

Referat von Herrn Direktor Stopper vor der Konsultativen Kommission
für Handelspolitik vom 10. Juli 1962

Kurze Uebersicht über einige der wichtigsten Integrationsprobleme

I. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

1. Es dürfte nützlich sein, uns daran zu erinnern, warum wir ein Assoziationsverhältnis anstreben,

Nach wie vor geht es darum:

- a) Die Diskriminierung der schweizerischen Wirtschaft zu beseitigen.

Diese ist am deutlichsten beim schweizerischen Export. Nach der Uebergangszeit werden unsere Produzenten bei Verkäufen im Gemeinsamen Markt im Durchschnitt 10-12% Kosten in Form von Zöllen mehr zu tragen haben als ihre Hauptkonkurrenten. Ueber 40% unserer Exporte gehen nach den sechs Ländern; es werden mehr als 60% sein, wenn sich das restliche Europa anschliesst. Summenmässig ausgedrückt und statisch betrachtet, bewegt sich im Endstadium der Diskriminierungseffekt zwischen 400 - 660 Mio Franken. Von dieser Summe wäre aber abzuziehen, was wir durch die Nichtharmonisierung des Zolltarifes, den Nichtbeitritt zur Montan-Union, die Preiserhöhungen auf den Montanprodukten vermeiden und billigere Agrarimporte ersparen.

- b) In der Zeit allgemeiner Expansion sind solche Differenzen überbrückbar, sei es, dass im diskriminierten Land infolge langsamerer Expansion die übrigen Kosten weniger rasch steigen als im Präferenzgebiet, oder sei es, dass ein Teil der Last auf den Abnehmer abgewälzt werden kann.

Bei rückläufiger Konjunktur, wenn der Konkurrenzkampf durch Verzicht auf die volle Deckung der fixen Kosten geführt wird, werden wir die Zolldifferenz voll tragen müssen und nicht so leicht verdauen können.

Der Gemeinsame Markt umfasst alle Erscheinungen des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs. Diskriminierungen sind also auch in den übrigen Sektoren möglich, doch sind unter dem System der Währungskonvertibilität und des Währungsfonds die Gefahren auf diesen andern Sektoren - vielleicht mit Ausnahme der Fremdarbeiter - bedeutend kleiner.

2. Eine solche statische Teilbetrachtung kann allerdings zur Unterschätzung des Diskriminierungs- und Isolierungseffektes führen, denn die europäische Wirtschaft, mit der wir enger verbunden sind als die meisten EWG-Länder, wird sich umgestalten. Der grössere Markt führt

- 2 -

mit der Zeit in vielen Branchen zu einer noch grösseren Spezialisierung, zu grösseren Serien und verändert Betriebsstruktur, Betriebsoptimum und Arbeitsteilung. Die intensiver werdende Werbung wird die Nachfrage auf diese Umgestaltung ausrichten. Diese Entwicklung erleichtert auch Forschung und technischen Fortschritt. Wer nicht voll und direkt von den Vorteilen des grossen Marktes profitiert, könnte mehr Mühe haben, sich anzupassen und wird die Nachteile der Umgestaltung schwerer spüren.

Die Entwicklung wird allerdings nicht in allen Branchen gleich verlaufen. Die Erreichung des betrieblichen Optimums setzt nicht überall kontinentale Märkte voraus.

3. Aber auch diese Perspektiven dürfen nicht dramatisiert werden, denn es sind Gegenkräfte am Werk. Die regionale Abkapselung, wenn sie nicht in eine Zersplitterung der freien Welt in protektionistische Blöcke ausmünden will, muss zu einer liberalen Wirtschaftspolitik der beiden grossen Märkte EWG und USA führen. Der Kennedy-Plan ist ein konkreter Ausdruck dieser Notwendigkeit. Seine Realisierung lässt eine Milderung der Schwierigkeiten für den Aussenseiter erhoffen. Die Tendenz zur liberaleren Wirtschaftspolitik könnte allerdings gefährdet werden, wenn die Expansionstendenzen abflachen. Der grosse Markt allein sichert noch keine dauerhafte Expansion, wie das Beispiel der USA zeigt. Einer erfolgreichen und koordinierten Konjunktur- und Wachstumspolitik kommt daher auch in diesem Zusammenhang eine grosse Bedeutung zu.
4. Die Schweiz hat sich entschlossen, den Weg zum erweiterten Gemeinsamen Markt zu suchen. Dies wird ihr dadurch erschwert, dass der Römer Vertrag darauf abzielt, durch sukzessiven Verzicht der Mitglieder auf wirtschaftspolitische Eigenständigkeit den politischen Zusammenschluss vorzubereiten. Die Schweiz möchte aber ihre politische Selbständigkeit behalten.
5. Der Einschluss der Schweiz muss also in einer Art erfolgen können, die sie davor verschont, in die auf Zusammenschluss ausgerichtete wirtschaftspolitische Maschinerie des Römer Vertrages einbezogen zu werden. Allerdings gehen die Auffassungen über Ausmass und Art des politischen Zusammenschlusses stark auseinander. Erst mit der Zeit wird sich Konkretes herauskristallisieren. Zudem dürfte mit der Erweiterung der EWG auch die Neigung zum wirtschaftspolitischen supranationalen Zentralismus eine Abschwächung erfahren, was die Maschinerie für uns weniger gefährlich macht. Als Ersatz würde wohl der Akzent der politischen Zusammenschlussbestrebungen noch mehr auf das ihm angemessenere politische Gebiet verlegt, was gestatten würde, die politischen Ziele mit weniger wirtschaftspolitischem Zentralismus zu erreichen.

