

Vertraulich

BI/IS.

Bern, den 20. Juni 1966.

Neuüberprüfung der Voraussetzungen für eine Regelung des Verhältnisses
der Schweiz zu den Europäischen Gemeinschaften

1. Bericht der Arbeitsgruppe "Neutralitätspolitik, neutralitätsrecht-
liche, staatspolitische und institutionelle Fragen"

I. Einleitung

1) Im Bericht der Arbeitsgruppe vom 25. Januar 1962 (Seite 1/2) wurde festgestellt, dass ein Beitritt der Schweiz zur EWG mit der ständigen Neutralität aus verschiedenen Gründen nicht vereinbar wäre.

Diese Gründe bestehen auch heute noch. Seit dem Jahre 1962 hat sich aber ihr Gewicht verschoben. Die politischen Verhältnisse in der Welt und in Europa haben sich geändert. Die Praxis der EWG-Organen und der Mitgliedstaaten in der Gestaltung ihrer Beziehungen zur Gemeinschaft hat gezeigt, welcher Gebrauch von den Kompetenzbestimmungen des Vertrages von Rom gemacht und wie dessen Vorschriften ausgelegt werden.

2) Angenommen wird für die folgenden Ausführungen, dass die Ueberbrückung des europäischen Grabens durch Beitritt weiterer Staaten zu den Europäischen Gemeinschaften der Sechs erfolgt. Von andern theoretischen Lösungsmöglichkeiten, deren Verwirklichung wenig wahrscheinlich erscheint, wird abgesehen.

Vorausgesetzt wird ferner, dass der EWG weitere europäische Staaten beitreten, vor allem Grossbritannien.



3) Es wird angenommen, dass die Verträge von Rom und Paris im wesentlichen auch bei einem Beitritt weiterer Staaten in ihrer Substanz intakt bleiben. Dies schliesst indessen nicht aus, dass sich bei ihrer Anwendung andere Tendenzen geltend machen.

Hingegen wird wohl der Beitritt neuer Mitgliedstaaten zusammenfallen mit der Fusion der Europäischen Gemeinschaften. Bei der Abklärung der Frage des weitem Vorgehens der Schweiz kann man sich deshalb nicht auf die EWG beschränken; es müssen auch die EURATOM und die MONTANUNION in Betracht gezogen werden. Die EWG wirft allerdings für uns die wichtigsten Probleme auf. Die nachfolgenden Untersuchungen behandeln deshalb nur diese Gemeinschaft.

4) Auszugehen ist von der Neutralität und der Unabhängigkeit der Schweiz.

Die ständige Neutralität verpflichtet uns in Kriegszeiten, die Regeln des gewöhnlichen Neutralitätsrechts einzuhalten. Sie bringt ferner mit sich, dass wir eine Neutralitätspolitik zu führen haben. Diese besteht darin, schon in Friedenszeiten in politischen Konflikten nicht Stellung zu beziehen und damit zu verhindern, dass wir in einen bewaffneten Konflikt verwickelt würden. Ausgeschlossen ist demnach der Beitritt zu militärischen oder politischen Allianzen, aber auch zu Gruppierungen von Staaten mit deutlicher politischer Spitze gegen andere. Im übrigen entscheidet der Neutrale nach freiem Ermessen über seine Neutralitätspolitik. Dabei ist von Fall zu Fall der Ausweg aus einem Dilemma zu suchen: Einmal sind die Neutralitätspflichten restriktiv auszulegen, um die Handlungsfreiheit des Neutralen nicht in unzumutbarer Weise einzuschränken; auf der andern Seite jedoch wird der Neutrale oft ein mehreres tun, als das Völkerrecht gebieten würde, um das Vertrauen in seine Neutralität möglichst zu stärken.

Bei der Unabhängigkeit ist zu beachten, dass es sich in gewissem Sinne um einen relativen Begriff handelt. Die Souveränität im Rechtssinne ist gewahrt, sofern der Staat allein und ausschliesslich dem Völkerrecht unterstellt bleibt, wird also durch die Uebernahme völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht berührt.

Die Souveränität im politischen Sinne bleibt, wenn der Staat ohne Behinderung durch einen fremden Willen für seine Selbsterhaltung sorgen und seine wesentlichen Staatsaufgaben erfüllen kann. Einschränkungen der staatlichen Handlungsfreiheit sind unter zwei Bedingungen tragbar. Einmal müssen alle Staaten gleichmässig betroffen werden; Gleichheit und Reziprozität von Rechten und Pflichten sind zu wahren. Die rechtliche und die faktische Gleichheit sollen unter den Mitgliedstaaten einer Staatengemeinschaft im gleichen Verhältnis bestehen wie vorher. Der Unterschied zwischen Grossmächten und Kleinstaaten mit seinen Auswirkungen ist eine seit langem bestehende Tatsache; für uns kommt es darauf an, dass er nicht vergrössert wird. Zweitens muss einer Uebernahme neuer Verpflichtungen und Bindungen eine adäquate Gegenleistung gegenüberstehen, die z.B. in erhöhter politischer oder militärischer Sicherheit oder in einer Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten bestehen kann. Einschränkungen der staatlichen Freiheit sind ferner eher tragbar, wenn sie zugunsten einer Gemeinschaft und unabhängiger Organe erfolgen und nicht zugunsten bestimmter einzelner Staaten.

Die Neutralität stellt einerseits ein Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit dar, andererseits setzt sie letztere voraus. Auch dieses reziproke Verhältnis ist in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten.

5) Die staatsrechtlichen und innenpolitischen Probleme werden im folgenden nicht behandelt. Sie bleiben einer späteren Untersuchung vorbehalten.

II. Neue Elemente

1) Je mehr Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation angehören, desto geringer wird das Risiko für die Eigenständigkeit eines Kleinstaates.

Die Gemeinschaft wird schwerfälliger und weniger handlungsfähig, da mehr Interessen auszugleichen und die Erreichung eines Kompromisses schwieriger sein werden.

Die Gefahr der Hegemonie einer Grossmacht vermindert sich. Die Grossmächte balancieren sich gegenseitig aus. Die führende Rolle Frankreichs würde durch einen Beitritt Grossbritanniens zweifellos geschwächt. Das letztere würde ziemlich sicher weiterhin versuchen, seine Rolle als dritte Macht zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion zu spielen und sein besonderes Verhältnis zu Washington aufrecht zu erhalten. In den Beziehungen zur Sowjetunion besteht eine gewisse Konkurrenz zwischen London und Paris. Grossbritannien und Frankreich werden ein stärkeres Gleichgewicht gegenüber Deutschland und allfälligen deutschen Abenteuern darstellen. Die grössere Zahl von kleinen Staaten in einer erweiterten europäischen Gemeinschaft würde deren Gewicht gegenüber den grossen verstärken.

Auf der andern Seite besteht die Gefahr, dass die Grossen einen engeren Kreis bilden, um sich über eine Regelung der vielfältigen Probleme zu einigen und diese Lösung den Kleineren aufzuzwingen.

Trotzdem würde eine solche erweiterte Gemeinschaft für die Schweiz bei einem Beitritt erheblich weniger Risiken mit sich bringen und ihr mehr Bewegungsfreiheit lassen als der Anschluss an die heutige Sechsergemeinschaft.

2) Die heutige politische Entwicklung in Richtung auf den sogenannten Polyzentrismus, die Aufweichung der Blöcke, führt dazu, dass die politische Profilierung der Europäischen Gemeinschaften geringer wird.

