

STRENG VERTRAULICH

GESAMTBERICHT UEBER WIRTSCHAFTLICHE UND POLITISCHE PROBLEME  
EINER TEILNAHME ODER NICHTTEILNAHME DER SCHWEIZ AN DER EWG

---

September 1969

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seiten</u>
1. Einführung	
a) Schweizerische Integrationshaltung seit 1961	1
b) Beurteilungselemente der Integrationsfrage	3
c) Mandat der Integrations-Arbeitsgruppen	6
2. Neutralitätsrechtliche und -politische Aspekte	9
3. Staatsrechtliche und -politische Aspekte	12
a) Eingriffe in die verfassungsrechtliche Ordnung im Beitrittsfall	12
b) Eingriffe in das schweizerische Rechtssetzungsverfahren	14
c) Eingriffe in die föderalistische Struktur	15
d) Beitrittsverfahren	16
4. Wirtschaftliche Aspekte	17
a) Landwirtschaft	17
b) Fiskal- und Wirtschaftspolitik	21
c) Kartellpolitik	25
d) Freizügigkeit der Arbeitnehmer	26
e) Verkehrspolitik	29
5. Schlussfolgerungen	32

Beilagen: Arbeitsgruppenberichte

Verzeichnis der Arbeitsgruppenberichte:

- Bericht der Arbeitsgruppe "Neutralitätspolitik und neutralitätsrechtliche, staatspolitische und institutionelle Fragen" vom 20. Juni 1966
  
- Bericht der Arbeitsgruppe "Staatsrechtliche Probleme" vom 5. April 1968  
Zusammenfassung auf S. 80 ff des Berichtes
  
- Bericht der Arbeitsgruppe für landwirtschaftliche Integrationsfragen vom 25. April 1968  
Zusammenfassung auf S. IV ff des Berichtes
  
- Rapport du groupe de travail sur la libre circulation des travailleurs, avril 1969  
und separate Zusammenfassung
  
- Rapport du groupe de travail, du 17 juin 1969, concernant les problèmes d'intégration dans les transports  
und separate Zusammenfassung
  
- Bericht der Arbeitsgruppe Fiskalfragen vom 25. Januar 1968  
und separate Zusammenfassung
  
- Bericht der Arbeitsgruppe Kartellpolitik vom 20. Dezember 1967  
Zusammenfassung auf S. 37 ff des Berichtes

## 1. Einführung

### a) Schweizerische Integrationshaltung seit 1961

Vorgängig einer integrationspolitischen Standortbestimmung sei kurz das Integrationsgeschehen seit dem schweizerischen Gesuch an die EWG um Aufnahme von Assoziationsverhandlungen vom 15. Dezember 1961 vergegenwärtigt. Bekanntlich führten das durch das Veto de Gaulles vom Januar 1963 bewirkte Scheitern der britischen Beitrittsverhandlungen sowie der Misserfolg der nachfolgenden Brückenschlagsinitiativen der EFTA zu einer Stagnation in der Erweiterungsfrage. Dementsprechend wurde auch das schweizerische Verhandlungsgesuch, das am 24. September 1962 vor dem Ministerrat erläutert worden war, nicht beantwortet. Einzig Oesterreich setzte damals seine Bemühungen, die schliesslich auf das italienische Veto stiessen, im Alleingang fort.

Am 11. Mai 1967 richtete Grossbritannien ein neues Beitritts-gesuch an Brüssel, dem ähnliche Erklärungen seitens Dänemarks, Norwegens und Irlands folgten. Während sich Schweden am 26. Juli 1967 in einem Brief neuerdings an die EWG wandte und Oesterreich seine Assoziierungsbemühungen weiter fortsetzte, beschränkte sich die Schweiz darauf, ihr nach wie vor pendentes Verhandlungsgesuch von 1961 in Erinnerung zu rufen. Dies geschah in Form einer Erklärung, die der Bundesrat durch Bundesrat Schaffner in Beantwortung der Interpellation Weber am 27. Juni 1967 im Nationalrat abgab, wonach das mit dem schweizerischen Verhandlungsgesuch verfolgte Ziel "eine Regelung zu finden, die es der Schweiz ermöglicht, am weiteren Ausbau eines integrierten europäischen Marktes mitzuwirken, unter voller Aufrechterhaltung der Neutralität" seine Gültigkeit behalte. Diese bewusst flexibel gehaltene Bereitschaftserklärung, die vom Assoziationskonzept von 1961 abweichende Lösungsmöglichkeiten nicht ausschliesst, wurde auf diplomatischem Wege der Brüsseler Kommission und den sechs EWG-Mitgliedstaaten zur Kenntnis gebracht und in der "Stellungnahme der Kommission an den Rat betreffend die Beitrittsgesuche des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens" vom 29. September 1967 entsprechend registriert.

Der Realismus der eher zurückhaltenden schweizerischen Integrationspolitik wurde durch die erneute Absage der französischen Regierung gegenüber einem britischen Beitritt bestätigt. Als anfangs 1968 in EWG-Kreisen zur Ueberwindung der jahrelangen Stagnation der Aussenbeziehungen Zwischenlösungen für die handelspolitische und technologische Zusammenarbeit mit Drittstaaten angeregt wurden, trat die Schweiz jedoch aus ihrer Reserve hinaus. Sie bekundete als erstes Drittland sowohl gegenüber der EWG als auch im Rahmen der EFTA ihr Interesse an "handelspolitischen Arrangements" und bemühte sich, den Weg für derartige Zwischenlösungen zu ebnen. Mit dem Rücktritt de Gaulles ist die Weiterbehandlung dieser Arrangements in Brüssel suspendiert worden und das Erweiterungsproblem neuerdings in den Vordergrund getreten.

War das Verhältnis der Schweiz zu Brüssel in den Jahren 1961 - 63 eher distanziert, so führten nicht zuletzt die erfolgreichen Verhandlungen mit der EWG im Rahmen der Kennedy-Runde auf beiden Seiten zur Ueberwindung eines gewissen doktrinären Denkens und zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses. Die Schweiz verfolgt heute unter Ausnützung aller sich zur Festigung ihrer Beziehungen zur Wirtschaftsgemeinschaft darbietenden Möglichkeiten eine pragmatische Politik, wie z.B. durch den Abschluss oder Ausbau von multilateralen (europäisches Patenterteilungsverfahren) und bilateralen Vereinbarungen (Uhrenabkommen, Käserestitution, Textilveredlungsverkehr). Zur Sicherung des nötigen integrationspolitischen Bereitschaftsgrades gehört die stetige Neuüberprüfung der auch im Falle der Nichtteilnahme unumgänglichen wirtschaftlichen Anpassungen (autonome Massnahmen, wie z.B. ein Ausbau der Umsatzsteuer). Dabei hat die Schweiz als Fernziel die Beteiligung in einer für sie annehmbaren Form an einer gesamteuropäischen Regelung stets im Auge behalten.

b) Beurteilungselemente der Integrationsfrage

Unsere Bestandesaufnahme hat zu berücksichtigen, dass seit 1961 die politischen Verhältnisse global und europäisch gesehen einem spürbaren Wandel unterworfen waren, sich jedoch andererseits in der schweizerischen Integrationshaltung gewisse Konstanten behauptet haben. Ausgehend von der dauernden Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz als oberster Richtschnur sowie der Annahme eines EWG-Beitrittes weiterer europäischer Staaten (namentlich Grossbritanniens), können der integrationspolitischen Lagebeurteilung im Sinne von Ausgangspunkten vereinfachend folgende Erwägungen zugrunde gelegt werden:

- Die Schweiz unterhält vielfältige Beziehungen mit der EWG, die ihr wichtigster Handelspartner ist. Die Integration ist wirtschaftlich von erheblicher Bedeutung für unser Land. Deshalb kommt einer Regelung unserer Beziehungen zur Gemeinschaft langfristig grosse Bedeutung zu.
- Der Charakter der EWG als einer Gruppierung des europäischen Westens bleibt (latente Spitze gegen Ostblock und Diskriminierung von Drittländern, insbesondere der USA und der nichtassoziierten Entwicklungsländer).
- Die europäische Integration ist mit aussen- und innenpolitischen Hypothesen belastet (Deutschlandproblem, nationale Hegemonietendenzen, unstabile soziale und politische Verhältnisse in gewissen Ländern).
- Das supranationale Prinzip und die politische Zielsetzung der Europäischen Gemeinschaften sind formell nicht verlassen worden.