- 3 -

6. Unsere Aufgabe besteht also darin, einen weniger engen Zusammenschluss zu suchen, als dies die Vollmitgliedschaft bedeuten würde. Wir müssen in diesem Zusammenhang insbesondere darüber wachen, dass die Ziele der Zusammenarbeit und die zu ihrer Verwirklichung einzusetzenden Methoden nicht so umschrieben werden, dass sie uns permanent der Gefahr aussetzen, in die politische Finalität einbezogen zu werden.

Die vertragliche Ausgestaltung des Verhältnisses allein wird uns zwar vor dieser Gefahr nicht völlig schützen können. Ebenso wichtig erscheint, dass die EWG gewillt ist, unseren Wunsch nach grösserer Unabhängigkeit und Nichteinbezug in die politische Finalität auch wirklich zu respektieren.

Unsere heutige Analyse wird sich zur Hauptsache mit der Prüfung der wirtschaftlichen Zielsetzung der EWG befassen. Um zu verhüten, dass die Bedeutung der Methoden in unserer Vorstellung in den Hintergrund gerät, sei vorweg auf einige Probleme der institutionellen Zusammenarbeit hingewiesen:

7. Eine Zusammenarbeit, die praktisch das ganze Wirtschaftsleben umfasst, kann nicht zum vornherein in allen Einzelheiten fixiert werden. Die Vertragsziele bedürfen einer sich mit den ständig ändernden wirtschaftlichen Verhältnissen auseinandersetzenen Interpretation. Die Verwirklichung der Ziele verlangt eine ständige Zusammenarbeit und häufige Entscheide über die anzuwendenden Methoden.

Diese Aufgabe ist den Organen der Gemeinschaft übertragen. Bei der EWG ist es vor allem der Ministerrat und die Kommission. Sie entscheiden durch Mehrheitsbeschlüsse. Dort, wo es sich um besonders schwerwiegende Probleme oder um Vorstösse in noch wenig überschaubare Gebiete handelt, sind qualifiziertes Mehr oder Einstimmigkeit vorgesehen. Gerade das Wirken dieser Organe gehört zur Maschinerie, die den politischen Zusammenschluss begünstigen soll.

Auch für das Assoziationsverhältnis sind Organe notwendig. Die Frage ist, ob für das Assoziationsverhältnis die EWG-Organen zuständig erklärt werden könnten. An sich liesse sich eine solche Lösung theoretisch denken, wenn folgende Bedingungen erfüllt wären:

- a) Das assoziierte Land müsste in den Organen angemessen vertreten sein.
- b) Der Anwendungsbereich der Mehrheitsbeschlüsse müsste eingeschränkt werden in dem Sinne, dass das assoziierte neutrale Land keinen Mehrheitsbeschlüssen unterworfen wäre, die seiner Neutralitätspolitik entgegenlaufen, oder es in die politische Zusammenschluss-Maschinerie hineinziehen.
- c) Das Mitbestimmungsrecht des neutralen Landes darf aber andererseits die politisch ausgerichtete Zusammenschluss-Maschinerie der EWG nicht beeinträchtigen.
- d) Der wirtschaftliche Inhalt des Assoziationsvertrages und die vorgezeichneten Methoden müssen sich mit denjenigen des Römer Vertrages decken.

8. Eine solche Lösung wird sich kaum verwirklichen lassen und ob die EWG zustimmen würde, ist sehr fraglich. Zudem besteht das Risiko, dass sich nach aussen der Unterschied zwischen Assoziation und Vollmitgliedschaft stark verwischte, was neutralitätspolitisch unerwünscht wäre, und nach innen sich die Gefahr des Einbezuges in die politisch ausgerichtete Maschinerie erhöhte.
9. Eine andere Lösung bestände in der Schaffung eigener Assoziationsorgane mit einem Assoziationsrat im Mittelpunkt. Er hätte zwei Möglichkeiten, die EWG und das assoziierte Land. Beschlüsse kämen nur zustande, wenn beide Partner zustimmten.

Rechtlich würde eine solche Lösung unserem Unabhängigkeitsbedürfnis entsprechen. Die Probleme beginnen, wenn man sich das Wirken eines solchen Organes vorzustellen versucht, denn bei Differenzen ergäben sich Spannungen, die zu ernsthaften Schwierigkeiten führen könnten.

Die Probleme werden umso grösser, je umfassender der Assoziationsvertrag ist, je mehr er sich bezüglich der wirtschaftlichen Zielsetzung mit dem Römer Vertrag deckt.

Die EWG würde ihre Beschlüsse ohne Mitwirkung des Assoziierten fassen. Sie wird aber vom Assoziierten erwarten, dass er mindestens dort, wo die Neutralität nicht auf dem Spiele steht, diese Beschlüsse auch auf sich anwendbar erklärt. Tut er dies nicht, so kann sie versucht sein, zu behaupten, es würde ein wirtschaftliches Gefälle geschaffen, das zu Wettbewerbsverzerrungen führt. Sie könnte in solchen Fällen Schutzmassnahmen ergreifen, die eine wachsende Diskriminierung des Assoziierten verursachen. Da die Wirtschaft des Assoziierten mit ihrem Einbezug in den Gemeinsamen Markt für Diskriminierungen anfälliger wird, dürfte der Assoziierte dazu neigen, die Beschlüsse der EWG wenn immer möglich zu akzeptieren. Eine solche Perspektive ist wenig befriedigend; sie ist es umso weniger, je umfassender der Assoziationsvertrag ist, je mehr sich seine wirtschaftliche Zielsetzung mit derjenigen des Römer Vertrages deckt.

