

Botschafterkonferenz
25./27. Januar 1962

VERTRAULICH

Referat von Herrn Botschafter E. Stopper

über die wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Probleme, die sich für die Schweiz im Zusammenhang mit einer Assoziation mit der EWG stellen.

Wie sieht unser Verhandlungspartner aus?

1. Was ist das Europa der Sechs?

Das Europa der Sechs war bisher seiner Natur nach eher eine nach innen gekehrte Gruppe. Die einen suchen einen europäischen Bundesstaat zu verwirklichen und möchten daher jene Länder von der Gemeinschaft fernhalten, die andere Ziele haben könnten.

Andere wollen ihre Unabhängigkeit nicht preisgeben, die Gemeinschaft aber als Plattform zur nationalen Grossmachtpolitik benutzen, und sind daher gegen eine Erweiterung, die zur Aufnahme von Ländern führen könnte, die ihnen die Vormachtstellung streitig machen könnten.

Die einen sind wirtschaftlich liberal, andere sind protektionistisch.

Dies führte zu einer recht wenig elastischen Politik nach aussen, einer Politik, die aber insoweit Erfolg hatte, als sie Grossbritannien zwang, den Weg der Mitgliedschaft zu suchen, womit sich vielleicht diese Politik der Rigidität durch Ueberspitzung selbst überwunden hat.

2. Was ist das grössere Europa?

Sofern Grossbritannien und mit ihm einige andere Länder der Gemeinschaft beitreten, wird dies von nachhaltigem Einfluss auf die Gemeinschaft sein. Es sind Aenderungen vor allem in folgender Richtung zu erwarten:

- a) Es wird nicht mehr möglich sein, dass ein Land die Gemeinschaft politisch dominiert.
- b) Die Tendenz zur Aufrechterhaltung der staatlichen Selbständigkeit der Mitglieder wird verstärkt.

- c) Die Gemeinschaft wird in der Zusammenarbeit mit Dritten weniger restriktiv.
- d) Grossbritannien ist in seinen Handelsbeziehungen Uebersee-, insbesondere Commonwealth-orientiert. Es hat das grösste Interesse an einer liberalen Gestaltung der Zoll- und Handelspolitik der Gemeinschaft.
- e) Durch die starke Erweiterung der EWG (Einbezug des grössten europäischen Importeurs von Ueberseewaren) verspüren die Drittländer die Diskriminierung stärker. Sie werden daher ihrerseits einen grösseren Druck auf die Gemeinschaft zur Einleitung einer liberaleren Handelspolitik ausüben.
- f) Der beste Beweis dafür sind die amerikanischen Vorschläge auf Grund des Herter/Clayton Planes, der die amerikanische Regierung ermächtigen soll, massive lineare Zollsenkungen mit der EWG auszuhandeln: Bis auf Null für Waren, die zu 80 % im nordatlantischen Raum gehandelt werden; bis auf 50 % für den Rest. (Auf diesen Plan werden wir noch später zurückkommen.)

3. Warum sind diese Aenderungen für uns wichtig?

- a) Wenn die Schweiz sich der wirtschaftlichen Integration anschliesst, müssen wir uns bewusst sein, dass wir uns den in der Gemeinschaft herrschenden Einflüssen aussetzen und dass wir unsere Wirtschaftspolitik in einem sehr wesentlichen Ausmass auf diejenige der Gemeinschaft abstimmen müssen.
- b) Es ist uns viel eher möglich, enge Beziehungen mit einer liberalen Gemeinschaft, die politisch nicht eindeutig von einem Land dominiert wird, zu pflegen. Die wirtschaftlichen und politischen Risiken sind für uns bedeutend geringer als bei einer kleineren, protektionistischen, politisch einseitig dominierten Gruppe.

4. Warum wünschen wir dabei zu sein?

a) Sind es politische Gründe?

Behörden und Volk haben mit grösster Eindeutigkeit zu erkennen gegeben, dass wir zwar die politische Zielsetzung als im Interesse Europas liegend begrüssen, wir selber aber unabhängig und neutral bleiben wollen.

b) Es sind daher in erster Linie wirtschaftliche Gründe, die uns veranlassen, zu versuchen, zu einem Zusammenwirken zu gelangen.

Wir möchten daher auch das Zusammenwirken auf wirtschaftliche Belange beschränken.

c) Die EWG ist ja auch ein wirtschaftlich spezialisierter Zusammenschluss.

Der wirtschaftliche Zusammenschluss soll aber so gehandhabt und organisiert werden, dass er zum politischen Zusammenschluss führt.