- Es besteht das Risiko, dass im Teilnahmefall die wirtschaftliche Verschmelzung letztlich zu einer derartigen Abhängigkeit von der Gemeinschaft führt, dass die Ausübung des Kündigungs- oder Suspensionsrechtes illusorisch wird, und damit die Selbständigkeit des Landes in Frage gestellt würde.

Seit 1961 sind folgende neue Beurteilungselemente hinzu getreten:

- Die weltpolitische Entwicklung und gewisse polyzentristische Tendenzen im westlichen und östlichen Lager sowie die teilweise Entspannung zwischen den USA und UdSSR haben zu einem politischen Profilverlust der europäischen Integration geführt.
- Das Prinzip der Abtretung weiterer nationaler Hoheitsrechte an Gemeinschaftsorgane ist vorderhand in den Hintergrund getreten (Luxemburger Kompromiss vom Januar 1966). Trotz Beharren der Kommission auf Supranationalität ist diese insbesondere im Erweiterungsfalle schwer zu verwirklichen, es sei denn, es ergebe sich aus der weltpolitischen Konstellation eine Zwangslage.
- Es bestehen gewisse Ansätze zu einer Loslösung der politischen von der wirtschaftlichen Zielsetzung einer gesamteuropäischen Integration. Die Vorstellung, dass wirtschaftliche Integration automatisch zur politischen führen muss, ist aufgegeben worden.
- Die Praxis der EWG-Organen und der Mitgliedstaaten gibt Aufschluss über Art und Schwierigkeiten der konkreten Anwendung der Kompetenzbestimmungen und Auslegung des Römer Vertrages.

- Die Oesterreich-Verhandlungen haben zu einer gewissen, jedoch noch nicht schlüssigen Klärung der Haltung der EWG gegenüber hochindustrialisierten neutralen Drittstaaten beigetragen und die institutionellen Schwierigkeiten bestimmter Assoziationsformen (Satellisierungsfahr) verdeutlicht.
- Die institutionellen Schwierigkeiten der Sechsergemeinschaft lassen vermuten, dass bei einer geographischen Erweiterung der Integrationsprozess weniger weit geführt werden könnte oder zumindest verlangsamter würde und deshalb das Risiko für die Eigenständigkeit der Kleinstaaten geringer wäre. Im Falle einer internationalen Zwangslage könnten jedoch die Grossmächte vereint den kleinen Mitgliedstaaten ihren Willen aufzwingen.
- Die geplante Fusion der Europäischen Gemeinschaften kann zu einer mehr oder weniger weitgehenden Aenderung der Grundverträge (EWG, Euratom und Montanunion) führen und damit für die Schweiz eine neue Ausgangslage schaffen.
- Der Erfolg der Kennedy-Runde und die gute Konjunkturlage haben die 1961 überschätzten zollpolitischen Diskriminierungen der Schweiz in ihren Auswirkungen wesentlich abgeschwächt und deren relativen Charakter verdeutlicht. Dafür dürfte im Falle der Verwirklichung einer Wirtschaftsunion und einer gemeinsamen Industriepolitik die Konkurrenzlage der Schweiz stärker beeinflusst werden als durch die Zölle.
- Der interne Erfolg der EFTA hat gezeigt, dass die Freihandelszone eine praktikable Lösung darstellt.



- Mit fortschreitender Konsolidierung der Freihandelszone dürfte das Risiko, dass wir im Falle eines Beitrittes Grossbritanniens und anderer Staaten zur EWG der EFTA-Präferenzen verlustig gehen, geringer werden. Um so grösseres Gewicht hätte die gesamthaft entstehende Diskriminierung, wenn bei einer Nichtteilnahme der Schweiz an der EWG die EFTA-Präferenzen dahinfallen würden.

c) Mandat der Integrations-Arbeitsgruppen

Im Hinblick auf das damals bevorstehende neue EWG-Beitrittsge- such Grossbritanniens beschloss die Handelsabteilung nach Konsultation der Ständigen Wirtschaftsdelegation Ende März 1967, die wichtigsten der 1961 eingesetzten verwaltungsinternen Integrations-Arbeitsgruppen zu reaktivieren und erteilte am 21. April 1967 den Gruppen Landwirtschaft, Fiskalfragen, Kartellpolitik, Freizügigkeit der Arbeitskräfte und Verkehrsfragen ein Mandat zur Bestandesaufnahme der seit 1962 in der EWG, EFTA und Schweiz auf den einzelnen Sachgebieten erfolgten Entwicklung. Im Gegensatz zu 1961, wo das Integrationsproblem von den Arbeitsgruppen unter der Annahme eines möglichen Assoziationsabkommens behandelt wurde, liess der neue Auftrag die Frage der Teilnahmemodalitäten ausdrücklich offen. Nebst einer Bestandesaufnahme hatten sich die Arbeitsgruppen darauf zu beschränken, als Schlussfolgerung die Hauptschwierigkeiten aufzuzeigen, die sich für die Schweiz aus den beiden Hauptvarianten einer Teilnahme an einer erweiterten EWG (Vollbeitritt oder Assoziation) oder Nichtteilnahme (mit Verlust der EFTA-Präferenzen) ergeben würden. Es handelt sich somit um eine Darstellung der Problematik ohne bereits in diesem Zeitpunkt die wünschbaren Lösungsmöglichkeiten zu untersuchen.

Aufgrund dieser Untersuchungen sowie des ergänzenden neutralitäts- und staatsrechtlichen Berichtes der Gruppe Bindschedler ist der vorliegende Gesamtbericht verfasst worden. Er hat das Einverständnis

der Ständigen Wirtschaftsdelegation und soll dem Bundesrat als Unterlage für die integrationspolitische Lagebeurteilung dienen.

Zu den Arbeitsgruppenberichten sowie ihrer Zusammenfassung in Form dieses Gesamtberichtes sind folgende Erläuterungen anzubringen:

- Da lediglich Arbeitsgruppen für diejenigen Sachgebiete reaktiviert wurden, auf denen bei einer schweizerischen EWG-Teilnahme die Harmonisierung voraussichtlich die grössten Schwierigkeiten verursachen würde, ist unsere Bestandesaufnahme nicht abschliessend. So fehlen namentlich Untersuchungen über die künftigen Auswirkungen der sich in der EWG noch in den Anfängen befindlichen gemeinschaftlichen Industrie-, Forschungs- und Energiepolitiken auf die Schweiz. Hiebei ist zu bemerken, dass dieses Frühjahr im Hinblick auf eine schweizerische Beteiligung an der europäischen technologischen Zusammenarbeit eine besondere Arbeitsgruppe für Technologie eingesetzt worden ist.
  
