faktoren. Die Veröffentlichung des Berichts noch vor der Abstimmung über den EWR hatte damals eine gravierende Bedeutung, denn mit einer Zustimmung für den EWR-Beitritt spricht man sich quasi automatisch auch für die neue Strategie in der Europapolitik aus, die ganz klar in dem oben erwähnten Dokument vorgelegt wurde. Die Annahme des Vorschlags wäre ein wichtiger Anreiz für Regierende und zugleich eine Demütigung für die euroskeptischen Kreise. Für die Letzteren wäre es in diesem Fall viel schwieriger weitere Annäherung an die EU zu erschüttern. Mit der Veröffentlichung des Berichts gewann die Abstimmung an Transparenz, vor allem in Bezug auf die wahren Absichten und Strategie der Regierung in der Europapolitik für die kommenden Jahre.

Die Ergebnisse der Abstimmung von Dezember 1992 waren aber für die Regierenden eine große Enttäuschung. Die Vorlage wurde mit einer knappen Mehrheit der Stimmen abgelehnt. Die Schweizer Regierung war somit gezwungen, ihre bisherigen Ziele in der Europapolitik zu verändern, was eine Wende in der politischen Strategie bedeutete³¹. Das Konzept einer allmählichen Integration wurde durch den bilateralen Weg ersetzt³². Schon im Februar 1993 hatte die Schweiz der EU die Verhandlungen in insgesamt 15 Bereichen vorgeschlagen. Die Einstellung der EU war von Anfang an relativ skeptisch. Die Europäische Kommission fand diese Form der Zusammenarbeit altmodisch, uneffektiv und vor allem aber für die aktuellen globalen Herausforderungen nicht geeignet³³. Schließlich hat jedoch der EU-Rat den Schweizer

³¹ Bei einer hohen Wahlbeteiligung (79%) stimmte die knappe Mehrheit der Bürger (50,3%) gegen die Vorlage (darunter 14 Kantone und 4 Halbkantone). Dafür waren 49,7%. Die Ablehnung der Vorlage hatte die konservativen Gruppen gestärkt, die viele neue Anhänger gewonnen haben. Die breite Unterstützung ermutigte die euroskeptischen Gruppierungen, die im Laufe der Zeit mehr und mehr Einfluss auf die Staatspolitik gewonnen haben.

³² Im Januar 1993 kam der Bundesrat zu dem Schluss, das Beitrittsgesuch einfrieren zu lassen und den Rücktritt von den Verhandlungen mit der EU bekannt zu geben.

³³ G. Kreis, *Ein langer Weg in Etappen*, [in:] *Schweiz – Europa: wie weiter? Kontrollierte Personenfreizügigkeit*, bearb. von G. Kreis, Zürich 2009, S. 22.

Vorschlag akzeptiert, natürlich nicht ohne bestimmte Vorbehalte. Die Verhandlungen, letztendlich in 7 Themenbereichen, endeten mit der Unterzeichnung des ersten Pakets von Verträgen – die sog. *Bilaterale I* – im Jahre 1999³⁴.

Schlussfolgerung

In dem vorliegenden Beitrag wurde bewiesen, dass trotz ähnlicher politischer und ökonomischer Ziele die Politik der Regierungen in Bern und Wien durch unterschiedliche Voraussetzungen geprägt worden war. Die letzteren haben weitgehend die Integrationswege der beiden Staaten bestimmt. Die österreichische Regierung wirkte unter günstigeren, sowohl geo- als auch innenpolitischen Bedingungen, was nach anfänglichen Schwierigkeiten den vollen Beitritt ermöglichte. Die Regierenden konnten sich also für eine solche Form der Integration entscheiden, die sowohl für die öffentliche Meinung als auch für die Mitgliedstaaten der EU akzeptabel war. Wichtig hier ist aber die Tatsache, dass die Regierung in Wien mit einer klaren und frühzeitigen Aussage zu der Integrationspolitik viel mehr Zeit hatte, um die öffentliche Meinung von ihrer Strategie zu überzeugen. Das war der Hauptunterschied zwischen der Außenpolitik der beiden Länder. Für Österreich war die Mitgliedschaft ein wichtiger Schritt, um die nötigen strukturellen Reformen durchzuführen und sich damit eine stabile wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Von entscheidender Bedeutung war auch die Möglichkeit des vollen Einflusses auf die Entscheidungsfindung innerhalb der Gemeinschaft. Erwähnenswert ist auch, dass die Mitgliedschaft wichtig für die Verbesserung des Images Österreichs auf der internationalen Bühne war, das durch zahlreiche Affären und Skandale beeinträchtigt war. Der Beitritt Österreichs schaffte einen Präzedenzfall, der später in der Debatte um die Europapolitik der Schweiz mehrmals aufgegriffen wurde.

Im Gegensatz zur österreichischen Regierung handelten die Regierenden in Bern unter polarisierteren Bedingungen. Die Schweizer Bevölkerung blickte skeptisch auf den vollen Beitritt zur EU. Die Neutralität des Landes war für sie viel wichtiger als für Österreicher. Man befürchtete auch die vollständige Marktöffnung und davon abgeleitete politische Abhängigkeit von fremden Ländern und Institutionen. Der partielle Verlust der Souveränität war eines der

³⁴ Die formalen Verhandlungen begannen im Dezember 1994.

am häufigsten in der öffentlichen Debatte vorgebrachten Argumente. Man kann auch behaupten, dass die Schweizer Regierung mit einer relativ spät veröffentlichten Auffassung zu den bevorzugten Integrationswegen kurz vor dem Referendum über den EWR einen gravierenden Fehler machte. Trotz der klaren Absichten der Regierenden, mit der Veröffentlichung der offiziellen Stellungnahme der Abstimmung mehr Transparenz zu verleihen, war es unmöglich, die Mehrheit der Stimmen zu gewinnen.