Genauer gesprochen heisst dies, dass eine Wirtschaftspolitik betrieben werden soll, die die Mitglieder immer mehr zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammenschmelzt und daher auch politisch zum Zusammengehen zwingt. Diese Wirtschaftspolitik wird geführt durch gemeinsame Organe, die Mehrheitsentscheidungen fällen und auf diesem Gebiet damit wie Organe eines übergeordneten Staates funktionieren.

Neben der EWG bestehen noch andere spezialisierte Gemeinschaften, die nach ähnlichen Prinzipien arbeiten: die CECA und das EURATOM.

Die weitere Entwicklung wird wohl in der Richtung gehen, dass einerseits immer neue Aspekte des europäischen Lebens von spezialisierten Organisationen dieser Art erfasst werden und andererseits, dass mit der Zeit die Behörden dieser Gemeinschaften zusammengelegt werden, damit daraus noch stärkere politische Bande wachsen.

- d) Diese Ueberlegungen dürften zeigen, wie schwierig es sein dürfte, einen Modus zu finden, um die wirtschaftliche Integration weitgehend mitzumachen, ohne die politischen Konsequenzen zu akzeptieren.

Sie zeigen auch, dass das Mitmachen bei der wirtschaftlichen Integration für Neutrale ihre Grenzen haben kann.

5. Was könnte passieren, wenn wir nicht dabei wären?

- a) Unsere Ausfuhr würde zollmässig diskriminiert, d.h. bei unseren Ausfuhren nach der EWG würden wir nicht wie bisher nur gegenüber den nationalen Konkurrenten um die Zollhöhe benachteiligt, sondern gegenüber allen andern Konkurrenten im EWG-Raum. Für die kleine EWG macht dies 42 % unserer Exporte aus und für die grosse 61 %.
- b) Grob gesprochen kann dies heissen:
Bei normaler Konjunkturlage müssen wir im Hinblick auf die relativ geringe Elastizität der übrigen Märkte fast um die Zölle billiger offerieren als unsere Konkurrenten aus der EWG, um unsern Absatz aufrechtzuerhalten.
- c) Wir werden bei Waren, die sich zur Herstellung in grossen Serien eignen, unter Umständen einer stärkeren Konkurrenz ausgesetzt sein als bisher, da die Konkurrenten in der EWG mit der Zeit grössere Serien haben werden und von der Kostendegression der grossen Serie profitieren. Wir müssen uns auch bewusst sein, dass sich die Nachfrage nach Serienprodukten zu Lasten von Einzelanfertigungen vergrössert.
- d) Für Serienprodukte werden wir wahrscheinlich auch konkurrenzschwächer auf Drittmärkten.
- e) Dagegen dürften wir konkurrenzstärker werden bei arbeitsintensiveren Produkten.
- f) Der Anpassungsprozess wird sich bei Weiterdauer der Expansionskonjunktur so vollziehen, dass sich die Löhne in der EWG als Folge des bessern Geschäftsganges und der steigenden Produktivität stärker erhöhen als bei uns. Bei arbeitsintensiven Produkten, also Nicht-Serienprodukten, würden wir verhältnis-

mässig billiger, was für diese Produkte unsere Konkurrenzfähigkeit auf Drittmärkten verstärkt, und bei Exporten nach der EWG würde das Ueberspringen der Zollgrenzen erleichtert.

g) Seit etwa 10 Jahren haben wir eine günstige Kostenlage, daher grosse Expansion. Wir könnten daher notfalls einen Teil der Diskriminierung ertragen. Heute aber besteht die Tendenz zur beschleunigten Anpassung an die Kostenlage des Auslandes. Hinter der Fremdarbeitermasse steht ein grosses Potential an Lohnhause. Wir müssen diese Tendenz verlangsamten, sonst wird der Anpassungsprozess mühevoller. Es ist aber fraglich, ob dies gelingt.

h) Ausweichmöglichkeiten auf Drittmärkten

- i) Beim heutigen Stand der Dinge sind diese Möglichkeiten beschränkt;
- ii) sie werden zudem beeinflusst von der Reaktion der Drittmärkte auf die Politik der EWG; sollte z.B. diese Politik keinerlei liberale Tendenzen aufweisen, so könnten sich andere protektionistische regionale Zusammenschlüsse bilden;
- iii) viel hängt daher vom Erfolg des neuen Aussenhandelsplans von Präsident Kennedy ab, der für die Vereinigten Staaten neue Perspektiven eröffnet.

i) Schwierige Situation im Falle der Stagnation

i) Die Konkurrenten in der EWG haben einen grossen, stark geschützten einheimischen Markt.

Dies gestattet ihnen, im Falle der Depression zur Grenzkostenkalkulation überzugehen, also bei Exporten nach Drittländern nur noch soviel zu fakturieren als die zusätzlich produzierte Einheit kostet, d.h. die fixen Kosten im EWG-Inland unter dem Schutze der Zölle zu decken und nach dem Ausland nur unter Deckung der variablen Kosten zu exportieren.