Man darf sich zwar auch keine Illusionen darüber machen, dass bei Mitwirkung in den Organen der EWG nach der ersten Variante der Einfluss eines kleinen Landes entscheidend wäre, immerhin erscheint die Einfluss-Chance in einer sich erweiternden Gemeinschaft im Hinblick auf mögliche Koalitionen grösser. Die erwähnten Risiken lassen sich allerdings vermindern. Einerseits könnte angestrebt werden, dass der Assoziierte in einem früheren Stadium von der EWG beratend beigezogen wird (am vollkommensten durch beratende Anwesenheit in den Organen der Gemeinschaft).

Andererseits sollten die Konsequenzen von Meinungsverschiedenheiten objektivisiert werden. Dies kann durch die Einschaltung eines neutralen Schiedsgerichtes geschehen. In Fällen, die weder unsere Neutralitätspolitik noch unsere staatliche Struktur gefährden, hätte das Schiedsgericht verbindliche Urteile auszusprechen. In den andern Fällen

wären, soweit Wettbewerbsverzerrungen eintreten, die geschädigten Partner grundsätzlich berechtigt, Schutzmassnahmen zu ergreifen. Dies sollte aber erst dann geschehen, wenn das Schiedsgericht festgestellt hat, dass eine ernsthafte Verzerrung vorliegt, die nicht durch andere Faktoren kompensiert oder korrigiert wird. Die Schutzmassnahmen dürfen nicht über die Korrektur der Schädigung hinausgehen und sollten die integrierten Marktbeziehungen möglichst wenig stören. Auch hierüber sollte das Gericht verbindlich urteilen können.

Eine ideale Lösung für die Zusammenarbeit haben wir bisher noch nicht gefunden. Dieses zentrale Problem bedarf daher noch weiterer Vertiefung.

10. Bei der Absteckung des notwendigen Masses an Unabhängigkeit stehen die Erfordernisse unserer Neutralitätspolitik im Vordergrund. Daneben ergeben sich auch Postulate, die im Zusammenhang mit unserer innerstaatlichen Struktur stehen. Soweit sie nicht zugleich durch die Neutralitätserfordernisse gedeckt sind, dürfte es schwieriger sein, sie durchzusetzen.
11. Wie lässt sich das neutralitätsbedingte Unabhängigkeitsbedürfnis allgemein umschreiben ?
Die Schweiz muss so viel an eigener Entscheidungsbefugnis behalten, dass auch kritische Drittländer davon überzeugt sind, dass sie materiell befähigt ist, im Konfliktfalle neutral zu bleiben. Dies gilt für politische Konflikte, die militärisch oder wirtschaftlich ausgetragen werden.
12. Diese Grundsätze angewandt auf den durch den Römer Vertrag geschaffenen Tatbestand haben die drei neutralen Länder zur Aufstellung folgender Kriterien geführt:
 - a) Das neutrale Land darf sich nicht zum vornherein Mehrheitsentscheiden unterwerfen in Fragen, die seine Neutralitätspolitik und die sie voraussetzende Unabhängigkeit berühren.
 - b) Es muss sogar in der Lage sein, bereits eingegangene Verpflichtungen zu suspendieren, wenn sie nicht mehr mit der Neutralität vereinbar sind. Es muss das Assoziationsverhältnis lösen können, wenn es die Fähigkeit, eine Neutralitätspolitik zu führen, beeinträchtigt.
 - c) Es darf sich nicht in eine solche wirtschaftliche Abhängigkeit begeben, dass es im Konfliktfall unfähig wird, neutral zu bleiben, d.h. es muss ein Minimum an kriegswirtschaftlichen Vorkehrungen treffen können.
 - d) Es darf seine Vertragsfähigkeit auf wichtigen Gebieten gegenüber Drittländern nicht an eine politisch engagierte Gemeinschaft abtreten.

13. Gestatten Sie mir, die Hauptkapitel des Römer Vertrages Revue passieren zu lassen und Sie an einige konkrete Probleme zu erinnern, mit denen wir uns auseinandersetzen haben.

II. KONKRETE PROBLEME

14. Der Gemeinsame Markt basiert auf einer Zollunion.

Die nach innen gerichtete Konsequenz, der völlige Abbau der Zölle unter den Teilnehmern, bietet uns, wenn wir von der Landwirtschaft absehen, keine unüberwindlichen Schwierigkeiten. Die wegen der Aufrechterhaltung einer genügenden kriegswirtschaftlichen Versorgung anzubringenden Vorbehalte für Industriewaren sind bescheidener Natur.

Der Hauptakzent liegt bei der Lagerhaltung. Was wir noch brauchen, ist, dass langfristige Vereinbarungen zwischen Lieferanten und Abnehmern zur Aufrechterhaltung gewisser Produktionen nicht mit Argumenten der Wettbewerbsbeschränkungen angegriffen werden können. Eventuell auch die Möglichkeit der Ausschüttung einzelner Subventionen. Diese Fälle sind wenig zahlreich.

Die schwierigen Probleme beginnen bei den Konsequenzen nach aussen. Das Mitglied verliert auf dem Zollgebiet seine Unabhängigkeit. Es muss den Gemeinsamen Tarif akzeptieren und seine Vertragsfähigkeit gegenüber Drittländern der Gemeinschaft abtreten.