Die NATO befindet sich in einer Krise. Die Lockerung des atlantischen Bündnisses wird auf die Europäischen Gemeinschaften zurückwirken. Der Zusammenhang zwischen europäischer Integration und NATO tritt in den Hintergrund. In dieser Richtung würde sich übrigens auch der Beitritt von Nicht-NATO-Mitgliedern auswirken.

Es ist möglich, dass zwischen den USA und der UdSSR eine gewisse Entspannung eintritt. Zwischen den beiden Supergrossmächten besteht trotz der fundamentalen Gegensätze auch eine Interessengemeinschaft. Eine weitere Entspannung würde einen Konflikt in Europa weniger wahrscheinlich machen.

Auch im Ostblock sind Tendenzen der Lockerung und einer grösseren Aufgeschlossenheit dem Westen gegenüber erkennbar, die sich im Sinne einer Entspannung auswirken könnten.

Schliesslich sind die politischen Krisenherde zurzeit nicht in Europa zu finden.

3) Das Prinzip der Supranationalität ist in den Hintergrund getreten. Es scheint kaum, dass die supranationalen Elemente der Gemeinschaften in naher Zukunft verstärkt werden.

Schon von Anfang an lag das Schwergewicht in der EWG bei den Staaten. Die rechtlichen Kompetenzen sind weitgehend beim Rat, also beim zwischenstaatlichen Organ, konzentriert und liegen nicht bei der unabhängigen Kommission. Die Mitgliedstaaten haben die weitere Entwicklung in der Hand und werden den Charakter der Gemeinschaft bestimmen. Entscheidend fällt ins Gewicht, dass Aussenpolitik und Landesverteidigung, die Kerndomänen jedes Staates, bei den Mitgliedern geblieben sind. Das gilt auch für die Geld- und Währungspolitik.

Frankreich beharrt auf der Einstimmigkeit in wichtigen Fragen auch dort, wo der Vertrag von Rom Mehrheitsbeschlüsse vorsieht. Der Kompromiss von Luxemburg führte zu keiner Einigung hierüber ¹⁾.

-
- 1) Die nach der ausserordentlichen Sitzung des EWG-Ministerrats vom 28. und 29. Januar d.J. in Luxemburg veröffentlichten Texte zu dieser Frage lauten wie folgt:
 "Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rats innerhalb eines angemessenen Zeitraumes bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rats unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäss Art. 2 des Vertrages angenommen werden können.
 Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, dass bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muss, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.
 Die sechs Delegationen stellen fest, dass in der Frage, was geschehen sollte, falls die Verständigung nicht vollständig zum Ziel führt, weiterhin unterschiedliche Meinungen bestehen."

Die fünf andern Mitgliedstaaten werden aber gegen den Willen Frankreichs keine Mehrheitsbeschlüsse in wichtigen Angelegenheiten durchdrücken können. Grossbritannien ist grundsätzlich ebenfalls gegen eine ausgeprägte Supranationalität eingestellt.

Es bestehen somit Tendenzen, die darauf gerichtet sind, die Gemeinschaften als ein bloss technisches und wirtschaftliches Instrument in den Händen der Mitgliedstaaten zu benützen. Die EWG hat sich politisch gesehen einer klassischen internationalen Organisation angenähert. Im Ministerrat dominiert die Verhandlungstechnik mit einem zähen Markten um einzelne Positionen, wie sie unter unabhängigen Staaten üblich ist, und nicht der Gemeinschaftsgeist.

4) Die politische Zielsetzung der allgemeinen Einigung Europas scheint vorläufig verlassen ²⁾. Der Weiterausbau ist blockiert, wie die Diskussionen um die politische Einigung gezeigt haben. Nach wie vor bestehen Interessengegensätze zwischen Frankreich und Deutschland, aber auch zwischen den grossen und den kleinen Mitgliedstaaten.

Die Untauglichkeit der wirtschaftlichen Integration als Mittel zur Erzwingung der politischen Einigung hat sich erwiesen ³⁾.

-
- 2) Dieses politische Ziel wird im Römer Vertrag selbst nur in der Praeambel und zwar mit der einleitenden Formel ausdrücklich erwähnt: "... in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen ..."
- 3) Ueber das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration führte die EWG-Kommission in ihrem "Memorandum über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe" vom 24.10.62 aus: "Die Integration des die Wirtschaft und das Sozialleben betreffenden Teiles der staatlichen Politik ist vom Vertrag von Rom gewollt als ein Mittel zur Herstellung der politischen Einheit Europas. Denn was hier vergemeinschaftet, was hier zusammengelegt wird, ist die Politik der Staaten". ... "Bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft handelt es sich also nicht um ein rein ökonomisches Unternehmen, dem nun ein politisches Unternehmen an die Seite gestellt werden müsste. Sondern es ist vielmehr so, dass mit der Gemeinschaft die politische Integration für einen wesentlichen Bereich bereits begonnen hat, während andere Bereiche - die Kulturpolitik, der verbleibende Teil der Aussenpolitik, die Verteidigungspolitik - noch in den Händen der einzelnen Mitgliedstaaten liegen".

Gemäss den Vorschlägen des Fouchet-Ausschusses aus dem Jahre 1962

Der Beitritt Grossbritanniens wird die Ausbaubestrebungen noch weiter erschweren. Premierminister Wilson hat in seiner Rede vom 18. März 1966 in Bristol u.a. kategorisch erklärt :

" We believe that given the right conditions, it would be possible and right to join EEC as an economic community. But we reject any idea of supranational control over Britain's foreign and defence policies. We are in Europe, but our power and influence are not, and must never be, confined to Europe. The danger would be all the greater if, as some Conservatives demand, this would lead to a European nuclear weapon for this would inevitably include a German contribution and a German finger on the nuclear trigger. " 4)

Im übrigen erfordert jede Ausdehnung der Kompetenzen der Gemeinschaften eine Vertragsrevision, wofür die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten nötig ist (Art. 236). Darauf hat sich Grossbritannien schon 1961 gestützt, als es Beitrittsverhandlungen führte, obwohl es jeder politischen Föderation abgeneigt ist.

5) In Bezug auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit ist wohl zu sagen, dass je grösser die Zahl der Mitglieder einer Zollunion ist, desto geringer ihre gegenseitige Abhängigkeit und desto grösser die Bewegungsfreiheit des einzelnen Staates sein wird.

und den verschiedenen Relance-Plänen der Jahre 1963 und 1964 sollte für die politische Zusammenarbeit unter den EWG-Staaten indessen ein anderes Verfahren gelten als das in der EWG angewandte. In "Deutsche Vorschläge zur Europapolitik", die von der Bundesregierung am 13. November 1964 vorgelegt wurden, stellte sie ausdrücklich fest:

" Der Einigungsprozess im aussen-, verteidigungs- und kulturpolitischen Bereich einerseits und im wirtschafts- und sozialpolitischen andererseits ist nicht nur unterschiedlich weit fortgeschritten, er wird zunächst auch verschiedene Wege gehen müssen. Einer späteren Etappe der Europapolitik wird es obliegen, sowohl den Rhythmus der Arbeiten als auch die Arbeitsmethoden des Integrationsprozesses zu vereinheitlichen."

4) Zitiert nach "The Guardian", vom 19. März 1966.