- Angesichts der schwer abschätzbaren mittel- und langfristigen Entwicklungstendenzen der Gemeinschaftspolitiken vermitteln die Berichte ein vorwiegend statisches Bild. Sie beschränken sich im Sinne einer "Momentaufnahme des status quo" auf die Darstellung der im Teilnahme- oder Nichtteilnahmefall entstehenden Problematik. Eine Beurteilung der Vorteile, die der schweizerischen Wirtschaft bei der einen oder andern Lösungsvariante zukommen würden, bleibt einer späteren Studie vorbehalten. Im übrigen hat die Privatwirtschaft in Aussicht gestellt, die Untersuchungen der Arbeitsgruppen aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen zu ergänzen.

- Die Sechs haben nunmehr die Zoll- und Agrarunion weitgehend vollendet, wobei allerdings die letztere einerseits durch die Probleme der Ueberproduktion und andererseits durch die französische Abwertung in ihrer heutigen Konzeption wieder in Frage gestellt ist. Im Zuge der Weiterentwicklung der EWG zur eigentlichen Wirtschaftsunion kann sich der Diskriminierungseffekt gegenüber Drittstaaten erheblich verstärken.
  
- Andererseits basieren die vorliegenden Berichte teilweise auf der nicht ohne weiteres zutreffenden Arbeitshypothese einer vollständigen Verwirklichung des Römer Vertrages. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Schweiz im Teilnahmefalle einen gewissen Einfluss auf die Gemeinschaftsentwicklung ausüben könnte.
  
- Die Errichtung einer Wirtschaftsunion erscheint schon im Sechserahmen schwierig und würde eine starke Gemeinschaftsdisziplin erfordern. Die Frage, wie die Kohäsion der Gemeinschaft und die Funktionsfähigkeit ihrer Organe bei einer Erweiterung aufrechterhalten werden könnten, ist schwer zu beantworten; sie soll in den nächsten Monaten in der EWG Gegenstand einer einlässlichen Untersuchung bilden.
  
- Da die Schweiz auch im Nichtteilnahmefalle wirtschaftliche Anpassungen vorzunehmen hätte, könnten gewisse der aufgezeigten Schwierigkeiten dahinfallen.

## 2. Neutralitätsrechtliche und -politische Aspekte

Ein Beitritt der dauernd neutralen Schweiz zur EWG würde eine Reihe neutralitätsrechtlicher und -politischer Probleme in sich schliessen. Die ständige Neutralität verpflichtet unser Land in Kriegszeiten zur Einhaltung der Regeln des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes. Ferner bedingt sie bereits in Friedenszeiten die Führung einer Neutralitätspolitik, nach der die Schweiz weder militärischen noch politischen Allianzen beitrifft und überhaupt alles unterlässt, was sie in einen bewaffneten Konflikt hineinziehen könnte. Während das Neutralitätsrecht dem neutralen Staat in Kriegszeiten strikte Verpflichtungen auferlegt, entscheiden wir nach freiem Ermessen über unsere Neutralitätspolitik, die darauf hinzielt, das Vertrauen anderer Staaten in die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität zu stärken. Diese stellt ein Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit dar und setzt einen bestimmten Souveränitätsgrad voraus. Die Souveränität im rein rechtlichen Sinne ist gewahrt, sofern der Staat ausschliesslich dem Völkerrecht unterstellt bleibt. Da die Verpflichtungen der EWG-Mitgliedstaaten und die Kompetenzen der Gemeinschaft auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhen, sind die Mitgliedstaaten nach wie vor völkerrechtsunmittelbar. Anders würde es sich verhalten, wenn der EWG die Staatsqualität zukäme, deren Merkmale ihr unbestrittenermassen fehlen. Allerdings hat der Römer Vertrag verfassungsähnlichen Charakter und sieht die Uebertragung gewisser Hoheitsrechte auf die Gemeinschaftsorgane und die Unterwerfung unter Mehrheitsbeschlüsse vor. Die autonome Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten wird somit eingeschränkt.

Ebenso verhält es sich in bezug auf die Souveränität der Mitgliedstaaten im politischen Sinne. Diese sind nach wie vor frei, über ihre aussenpolitische Haltung und Verteidigungspolitik zu entscheiden und ihre wesentlichen Staatsaufgaben zu erfüllen. Eine zunehmende Uebereinstimmung in aussen- und verteidigungspolitischen Fragen wird jedoch für die Fortsetzung des Integrationsprozesses als dringend wünschbar bezeichnet. Soweit die Souveränität der EWG-Mitgliedstaaten

im rechtlichen und politischen Sinne unter diesen Umständen trotzdem als gewahrt erachtet werden kann, würde die für die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität unentbehrliche Unabhängigkeit der Schweiz durch einen Beitritt unter den nachstehend erwähnten Vorbehalten zur EWG nicht aufgegeben; doch handelt es sich hier um eine schwierige Ermessensfrage, deren Beantwortung je nach der weiteren Entwicklung anders ausfallen kann.

Ein Beitritt der Schweiz zu einer erweiterten EWG wäre jedenfalls nur unter folgenden Vorbehalten mit der dauernden Neutralität vereinbar:

- Allgemeiner Neutralitätsvorbehalt, der die Schweiz von der Ausführung neutralitätswidriger Beschlüsse der Gemeinschaftsorgane befreit;
- Austritts- oder Kündigungsrecht, bzw. Suspensionsrecht für den Fall eines Krieges oder einer erhöhten Kriegsgefahr;
- Recht auf Nichtbeteiligung an wirtschaftlichen Kampfmassnahmen mit politischer Zielsetzung auch in Friedenszeiten;
- Recht auf kriegswirtschaftliche Vorkehren in Friedens- und Kriegszeiten, namentlich hinsichtlich der Erhaltung einer der Kriegswirtschaft genügenden Landwirtschaft.

Der in der Erläuterung des schweizerischen Assoziationsgesuches vom 24. September 1962 vorgesehene Vorbehalt der Führung einer selbständigen Handelspolitik gegenüber Drittstaaten (sog. treaty making power) wäre bei einem Beitritt zur heutigen EWG als Zollunion wohl schwerlich durchsetzbar. Wiewohl die Schweiz dank ihres bedeutenden

wirtschaftlichen Gewichtes ihre spezifischen Aussenhandelsinteressen durch aktive interne Teilnahme an der aussenhandelspolitischen Tätigkeit der EWG geltend machen könnte, ist die wesentliche Einschränkung der Aussenhandelspolitik, die ein Kernstück der schweizerischen Aussenpolitik darstellt, bedenklich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die fortschreitende Multilateralisierung der internationalen Handelspolitik eine Abstimmung des Vorgehens zwischen europäischen Welthandelsnationen mit ähnlich gelagerten Interessen ohnehin erheischt. Ferner ist anzunehmen, dass die Bewegungsfreiheit der Schweiz im Verhältnis zu Drittländern auf gewissen Gebieten erhalten bliebe, die von der Zollunion und der allfälligen gemeinsamen Handelspolitik der EWG nicht erfasst würden. Sobald die gegenwärtigen Auseinandersetzungen in Brüssel über die Ausgestaltung der gemeinsamen Handelspolitik abgeschlossen sind, wird die für die Schweiz wichtige Frage des für eine autonome Handelspolitik verbleibenden Spielraums einlässlich untersucht werden müssen.

Sofern unsere Neutralitätsvorbehalte anerkannt werden, wäre die EWG-Mitgliedschaft mit dem Rechtsstatus der ständigen Neutralität vereinbar und die Weiterführung einer Neutralitätspolitik trotz gewisser Erschwerungen möglich. Ein Beitritt hätte für unser Land den Vorteil, dass es sowohl in den Gemeinschaftsorganen als auch bei einer allfälligen Ausdehnung der Kompetenzen durch Vertragsrevision mitwirken könnte.