Da wir beim heutigen Stand der Dinge aus neutralitätspolitischen Gründen unsere Vertragsfähigkeit gegenüber Drittländern nicht aufgeben möchten, müssen wir uns eine grössere Bewegungsfreiheit bewahren als ein Vollmitglied.

Dies nimmt uns den Anspruch auf volles Mitbestimmungsrecht für den Gemeinsamen Tarif, was im Sinne der Kettenreaktion unser Bedürfnis nach zollpolitischer Selbständigkeit noch verstärkt.

Die für uns adequate Lösung wäre eine Freihandelszone, die uns die zollpolitische Selbständigkeit liesse. Die Stimmung bei den Sechs ist hiefür wenig günstig. Wir versuchen daher, eine Lösung zu finden, die sich der Zollunion annähert, wobei wir uns aber die Aufrechterhaltung der Vertragsfähigkeit und eines Spielraumes für ihre Ausübung reservieren müssen.

Es erscheint möglich, unseren Zollltarif weitgehend dem Stand des Gemeinsamen Tarifs zur Zeit des Abschlusses des Assoziationsvertrages anzugleichen. Dies umso eher, als wir nur ca. 20% unserer Importe aus Uebersee beziehen.

Die EWG wird sich das Recht vorbehalten, von diesem Stand abzuweichen, sei es durch Zollverträge, sei es autonom. Die Möglichkeit der Abweichung sollten auch wir mindestens für den Abschluss von Zollverträgen mit Drittländern haben.

- 7 -

Ferner stellt sich die Frage, ob wir uns vorbehalten wollen, autonom zu ändern oder Änderungsbeschlüssen der Gemeinschaft nicht zu folgen.

So wie die Verhältnisse heute liegen, ist zu befürchten, dass unsere Verständigungsaussicht steigt oder fällt mit dem Grad unserer Bereitschaft, mindestens ein hohes Mass an permanenter Anpassung aufrecht zu erhalten.

In dieser Richtung könnte man folgenden Kompromiss anstreben:

Wir versuchen, mit der EWG eine Liste von Positionen oder ein Handelsvolumen abzustecken, für die wir uns vorbehalten, die Tarifangleichung nicht vorzunehmen. Es würde sich um die Waren handeln, die für die Ausübung der Vertragsfähigkeit mit Drittländern in erster Linie in Frage kämen.

Für die übrigen Positionen würden wir im Prinzip die permanente Harmonisierung anstreben. Abweichungen würden wir nur als Ausnahme vorsehen, wenn z.B. die EWG unsere Interessen krass vernachlässigt oder verletzt.

Unterschiedliche Tarife schaffen die Gefahr der Handelsverzerrungen. Sie sind durch besondere Massnahmen zu vermeiden. Das Ursprungszeugnissystem würde uns als geeignete Methode erscheinen. Die EWG ist ihm allerdings wenig günstig gesinnt. Im Griechenland-Vertrag hat sie mit Kompensationstaxen operiert.

Unsere Abklärungen und Ueberlegungen für dieses schwierige Kapitel sind noch nicht abgeschlossen. Die Konklusionen haben daher noch provisorischen Charakter.

15. Mengenmässige Beschränkungen:

Die Beseitigung der mengenmässigen Beschränkungen für Industriewaren bietet keine Schwierigkeiten. Der Fall "Schwere Lastwagen" ist nur eine Erscheinung der Uebergangszeit.

16. Landwirtschaft:

Es dürfte kaum möglich sein, die Landwirtschaft völlig aus der Integration auszuklammern. Man prüft gegenwärtig, ob eine Lösung in folgender Richtung offeriert werden könnte:

- a) Das gegenüber Drittländern anzuwendende Einfuhr- bzw. Zollregime wird soweit als möglich demjenigen des Gemeinsamen Marktes angepasst.
- b) Dem Gemeinsamen Markt wird eine Präferenz eingeräumt, und zwar dadurch, dass man ihm gegenüber die Zölle abbaut. Die übrigen Schutzmassnahmen werden aufrecht gehalten. Eventuell muss für gewisse Waren der Zoll durch einen anderen Schutz ersetzt werden.

Ob dies genügt, ist fraglich. Man wird sich daher auch noch eine Annäherung an die gemeinsame Landwirtschaftspolitik überlegen müssen. Bei Ueberlegungen dieser Art wäre insbesondere folgendes zu berücksichtigen:

- i) Die Uebergangszeit für die Harmonisierung muss lange genug sein, um die Anpassung ohne fundamentale Störungen vollziehen zu können.
- ii) Wir müssen die Möglichkeit haben, der Landwirtschaft den Paritätslohn durch Subventionen zu sichern, wobei unsere Erfolgsaussichten grösser werden, wenn wir gewillt sind, die Paritätslohnkonzeption auf die Förderung des europäisch gesehen lebensfähigen Betriebes und den Abbau der unrationellen Betriebe auszurichten.
- iii) Auch nach der Uebergangszeit sollten wir die Möglichkeit haben, auf dem Subventionswege den kriegswirtschaftlich wichtigen Ackerbau aufrecht zu erhalten.

Verschiedene Probleme stellt die Aufrechterhaltung unserer Alkoholordnung. Sie sind noch nicht völlig durchstudiert.

Ob wir auf diesem Wege zu einer realisierbaren Lösung kommen werden, lässt sich noch nicht übersehen.

17. Fremdarbeiter:

Der Römer Vertrag sieht die Freizügigkeit für die Wanderarbeiter und deren Familienangehörige vor.