Unsere Exporteure, die nur einen kleinen Heimmarkt haben, verfügen nicht über gleich günstige Möglichkeiten.

Verglichen mit bisher würde unsere Konkurrenzlage stark erschwert.

ii) Eine Depression würde wahrscheinlich auch zeigen, dass unsere Konkurrenzfähigkeit schwächer geworden ist als dies aus der heutigen Exportsituation hervorgeht. Wir sind zweifellos für viele Kunden in der EWG zu Grenzlieferanten, d.h. wegen der Zolldiskriminierung relativ teuren Lieferanten geworden, auf die man verzichtet, sobald ein Ueberangebot an billigeren Waren auftritt.

6. Ein Mitmachen in der Integration hätte für die Schweiz folgende Vorteile:

- a) Ein grösserer Expansions-Rhythmus, als wir ihn heute haben, lässt sich kaum erreichen; dagegen wird eine Verschiebung der Produktionsfaktoren in produktivere Sektoren stattfinden.
- b) Wir werden noch kapitalintensiver und in grösseren Serien produzieren. Viele unserer Betriebe werden grösser und forschungsintensiver.
- c) Das Volkseinkommen wächst dank der steigenden Produktivität.
- d) Wahrscheinlich werden wir nicht im gleichen Ausmass profitieren wie die umliegenden Länder (im Hinblick auf die bereits starke Konkurrenz, die niedrigen Zölle und die Arbeiterknappheit).

7. Inwieweit würden wir mitmachen können?

- a) Wir wären bereit, unsere Zölle und anderen Handelsschranken innereuropäisch abzubauen, wobei aber für die Landwirtschaft in irgendeiner Form eine Sonderlösung zu suchen wäre.
- b) Wir wären bereit, unseren Zolltarif weitgehend dem Gemeinsamen Tarif anzugleichen (wahrscheinlich nicht vollständig, aus Gründen, die wir noch darlegen).
- c) Wir wären bereit, den Austausch an anderen wirtschaftlichen Leistungen als dem Warenverkehr zu liberalisieren. Wir gehören in dieser Hinsicht wohl an die Spitze der Liberalen.

- 7 -

- d) Wir wären bereit, eine den Interessen der Gemeinschaft nicht widersprechende Handelspolitik zu betreiben.
- e) Wir wären bereit mitzuhelfen, die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mobiler zu gestalten. Der bisherige schweizerische Beitrag auf diesem Gebiet ist relativ und absolut grösser als der irgendeines andern Landes. Auch auf dem Gebiete der Niederlassung fremder Arbeitskräfte und ihrer Familien können aber gewisse demographische Grenzen nicht überschritten werden.
- f) Wir wären bereit, bei einer nach einheitlichen Regeln gestalteten europäischen Verkehrswirtschaft mitzumachen.
- g) Wir wären bereit, bei der Aufstellung von vernünftigen Wettbewerbsregeln im Innern der Gemeinschaft und nach aussen mitzuwirken.
- h) Wir wären bereit, eine den Interessen eines integrierten europäischen Marktes angemessene Konjunkturpolitik und Währungspolitik zu betreiben und bei der Lösung von Zahlungsbilanzproblemen mitzuwirken.
- i) Auch wir wollen keinen Sozialdumping.
- k) Wir wären bereit, finanzielle Opfer verschiedenster Art auf uns zu nehmen.
- l) Wie weit wir bereit wären, bei der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik mitzumachen, kann ich noch nicht übersehen.

8. Die Schweiz kommt nicht mit leeren Händen

Sie bezieht vom Gemeinsamen Markt viel mehr als sie dorthin liefert. 1961 Einfuhr: 7,3 Ausfuhr: 3,6

Sie trägt mit ihrer grossen Fremdarbeiterzahl dazu bei, die Entwicklung Italiens und anderer Südländer zu fördern.

Ihre vermehrte Einschaltung in eine rationellere europäische Arbeitsteilung wird nicht nur ihr, sondern auch den andern Ländern zugute kommen. Die gesamte europäische Arbeitsteilung wird produktiver.

Ein Ausklammern der Schweiz würde auch in der EWG zu unrationellen Standortsverschiebungen und Fehlinvestitionen führen.

Wir tragen mit unserem Kapitalüberschuss zur europäischen Entwicklung bei.