Die geographische Ausdehnung des gemeinsamen Zollgebietes auf die wichtigsten Industrie- und Handelsstaaten führt zu verbesserten Voraussetzungen für eine Liberalisierung des Welthandels. Die einseitige Abhängigkeit von bestimmten Staaten wird kleiner.

Neue Mitglieder, wie namentlich die skandinavischen Staaten, werden die in der EWG schon bestehenden Tendenzen auf Ermässigung der Ansätze des Gemeinsamen Zollltarifs noch verstärken. Unsere Mitwirkung wird in gleicher Richtung gehen. Die Erweiterung der EWG könnte so zu einer Stärkung der liberalen Elemente führen.

6) Der Beitritt weiterer Staaten setzt eine Revision der Gemeinschaftsverträge voraus.

Mindestens müssen die Verteilung der Stimmen im Rat und im Parlament und die Festlegung der Mehrheiten im Rat neu geordnet werden. Die heutige Ordnung des Art. 148 RV für die Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit, die nach Ablauf der Uebergangszeit die Regel ist, wurde in ausgeklügelter Weise so getroffen, dass die Bildung von permanenten Blöcken im Rat verhindert und den Interessen der Kleinen im Zusammenspiel mit der unabhängigen Kommission weitgehend Rechnung getragen wird. Die gleichen Ziele werden bei der Neuordnung verfolgt werden müssen.

Obwohl die Kommission aus unabhängigen Persönlichkeiten besteht, spielt ihre nationale Zusammensetzung eine Rolle. Die neuen Mitglieder werden in ihr vertreten sein.

Zu gleicher Zeit werden die Verträge im Zusammenhang mit der vorgesehenen Fusion der drei Gemeinschaften revidiert werden müssen.

Da Verhandlungen über die Revision unvermeidlich sind, besteht für die neu beitretenden Staaten unter Umständen die Möglichkeit, auch andere Forderungen aufzustellen und weitere Aenderungen in ihrem Interesse zu verlangen. Allerdings wird hier Zurückhaltung angezeigt sein.

7) Für die Schweiz würde ein Beitritt den grossen Vorteil der Gleichberechtigung mit den andern Mitgliedstaaten und der Mitwirkung an der Willensbildung der Gemeinschaft mit sich bringen.

Das gilt weitgehend auch dort, wo Mehrheitsbeschlüsse vorgesehen sind. Wir werden wohl immer Bundesgenossen finden, die unsere Auffassung unterstützen. Nach dem Vertrag von Rom beschliesst der Rat nach Ablauf der Uebergangszeit in 51 Fällen mit qualifizierter Mehrheit, in 42 einstimmig und in 6 mit einfacher Mehrheit. Die Kommission verfügt nur in 27 Fällen über eine Entscheidungskompetenz in untergeordneten und technischen Angelegenheiten. Durch Delegation von Kompetenzen seitens des Rates ist allerdings ihre Zuständigkeit seitdem ausgedehnt worden. Heute zeigt sich eher eine entgegengesetzte Tendenz, wie auch im Rat Frankreich auf die Ausdehnung der Einstimmigkeit dringt.

Im übrigen dürfen die praktischen Auswirkungen von Einstimmigkeit und Mehrheit im zwischenstaatlichen Verhältnis nicht überschätzt werden. Ist Einstimmigkeit vorgeschrieben, so wird die Mehrheit alle politischen und wirtschaftlichen Druckmittel einsetzen, um die Minderheit zur Zustimmung zu bewegen. Diese wird oft nicht in der Lage sein, sich einem solchen Drucke zu entziehen. Um das Vetorecht ausüben zu können, muss man auch über die erforderliche Macht verfügen. Gilt die Mehrheit, so besteht die Tendenz, wenn immer möglich Einstimmigkeit zu erzielen, um ungünstige Rückwirkungen bei der allfälligen Minorität zu vermeiden. Die Praxis der europäischen Organisationen hat gezeigt, dass überall da, wo die Kompetenz zu Mehrheitsbeschlüssen besteht, davon nur mit Zurückhaltung, ja sogar nur selten Gebrauch gemacht wurde; in der Regel wurden einstimmige Beschlüsse angestrebt und gefasst ⁵⁾.

Eine Bestimmung analog zu Art. 6, Abs. 2 des Abkommens über die OECD, wonach, wenn sich ein Mitglied bei einem Beschluss der Stimme enthält, dieser trotzdem gefasst werden kann, jedoch nur für

5) Vgl. auch die Erklärung von Vizepräsident LEVI-SANDRI vor dem Europäischen Parlament, "EUROPE" Nr.369 vom 15.März 1966, S.2.

die Zustimmenden Geltung erlangt, ist in einer Zoll- oder Wirtschaftsunion kaum möglich, da sie zur Aufsplitterung des einheitlichen Wirtschaftsgebietes führen müsste.

Der Gerichtshof mit seinen ausgedehnten Kompetenzen übt die Funktionen eines Verfassungs- und Verwaltungsgerichts in der Gemeinschaft aus und garantiert den Rechtsschutz der Mitgliedstaaten und der Einzelpersonen. In gewisser Beziehung ersetzt er die fehlende parlamentarische Kontrolle. Diese ausgebaute Gerichtsbarkeit entspricht durchaus unserer Tradition und unseren politischen Richtlinien und ist deshalb zu begrüßen. Die Praxis des Europäischen Gerichtshofes hat gezeigt, dass dieser in Unabhängigkeit und Objektivität urteilt und jedes Vertrauen verdient. Seine Rechtssprechung bewegt sich auf hohem Niveau. Im übrigen werden die neuen Mitglieder zweifellos ebenfalls im Gerichtshof vertreten sein.

Von Bedeutung ist schliesslich, dass jede Vertragsrevision und damit auch jede Kompetenzerweiterung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen, so dass auch hier die Mitwirkung der Schweiz gewahrt wäre.

8) In taktischer Beziehung spricht dabei vieles dafür, dass die interessierten EFTA-Staaten die Beitrittsverhandlungen gemeinsam und nicht einzeln führen. Nach Abschluss der -- bereits eingeleiteten -- Sondierungsphase Grossbritanniens wären die Verhandlungen demnach gleichzeitig mit ähnlichen Absichtserklärungen einzuleiten und möglichst parallel voranzutreiben. Durch eine solche Koordinierung, wie sie im "London pledge" vom 29. Juni 1961 vorgesehen war, würde das Verhandlungsgewicht der EFTA-Staaten verstärkt, und eine "Einzelabschlachtung", die es der EWG erlaubt, die Kandidaten gegeneinander auszuspielen, würde erschwert. Änderungen im Zollregime der EFTA-Staaten untereinander, wie sie beim Uebertritt Einzelner von einer Gruppe zur andern unvermeidlich wären, könnten durch zeitlich koordinierte Verhandlungen vermieden werden. Die nötigen Abänderungen des Römer Vertrags könnten in einem Mal vorgenommen werden. Für ein Land wie die Schweiz hätte ein solches Verfahren den Vorteil, dass es von Anfang an als vollwertiger Verhandlungspartner dabei wäre.

Auch bei diesem Vorgehen bleibt rechtlich die Freiheit des einzelnen Staates gewahrt, den Vertrag nicht zu ratifizieren und vom Beitritt abzusehen, wenn das Ergebnis der Verhandlungen für ihn untragbar sein sollte.