Die bisherigen Beschränkungen sollen während der Uebergangszeit sukzessive abgebaut werden.

Wir haben heute wahrscheinlich 650'000 Fremdarbeiter. Wir sind damit wohl an der oberen Grenze des politisch und sozial Zutraglichen angelangt. Zugleich müssen wir erkennen, dass wir im Hinblick auf die starke Expansion unserer Wirtschaft auf einen wesentlichen Teil dieser Fremdarbeiter dauernd angewiesen sind.

Wenn dem so ist, so sollten wir die weitere Zunahme wirksam bremsen können und die Assimilierung der wertvolleren Elemente erleichtern.

Es liesse sich folgende Lösung denken:

- a) Während einer Uebergangszeit steht es der Schweiz frei, die Gesamtzahl der Fremdarbeiter zu beschränken.

Sie verpflichtet sich, die Zulassung der Familienangehörigen (Ehefrau und nicht erwerbstätige Kinder) für Arbeiter mit dauernder Beschäftigung sukzessive zu erleichtern; dies unter der Voraussetzung, dass der Gesuchsteller über angemessenen Wohnraum verfügt.

Die Bewilligungspflicht für Stellen- und Branchenwechsel wird sukzessive abgebaut und bis Ende der Uebergangszeit aufgehoben.

- 9 -

- b) Nach der Uebergangszeit wird der Assoziationsrat das Regime für Fremdarbeiter beschliessen.

Er hat dabei folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

Das zu beschliessende Regime darf die Schweiz nicht der Ueberfremdungsgefahr aussetzen oder sie verstärken.

Solange der Anteil der Fremdarbeiter und ihrer Familien x % der Bevölkerung übersteigt, kann die Schweiz die Einreise von Fremdarbeitern beschränken.

Das bisherige Regime für Saisonarbeiter und Grenzgänger bliebe bei Ueberschreitung des Prozentsatzes aufrecht erhalten.

Die EWG-Regelung sieht auch vor, dass die soziale Sicherheit der Fremdarbeiter verbessert wird; vor allem durch Zusammenrechnung der Versicherungszeiten zur Beseitigung der nationalen Karenzzeiten und durch Ermöglichung der Zahlungen ins Ausland. Dieser Forderung werden wir zustimmen müssen.

Es stellen sich aber daneben noch eine Reihe von Problemen, die sich daraus ergeben, dass unser Sozialversicherungs-System anders konzipiert und zum Teil als Folge unserer höheren Löhne und der Tendenz unserer Arbeiterschaft, für sich selbst zu sorgen, weniger ausgebaut ist oder nicht dem Obligatorium untersteht. Am schwierigsten sind die Probleme, die sich aus der voraussichtlichen Forderung der EWG nach einer obligatorischen Krankenversicherung von im Ausland wohnenden Familienangehörigen, nach der Auszahlung einer Kinderzulage für andere als landwirtschaftliche Arbeiter sowie nach Einschluss der Wanderarbeiter in die Arbeitslosenversicherung ergeben. Die Erfüllung solcher Forderungen führt zeitweise zu Eingriffen in das kantonale Recht.

In unseren internen^{*} zeichnen sich praktikable Lösungen ab, die ihre Bewährungsprobe in den gegenwärtigen Verhandlungen mit Italien ablegen müssen. Sie alle haben wesentliche Kosten zur Folge. Sie werden voraussichtlich die Fremdarbeiter, die Arbeitgeber und die öffentliche Hand belasten. Man wird total mit 100 - 150 Mio rechnen müssen.

*Vorbereitungen

18. Niederlassungsrecht für Firmen und selbständig Erwerbende:

Die Niederlassungsbeschränkungen für selbständig Erwerbende sollen während der Uebergangszeit sukzessive abgebaut bzw. aufgehoben werden. Dies gilt sowohl für natürliche Personen als auch für Firmen. Zugleich ist der Erwerb und die Nutzung von Grundbesitz durch Angehörige der Mitgliedländer zugelassen. Die Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiete des Niederlassungsrechts werden vereinheitlicht.

Vorgesehen ist auch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und Befähigungsnachweisen, wobei an eine Vereinheitlichung der Vorschriften für deren Erwerb gedacht ist. Wir vertreten die Auffassung, dass für die Errichtung juristischer Personen die

- 10 -

Freizügigkeit akzeptiert werden sollte. Dies hätte zur Folge, dass die gegenwärtigen Vorschriften bezüglich der Zusammensetzung der Verwaltungsräte aufgehoben werden müssten.

Die Zuwanderung von Personen würde dem demographischen Vorbehalt unterstellt.

Eine Anerkennung der Diplome erscheint unter der Voraussetzung der Vereinheitlichung der Prüfungs- und ähnlicher Bedingungen nicht ausgeschlossen werden zu müssen.

Zweifelhaft ist, ob wir unsere gegenwärtige Beschränkung bezüglich des Erwerbs von Grundstücken und Immobilien durch Angehörige des Gemeinsamen Marktes aufrecht erhalten können.

19. Dienstleistungen:

Die EWG-Regelung sieht vor, dass der Dienstleistungsverkehr während der Uebergangszeit zu liberalisieren ist. Die zur Erbringung der Leistungen notwendige Einreise von Personen ist zuzulassen.

Die Liberalisierung der Dienstleistungen gehört zur Verwirklichung des integrierten Marktes. Im Hinblick auf den bedeutenden Dienstleistungs-Export der Schweiz sind wir an dieser Liberalisierung interessiert.