9. Die Hauptprobleme

Die Hauptprobleme liegen also - abgesehen von der Landwirtschaft - kaum im rein Wirtschaftlichen. Sie liegen vielmehr darin begründet, dass in der EWG die Wirtschaft der Politik dienstbar gemacht werden soll:

der Politik nach innen: Zusammenschmelzen der Mitglieder zu einem einzigen untrennbaren Wirtschaftsgebilde, das zum politischen Zusammengehen zwingt;

der Politik nach aussen: Wirtschaft als Instrument der Aussenpolitik, Auftreten als einziger Partner.

10. Die Assoziierung stellt daher für uns Probleme

- a) der Unabhängigkeit;
- b) der Neutralität;
- c) der staatlichen Struktur;
- d) und - wenn wir von der Landwirtschaft absehen - erst am Rande solche rein wirtschaftlicher Art.

11. Unabhängigkeitsprobleme

- a) Wir wollen nicht aufgehen in einem neuen Staat, sondern selbständig bleiben. Dies hindert uns nicht, Vereinbarungen abzuschliessen, die unsere Bewegungsfreiheit einschränken, und zwar so, dass wir uns durch Kündigung wieder von der Einschränkung befreien können.
- b) Die Einschränkung soll aber ein gewisses Ausmass nicht überschreiten; sie soll unsere staatliche Eigenart nicht zerstören und die Neutralität nicht in Frage stellen.
- c) Denn ein starkes Mass an Unabhängigkeit ist auch notwendig zur Aufrechterhaltung der Neutralität. Sie ist eine Art äusserer Aspekt unserer Unabhängigkeit.

Die Bedürfnisse nach Unabhängigkeit unter den verschiedenen Titeln werden sich nicht völlig decken, praktisch laufen sie aber weitgehend parallel. In meinen Ausführungen möchte ich mich zur Hauptsache auf das Unabhängigkeitsbedürfnis unter dem Titel Neutralitätspolitik konzentrieren.

12. Neutralitätsprobleme

- a) Vom Standpunkt der Neutralität müssen wir uns vor Augen halten, dass die Mitglieder wichtige Teile ihrer staatlichen Befugnisse der EWG übertragen, so wichtige, dass sie inskünftig nicht mehr ohne enges Zusammenwirken Innen- und Aussenpolitik betreiben können.
- b) Der Römer Vertrag ist hiezum ein Rahmen. Ein Rahmen,
 - i) der erst zum Teil ausgefüllt ist;
 - ii) dessen Inhalt den sich ändernden wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen angepasst werden kann;
 - iii) der noch erweitert werden kann.
- c) Das Hauptgewicht liegt bei der künftigen Entwicklung bzw. den Organen, die über diese Entwicklung bestimmen und die zugleich auch die Gemeinschaft an Stelle der einzelnen Länder nach aussen vertreten.

13. Die Organe sind nicht zwischenstaatlich, sondern überstaatlich.

14. Das Mitmachen eines weitgehend unabhängig und neutral bleibenden Landes hat daher seine Grenzen, nämlich von uns aus gesehen:

- a) Die Schweiz kann sich nicht zum vornherein verpflichten, in entscheidenden, in ihren Konsequenzen nicht überblickbaren künftigen Fragen zum vornherein Mehrheitsentscheide zu akzeptieren. Sie muss sich daher ihre Zustimmung vorbehalten für künftige Entschlüsse, die
 - i) den Rahmen erweitern;
 - ii) im vorhandenen Rahmen neue wesentliche Verpflichtungen statuieren;
 - iii) mit der aussenpolitischen Neutralität im Widerspruch stehen könnten.

- 10 -

- b) Sie darf sich nicht so weit den Mehrheitsentscheiden von gemeinsamen Organen unterwerfen, dass der Eindruck entsteht, sie sei nicht mehr in der Lage, eine unabhängige und ihrer Neutralitätsdoktrine entsprechende Politik zu führen.
 - c) Sie kann nicht darauf verzichten, auch als Vertragspartner selbständig nach aussen aufzutreten.
 - d) Wie so oft im praktischen Leben, wird es aber stark auf das Mass der Mischung zwischen Freiheit und Bindung, Verzicht auf Ausübung der Souveränität und Aufrechterhaltung der Handlungsfreiheit ankommen. Der Gesamteindruck muss so sein, dass wir noch als fähig betrachtet werden, im Konfliktfall neutral zu bleiben.
 - e) Die Schweiz kann im Hinblick auf die politischen Ziele der Gemeinschaft nicht Vollmitglied werden, sondern muss einen vertraglichen Modus finden, der sie klar von der innen- und aussenpolitischen Zielsetzung der EWG distanziert und ihr ermöglicht, sich wenn nötig wieder von der Gemeinschaft zu lösen.
 - f) Wir müssen auch ein Minimum an kriegswirtschaftlicher Infrastruktur aufrechterhalten. Hier bildet zwar, soweit wir heute die Dinge überblicken können, hauptsächlich die Landwirtschaft ein schwerwiegendes Problem.
- Sie werden über die verschiedenen Aspekte des Neutralitätsproblems noch besondere Referate hören.