Die Verhandlungen zwischen Oesterreich und der EWG haben die Schwierigkeiten einer institutionellen Regelung im Assoziationsverhältnis verdeutlicht. Die EWG hat sich den österreichischen Wünschen nach präinstitutioneller Zusammenarbeit (Teilnahme Oesterreichs an den Vorbereitungsarbeiten der EG-Organen) bisher verschlossen. Ausserdem zeigt der bisherige Verlauf der Oesterreich-Verhandlungen, wie schwierig es für den Assoziierten ist, sich gegen perfektionistische Ausgleichsmassnahmen der Gemeinschaft bei eventuellen Harmonisierungsmängeln zu schützen und eine Satellisierung zu vermeiden. Soweit eine



Assoziierung schwerwiegende Leistungen ohne entsprechende Mitwirkungsrechte beinhalten würde, wäre das ein Verstoss gegen das Prinzip der Gleichberechtigung. Mit diesem einen Beispiel sind allerdings noch keineswegs alle nach Art. 238 des Römer Vertrages denkbaren Lösungsmöglichkeiten erschöpft. Auch ist angesichts der sich bei den Oesterreich-Verhandlungen abzeichnenden Tendenz zur Einschränkung des Assoziationsinhaltes daran zu erinnern, dass Professor Hallstein die Assoziierung einst als Vertrag "vom Handelsabkommen plus 1 Prozent bis Mitgliedschaft minus 1 Prozent" bezeichnete.

Abschliessend sei festgehalten, dass ein Beitritt der Schweiz zur EWG unter der Hypothese der Teilnahme weiterer Staaten, namentlich Grossbritanniens, geprüft würde. Der Beitritt zu einer erweiterten Gemeinschaft könnte unter Umständen für die politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit der Schweiz erheblich weniger Risiken bergen als der Beitritt zur heutigen Sechsergemeinschaft. Immerhin kann nicht ausgeschlossen werden, dass angesichts der im Integrationsfalle möglichen weiteren wirtschaftlichen Verflechtung die Durchsetzung der Neutralitätserfordernisse erschwert würde.

Bei einem Nichtbeitritt fällt die Neutralitätsproblematik dahin. Doch ist zu überlegen, wie weit sich angesichts der wirtschaftlichen und politischen Interdependenz im westeuropäischen Raum eine "isolierte" Schweiz den Folgen einer weiter fortschreitenden "de facto" Integration entziehen könnte.

### 3. Staatsrechtliche und -politische Aspekte

#### a) Eingriffe in die verfassungsrechtliche Ordnung im Beitrittsfalle

Ein Beitritt zur EWG bedeutet die Uebertragung von wesentlichen staatlichen Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft und damit einen Eingriff in die schweizerische Bundesverfassung. Die Kompetenzübertragung an zwischenstaatliche Organisationen ist kein Novum, da die Schweiz

bereits einer Anzahl von internationalen Organisationen angehört, deren Statut im Mehrheitsverfahren revidiert werden kann. Grundsätzlich neu ist jedoch deren Quantität; es handelt sich um die Abtretung von Hoheitsrechten von viel grösserem Umfange und auf Sachgebieten, die staatspolitisch von erheblicher Bedeutung sind. Im Beitrittsfall würden eine Reihe von materiellen Verfassungsbestimmungen berührt, sei es durch die Uebertragung von Rechtssetzungskompetenzen an die Gemeinschaftsorgane oder durch die Uebernahme materieller Rechtsnormen des Römer Vertrages. Kompetenzübertragungen erfolgen insbesondere auf folgenden durch die Bundesverfassung geregelten Gebieten: Art. 8 (Staatsvertragskompetenz hinsichtlich der Aussenhandelspolitik), Art. 23<sup>bis</sup> (Getreideordnung), Art. 24<sup>ter</sup> (Binnenschifffahrt; im Rahmen der Gemeinschaftskompetenzen hinsichtlich einer gemeinsamen Verkehrspolitik), Art. 26 (Eisenbahnhoheit; teilweise Kompetenzübertragung insbesondere bezüglich der Tarifgesetzgebung), Art. 27<sup>ter</sup>, Abs. 1 (Förderung der einheimischen Filmproduktion und Regelung der Filmeinfuhr), Art. 36 (Postregal bezüglich der regelmässigen Personenbeförderung), Art. 69<sup>ter</sup> (Rechtssetzung über Fremdenpolizei). Durch Kompetenzübertragungen und materielle Rechtsnormen des Römer Vertrages werden Art. 28 und 29 (Zollhoheit), Art. 31<sup>bis</sup> (hinsichtlich Landwirtschaft und Kartelle), Art. 41<sup>bis</sup> und 41<sup>ter</sup> (Tabak- und Warenumsatzsteuer) betroffen. Konkurrierende Zuständigkeiten der EWG und des Bundes bestehen in den Materien gemäss Art. 31<sup>bis</sup> (wirtschaftspolitische Schutz- und Förderungsmassnahmen im allgemeinen), Art. 32<sup>bis</sup> (Alkoholmonopol) und Art. 34 - 34<sup>quinqies</sup> (Sozialgesetzgebung).

Der *uno actu* beim Beitritt erfolgende Eingriff in die Bundesverfassung vollzieht sich durch die Uebernahme des Römer Vertrages. Das von den Gemeinschaftsorganen erlassene abgeleitete Gemeinschaftsrecht berührt materiell im allgemeinen nur Angelegenheiten der einfachen Gesetzgebung und der Verordnungsgewalt. Obwohl der verfassungsähnliche Römer Vertrag die Freiheitsrechte nicht garantiert, ist die Gemeinschaft den der Bundesverfassung zugrunde liegenden Wertvorstellungen verpflichtet. Durch das im Römer Vertrag vorgesehene Rechts-



schutzsystem, insbesondere durch die bisherige Praxis des Europäischen Gerichtshofes, wurde den Erfordernissen des Rechtsstaates Rechnung getragen.

Zur objektiven Würdigung der staatsrechtlichen Auswirkungen eines Beitrittes müssen die übertragenen Hoheitsrechte den verbleibenden Zuständigkeiten gegenübergestellt werden. Hierbei erhellt, dass ein grosser Teil der Kompetenzen, welche die Kerndomäne jedes Staates ausmachen, bei den EWG-Mitgliedstaaten verbleiben. Dies gilt insbesondere für die Landesverteidigung und die reine Aussenpolitik. Was die auswärtigen Beziehungen betrifft, würde jedoch - sofern es nicht gelingt, von der EWG die Weiterführung eines gewissen Masses autonomer schweizerischer Aussenhandelspolitik zugestanden zu erhalten - das Gebiet einer selbständigen schweizerischen Handelspolitik erheblich eingeschränkt. In die Zuständigkeit der EWG-Mitgliedstaaten fallen weiterhin die Gebiete der Polizei, der Justiz, des Unterrichts, der Kultur, des Zivil- und Strafrechts. In der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Währungspolitik bestehen Konsultations- und Koordinationspflichten; nur für die Konjunkturpolitik sind einstimmige Ratsbeschlüsse vorgesehen. Schliesslich kennt der Römer Vertrag eine grössere Zahl von Ausnahmebestimmungen, die es den Staaten ermöglichen, in Abweichung von den sonst geltenden Rechtsvorschriften besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Da die Souveränität der Mitgliedstaaten im rechtlichen und politischen Sinne gewahrt bleibt, würde die Unabhängigkeit der Schweiz durch einen Beitritt zur EWG wohl eingeschränkt aber nicht grundsätzlich preisgegeben.