Es ist wahrscheinlich, dass sich für einzelne Branchen, insbesondere das Baugewerbe, die ausländische Konkurrenz verstärkt. Dies ist aber eine Konsequenz, die wir in Kauf nehmen müssen.

Gewisse Probleme werden sich im Zusammenhang mit Versicherungsgesellschaften stellen, doch dürfen diese nicht überschätzt werden, wenn wir daran denken, dass die Liberalisierung eine Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Garantieleistungen bzw. Reservestellung vorsieht.

20. Kapitalverkehr:

Die Beschränkungen für den Kapitalverkehr sind während der Uebergangszeit abzubauen. Anleihen der Mitgliedstaaten oder ihrer Teilgebiete bedürfen der Genehmigung durch den Gläubiger Staat.

Die Staaten halten die Kommission über die ihnen zur Kenntnis gelangenden Kapitalbewegungen auf dem laufenden.

Führen Kapitalbewegungen zu Störungen, so kann die Kommission den betreffenden Staat zu Schutzmassnahmen ermächtigen. In dringlichen Fällen kann das Mitglied dem Entscheid der Kommission vorübergehend vorgreifen.

Zweifellos sind auch Beschränkungen zur Verteidigung der Zahlungsbilanz möglich.

Die Freizügigkeit für den Produktionssektor Kapital gehört mit zu den Elementen des Gemeinsamen Marktes. Die Schweiz hat einen starken Kapitalmarkt. Wir müssen diese Freizügigkeit grundsätzlich akzeptieren, wenn wir uns die Nichtdiskriminierung auf dem Waren- und Dienstleistungsgebiet sichern wollen.

Wir waren bisher schon ein beachtlicher Kapitalexporteur. Der Kapitalexport wurde begünstigt durch unser niedriges Zinsniveau, die grosse Kapitalproduktion und den Kapitalzufluss aus dem Ausland. Auf Grund von Artikel 8 des Bankgesetzes wurde aber der Kapitalexport in der Weise gesteuert, dass er unser niedriges Zinsniveau nicht wesentlich erhöhte. Diese Möglichkeit würde wegfallen. Daraus könnte sich eine Tendenz zur Annäherung unseres Zinsniveaus an das höhere europäische Niveau ergeben, was im Hinblick auf den hohen Stand der Verschuldung der schweizerischen Landwirtschaft und der Wohnbauten nicht ohne Einfluss auf unsere Kostensituation wäre. Selbstverständlich müssen wir uns, wie die Mitglieder der EWG, eine gewisse Beschränkungsmöglichkeit im Falle von Störungen auf dem Kapitalmarkt oder der Zahlungsbilanz vorbehalten.

21. Der Verkehr:

Die EWG strebt eine gemeinsame Verkehrspolitik an. Soweit wir die Ziele dieser Verkehrspolitik übersehen können, erscheinen sie annehmbar. Es werden sich zwar trotzdem eine ganze Reihe von Problemen stellen, da die EWG auf eine kostenkonforme Tarifpolitik hintendiert (Eisenbahntarife für gewisse landwirtschaftliche Güter, Subventionen an Privatbahnen, kostengerechtere Belastung des Strassentransportes etc.). Nicht unwichtig wäre, dass wir die Möglichkeit erhalten, bei der Festlegung dieser Politik mitzuwirken.

22. Wettbewerbsregeln:

Der Kern der EWG-Regelung lässt sich wie folgt charakterisieren:

Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten sind Vereinbarungen und Verhaltensweisen von Unternehmen, welche geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedern zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu bewirken. Alle solchen Vereinbarungen und Beschlüsse sind nichtig. Gleiches gilt für die monopolistische Ausnützung des Marktes durch einzelne Unternehmen.

Die Kommission kann die Verhältnisse direkt abklären und Geldbussen und Zwangsgelder verfügen.

Unabhängig davon, ob der Assoziationsvertrag dieses Problem regelt oder nicht, werden Vereinbarungen, die mit EWG-Firmen abgeschlossen werden, unter die EWG-Vorschriften fallen. Unsere Wirtschaft muss sich also sowieso in vielen Fällen mit dieser EWG-Regelung auseinandersetzen.

Es ist nicht anzunehmen, dass uns die EWG am Gemeinsamen Markt teilnehmen lässt, ohne dass wir nicht auch Verpflichtungen in bezug auf die Wettbewerbsregeln für die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen eingehen. Wir dürfen auch ein gewisses Interesse an solchen Regeln haben, damit wir von EWG-Firmen nicht im Schatten des Gemeinsamen Tarifs kartellmässig oder monopolistisch ausgebeutet werden.

Die Schwierigkeiten liegen darin, dass wir das Kartellverbot bisher verworfen haben und lediglich die Missbrauchbekämpfung anstreben. Wir sollten uns daher für unsere Konzeption einsetzen. Es ist mir aber noch nicht klar, ob es möglich ist, für Kartelle mit grenzüberschreitender Wirkung zwei verschiedene Konzeptionen anzuwenden.

Die direkten Eingriffe der Kommission in unsere Verhältnisse sollten wir ablehnen. Sie hätten durch unsere eigenen Instanzen zu geschehen. Sofern sich daraus in der Praxis störende Differenzen ergeben, könnte vielleicht ein Schiedsgericht angerufen werden.