15. Aber auch für die EWG könnte das volle Mitmachen von Neutralen zu Problemen führen:

Die EWG will ihre Ziele hauptsächlich durch das Wirken ihrer mit Mehrheit entscheidenden Organe erreichen.

Lässt sie in diesen Organen Länder vollberechtigt mitstimmen, die nicht die gleiche innen- und aussenpolitische Zielsetzung verfolgen, so kann dies die Erreichung der Ziele erschweren.

16. Wir haben also auf der einen Seite den Wunsch der Neutralen, sich nicht im gleichen Masse den gemeinsamen Organen zu unterwerfen, und auf der andern Seite den Wunsch der Mitglieder, nicht durch die Neutralen an der Erreichung ihrer weitgespannten Ziele gehindert zu werden.
17. Diese auf beiden Seiten auf eine gewisse Bewegungsfreiheit hinzielenden Tendenzen sollten an sich das Finden einer befriedigenden Lösung erleichtern. Bei näherem Zusehen liegen aber in dieser Situation recht schwer zu bewältigende Probleme.
18. Wenn der auch die Neutralen einschliessende Gemeinsame Markt funktionieren soll, dann müssen die Vollmitglieder und die Neutralen eine Wirtschaftspolitik betreiben, die aufeinander abgestimmt ist.
 - a) Die EWG wird sich dabei als der stärkere und massgeblichere Partner betrachten und von den Neutralen verlangen, dass sie ihre Politik anpassen und nicht umgekehrt. Es besteht somit die Erwartung, dass sich die Neutralen nach Beschlüssen ausrichten sollen, an denen sie nicht selbst teilhaben.
 - b) Ein solcher Zustand könnte leicht den Eindruck der Satellisierung erwecken, d.h. die Neutralen wären rechtlich zwar weitgehend unabhängig, de facto aber müssten sie sich mit Beschlüssen gleichschalten, an denen sie keinen Anteil hatten. Mehr als wir durch die Vordertüre an Unabhängigkeit gewännen, könnten wir unter Umständen durch die Hintertüre wieder an Unabhängigkeit verlieren.
 - c) In diesem Zusammenhang dürfen wir auch nicht vergessen, dass wir mit der Zeit wirtschaftlich immer fester an die Gemeinschaft gebunden sein werden und die mit einer Trennung verbundenen Störungen und Opfer immer grösser werden. Die EWG hat in der von uns selbst zu verlangenden Kündigungsmöglichkeit ein Mittel, mit dem sie uns unter Druck setzen kann.

19. Gibt es eine Lösung, die uns vor der Satellisierung schützen kann?

Eine Patentlösung haben wir noch nicht gefunden. Unsere Gedanken bewegen sich hauptsächlich in folgender Richtung:

- a) Bei einer fast ganz Europa umfassenden Gemeinschaft sind die Gefahren der Satellisierung weniger gross, da weniger ambitiöse Beschlüsse gefasst werden und eine liberalere Politik geführt wird. Zudem wird es bei der grösseren Fülle der Meinungen leichter sein, die Beschlüsse durch unsere beratende Stimme zu beeinflussen als bei einer kleineren, geschlosseneren, einseitiger ausgerichteten Gemeinschaft.
- b) Das zentrale Organ der Zusammenarbeit wäre der Assoziationsrat. Er bestände aus der EWG und uns und würde nach dem Prinzip der Einstimmigkeit entscheiden.

Zweifellos wäre es an sich möglich, dass wir uns für die Frage der Durchführung von präzise umschriebenen Verpflichtungen dem Entscheid von Organen unterwerfen könnten, die mit Mehrheit beschliessen; aber man wird uns kaum in diesen Organen haben wollen, sodass es mehr darum geht, dass wir bereits gefasste Beschlüsse sanktionieren bzw. auf uns anwenden lassen.

- c) Man wird versuchen müssen, im Assoziationsvertrag klar zum Ausdruck kommen zu lassen, dass unsere Verpflichtungen weniger weit gehen als die eines Mitgliedes. Dies auch als Gegengewicht gegen die de facto Führerschaft der EWG.

Die Ziele der Assoziation müssen möglichst genau umschrieben werden, d.h. der Assoziationsrat soll möglichst davon entlastet werden, Organ der wirtschaftlich-politischen Zielsetzung und damit spannungsreicher Auseinandersetzungen zu werden. Die inzwischen in Brüssel bei der Ausfüllung des Römer Vertrages gemachten Fortschritte dürften solche Bestrebungen erleichtern.