#### b) Eingriffe in das schweizerische Rechtssetzungsverfahren

Da im Umfange der Zuständigkeit der Gemeinschaft für bestimmte Rechtsakte nicht nur die entsprechenden Kompetenzen der Eidgenossenschaft, sondern auch die Verfahren zu ihrer Ausübung wegfallen, hätte der Beitritt unseres Landes zur EWG erhebliche Eingriffe in das schweizerische Rechtssetzungsverfahren zur Folge. Die Uebertragung

von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft schmälert die direkte Demokratie, die ihren Ausdruck in der Verfassungsinitiative des Volkes und im obligatorischen Verfassungs- und fakultativen Gesetzesreferendum findet. So sind nach dem Beitritt in Angelegenheiten des Gemeinsamen Marktes eine Verfassungsrevision und damit auch die Verfassungsinitiative praktisch unmöglich. Das Verordnungsrecht der Gemeinschaft schaltet das normale landesrechtliche Gesetzgebungsverfahren aus; in der Schweiz würden somit auf den übertragenen Gebieten die Befugnisse der Bundesversammlung und des Volkes in Form des fakultativen Referendums erlöschen.

Die Mitwirkung der Schweiz an der Willensbildung der Gemeinschaft im allgemeinen und an der Rechtssetzung im besonderen würde in den EG-Organen erfolgen, wo unsere Exekutive im Ministerrat und unser Parlament in der Versammlung vertreten wäre. Angesichts der Kompetenzen des Ministerrates ergibt sich materiell ein erhöhtes Gewicht der Landesregierung im Verhältnis zu Parlament und Volk. Wünschenswert würden daher in diesem Falle eine regelmässige Konsultation der zuständigen Kommission der Eidgenössischen Räte und ein häufiger Meinungsaustausch zwischen Verwaltung und Wirtschaft erscheinen.

### c) Eingriffe in die föderalistische Struktur

Ein Beitritt zur EWG könnte auch Eingriffe in die föderalistische Struktur der Schweiz im Sinne der Kompetenzausscheidung zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund zur Folge haben. Da die in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Materien vorwiegend den Kompetenzbereich des Bundes und nicht der Kantone betreffen, würden jedoch die Kantone im Beitrittsfall weniger berührt als der Bund. So bleiben namentlich die kantonalen Kerndomänen, d.h. der Unterricht, die Kultur und Polizei intakt. Bei den übertragenen Kompetenzen der Kantone würde sich der Beitritt dahingehend auswirken, dass die Kantone nicht mehr Bundesrecht, sondern Gemeinschaftsrecht zu vollziehen hätten.

Bleibt die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft bei einem Beitritt zwar grundsätzlich erhalten, so würde jedoch das Mitspracherecht der Kantone in Bundesangelegenheiten auf gewissen Gebieten eingeschränkt. Eine finanz- und staatspolitisch bedeutsame Bedrohung der kantonalen Steuerhoheit könnte die - für natürliche Personen allerdings kaum voraussehbare - Harmonisierung der direkten Steuern bilden. Die ohnehin schon bestehende Tendenz der Vermehrung der Bundeskompetenzen zulasten der Kantone würde dadurch noch verstärkt.

#### d) Beitrittsverfahren

Wie seinerzeit beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund sprechen auch im Falle eines EWG-Beitrittes der Schweiz gewichtige politische Gründe für den Weg der Verfassungsgesetzgebung. Ein solches Vorgehen beseitigt nicht nur alle rechtlichen Zweifel, ob durch den Beitritt fundamentale Normen der Bundesverfassung berührt werden, sondern konfrontiert Volk und Stände auch mit einer beträchtlichen Neuorientierung unserer Aussenpolitik, deren langfristige Konsequenzen ungeachtet aller schweizerischen Beitrittsvorbehalte nicht voraussehbar sind.

Für das einzuschlagende Verfahren bestehen formell wie auch materiell verschiedene Möglichkeiten. Formell kann der Bundesverfassung ein neuer Artikel beigelegt oder - wie im Falle des Völkerbundes - ein besonderes Verfassungsgesetz erlassen werden. Materiell wäre eine generelle Ermächtigung, Hoheitsrechte auf supranationale Organisationen zu übertragen oder die Unterstellung des konkreten Beitrittsbeschlusses unter das obligatorische Referendum denkbar. Die generelle Ermächtigung ist am einfachsten und trägt künftigen Entwicklungen Rechnung, würde jedoch wahrscheinlich wegen ihres Globalcharakters vom Souverän verworfen. Entscheidet man sich für die konkrete und übersehbare zweite Lösung, so wäre der Zeitpunkt der Volksabstimmung nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen anzusetzen, damit Volk und Stände in Kenntnis aller Einzelheiten entscheiden könnten.

#### 4. Wirtschaftliche Aspekte

##### a) Landwirtschaft

Grosse Schwierigkeiten wirtschaftlicher Natur bei einer Teilnahme der Schweiz an der EWG würden sich zweifellos auf dem Agrarsektor ergeben. Wenn auch zwischen der agrarpolitischen Zielsetzung der EWG und der Schweiz keine grundsätzlichen Unterschiede bestehen, so sind bei der schweizerischen Agrarpolitik spezifisch nationale Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Das Haupthindernis für die Eingliederung der schweizerischen Landwirtschaft in den gemeinsamen Agrarmarkt stellen unsere hohen Agrarpreise dar, deren Ursachen - abgesehen von den Auswirkungen der Verschuldung sowie der topographischen und klimatischen Verhältnisse - vor allem in einer unterschiedlichen Preis- und Einkommenspolitik liegen. Die Erfahrungen in zwei Weltkriegen, unsere Neutralitätspolitik und die damit verbundene landwirtschaftliche Kriegsvorsorge führten dazu, dass die Schweiz 1951 im Landwirtschaftsgesetz den Grundsatz der kostendeckenden Preise und damit indirekt das Prinzip der Einkommensparität mit den Industrie-Arbeitereinkommen verankerte. Ferner wirken sich das allgemein hohe Niveau der Lebenshaltung in unserem Lande und die hohen Investitionen in der Landwirtschaft im Sinne der Kostensteigerung aus. Die Produktivitätsfortschritte während der letzten Jahre und der technische Stand der schweizerischen Landwirtschaft halten dagegen jeden Vergleich mit dem Ausland aus.

Aufgrund von Schätzungen, die allerdings auf den Mengen der Jahre 1965/1967 basieren und zudem nur statischer Natur sind und infolgedessen keinen definitiven Charakter haben, würde bei einer Teilnahme der Schweiz an der EWG und der Uebernahme der gemeinschaftlichen Agrarpreise der Einkommensverlust der gesamten schweizerischen Landwirtschaft rund 770 Mio Fr. betragen, was einem Einkommensrückgang von rund 40 % entspricht. Hieraus erwächst dem Bund, der durch die Uebernahme des Mehrwertsteuersystems zu erheblich grösseren Einnahmen gelangen