Immerhin ist fraglich, ob die Gemeinschaft überhaupt in der Lage wäre, gleichzeitig mit mehreren Kandidaten derart vielschichtige und langwierige Beitrittsverhandlungen in einem multilateralen Rahmen zu führen. Staaten mit Sonderproblemen, wie die Schweiz, könnten auch in Gefahr geraten, von EFTA-Partnern, wie namentlich Grossbritannien, deren Verhandlungen mit der EWG rascher fortschreiten, unter zeitlichen Druck gesetzt zu werden.

III. Bleibende Elemente

1) Es ist anzunehmen, dass die Gemeinschaftsverträge in ihrer Substanz und Struktur bestehen bleiben. Damit bleiben auch die rechtlichen Kompetenzen der Organe. Auch die revidierten Verträge werden wohl auf unbeschränkte Dauer abgeschlossen und damit unkündbar sein. Unter diesen Umständen kann nicht allein auf die gegenwärtige politische Lage abgestellt werden. Diese kann sich wieder ändern. Völkerrechtliche Verträge und vor allem auch die Statuten internationaler Organisationen werden von der Praxis je nach den politischen Bedürfnissen sehr frei ausgelegt. Es sei nur auf die Anwendung der Charta der UN seit 1945 hingewiesen, wo man als einzigen Grundsatz wohl nur denjenigen der Grundsatzlosigkeit feststellen kann. Der heutige Trend kann wieder umschlagen, die Entwicklung wiederum in Richtung der Supranationalität, des Ausbaus der Kompetenzen und der politischen Einigung Europas gehen. Immerhin wird das angesichts der grösseren Zahl der Mitgliedstaaten und der Beteiligung Grossbritanniens schwieriger sein und jeder Staat verfügt über Mitwirkungsrechte und Beeinflussungsmöglichkeiten.

2) Der Charakter der EWG als einer Gruppierung des Westens bleibt. Trotz der wirtschaftlichen Zielsetzung kommt den Gemeinschaften eine gewisse politische Profilierung zu, die sie vom Ostblock

und der Gruppe der Entwicklungsländer abhebt. Die latenten Gegensätze zu diesen Staaten können sich verschärfen. Es ist auch möglich, dass die Gemeinschaft in Opposition zu den Vereinigten Staaten gerät.

Der Beitritt der Schweiz könnte hier die Führung ihrer Neutralitätspolitik erschweren, weil es sich um den Anschluss an eine politisch mehr oder weniger profilierte Staatengruppe handeln würde. Je grösser die wirtschaftlichen Kompetenzen einer Gemeinschaft, desto mehr verstärkt sich auch deren politischer Charakter. Das Vertrauen der Drittstaaten in die unabhängige und neutrale Stellung der Schweiz kann erschüttert werden. Die Erfahrungen mit der differenzierten Neutralität während der Zugehörigkeit zum Völkerbund haben gezeigt, dass allzu feine Unterscheidungen nicht verstanden und kaum berücksichtigt werden. Immerhin erscheint das Risiko geringer, wenn eine möglichst grosse Anzahl westlicher Staaten der Gemeinschaft angehört; die Schweiz gehört ohnehin zu dieser Gruppe und wird auf die Dauer deren Schicksal teilen.

Nach wie vor betrachtet die Sowjetunion einen Anschluss Oesterreichs an die EWG in irgendeiner Form als mit dessen Neutralität unvereinbar ⁶⁾. Energische Schritte in Wien nach Abschluss der Verhandlungen mit der EWG sind nicht ausgeschlossen. Es könnte sogar dazu kommen, dass die Sowjetunion und ihre Verbündeten die Neutralität Oesterreichs nicht mehr anerkennen. Ein solches Vorgehen würde unter Umständen dem Neutralitätsgedanken ganz allgemein Abbruch tun. Ähnliche Reaktionen gegenüber der Schweiz und Schweden, sofern sie der EWG beitreten werden, müssen in Erwägung gezogen werden. Allerdings ist die Lage dieser beiden Staaten eine andere. Sie sind politisch weniger exponiert als Oesterreich, und ihre Neutralität ist in langen Erfahrungen gefestigt. Bei Oesterreich spielt vor allem das im Staatsvertrag (Art. 4) niedergelegte Verbot eines Anschlusses an Deutschland in irgendwelcher Form, auf das die Sowjetunion besonders Wert legt, eine Rolle. Die Schweiz würde sich nur an einer erweiterten EWG beteiligen, die einen völlig andern Charakter als die heutige Sechsergemeinschaft aufweisen würde. Von einem politischen Block wird man kaum sprechen können. Die Bedeutung Deutschlands in einer solchen Gruppierung würde zurückgehen.

6) vgl. Kritik der "PRAWDA", laut NZZ Nr. 1806, vom 25. April 1966.

3) Die europäische Integration bleibt mit aussen- und innenpolitischen Hypotheken belastet.

Gerade die Tatsache, dass die Unabhängigkeit der Staaten im wesentlichen bestehen bleibt, erlaubt ihnen auch, eine selbständige Aussenpolitik zu führen und sich in aussenpolitische Abenteuer einzulassen, die auf die andern Mitgliedstaaten zurückwirken können. Im Vordergrund steht das ungelöste Deutschlandproblem, dessen zukünftige Regelung undurchsichtig bleibt. Eine gesamtdeutsche Konföderation oder eine Neutralisierung Deutschlands würden wohl zur Sprengung der EWG führen. Die Begünstigung gewisser Entwicklungsländer durch die Gemeinschaft kann zu Schwierigkeiten in den Beziehungen zu den diskriminierten Entwicklungsländern führen.

Die innenpolitischen Verhältnisse in einigen Mitgliedstaaten sind unstabil. 1958 musste man in Frankreich einen militärischen Staatsstreich befürchten. Die starken kommunistischen Parteien in diesem Staate und in Italien stellen eine latente Bedrohung dar. Eine Volksfront in Italien würde auch eine Aenderung der italienischen Aussenpolitik mit sich bringen. Aenderungen in der Innenpolitik würden die innere Entwicklung der Gemeinschaft in eine andere Richtung lenken.

4) Es bleibt das Risiko, dass die wirtschaftliche Verschmelzung mit der Zeit auch die politische Handlungsfreiheit entscheidend einschränkt. Die erhöhte Spezialisierung und Arbeitsteilung und die Produktionsverlagerungen werden zu erhöhter wirtschaftlicher Abhängigkeit führen; die Verflechtung kann soweit gehen, dass die Auflösung der Union faktisch unmöglich wird. Kündigungs- oder Rücktrittsrecht wären damit praktisch nutzlos.

Sofern eine autonome Wirtschaftspolitik unmöglich und damit auch die politische Souveränität angegriffen wird, verträgt sich die Zollunion auch nicht mit der permanenten Neutralität. Deren Ziel und Voraussetzung ist ja die Unabhängigkeit. So intervenierte im Jahre 1842 Grossbritannien mit Unterstützung von Preussen und Oesterreich bei der französischen Regierung gegen die geplante Zollunion zwischen

Frankreich und Belgien, und zwar u.a. mit der Begründung, der Plan verletze die belgische Neutralität ⁷⁾.

Jede Zollunion und noch mehr eine Wirtschaftsunion haben notwendigerweise einen politischen Aspekt, wenn sie auch nicht zwangsläufig zur politischen Union führen müssen.