23. Steuerliche Vorschriften:

Die EWG-Regelung sieht vor:

Nichtdiskriminierung der EWG-Waren bei inländischen Abgaben, ferner das Verbot von Abgaben, die indirekt die nationale Produktion begünstigen; die Rückvergütung inländischer Abgaben auf Ausfuhren nach Mitgliedländern darf die Höhe der wirklich bezahlten Abgaben nicht übersteigen. Durch einstimmigen Beschluss können die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern im Interesse des Gemeinsamen Marktes harmonisiert werden.

Diese Grundsätze erscheinen auch für uns annehmbar. Dies könnte auch für die Harmonisierung des Verfahrens zutreffen, soweit damit nicht die Höhe der Steuer- und Abgabensätze berührt wird. Wir sollten aber Gelegenheit haben, die Entscheide der EWG, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen, zu beeinflussen.

24. Angleichung der Rechtsvorschriften:

Der EWG-Rat erlässt einstimmig Richtlinien für die Angleichung jener Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken.

Stellt die Kommission fest, dass durch Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften Wettbewerbsverzerrungen auftreten, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Richtlinien für die Beseitigung aufstellen. Kommission und Rat können zu diesem Zwecke alle sonstigen im Römer Vertrag vorgesehenen zweckdienlichen Massnahmen treffen.

Ist zu befürchten, dass der Erlass oder die Aenderung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift zur Wettbewerbsverzerrung führt, so setzt

- 13 -

sich das Mitglied mit der Kommission ins Benehmen. Diese empfiehlt die zur Vermeidung der Verzerrung, notwendigen Massnahmen.

Diese Grundsätze sind nicht ohne Berechtigung. Das Problem liegt aber in ihrer unabsehbaren Anwendungsmöglichkeit. Allerdings sind diesbezüglich gewisse Sicherungen eingebaut. Für die Angleichungsbeschlüsse braucht es Einstimmigkeit. Lediglich dort, wo Wettbewerbsverzerrungen festgestellt werden, kann der Rat mit Beschlüssen eingreifen, die aber eine qualifizierte Mehrheit brauchen.

Diese Bestimmungen können einem assoziierten Lande grössere Schwierigkeiten verursachen als einem Mitglied.

Nachdem die Mitglieder einstimmig Angleichungen beschlossen haben, können sie gegenüber dem assoziierten Lande, wenn es Beschlüsse nicht annimmt, behaupten, es liege Wettbewerbsverzerrung vor. Zwar unterliegt das assoziierte Land auch nicht den qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen des Rates, aber die EWG wird als Ersatz für die Unterwerfung unter solche Beschlüsse sich im Wettbewerbsverzerrungsfall das Recht auf Schutzmassnahmen vorbehalten. Mit Schutzmassnahmen kann der Assoziierte unter Druck gesetzt werden. In dieser Hinsicht erscheinen besonders exponiert: gewisse kantonale Steuerpraktiken und das Bankengeheimnis gegenüber dem Fiskus.

Es stellt sich die Frage, inwieweit wir die Aufnahme solcher Bestimmungen in den Assoziationsvertrag ablehnen wollen und können. Selbst wenn es uns gelänge, ohne solche Bestimmungen durchzukommen, so müssen wir uns doch darüber im klaren sein, dass wir Schutzmassnahmen der EWG, die uns unter Druck setzen, die angegriffenen Verhältnisse zu beseitigen, nicht verhindern können. Eine Möglichkeit, die Entscheide rechtzeitig zu beeinflussen, wäre wünschenswert.

25. Konjunkturpolitik:

Die Konjunkturpolitik ist eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Der EWG-Rat kann einstimmig über Massnahmen entscheiden. Die Richtlinien für die Durchführung solcher Entscheide werden mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.

Dieses Verfahren gilt auch für den Fall, dass Schwierigkeiten in der Versorgung bestimmter Waren auftreten.

Gegen diese Grundsätze wäre nichts einzuwenden. Das Hauptproblem liegt wiederum darin, dass man uns vor Entscheide stellen könnte, die ohne unsere Mitwirkung zustande kämen.

26. Zahlungsbilanzpolitik:

Die EWG-Mitglieder verpflichten sich zu einer Wirtschaftspolitik, die hohe Beschäftigung, stabile Preise und Gleichgewicht der Zahlungsbilanz vorsieht. Sie koordinieren ihre Wirtschaftspolitik zur Erreichung der Ziele.

Es wird ein Währungsausschuss eingesetzt.

- 14 -

Die Mitglieder verpflichten sich, unter sich die Zahlungen frei zuzulassen. Noch bestehende Beschränkungen werden schrittweise aufgehoben.

Bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten hat der betreffende Staat Massnahmen zu ergreifen, um das Gleichgewicht wieder herzustellen, wobei das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes möglichst wenig beeinträchtigt werden soll. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit eine ad hoc - Hilfe beschliessen. Die Kommission kann den Staat zu Schutzmassnahmen ermächtigen. In dringlichen Fällen sind sofortige Schutzmassnahmen möglich. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit ihre Aenderung oder Aufhebung beschliessen.

Die Grundsätze sind an sich nicht zu beanstanden. Für uns entstehen die Probleme dadurch, dass wir uns wahrscheinlich mit Mehrheitsbeschlüssen auseinandersetzen müssen, an denen wir nicht beteiligt sind.

27. Handelspolitik:

Die EWG-Regelung lässt sich wie folgt charakterisieren:

Nach der Uebergangszeit wird die äussere Handelspolitik von den Organen der Gemeinschaft auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen geführt.