- d) In wirtschaftspolitischen Belangen wird man ein Konsultationsverfahren einrichten müssen. Die beste Formel wäre wohl die, dass die Schweiz in den Organen der EWG durch einen Beobachter mit beratender Stimme vertreten wäre.

e) Insbesondere wären allfällige Meinungsverschiedenheiten zu objektivieren.

i) Sollten sich bei der Auslegung präziser Verpflichtungen Meinungsverschiedenheiten ergeben, so sollte die Versuchung, uns unter Druck zu setzen, dadurch verkleinert werden, dass eine neutrale Schiedsinstanz angerufen werden kann, deren Entscheid die Partner bindet.

ii) Sollte sich trotz allem guten Willen zur Zusammenarbeit eine schwerwiegende Divergenz in der zu befolgenden Wirtschaftspolitik ergeben, die zu schädigenden Gefällen führt, die nicht vom Partner, der die Schädigung verursacht, selbst beseitigt werden, so soll der geschädigte Partner ermächtigt sein, Schutzmassnahmen zu ergreifen, die die Schädigung beseitigen, aber das Funktionieren der Marktbeziehungen möglichst wenig stören. Die Massnahmen sollen durch eine neutrale Schiedsinstanz auf ihre Angemessenheit hin überprüft werden können. Diese soll ermächtigt sein, Massnahmen auf das richtige Mass zurückzuführen.

g) Wenn Sie uns weitere Anregungen auf diesem Gebiete machen könnten, wären wir Ihnen dafür dankbar.

20. Probleme der staatlichen Struktur

a) Wir haben noch keine vollständige Uebersicht darüber, inwieweit ein assoziiertes Mitmachen bei der EWG

- Aenderungen in der bisherigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen,
- Aenderungen in der bestehenden Gesetzgebung,
- Erlass neuer Gesetze und Vorschriften,

notwendig macht. Herr Direktor Mottier wird Sie über verschiedene Aspekte dieses Problems orientieren.

b) Nach den bisherigen Feststellungen werden eine ganze Anzahl von Aenderungen auf den verschiedenen Gebieten notwendig sein.

c) Wir werden darüber wachen müssen, dass sie in einem tragbaren Rahmen bleiben, dass wir unsere staatliche Struktur nicht grundlegend ändern müssen, wir müssen aber vor Augen behalten, was wir dafür eintauschen.

d) Von besonderer Wichtigkeit sind in diesem Zusammenhang gewisse staatspolitische Fragen, so das Problem der Fremdarbeiter.

i) Die EWG sieht vor, dass die fremden Arbeitskräfte, die einmal im Lande sind, dort verbleiben, ihre Stelle und Branche wechseln und die Familien nachkommen lassen dürfen.

ii) Die Uebernahme solcher Bestimmungen könnte im Hinblick auf die grosse Nachfrage nach Fremdarbeitern zu einer Ueberfremdung führen. Wenn sie ihre Familien noch mitbringen könnten, würde sich die bisherige Zahl der Fremden vielleicht verdoppeln oder verdreifachen (1,5 Mio.).

iii) Wir sind auf Fremdarbeiter angewiesen und haben selbst ein Interesse, ihnen entgegenzukommen. Aber dies hat seine Grenzen.

Wir müssen an eine Lösung denken, bei der wir die Grundsätze von Brüssel annehmen, aber, sobald eine gewisse kritische Limite erreicht wird, frei sind, Beschränkungen bezüglich der weiteren Zulassung von Fremdarbeitern und der Hereinbringung der Familien zu erlassen.

e) Von einer gewissen staatspolitischen Bedeutung ist auch unsere anders lautende Auffassung bezüglich der Wettbewerbsregelung.

21. Unter den wirtschaftlichen Problemen steht im Vordergrund die Landwirtschaft

a) Die EWG tendiert auf eine Landwirtschaftspolitik hin, die hauptsächlich durch Durchschnittspreise für die Hauptprodukte gesteuert wird.

- 15 -

- b) Für die landwirtschaftlichen Hauptprodukte haben wir fast durchwegs die höchsten Produzentenpreise. Ueber dem gegenwärtigen Durchschnittspreis der EWG liegen z.B. die Milch mit 25 %, Weizen mit 72 %, Fleisch mit 41 %, Butter mit 90 %.
- c) Die EWG strebt für die Hauptprodukte die Festlegung von Durchschnittspreisen an, die für unsere Landwirtschaft einen Einkommensausfall von über 700 Mio bedeuten würden.
- d) Wie hier die Lösung lauten könnte, ist uns für den Moment noch nicht klar. Eine Vermehrung der Konkurrenzfähigkeit und stärkere Kapitalintensität wird auf alle Fälle nötig sein. Je mehr man uns zu Anpassungen zwingt, desto rascher könnte auch auf verschiedenen Gebieten unsere Produktion steigen, sodass die EWG bezüglich der Absatzmöglichkeiten mehr verliert als gewinnt.
- e) Allerdings ist auch bei uns bereits seit einiger Zeit ein Strukturwandlungsprozess im Gange, der eine Aenderung erleichtern könnte.