Dem stehen allerdings die wirtschaftlichen Vorteile gegenüber, die ein Staat aus einer Zollunion zieht und die nicht nur zu seiner wirtschaftlichen, sondern auch zu seiner politischen Stärkung beitragen können. Wie bereits erwähnt, werden auch die Risiken mit zunehmender Grösse des Unionsgebietes geringer.

Die Aufgaben, die sich bei der heutigen ungestümen technischen Entwicklung z.B. auf dem Gebiet der industriellen Forschung stellen, sind so gross, dass sie gerade von einem Kleinstaat wie der Schweiz mit den eigenen beschränkten Mitteln allein nicht mehr bewältigt werden können. Zur Regelung dieser Probleme bedarf es vielmehr der Zusammenfassung aller europäischen Kräfte.

In jedem Fall aber hat die Schweiz, die vom Aussenhandel lebt, der heute erreichten faktischen Integration Rechnung zu tragen. Tatsächlich haben technischer Fortschritt, Spezialisierung und internationale Arbeitsteilung, begünstigt durch eine zunehmende Freizügigkeit, eine immer intensivere wirtschaftliche Verflechtung und damit gegenseitige Abhängigkeit, besonders in Europa, bewirkt, denen sich die Schweiz weniger als irgend ein anderes Land entziehen kann.

5) Der EWG-Vertrag gestattet nicht, die Pflichten des gewöhnlichen Neutralitätsrechts zu erfüllen, sofern ein Partner in einen

7) Im Gegensatz hiezu verblieb Luxemburg trotz seiner Neutralität von 1867 bis 1914 im Deutschen Zollverband, was nur auf Grund der besondern Verhältnisse erklärbar ist (mangelnde Lebensfähigkeit ohne Zollanschluss).
Ein Teil der Literatur spricht sich ebenfalls für die Unvereinbarkeit zwischen Zollunion und Neutralität aus, sofern die erstere eine zu enge Bindung mit sich bringt.

Krieg verwickelt wird. Damit bleibt auch die Unvereinbarkeit mit der ständigen Neutralität. Sofern der Neutrale die Massnahmen des Wirtschaftskrieges übernimmt, greift er in den Konflikt ein und verstösst gegen das neutralitätsrechtliche Interventionsverbot. Uebernimmt er die Massnahmen des Wirtschaftskrieges nicht oder wendet er sie gleichmässig auf beide Parteien, d.h. auch auf die in den Konflikt verwickelten Partner der Union an, so würde dies auf den Austritt oder den Ausschluss aus der letzteren hinauslaufen. Art. 9 des V. Haager Abkommens über die Neutralität im Landkriege schreibt vor, dass Beschränkungen oder Verbote des Handels mit Kriegsmaterial und Uebermittlungsmitteln auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden sind, was sich wiederum nicht mit einer Zollunion vereinbaren lässt.

Die Vorbehalte in Art. 223-225 des Vertrages von Rom genügen in diesem Zusammenhang nicht. Die Kommission und die andern Mitgliedstaaten haben ein Mitspracherecht beim Entscheid über Notstandsmassnahmen. Letzten Endes entscheidet der Gerichtshof. Im Vordergrund steht auch bei einem Notstand die Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes. Auch Art. 234, der die Weitergeltung von aus früheren Verträgen sich ergebenden Rechten und Pflichten gegenüber Drittstaaten vorsieht, deckt kaum die Neutralität; im übrigen haben nach der gleichen Bestimmung die Mitgliedstaaten Unvereinbarkeiten mit dem EWG-Vertrag zu beseitigen.

6) Die EWG sieht die Führung einer gemeinsamen Handelspolitik vor. Das kann dazu führen, dass wichtige Interessen des Kleinstaates Schweiz bei Verhandlungen mit Drittstaaten vernachlässigt werden. Die Aufgabe der handelspolitischen Bewegungsfreiheit nach aussen ist wirtschaftlich und auch politisch nicht unbedenklich. Die Gemeinschaft könnte auch handelspolitische Massnahmen mit rein politischer Zwecksetzung, die sich gegen gewisse Staaten richten, treffen (z.B. Ausfuhrverbot bestimmter militärisch wichtiger Güter), was mit der Neutralitätspolitik nicht zu vereinbaren ist.

Dem steht der Vorteil gegenüber, dass die Gemeinschaft ein grösseres Gewicht bei Handelsvertragsverhandlungen mit Drittstaaten einsetzen könnte als die einzelnen Mitgliedstaaten, was zu einer

bessern Berücksichtigung auch unserer wirtschaftlichen Interessen führen würde. Die Mitwirkung der Schweiz als Mitglied in einer erweiterten Gemeinschaft würde es ihr zudem erlauben, bei solchen Verhandlungen eine ihrer handelspolitischen Bedeutung gemässe Rolle zu spielen.

7) Der EWG-Vertrag erlaubt kaum, genügende kriegswirtschaftliche Massnahmen in Friedens- wie in Kriegszeiten zu treffen, wie Sicherung einer genügenden Ernährungsbasis, Aufrechterhaltung gewisser kriegswichtiger Industrien, Bewirtschaftungs- und Rationierungsmassnahmen.

8) Die Abwertung der supranationalen Kommission liegt nicht unbedingt im Interesse der kleinen Mitgliedstaaten. Die Kommission verkörpert die Gemeinschaft und stellt ein Gegengewicht vor allem gegenüber den Grossmächten dar. Sie soll den partikulären Sonderinteressen der Mitgliedstaaten entgegentreten; solche können aber vor allem von den grossen durchgesetzt werden. Die Erfahrung in den Bundesstaaten hat gezeigt, dass eine starke Bundesgewalt die beste Garantie gegen Uebergriffe der mächtigeren Bundesglieder darstellt. Es ist kein Zufall, dass vor allem Belgien, Holland und Luxemburg an der Idee der Supranationalität und an den Kompetenzen der Kommission festhalten. In einer supranationalen Organisation sehen die Kleinstaaten die beste Garantie gegen Hegemonieansprüche und aussenpolitische Abenteuer der Grossmächte.

Allerdings ist die Kommission mehr denn je auf den schon jetzt übermässig angewachsenen Apparat der Administration angewiesen, wobei immer die Gefahr besteht, dass schematische, die wirtschaftlichen Realitäten nicht genügend berücksichtigende Entscheide getroffen werden.

Zufolge der verschiedenen Krisen ist nicht nur das Beschlussverfahren komplizierter, sondern auch die weitere Entwicklung der EWG überhaupt undurchsichtiger geworden. Der Gemeinschaftsgeist ist geschwächt und das Misstrauen unter den EWG-Partnern hat zugenommen. Die Tendenz nimmt überhand, die verschiedenen Probleme zu grossen Verhandlungspaketen ("package deals") zusammenzuschneiden und eine Lösung durch Aushandeln des einen nationalen Interesses gegen das

andere zu suchen. Praktisch alle grossen Fragen der Wirtschafts- und Agrarunion sind zurzeit miteinander verhängt. Sie alle müssen wahrscheinlich einstimmig entschieden werden, und bei jeder wird dieser oder jener EWG-Mitgliedstaat seine Zustimmung wohl nur unter der Bedingung geben, dass auch andere Probleme geregelt werden. Die Grossmächte werden ihre Interessen dabei mit besonderem Nachdruck vertreten.