Während der Uebergangszeit wird die Handelspolitik der Mitglieder sukzessive so koordiniert, dass sie nachher ohne Schwierigkeiten durch eine gemeinsame Politik abgelöst werden kann (Anpassung der Zollabkommen, Vereinheitlichung der Liberalisierung, etc.). Verhandlungen über den Gemeinsamen Tarif werden schon während der Uebergangszeit durch die Kommission geführt.

Die Beihilfen für den Export nach dritten Ländern werden bis Ende der Uebergangszeit sukzessive so vereinheitlicht, dass keine Wettbewerbsfälschung zwischen Unternehmern der Gemeinschaft besteht. Diese Vereinheitlichung gilt nicht für die Rückvergütung von Zöllen, Umsatzsteuern und Aehnlichem.

Verhandlungen werden von der Kommission im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten Ausschuss geführt.

Zur Vermeidung allfälliger Verkehrsverlagerungen als Folge der Politik der Mitglieder kann die Kommission Massnahmen empfehlen. Genügen sie nicht, so ermächtigt sie die geschädigten Mitglieder, Schutzmassnahmen zu erlassen. In dringlichen Fällen können die Mitglieder selbst handeln; die Kommission entscheidet dann nachträglich über die Zulässigkeit. Es sind mit Vorrang solche Massnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes am wenigsten stören.

In wirtschaftlichen internationalen Organisationen gehen die Mitglieder während der Uebergangszeit koordiniert und nach der Uebergangszeit gemeinsam vor.

Die für die Schweiz kritischen Punkte sind insbesondere:

- a) Die Führung der Handelspolitik durch die Gemeinschaft auf Grund von Mehrheitsbeschlüssen.

Die Supranationalität der Handelspolitik ist für ein neutrales Land im Hinblick auf die politische Verwendbarkeit mengenmässiger Beschränkungen oder Verbote noch kritischer als bei den Zöllen.

- b) Wir werden uns daher vorbehalten müssen:

- die Kompetenz zum Abschluss von Verträgen mit Drittländern;
- die Verweigerung der Zustimmung zur Durchführung von Beschlüssen, die als Massnahmen eines politisch geführten Wirtschaftskrieges ausgelegt werden könnten.

28. Sozialvorschriften:

Das Ziel der EWG-Regelung ist die Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte auf dem Wege des Fortschrittes. Eine solche Entwicklung wird sich ergeben aus die Abstimmung der Sozialordnungen begünstigendem Wirken des Gemeinsamen Marktes, als auch der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Die Kommission hat eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern.

Konkrete Verpflichtungen bestehen bereits bezüglich der folgenden Fragen:

- a) Gleiches Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit (gleiche Akkordlöhne, gleiches Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz).
- b) Die Mitglieder verpflichten sich, die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnung für bezahlte Ferien beizubehalten.

Der Rat kann der Kommission einstimmig Aufgaben übertragen, welche die Durchführung gemeinsamer Massnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für Wanderarbeiter, betreffen.

Die Grundsätze sollten auch für die Schweiz annehmbar sein; ebenso die beiden konkreten Verpflichtungen. Es stellt sich wiederum das Problem der institutionellen Zusammenarbeit.

29. Sozialfonds, Investitionsbank, Assoziierung der überseeischen Länder:

Ich möchte nicht auf Einzelheiten dieser Kapitel eintreten. Man wird von uns erwarten, dass wir an diese Fonds und Finanzinstitutionen*beitragen. Die Probleme sind weniger grundsätzlicher als finanzieller Art.

*angemessen

- 16 -

Die Schätzungen haben ergeben, dass uns der Beitrag zum Sozialfonds vorderhand jährlich etwa 5 Mio Franken kosten würde. Beim Fonds für überseeische Länder müssen wir wohl mindestens mit 80 - 100 Mio pro Jahr rechnen. Ferner würde der Beitritt zur Investitionsbank einen einmaligen Quotenbeitrag von 200 - 250 Mio Franken kosten.

30. Finanzielle Konsequenzen:

Sie sind bedeutend. Mindestens 80% der Zolleinnahmen fallen weg. 1961 war dies eine Milliarde.

Schwerwiegende neue Probleme stellen sich auf der Ausgabenseite:
Nur beispielsweise sei angedeutet:

- a) Subventionen zur Erreichung eines paritätischen Einkommens bei der Landwirtschaft vielleicht 4/500 Mio mit abnehmender Tendenz.
- b) Subventionen an die Landwirtschaft zur Beschleunigung der Umstellung.
- c) Ausgaben auf dem Gebiete der Sozialpolitik.
- d) Beiträge für Entwicklungsländer in Afrika.
- e) Beitritt zur Entwicklungsbank.
- f) Beiträge zum Sozialfonds.
- g) Beiträge an die Kosten in Brüssel etc., etc.

Wir werden vor nicht einfache Probleme gestellt werden.

III. PERSPEKTIVEN

1. Sie sehen aus diesen Schilderungen, wie komplex die Probleme sind.
2. Es wird nun darum gehen, die Vorarbeiten weiterzuführen, um unsere Konzessionsmöglichkeiten auf allen wichtigeren Gebieten abzustecken und uns in die Lage zu versetzen, der EWG funktionsfähige Lösungen vorzuschlagen, die uns ein genügendes Mass an Bewegungsfreiheit wahren.
3. Wir werden die Reaktionen der EWG registrieren und uns mit ihnen auseinandersetzen müssen.
4. Erst dann wird sich zeigen, inwieweit die Voraussetzungen für eine unseren Bedürfnissen entsprechende funktionsfähige Assoziation vorliegen.