Gewisse EWG-Kreise empfehlen uns eine Lösung über Subventionen, was aber im Hinblick auf die schweizerische Staatsfinanzkonzeption recht schwierig wäre.

- f) Für die Möglichkeit eines Assoziationsvertrages könnte unsere Haltung auf dem Gebiete der Landwirtschaft von besonderer Bedeutung sein, denn Länder wie Frankreich, die Niederlande und Italien werden grössten Wert auf eine vermehrte Belieferung unseres Marktes legen.

Ein gewisses Entgegenkommen kann in der Einräumung von Zoll- und Kontingentspräferenzen an die EWG-Mitglieder liegen, doch je grösser der EWG-Kreis ist, desto geringer die Wirkung der Präferenz, da er mehr Lieferanten umfasst und immer weniger Diskriminationsopfer, die die Rechnung bezahlen könnten, vorhanden sind.

- 16 -

Heute sind wir nach Grossbritannien pro Kopf der grösste europäische Agrarimporteur. Darin allein liegt schliesslich auch bereits ein Beitrag. (Da die Agrarpreise innerhalb der EWG steigen werden und die Exporte der landwirtschaftlichen Produkte Subventionen kosten, werden die Exporte nach der Schweiz mehr subventioniert werden müssen.)

22. Die Probleme sind damit nicht abschliessend aufgezählt.

23. Beispiel einer uns möglich erscheinenden Lösung auf dem Zollgebiet:

a) Die Schweiz würde gegenüber der EWG ihre Zölle abbauen.

Desgleichen die EWG gegenüber der Schweiz (Landwirtschaft).

Dies ist der wesentlichste Punkt, denn dieser Abbau führt zu den Vorteilen einer rationelleren Arbeitsteilung und eines grösseren Marktes. Dies ist der Hauptzweck der oekonomischen Uebung auf dem Warengbiet.

b) Die Probleme beginnen auf einem wirtschaftlich gesehen im Grunde genommen Nebengebiet, das aber von der EWG offenbar zu einem Hauptproblem gemacht wird, weil es politisch von Bedeutung ist, nämlich der Zollbehandlung der drittländischen Waren. Politisch von Bedeutung deshalb, weil die EWG durch Schaffung des Gemeinsamen Tarifs als eine supranationale Einheit nach aussen auftritt.

Am leichtesten wäre das Problem für ein assoziiertes Land nach dem Rezept der Freihandelszone zu lösen. Dieses ist aber bei der EWG gegenwärtig nicht hoch im Kurs.

c) Aus EWG-Kreisen wird erwartet, dass wir unseren für Drittländer gültigen Zolltarif dem Gemeinsamen Tarif anpassen. Wenn wir mit der EWG in aussichtsreiche Verhandlungen eintreten wollen, müssen wir offenbar den Weg der Angleichung unseres Zolltarifes beschreiten.

d) Wir sind - wie mir scheint - bereit, dies für die grosse Mehrzahl der Positionen zu tun.

- 17 -

- e) Wir sollten uns aber eine gewisse Bewegungsfreiheit vorbehalten; dies nicht zuletzt, um ein tragbares Verhältnis zwischen Führerschaft der EWG und unserer Unabhängigkeit zu erreichen und um die "Treaty Making Power" auf diesem für sie nicht unwichtigen Gebiete nicht zu verlieren.
- f) Wir müssen uns auch bewusst sein, dass sich die EWG in ihrer Zollpolitik nicht direkt von uns beeinflussen lassen wird; wir werden ja in den EWG-Organen kaum mitstimmen können. Sie wird aber von uns erwarten, dass wir im Prinzip ihren Beschlüssen folgen. Wenn wir nicht satellisiert werden wollen, sollte dieser Führerrolle der EWG eine gewisse schweizerische Gestaltungsfreiheit für eine gewisse Anzahl von Positionen gegenüberstehen.
- g) Eine Lösung könnte darin liegen, dass wir einerseits auf dem Zollgebiet unsere eigenen Verträge mit dem Ausland abschliessen und man uns zum vornherein für gewisse Positionen, für die z.B. Drittländer bisher unsere Hauptlieferanten waren, Bewegungsfreiheit lässt. Es würde sich um einen beschränkten und für die EWG überblickbaren Sektor handeln.

Wir wären bereit, dafür zu sorgen, dass daraus keine Handelsverzerrungen zulasten der EWG entstünden.