Als Nachteil der Uneinigkeit der EWG-Partner in wichtigen aussenpolitischen Belangen kann sich ergeben, dass die Lösung wirtschaftlicher Fragen nicht mehr nach vernünftigen ökonomischen Kriterien erfolgt, sondern von rein politischen Ueberlegungen beherrscht wird.

9) Bleiben wird wohl die Unkündbarkeit der eingegangenen Bindungen. Gemäss Art. 240 ist der EWG-Vertrag ausdrücklich für unbeschränkte Zeit abgeschlossen; er soll eine irreversible Entwicklung einleiten. Das kann mit der Neutralität in Widerspruch geraten.

Immerhin bleiben die ausserordentlichen Vertragsauflösungsgründe des allgemeinen Völkerrechts bestehen, die jedoch nur in aussergewöhnlichen Umständen angerufen werden können. Neben dem Rücktritt wegen Nichterfüllung kommt hier vor allem die Anrufung der *clausula rebus ^{sic} stantibus* in Frage. Deren Tragweite ist allerdings umstritten⁸⁾.

10) In den Europäischen Gemeinschaften können neue Krisen und Konflikte ausbrechen, wie das 1965 der Fall war. Die Wahrscheinlichkeit derartiger Entwicklungen erscheint sogar eher als grösser, wenn der Gemeinschaft mehr Mitgliedstaaten angehören, da die Zahl der latenten Gegensätze zunimmt. Die Schweiz könnte so in die Lage kommen, in wirtschaftliche und schliesslich auch politische Konflikte innerhalb der Gemeinschaft hineingezogen zu werden, zu denen sie als Nichtmitglied nicht Stellung nehmen müsste.

8) In der Literatur über die Europäischen Gemeinschaften wird oft die Auffassung vertreten, das allgemeine Völkerrecht finde hier angesichts des besondern Charakters der Gemeinschaften keine Anwendung.

IV. Beitritt zu den Gemeinschaften

- 1) Auch wenn man der gegenwärtigen politischen Lage und Entwicklung Rechnung trägt, wäre ein Beitritt der Schweiz nur unter gewissen Bedingungen und Vorbehalten möglich. Ihr Zweck liegt darin, die Risiken möglichst herabzusetzen und den Beitritt mit der Neutralität und der Unabhängigkeit vereinbar zu machen.
- 2) Die Bedingungen überschneiden sich zum Teil. Im einzelnen handelt es sich um folgendes :
 - a) Ausdrücklicher Vorbehalt der Neutralität, der der Schweiz das Recht einräumen würde, aus freiem Entschluss und nach eigenem Ermessen alle Massnahmen zur Wahrung der Neutralität zu treffen und neutralitätswidrige Beschlüsse der gemeinsamen Organe nicht auszuführen.
 - b) Austritts- oder Kündigungsrecht oder wenigstens das Recht, die eingegangenen Verpflichtungen temporär suspendieren zu können. Diese Rechte müssen auf jeden Fall dann bestehen, wenn einer der beteiligten Staaten in einen Krieg oder einen revolutionären Umsturz verwickelt würde. Bei Krieg, bei einer ernstesten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung und bei einem schwerwiegenden innerstaatlichen Notstand würde wohl das Recht zur Suspendierung gewisser Vertragsverpflichtungen genügen. Für den Fall, dass in einem spätern Zeitpunkt die Zugehörigkeit zur EWG den lebenswichtigen politischen Interessen der Schweiz nicht mehr entsprechen würde, ist die Kündigungsmöglichkeit vorzusehen.
 - c) Recht auf Nichtbeteiligung an wirtschaftlichen, insbesondere handelspolitischen Kampfmassnahmen mit politischer Zielsetzung, auch in Friedenszeiten.
 - d) Recht zu kriegswirtschaftlichen Massnahmen in Friedens- und Kriegszeiten.

e) Recht zu Schutzmassnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft, sofern sie über das kriegswirtschaftliche Ziel hinausgehen, zu Massnahmen gegen die Ueberfremdung und auf angemessene Beteiligung an den Zolleinnahmen (die Schweiz ist hier als von der EWG umklammerter Binnenstaat besonders benachteiligt).

3) Das Problem der Auswirkungen einer Teilnahme der Schweiz an der EWG auf unsere Handelspolitik gegenüber Drittstaaten stellt sich heute anders als im Jahre 1962. Mit einem Beitritt zur EWG als Zollunion - mit der Vollendung dieser Zollunion in den nächsten Jahren muss jedenfalls gerechnet werden - wäre die Aufrechterhaltung des im Bericht vom 25. Januar 1962 vorgesehenen generellen Vorbehalts der Führung einer selbständigen Handelspolitik nicht zu vereinbaren. Selbstverständlich aber bliebe die Bewegungsfreiheit der Schweiz im Verhältnis zu Drittstaaten auf allen denjenigen Gebieten erhalten, die von der Zollunion und der damit zusammenhängenden Handelspolitik der EWG nicht erfasst werden. Die Schweiz behielte also die Möglichkeit, zur Regelung solcher Fragen mit Drittstaaten im eigenen Namen Abkommen zu schliessen.

Die unter Ziff. IV, 2) aufgeführten Bedingungen, insbesondere das Recht auf Nichtbeteiligung an handelspolitischen Kampfmassnahmen mit politischer Zielsetzung und der allgemeine Neutralitätsvorbehalt, sollten im übrigen genügen, um übermässige Neutralitätsrisiken auszuschliessen.

4) Sofern diese Bedingungen erfüllt werden, wäre die Mitgliedschaft mit dem Rechtsstatus der ständigen Neutralität vereinbar und wäre auch die Weiterführung der Neutralitätspolitik trotz gewisser Erschwerungen möglich. Die Einschränkungen der Unabhängigkeit, die relativ zu beurteilen sind, im Zusammenhang mit den gleichen Einschränkungen für die andern Mitgliedstaaten und den Gegenleistungen wären tragbar.

Der grosse Vorteil eines Beitritts würde in der Gleichberechtigung der Schweiz mit den andern Mitgliedstaaten und dem ihr eingeräumten Mitspracherecht liegen. Die Schweiz würde sowohl in den Organen der Gemeinschaft mitwirken wie auch bei einer allfälligen Ausdehnung der Kompetenzen durch eine Vertragsrevision.

Sofern die obenerwähnten Bedingungen erfüllt werden, überwiegen wohl die Vorteile eines Beitritts gegenüber den Nachteilen.

V. Assoziation

1) Die Praxis hat hier bis jetzt keine wesentlich neuen Aspekte eröffnet.

Die Assoziation der EWG mit den unterentwickelten Ländern Afrikas stellt für die Schweiz kein Vorbild dar, es sei denn auf institutionellem Gebiete. Es handelt sich hier aber um eine multilaterale Assoziierung.

Die Assoziation der Türkei und Griechenlands stellt nur ein Zwischenstadium auf dem Wege zur Vollmitgliedschaft dar. Der Grund zu diesem verlängerten Beitrittsverfahren liegt in der zurückgebliebenen wirtschaftlichen Entwicklung beider Länder. Dies trifft für die Schweiz nicht zu.