würde, die Aufgabe, die Anpassungsschwierigkeiten nebst einer gezielten Preis- und Produktionslenkungs politik durch Bundeszuschüsse zu überbrücken. Aus der Preissenkung für inländische Agrarprodukte und unter Berücksichtigung der höheren Belastung der Agrarimporte aus Drittstaaten ergäbe sich für den Konsumenten theoretisch per Saldo ein Gewinn von ca. 400 Mio Fr., was einer Senkung des Landesindex der Konsumentenpreise um 2 % gleichkäme. Sollte jedoch mit der Teilnahme eine Harmonisierung der Warenumsatzsteuer verbunden sein, so würde eine Belastung der heute von der Warenumsatzsteuer befreiten Lebensmittel schon bei einem Satz von 7 % den erwähnten Konsumentengewinn völlig aufheben. Im Teilnahmefall würde der Bundesfinanzhaushalt einerseits um rund 330 Mio Fr. von den Agrarsubventionen entlastet, andererseits entgehen ihm beim Aussenhandel ca. 120 Mio Fr. (durch Dahinfallen der Zoll- und andern Abgaben sowie der Preiszuschläge). Der Gesamtbeitrag der Schweiz an den Agrarfonds würde nach Schätzungen, die allerdings mit den üblichen Unsicherheitselementen belastet sind, 206 Mio Fr. betragen (178 Mio Fr. abzuliefernde Abschöpfung plus 28 Mio Fr. Beitrag gemäss Verteilungsschlüssel). Da der Bund jedoch im Betrage von ca. 16 Mio Fr. Leistungen für Exportrückerstattungen erwarten kann, würde ihm aus dem Verkehr mit dem Agrarfonds eine Belastung von rund 190 Mio Fr. erwachsen. Erscheint die agrarpolitische Integrationsbilanz für den Fiskus mehr oder weniger ausgeglichen, so sind hier die Begehren der Landwirtschaft zur Kompensation des erwähnten Einkommensverlustes im Ausmasse von rund 770 Mio Fr. allerdings unberücksichtigt. Die schweizerische Zahlungsbilanz würde bei einer Teilnahme mit rund 370 Mio Fr. belastet. Auf der Passivseite figurieren rund 250 Mio Fr. für höhere Preise der Bezüge aus dem EWG/EFTA-Raum sowie rund 140 Mio Fr. als Nettobeitrag an den Agrarfonds. Demgegenüber stehen rund 20 Mio Fr. Zollgewinn bei den Agrarausfuhren. Die Zahl von 140 Mio ergibt sich aus den erwähnten 190 Mio, die der schweizerische Fiskus netto an den Agrarfonds abzuführen hätte, vermindert um die direkten Leistungen des Agrarfonds im geschätzten Ausmass von ca. 50 Mio Fr. an die schweizerische Landwirtschaft unter dem Titel von Beiträgen an Strukturverbesserungsmassnahmen.



Diese volkswirtschaftliche Bilanz ist jedoch weitgehend hypothetisch, weil die Berechnungen wie erwähnt auf statischer Grundlage erfolgten, d.h. unter Ausklammerung der zu erwartenden Wandlungen der Produktions- und Verbrauchsstruktur als Folge veränderter Preis- und Einfuhrverhältnisse. Eine Abklärung der im Teilnahmefalle eintretenden Strukturwandlungen, namentlich die vermehrte Ausrichtung auf die Viehhaltung, wäre mit zahlreichen Unsicherheitsfaktoren belastet. Da jedoch bereits heute 75 % des Rohertrages der schweizerischen Landwirtschaft aus der tierischen Produktion stammen und die EWG bei verschiedenen dieser Produkte Ueberschüsse aufweist, ist immerhin kaum anzunehmen, dass die mögliche Produktionsumstellung in einem die Einkommensverluste spürbar vermindernenden Ausmass erfolgen würde.

Kriegswirtschaftlich bedenklich wäre, wenn die schweizerische Landwirtschaft im Teilnahmefall ihre Produktion auf tierische Erzeugnisse (Milch und Fleisch) beschränken würde, für welche die Preisdisparität zur EWG am geringsten ist (rund 20 % ; beim Pflanzenbau rund 30 %). Im Hinblick auf die neutralitätsrechtlich geforderte Kriegswirtschaft muss die Agrarpolitik einen landwirtschaftlichen Produktionsapparat erhalten, der zu Leistungssteigerungen fähig ist und Erzeugnisse hervorbringt, die direkt der menschlichen Ernährung zugeführt werden können. Da der Ackerbau (Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Raps) dieses Erfordernis optimal erfüllt, würde eine integrationsbedingte Verlagerung von der pflanzlichen auf die tierische Erzeugung die Sicherung der Landesversorgung gefährden. Könnte diesen Bedenken durch Ausrichtung von Produktionsprämien oder Kostenbeiträgen an kriegswirtschaftlich wichtige Produktionszweige begegnet werden, so würden solche Massnahmen gegen den in der EWG hochgehaltenen Grundsatz gleicher Wettbewerbsbedingungen verstossen. Das versorgungspolitische Ziel der gemeinschaftlichen Agrarpolitik bezieht sich auf die ganze Gemeinschaft und nicht auf einzelne Mitgliedstaaten. Sollte die Schweiz - im Gegensatz zur bisherigen Auffassung - zum Versorgungsgebiet der EWG gerechnet werden können, so entstände im Hinblick auf deren hohen Selbstversorgungsgrad (85 bis 90 %) allerdings eine neue

kriegswirtschaftliche Lage.

Hinsichtlich der Versorgungsautonomie befindet sich die Schweiz auch im Vergleich zum neutralen Schweden und Oesterreich in einer Sonderlage. So besitzt Schweden bereits heute einen Selbstversorgungsgrad von 90 bis 95 % (Schweiz in den letzten Jahren 55 bis 60 %; in diesen Zahlen ist allerdings auch die Produktion mit eingeführten Futtermitteln miteingeschlossen), wobei die Agrarpreise derart dem EWG-Niveau angenähert sind, dass im Beitrittsfalle keine grossen Produktionsverlagerungen eintreten würden. Bei einer Teilnahme der Schweiz an der EWG kann auf den neutralitätsrechtlich motivierten Vorbehalt kriegswirtschaftlicher Produktionslenkungsmassnahmen nicht verzichtet werden, ohne das für Kriegszeiten vorbehaltene Kündigungsrecht seines Sinnes zu berauben.

Die ungünstige Konkurrenzlage der schweizerischen Landwirtschaft, die im Integrationsfalle von unseren Landwirten und dem Staat erhebliche Opfer verlangen würde, spricht für eine weitgehende Ausklammerung des Agrarsektors und die Weiterführung einer autonomen Preis- und Einkommenspolitik (vielleicht unter dem Titel Regionalpolitik und Berglandwirtschaft). Sofern jedoch dieses Ziel nicht erreicht werden könnte, wäre bei allfälligen Beitrittsverhandlungen im Interesse einer schmerzloseren Umstellung nach möglichst langdauernden Uebergangslösungen zu suchen, die auch eine Kompensation für den Einkommensverlust der Landwirtschaft einschliessen müsste.

Eine Nichtteilnahme am EWG-Agrarmarkt entbindet die Landwirtschaft nicht von Anpassungsmassnahmen. Bei einem Abseitsstehen hätte die Ausfuhr in die EWG den in Form eines ausgebauten Abschöpfungs-systems gehandhabten Einfuhrschutz zu überwinden und als Folge der in der Gemeinschaft angewandten Exportrückerstattungen weiterhin mit einer verstärkten Konkurrenz auf Drittländermärkten zu rechnen. Für unsere landwirtschaftlichen Hauptexportprodukte (Käse, Zuchtvieh, Medizinalmilch) konnten in der Kennedy-Runde von der EWG wichtige Kon-

zessionen eingehandelt werden, die diese Produkte vom rigorosen Abschöpfungssystem ausnehmen. Schwierigkeiten sind jedoch bei der Ausführung von Erzeugnissen der Lebensmittelindustrie erwachsen, weil die EWG bei Nahrungsmittelimporten auf dem Gehalt an landwirtschaftlichen Rohstoffen die Differenz zwischen EWG-Binnenpreis und Weltmarktpreis abschöpft, unabhängig davon, ob die Drittländerindustrien die Agrarstoffe tatsächlich zu Weltmarktpreisen verarbeiten oder nicht. Beispielsweise wird die schweizerische Schokoladeindustrie (ähnlich die Biskuits-, Kindernährmittel- und Konservenindustrie) betroffen.