Unsere Sätze im freien Sektor wären anfänglich unter denjenigen der EWG. Da aber die EWG unter dem Druck von innen und von aussen ihre Sätze herabsetzen muss, dürfte sich relativ rasch eine entscheidende Verringerung der Differenzen, ja vielleicht deren Ausgleich ergeben.

Uebrigens haben auch die meisten EWG-Länder ihren Einfuhrsektor, der nicht dem Gemeinsamen Tarif untersteht (Frankreich, Deutschland, Grossbritannien etc.).

- h) Allerdings dürfte ein solcher Sektor nicht einen ausschliesslich statischen Charakter haben. Wir sollten aus eigener Kompetenz, aber unter Konsultation der EWG bei Vorliegen wichtiger Interessen dem freien Sektor einzelne Positionen beifügen oder mit solchen aus dem nicht angepassten Sektor

vertauschen können. All dies sollte aber ein recht beschränktes Ausmass nicht übersteigen.

- i) Dafür wären wir bereit, den künftigen Zolländerungen der EWG im angeglichenen Sektor weitgehend durch parallele Beschlüsse im Assoziationsrat zu folgen; dies in der Meinung, dass unter dem Druck der inneren und äusseren (USA) Verhältnisse die Entwicklung in der Richtung der Senkung geht und bei der für die Zukunft ins Auge gefassten linearen Verhandlungsmethode unsere Interessen nicht ausgeklammert werden.

Man könnte in dieser Hinsicht zum vornherein Regeln über die zu befolgende Parallelität der Aenderung der Zollsätze aufstellen, die sowohl die EWG als auch uns befriedigen würden.

Für den Fall, dass sich trotz intensiver Zusammenarbeit im Laufe der Zeit im anfänglich angeglichenen Sektor Abweichungen ergäben, würden wir Massnahmen ergreifen, um Handelsverzerrungen auszuschliessen.

- k) Eine solche Regelung wird nur befriedigend funktionieren können, wenn eng zusammengearbeitet wird. Die beste Garantie wäre dadurch geboten, wenn wir in den Organen der EWG beratend mitwirken könnten.

24. Zum Schlusse möchte ich noch auf die Frage eingehen, ob der amerikanische Plan für eine lineare Zollherabsetzungsaktion unsere Probleme lösen könnte.

- a) Wir müssen sehr hoffen, dass sich der Plan verwirklichen lässt, denn nur so bleibt die Welt von einer Welle des Protektionismus und regionaler Präferenzsysteme verschont.
- b) Er ist auch eine politische Notwendigkeit, denn sonst würde die westliche Welt politisch zerrissen (Afrika, Südamerika).
- c) Für uns selber ist er zwar eine Rückversicherung für den Fall, dass eine befriedigende Lösung mit der EWG nicht möglich wäre. Er würde die Diskriminierung vermindern und uns zugleich den allerdings nur schwer vermehrt erschliessbaren amerikanischen Markt zusätzlich öffnen.

d) Wir sind eine Enklave mitten in Europa, enger mit den meisten EWG-Staaten verbunden, als es gegenwärtig diese Staaten unter sich sind. Die künftige EWG wird praktisch fast das ganze freie Europa erfassen. Unsere Beziehungen mit dieser Welt beschränken sich nicht nur auf den Warenverkehr.

Wir sind auf europäische Arbeitskräfte angewiesen und sind Arbeitgeber von europäischer Bedeutung. Wir sind transportmässig eine Drehscheibe Europas, unser Tourismus lebt hauptsächlich von europäischen Gästen, unsere Investitions- und Finanzbeziehungen mit Europa sind besonders enge, wir sind mit dem europäischen Konjunkturschicksal und seinen Zahlungsbilanzproblemen verknüpft usw.

Isoliert zu werden, wäre höchst unbefriedigend. An einer solchen Isolierung würde auch die Verwirklichung der amerikanischen Pläne nichts ändern. Allerdings würden ihre Folgen gemildert und tragbarer.

25. Mit diesen Ausführungen wollte ich darlegen, warum wir eine Assoziationslösung mit der EWG anstreben und zeigen, wo einige der Hauptschwierigkeiten liegen. Ich wollte Ihnen auch zur Anregung der Diskussion eine Skizze für denkbare Lösungen gewisser Fragen aufzeigen. Ich versuchte auch, darzulegen, dass wir nicht einseitig Vorteile wollen, sondern auch etwas mitbringen und dass wir nach einer Lösung suchen, die der EWG Gewähr dafür gibt, dass wir sie in der Erreichung ihrer politischen Zielsetzung nicht stören.

Wir hoffen, in vier bis sechs Wochen so weit zu sein, dass sich in den Details unsere Verhandlungskonzeption abzeichnet.