Die Abkommen bringen ferner eine einseitige Abhängigkeit der beiden Staaten von der EWG mit sich. So setzt das Abkommen mit Griechenland vom 9. Juni 1961 zwar einen gemeinsamen Assoziationsrat ein, der alle Beschlüsse einstimmig fasst (Art. 65). Die Kompetenzen dieses Rates erstrecken sich in fast allen Fällen aber nur auf die Ausdehnung der Pflichten des Vertrages von Rom auf Griechenland und auf gewisse Anpassungen an die griechischen Verhältnisse. Kompetenzen des Rates in umgekehrter Richtung bestehen nicht. Von besonderer Bedeutung erweist sich das bei der gemeinsamen Handelspolitik. Der Abschluss von Handelsverträgen mit Drittstaaten und die autonome Abänderung des gemeinsamen Zollltarifs bleiben ausschliesslich Sache der EWG. Griechenland hat die entsprechenden Entscheide einfach zu übernehmen (mit Ausnahme für die Aenderung von fünf Positionen während der Uebergangszeit).

2) In den Verhandlungen zwischen Oesterreich und der EWG, deren "erste Phase" seit Ende Februar 1966 abgeschlossen ist, wird der Ausdruck Assoziation zwar geflissentlich vermieden. Man nimmt

auf Art. XXIV des GATT-Statuts, der Freihandelszonen und Zollunionen betrifft, Bezug und spricht von einem Vertrag sui generis. Tatsächlich wird aber ein Assoziationsvertrag angestrebt, was sich vor allem aus der von Oesterreich vorgeschlagenen institutionellen Regelung ergibt.

Demnach ist namentlich vorgesehen ein paritätisch aus Vertretern der Gemeinschaft und Oesterreichs zusammengesetzter (Assoziations-) Rat, der seine Entscheidungen einstimmig trifft. Nach österreichischer Auffassung kommen die folgenden drei Beschlussformen in Frage :

- Beschlüsse im engeren Sinn, die in Oesterreich unmittelbar anwendbar sind und mit den Verordnungen oder Entscheidungen des EWG-Rats verglichen werden können;
- Grundsatzbeschlüsse, vergleichbar mit den EWG-Richtlinien;
- Empfehlungen, die wie in der EWG nicht verbindlich sind und insbesondere in den bei Vertragsabschluss noch nicht überschaubaren Bereichen Anwendung finden sollen.

Da das Teilmandat der EWG-Delegation (Führung der Verhandlungen durch die Kommission "unter Teilnahme von Vertretern der Mitgliedstaaten als Beobachter") für die erste Verhandlungsphase gemäss einem Beschluss des EWG-Ministerrats vom 2. März 1965 beschränkt war, musste sich die EWG-Vertretung ihrerseits bisher "im wesentlichen darauf beschränken, von den österreichischen Auffassungen in diesem Bereich Kenntnis zu nehmen ⁹⁾. Gründlichere Abklärungen werden der EWG-Delegation erst auf Grund eines nunmehr angeforderten weiteren Mandates des EWG-Rates für eine zweite Verhandlungsphase möglich sein.

Immerhin lassen schon die vorliegenden Berichte der EWG-Kommission an den Rat über die Oesterreich-Verhandlungen ¹⁰⁾ die Schwierigkeiten einer institutionellen Regelung im Assoziationsver-

9) zitiert nach dem (geheimen) zweiten Verhandlungsbericht der EWG-Kommission an den Rat vom 27.4.66, der sich auf die Zeit von September 1965 bis Februar 1966 bezieht und dem Problem der Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken und den Institutionen gewidmet ist.

10) Ein erster (geheimer) Kommissionsbericht (Dok.G.(65)470 endg.) ist dem Rat am 19.10.65 unterbreitet worden.

hältnis deutlich erkennen. So wird im erwähnten zweiten Kommissionsbericht vom 27. April 1966 unter dem Titel "Aufrechterhaltung des vom Vertrag von Rom geschaffenen institutionellen Gleichgewichts" wörtlich ausgeführt: "Die Kommission teilt die Besorgnisse der Mitgliedstaaten, nach denen ein Abkommen mit Oesterreich wie jedes Abkommen ähnlicher Art weder mittelbar noch unmittelbar zur Folge haben darf, dass das Funktionieren der Gemeinschaft beeinträchtigt oder dass das institutionelle Gleichgewicht des Vertrages von Rom gefährdet wird." Und an anderer Stelle des gleichen Dokumentes heisst es: "Die Delegation der Gemeinschaft hat sich ihre Stellungnahme vorbehalten und ausgeführt, dass die Gemeinschaft sich bemüht, die Schaffung von Organen zu verhindern, die die Anwendung des Abkommens eher komplizieren als erleichtern würden. Sie hat in diesem Zusammenhang auf die Regelungen in andern gleichartigen Abkommen verwiesen."

Auch gegenüber der von Oesterreich gewünschten prae-institutionellen Zusammenarbeit (Teilnahme österreichischer Experten an Vorbereitungsarbeiten der EWG-Organen) verhielt sich die EWG-Delegation bisher ablehnend: solange die EWG eine Regelung noch nicht definitiv getroffen hat, will sie darüber mit dem Assoziierten nicht Konsultationen, sondern nur einen blossen, fakultativen Informationsaustausch pflegen.

Ausserdem lässt der bisherige Verlauf der Oesterreich-Verhandlungen erkennen, wie schwierig es für den Assoziierten ist, sich gegen übertriebene Ausgleichsmassnahmen der Gemeinschaft bei eventuellen Harmonisierungsmängeln zu schützen.

Besonders deutlich zeigten sich die institutionellen Schwierigkeiten einer Assoziations-Regelung bei der Erörterung der Agrarprobleme in den bisherigen Verhandlungen der EWG mit Oesterreich. Zwar begründete die EWG ihre entschiedene Weigerung, vorläufig über die von Oesterreich geforderte Vollharmonisierung der Agrarpolitik zu verhandeln ¹¹⁾, formell mit dem Hinweis auf ihr beschränktes

11) die EWG hat ihrerseits für den Anfang die gegenseitige Gewährung von Präferenzen für Agrarprodukte vorgeschlagen.

Teilmandat. Der eigentliche Grund ist aber wohl die Befürchtung der EWG, dass die Beschlussfassung über die im Aufbau befindliche Agrarpolitik noch komplizierter würde, als sie es ohnehin schon ist, wenn auch noch die Interessen der österreichischen Landwirtschaft berücksichtigt werden müssten.

Nach dem derzeitigen Verhandlungsstand ist demnach nur die Errichtung einer Zollunion für Industrieprodukte im Verhältnis zwischen Oesterreich und der EWG vorgesehen, allerdings in Verbindung mit den für ihre Verwirklichung notwendigen Harmonisierungs- und institutionellen Massnahmen.

Wie aus Kreisen der EWG-Administration im übrigen vertraulich zu erfahren war, beurteilt man dort die institutionellen Schwierigkeiten und Verzögerungen, die sich aus der Mitwirkung des Assoziierten bei der Beschlussfassung ergeben können, noch viel skeptischer, als dies in den Kommissionsberichten über die Oesterreich-Verhandlungen zum Ausdruck kommt. Massgebliche juristische Experten der EWG-Kommission vertreten demnach persönlich die Ueberzeugung, ein eigentliches Mitspracherecht im Assoziationsverhältnis sei in einer funktionsfähigen Zoll- und Wirtschaftsunion gemäss Römer Vertrag überhaupt nicht denkbar. Deshalb sei mit einer solchen Konstruktion auch nicht den wirklichen Interessen des Assoziierten gedient.