Allgemein erscheint die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Landwirtschaft als unumgänglich. Die Ueberwindung der Agrarpreisdifferenzen zur EWG hätte zunächst durch eine zielgerichtete Agrarpreis- und Investitionspolitik zu geschehen. Eine solche Preispolitik bedingt allerdings ein Abgehen von dem im Vergleich zur EWG strenger gehandhabten Prinzip des Paritätseinkommens. Das Dilemma besteht darin, dass es schlechthin unmöglich ist, bei allgemein höheren Kosten nach dem EWG-Agrarpreisniveau zu streben und gleichzeitig ein nach schweizerischem Niveau höheres Paritätseinkommen anzustreben.

Abschliessend sei betont, dass die schweizerische Landwirtschaftsproblematik nicht nur wirtschaftlicher Natur ist, sondern gewichtige wehrwirtschaftliche, soziologische und staatspolitische Aspekte aufweist.

#### b) Fiskal- und Wirtschaftspolitik

Während die EWG den gemeinsamen Agrarmarkt als erste Phase bereits verwirklicht hat, ist die Vergemeinschaftung im Bereich der übrigen Wirtschaftspolitik und der Fiskalpolitik, mit Ausnahme des Zollwesens, weniger weit fortgeschritten.

Im Fall der Teilnahme hätte sich die Schweiz vor allem der Zollunion einzugliedern, wobei alle Zölle im innergemeinschaftlichen Han-



delsverkehr wegfallen würden. Die Bundeskasse würde von ihren heutigen Einnahmen aus Einfuhrzöllen von rund 1 Milliarde Franken (ohne Treibstoffe und Tabak) etwa 800 Millionen Franken verlieren. Die schweizerischen Einfuhren aus Drittländern würden mit den in der Regel höheren Zöllen des gemeinsamen Aussentarifs belastet. Dabei ist anzunehmen, dass mit der Zeit diese Einnahmen ebenfalls durch ihre Abtretung an die Gemeinschaftskasse unserer freien Verfügung entzogen würden.

Die Fiskalzölle (z.B. auf Mineralölen) wären umzuwandeln in Sonderverbrauchssteuern, die ebenso wie unsere schon heute erhobenen Sonderverbrauchssteuern (Tabak, Bier, gebranntes Wasser) harmonisiert werden müssten.

Die übrigen indirekten Steuern, also die Umsatzsteuern, wären ebenfalls der EWG-Ordnung anzupassen. Ab 1970 sieht die EWG ein gemeinsames Mehrwertsteuersystem vor. Später sollen auch die entsprechenden Steuersätze weitgehend harmonisiert werden, so dass die Umsatzsteuergrenzen innerhalb der Gemeinschaft aufgehoben werden könnten. Die Uebernahme der EWG-Mehrwertsteuer hätte zur Folge, dass einerseits unsere Freiliste aufzuheben wäre und auch gewisse Dienstleistungen besteuert werden müssten, während andererseits die Investitionsgüter nicht mehr belastet wären. Die Zahl der Steuerpflichtigen würde (d.h. bei Einschluss der Landwirtschaft und aller Dienstleistungs- und Kleinunternehmer) von heute 70'000 auf 370'000 ansteigen und deshalb einen wesentlich grösseren Verwaltungsapparat und möglicherweise eine Dezentralisierung der Erhebung erfordern. Die Ablösung unserer nach dem Grossistensystem erhobenen Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer und Anpassung an die in der EWG geltenden Sätze (man spricht von 15% !) würde zu einer bedeutenden Erhöhung des heutigen Ertrages führen. Damit würden die integrationsbedingten Zollertragsausfälle überkompensiert. Vorläufig bleibt aber in der EWG die Verschiedenheit der nationalen Umsatzsteuersätze in Verbindung mit deren Ausgleich an der Landesgrenze bestehen und kann allenfalls zur Ueberbrückung von Währungsdisparitäten

dienen. Unter diesen Umständen müsste die Uebernahme des Systems der Mehrwertsteuer nicht unbedingt zu grossen Mehreinnahmen des Bundes führen.

Im Zuge des Ausbaus der Wirtschaftsunion wäre auch mit dem Einbezug der direkten Steuern der juristischen Personen in den Harmonisierungsprozess zu rechnen. Gegenwärtig sind freilich erst Ansätze für eine Harmonisierung der Quellenbesteuerung der Kapitalerträge und der direkten Besteuerung der Gewinne der juristischen Personen zu erkennen. (Eine völlige Steuerharmonisierung hätte die heute noch wenig wahrscheinliche Vergemeinschaftung der Budgetpolitik und die Schaffung einer parlamentarischen Kontrolle durch ein beschlussfähiges europäisches Parlament zur Voraussetzung.) Aber schon die Harmonisierung dieser direkten Steuern würde die Finanzautonomie der Kantone und der Gemeinden tangieren und zu einer Harmonisierung nach oben führen, was ein Ansteigen unserer im Vergleich zum Ausland bescheidenen Belastung der Unternehmungen zur Folge hätte. Der Staat würde zwar zu grösseren Einnahmen gelangen, doch hätte er auch zusätzliche Ausgaben. Die stärkere Fiskalbelastung unserer Wirtschaft würde ihre internationale Konkurrenzfähigkeit schwächen.

Die zunehmende Integration könnte eine gewisse Beeinträchtigung der Stellung der Schweiz als bedeutender internationaler Finanzplatz mit sich bringen, eine Gefahr, die sich sowohl im Teilnahme- wie im Nichtteilnahmefall ergeben dürfte. Bei der Eingliederung in einen europäischen Kapitalmarkt wäre mit einer Annäherung der schweizerischen Zinssätze an das höhere Zinsniveau der EWG zu rechnen. Das Bankgeheimnis dürfte insofern Angriffen seitens der EWG ausgesetzt sein, als es auch gegenüber den in- und ausländischen Steuerbehörden gewahrt wird. Im Fall der Teilnahme könnte im Zuge der Vereinheitlichung des Steuerrechts die Auskunftspflicht der Banken bei der Rechtshilfe in Doppelbesteuerungsangelegenheiten verlangt werden, was mit einer Lockerung des Bankgeheimnisses verbunden wäre.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik dürfte es vorerst um eine verstärkte Zusammenarbeit gehen in Sinne der Anstrengungen, die zur Zeit im Rahmen der OECD unternommen werden. Daran ist auch die Schweiz angesichts der gegenseitigen konjunkturpolitischen Abhängigkeit interessiert. Grundlegende Anpassungsprobleme würde indessen die Koordination der Wirtschaftspolitik bei Verwirklichung einer vollen Wirtschaftsunion mit sich bringen. Gegebenenfalls müsste unser konjunkturpolitisches Instrumentarium ausgebaut werden: Erweiterung der notenbankpolitischen Kompetenzen, Einführung eines flexiblen Steuersystems (auch in den Kantonen), einer Investitions- und Regionalpolitik. Eine Harmonisierung der Währungspolitik dürfte für die Schweiz vorerst kaum grössere Probleme aufwerfen. Immerhin wäre mit zusätzlichen schweizerischen Leistungen bei Hilfsmassnahmen zugunsten einzelner Währungen zu rechnen. Ein mit grossen finanziellen Verpflichtungen verbundener Beitritt zum IMF und der Weltbank, der heute erneut geprüft wird, würde unumgänglich; die Frage stellt sich allerdings auch im Fall der Nichtteilnahme. Von einschneidender Bedeutung wäre die Schaffung einer Währungsunion (Einschränkung der Währungsautonomie z.B. bei Wechselkursänderungen), die jedoch in weiterer Ferne liegt.