Ohne eine lange und intensive öffentliche Kampagne ist es immer sehr schwierig, die neue Strategie in der Europapolitik durchzusetzen. So war die Regierung gezwungen, zur Kooperation auf dem bilateralen Weg zurückzukehren, die von der Mehrheit der Schweizer akzeptiert werden konnte. Wichtig ist dabei, dass die Mitgliedschaft der Schweiz nie als eine Option aufgegeben wurde, weil das Beitrittsgesuch nur eingefroren, und nicht zurückgezogen wurde – trotz der zahlreichen negativen Kommentare seitens der euroskeptischen Gruppierungen³⁵.

Es scheint also, dass die Entscheidungsprozesse von innen- und außenpolitischen Bedingungen stark abhängen. Ihr Erfolg liegt in der Fähigkeit, eine optimale Lösung zu finden, die von allen beteiligten Parteien akzeptabel wäre. Die Zeit wird es zeigen, welcher Weg für die Integration mit der Gemeinschaft angemessen war. Vielleicht werden die beiden Länder in Zukunft trotz der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit gleichermaßen mit der Europäischen Union integriert.

Zusammenfassung

In diesem Artikel wurde in einer vergleichenden Perspektive die Politik von zwei in vielerlei Hinsicht sehr ähnlichen, neutralen Staaten der EG gegenüber untersucht, mit besonderer Berücksichtigung der Zeit nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte. Analysiert wurden die wichtigsten externen und internen Determinanten, die die Wahl des spezifischen Integrationswegs bestimmten. Trotz der konvergierenden politischen und wirtschaftlichen Ziele waren die Entscheidungen beider Staaten durch unterschiedliche Bedingungen determiniert. Für Österreich war die Integration ein wichtiger Schritt, sowohl für ökonomische

³⁵ Die SVP-Mitglieder haben mehrmals die vollständige Rücknahme des Beitrittsgesuches verlangt.

Umstrukturierung der Volkswirtschaft, Abschaffung von Handelshemmnissen mit den wichtigsten Wirtschaftspartnern, als auch in politischer Hinsicht, die die Möglichkeit der Mitentscheidung auf der europäischen Ebene bietet. Darum haben sich die Behörden zu einer Lösung entschlossen, die mit der Position der EG-Staaten und gleichzeitig mit den sozialen Erwartungen in Österreich kohärent war. Im Gegensatz zu der österreichischen Regierung haben die Behörden in Bern in viel mehr polarisierten Bedingungen gewirkt. Neutralität spielte hier eine gravierende Rolle. Es wurde auch die völlige Öffnung des Marktes und die politische Abhängigkeit von transnationalen Institutionen befürchtet. Die Schweizer Behörden waren also gezwungen, sich auf die Idee der bilateralen Beziehungen zu konzentrieren, die, obwohl nicht im Einklang mit der Position der EU-Staaten, weit sozialverträglicher war, und daher praktikabler.

Literatur

- Außenpolitischer Bericht 1987*, MANZsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung-Wien 1988, S. 121–125.
- Die Schweiz und die europäische Integration*, Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR, Ad 87.005–1.
- Dupont C., Sciarini P., Lutterbeck D., „Catching the EC Train. Austria and Switzerland in Comparative Perspective“, *European Journal of International Relations*, London 1999.
- Fischer A., *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2005.
- Goetschel L., Bernath M., Schwarz D., *Schweizerische Außenpolitik. Grundlagen und Möglichkeiten*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2002.
- Kreis G., *Schweiz – Europa: wie weiter? Kontrollierte Personenfreizügigkeit*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2009.
- Kremer H., „Wende in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ-ÖVP-Koalition“, *Österreichische Zeitschrift für politische Wissenschaft*, 1988(2).
- Laursen F., „The Community’s Policy Towards EFTA: Regime Formation in the European Economic Space (EES)“, *Journal of Common Market Studies* 28(4).
- Luif P., *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria’s, Finland’s and Sweden’s Accession to the European Union*, Wien: Wilhelm Braumüller-Wien, 1995.
- Neuhold H., *The European Neutrals in the 1900s. New Challenges and Opportunities*, Boulder: Westview Press, 1992.
- Pelinka A., Schaller C., Luif P., *Ausweg EG? Innenpolitische Motive einer Außenpolitischen Umorientierung*, Wien: Boehlau Verlag, 1994.

- Pelinka A., *EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich*, Wien: Facultas Verlag, 1994.
- Popławski D., *Austriacka polityka neutralności 1955–1995*, Warszawa 1995.
- Riklin A., Hans H., Probst R., *Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*, Bern: Verlag Paul Haupt, 1992.
- Schenker M., *EG als Chance. Die Schweiz am europäischen Scheideweg*, Zürich: Werd Verlag, 1991.
- Schwendimann T., *Herausforderung Europa. Integrationspolitische Debatten in Österreich und in der Schweiz 1985–1989*, Bern: Peter Lang Verlag, 1993.
- Schweiz – Europäische Union: Integrationsbericht 1999*, EDMZ, Bern 1999.
- Tomczyk M., *Polityka Szwajcarii wobec Unii Europejskiej*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2013.