Das bisherige Ergebnis der Verhandlungen zeigt, dass Oesterreich zwar einige neutralitätspolitische Vorbehalte durchsetzen konnte, im übrigen jedoch nur ein Minimum seiner Forderungen. Es begibt sich ebenfalls in das Schlepptau der Gemeinschaft. Im übrigen wurde immer wieder betont, dass es sich bei Oesterreich um einen einzigartigen Sonderfall handle, der für andere Staaten kein Präjudiz darstelle.

Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Schweiz die im Bericht vom 25. Januar 1962 aufgestellten Bedingungen kaum verwirklichen kann.

3) Angesichts dieser Entwicklung in den Gemeinschaften und in den bisherigen Verhandlungen mit Oesterreich treten heute die Nachteile der Assoziation viel deutlicher in Erscheinung, als dies 1962 voraussehen war. Wie sich aus dem Begriff schon ergibt, wird der Assozi-

ierte einfach an eine bestehende Gemeinschaft angegliedert und hat deren Regelung zu übernehmen, wobei nur geringfügige Anpassungen in Frage kommen. Assoziation bedeutet demnach Satellisierung. Es geht um die einseitige Uebernahme des bereits Bestehenden und der zukünftigen Entwicklung. Die Gemeinschaft wird in keiner Weise bereit sein, ihre Kompetenzen mit dem Assoziierten zu teilen und diesem grössere Einwirkungsmöglichkeiten auf ihre eigene Entwicklung einzuräumen. Daran wird auch ein gemeinsames Organ nicht viel ändern. Es würde höchstens die tatsächlichen Verhältnisse formell verhüllen. Andernfalls würde es sich nicht mehr um eine Assoziation, sondern um die Errichtung einer neuen Gemeinschaft handeln, die die frühere und die assoziierten Staaten umfasst. Assoziation bedeutet also, dass man sich in Abhängigkeit begibt.

Auch der Schweiz wird die EWG kaum ein eigentliches Mitspracherecht einräumen. Ein gemeinsames Organ würde sich vor allem mit der Einführung und einer gewissen Anpassung der bestehenden und zukünftigen Gemeinschaftsnormen in der Schweiz befassen. Wir würden in die Abhängigkeit der EWG geraten, ohne auf deren Entwicklung einen grösseren Einfluss ausüben zu können. Eine solche Stellung ist schon mit der Würde unseres Landes nicht vereinbar. Die Unabhängigkeit wäre mehr beeinträchtigt als bei einer Vollmitgliedschaft. Die Gleichberechtigung und die Reziprozität von Rechten und Pflichten wäre nicht gewahrt. Das ist auch der Grund, warum England die blosse Assoziation von vorneherein abgelehnt hat ¹²⁾.

12) "as it would be a Customs union, there would be a common tariff. But as an associate member, we should not have representation in the organs which decided that common tariff. Therefore, we should be giving up our sovereignty for a common tariff but we should not have a say in how it was fixed. To that extent, our position vis-a-vis sovereignty would be worse than if we were a member fixing these things and had our full share as to how they were arranged."

Erklärung von Lordsiegelbewahrer HEATH im Unterhaus vom 3. August 1961, Hansard, S.1684.

Die Neutralität könnte zwar formell gewahrt bleiben. Die Risiken wären aber wohl dieselben wie bei einer Mitgliedschaft unter Vorbehalten. Es bleiben die Unsicherheiten in Bezug auf die Neutralitätspolitik und die zukünftige wirtschaftliche Verflechtung.

Der Vorteil der Assoziation würde einzig darin liegen, dass es sich nur um eine losere Bindung handeln würde. Die Schweiz würde sich weniger mit der Gruppe der EWG-Staaten identifizieren. Wie weit das Drittland in der Beurteilung unserer Neutralitätspolitik diese Unterschiede, die doch mehr Nuancen enthalten, berücksichtigen würde, ist jedoch eine offene Frage.

Die Assoziation stellt die schlechteste Lösung dar, weil sie der Gleichberechtigung widerspricht und schwerwiegende Bindungen ohne die entsprechenden Mitwirkungsrechte mit sich bringt.

VI. Vertragliche Lösung

- 1) Die Regelung des Verhältnisses zur EWG durch einen gewöhnlichen bilateralen Vertrag könnte in folgenden Formen erfolgen:
 - a) Errichtung einer vollständigen Freihandelszone zwischen der Schweiz und der EWG.
 - b) Errichtung einer partiellen Freihandelszone. Sie wäre auf bestimmte Produkte zu beschränken. Diese Lösung würde nicht dem GATT entsprechen; es müsste eine Ausnahmebewilligung("waiver") erwirkt werden.
 - c) Präferenzabkommen. Auch ein solches wäre nicht GATT-konform.
 - d) Handelsvertrag auf der Grundlage der Meistbegünstigung. Damit würde die Diskriminierung wenigstens gemildert. Die Schwierigkeit besteht aber darin, die wichtigen Positionen im Warenaustausch zwischen der Schweiz und der EWG so zu spezifizieren, dass die ausgehandelten Zollkonzessionen tatsächlich vor allem unserem Land und der Gemeinschaft zugute kommen. Es wäre auch möglich, in einen solchen Vertrag gewisse Verpflichtungen auf dem Gebiete des Wettbewerbsrechts, der Sozialgesetzgebung und der allgemeinen wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit einzubauen.

2) Die Lösungen a) - c) dürften besonders schwierig zu verwirklichen sein. Immerhin wurde von EWG-Seite für den Fall, dass die GATT-Zollverhandlungen in der Kennedy-Runde scheitern sollten, die Möglichkeit von tarifarischen Zwischenlösungen für wichtige europäische Einzelprodukte schon angedeutet.

Trotz der unter lit. d) erwähnten handelspolitischen Problematik käme wohl vor allem der Abschluss eines gewöhnlichen Handelsvertrages in Frage, in dem gewisse zusätzliche Gebiete geregelt werden könnten. Diese Lösung stellt den sichersten Weg dar, da sie keine politischen und rechtlichen Risiken mit sich bringt. Die ganze Problematik der Integration würde sich nicht stellen.

VII. Weiteres Vorgehen

1) Auf die Assoziation als die schlechteste Lösung sollte verzicht werden.

2) Die Wahl zwischen einem Handelsvertrag und einem Beitritt unter Vorbehalten hängt zum Teil davon ab, welches die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile beider Lösungen sind. Insbesondere wäre zu untersuchen, welche Folgen für die schweizerische Wirtschaft ein Alleinsein mit sich bringen würde ¹³⁾.

In diesem Zusammenhang sind die weitere Entwicklung der Kennedy-Runde oder der ihr allenfalls nachfolgenden Zollverhandlungen im GATT und deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation in der Schweiz zu berücksichtigen.

13) Vgl. über die wirtschaftlichen Vor- und Nachteile A. Monney, "Les échanges de marchandises entre la Suisse et le Marché commun", Diss. Fribourg 1965.

- 27 -

3) Die Lösungsmöglichkeit des Beitritts mit Vorbehalten lässt sich genauer erst beurteilen, wenn auch die interne staatsrechtliche Problematik einer solchen Regelung untersucht ist. Die Arbeitsgruppe nimmt eine derartige Abklärung als nächsten Schritt in Aussicht.

4) Zu prüfen wären sodann u.a. noch folgende Aspekte:

- Möglichkeiten einer integrationspolitischen Zusammenarbeit mit Schweden;
- Weitere Entwicklung der innenpolitischen Situation.