Im Fall der Nichtteilnahme hätte die Schweiz verschiedene Probleme autonom zu lösen. So bedürfen die indirekten Steuern schon deshalb eines gewissen Ausbaues, um den Zollabbau im Rahmen der Kennedy-Runde zu kompensieren. Im Hinblick auf das grosse Umsatzsteuergefälle zwischen der Schweiz (zur Zeit 4 %) und den EWG-Staaten (heute Normalsatz im Durchschnitt um 15 %) könnte im Falle von Auswirkungen des Grenzausgleichs der EWG-Mehrwertsteuer auf den Wettbewerb der Uebergang zu einem dem Mehrwertprinzip ähnlichen schweizerischen Umsatzsteuersystem notwendig werden.

Eine gewisse Parallelität der Probleme im Fall der Teilnahme wie der Nichtteilnahme zeigt sich ferner auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine erfolgreiche EWG den Aussenseiter Schweiz namentlich auf dem Gebiet des Kapitalmarktes, des

Bankgeheimnisses und der Doppelbesteuerungsabkommen unter Druck setzt. Wegen der drohenden Diskriminierung wäre gegebenenfalls auch bei einer Nichtteilnahme eine Aktivierung unserer Konjunktur- und Wirtschaftspolitik und deshalb ein Ausbau unseres wirtschaftspolitischen Instrumentariums wünschbar.

### c) Kartellpolitik

Während das EWG-Kartellrecht vom Verbotsprinzip (Kartelle sind grundsätzlich verboten) beherrscht wird, beruht die schweizerische Kartellordnung auf dem Missbrauchsprinzip, d.h. die Handels- und Gewerbe-freiheit wird durch Bekämpfung missbräuchlicher privater Wettbewerbsbeschränkungen gewährleistet.

Erscheint eine Teilnahme an der EWG wohl nur unter Uebernahme der gemeinschaftlichen Kartellordnung möglich, so ist es eine Frage des wirtschaftspolitischen "Credos", welche der beiden Kartellkonzeptionen für die schweizerische Wirtschaft vorteilhafter wäre. Innenpolitisch zeigt sich, dass die Uebernahme der EWG-Kartellordnung wohl eher als Belastung empfunden würde und mithin in der Integrationsbilanz politisch als Negativposten einzusetzen wäre. Andererseits würde das EWG-Kartellsystem die schweizerische Wirtschaft auch im Nichtteilnahmefall stark beeinflussen, da die EWG auch ausländische Kartelle ihren Regeln unterstellt, soweit sie Auswirkungen auf ihren Markt zeitigen. Umgekehrt würden auch im Teilnahmefall die wirtschaftlich weniger wichtigen innerschweizerischen Kartelle ohne Wirkung auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr und Kartelle mit Auswirkungen auf Drittstaaten nicht berührt.

Auf staatsrechtlichem Gebiete hätte die Uebernahme des EWG-Kartellregimes zur Folge, dass der EG-Kommission supranationale Entscheidungs- und Kontrollfunktionen zugestanden würden, die in der Schweiz den Gerichten vorbehalten sind. Allerdings verfolgt die EG-Kommission im Gegensatz zur kartellfeindlichen Gründerzeit heute eine bewusste

Konzentrationspolitik zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA. Angesichts der Flexibilität der massgeblichen Rechtsvorschriften ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die gegenwärtige Tendenz wiederum in Richtung einer schärferen Kartellbekämpfung umschlagen wird.

d) Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die in Art. 48 - 51 des Römer Vertrages verankerte Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierung der Arbeitnehmer aller Mitgliedsstaaten hinsichtlich Zulassung, Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen vorsieht, bildet ein fundamentales Prinzip der EWG.

Im Teilnahmefall müsste die Schweiz somit ihren Arbeitsmarkt den Arbeitnehmern aus den EWG-Staaten vollständig öffnen und sie den Inländern gleichstellen. Die Gleichstellung würde auch im Fall einer Rezession oder Krise gelten, da der Vorrang des nationalen Arbeitsmarkts dahinfallen würde. Die Bundesgesetzgebung über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern würde gegenüber Angehörigen der EWG-Staaten nicht mehr gelten; ebenso wären die Vorschriften über die Beschränkung und Herabsetzung der Zahl der kontrollpflichtigen ausländischen Arbeitskräfte nur noch auf Angehörige von Staaten ausserhalb der EWG anwendbar. Da uns mithin verwehrt wäre, die Ueberfremdung durch die Zuwanderung von Arbeitnehmern und ihrer Familien aus der EWG innerhalb tragbarer Grenzen zu halten, käme unter den heutigen Verhältnissen eine Teilnahme der Schweiz nur in Frage, wenn uns bezüglich des Arbeitsmarktes nicht nur eine Uebergangslösung, sondern ein Sonderstatut zugebilligt würde, das den besonderen demographischen Verhältnissen unseres Landes Rechnung trägt und die Wahrung unserer Interessen erlaubt. Die Zusicherung, die im Anhang zum Römer Vertrag im "Protokoll betreffend das Grossherzogtum Luxemburg" diesem Land gemacht wurde, und wonach die EG-Kommission "der besonderen demographischen Lage dieses Staates" Rechnung trägt, würde der Schweiz nicht genügen. Von



diesem Protokoll, das somit nicht als Musterbeispiel für den schweizerischen Fall dienen könnte, wurde übrigens bisher nicht Gebrauch gemacht.

Zur Begründung eines Sonderstatuts für die Schweiz können keine ökonomischen Ueberlegungen, sondern allein die besondere demographische Lage der Schweiz geltend gemacht werden. Ende 1968 betrug die ausländische Wohnbevölkerung 952'000 Personen oder 15,6 % der gesamten Wohnbevölkerung; in den Kantonen Tessin und Genf ist jeder dritte bzw. vierte Einwohner ausländischer Nationalität. Die Verhältnisse in der Schweiz lassen sich deshalb mit keinem andern europäischen Land vergleichen.

Der unter den heutigen Verhältnissen bestehenden besonders akuten Ueberfremdungsgefahr könnte im Teilnahmefall nur begegnet werden, sofern der Schweiz gestattet wird, das System der befristeten Aufenthaltsbewilligung auch gegenüber Angehörigen der EWG-Länder beizubehalten und zu verlangen, dass vor der Einreise die Zusicherung der Erteilung der Aufenthaltsbewilligung eingeholt wird. Ausserdem müsste die Schweiz die Möglichkeit haben, die Angehörigen der EWG-Mitgliedstaaten während den ersten Aufenthaltsjahren in der Schweiz - nach der heutigen Regelung 5 Jahre - den Beschränkungs- und Abbaumassnahmen zu unterwerfen, die sie zur Wahrung ihrer demographischen Interessen als notwendig betrachtet.

Auch wenn der Schweiz ein Sonderstatut zur Abwehr der Ueberfremdung zugestanden wird, müsste sie, da sich die Beschränkungen des Berufs- und Stellenwechsels nicht demographisch begründen lassen, den im Rahmen der Beschränkungsmaßnahmen zugelassenen Angehörigen der Mitgliedstaaten volle Freizügigkeit auf dem inländischen Arbeitsmarkt gewähren. Die Rechtsstellung der ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz ist heute sehr verschieden, je nachdem sie eine Niederlassungsbewilligung oder lediglich eine Aufenthaltsbewilligung besitzen, und im letztern Falle, ob die Aufenthaltsdauer in der Schweiz mehr oder weniger als 5 Jahre beträgt. Die Rechtsstellung der niedergelassenen Ar-

beitnehmer - ihre Zahl betrug Ende 1968 146'000 - entspricht den Anforderungen der EWG. Auch die rund 170'000 Arbeitnehmer, die sich seit 5 oder mehr Jahren in der Schweiz aufhalten, sind, soweit es sich um Angehörige westeuropäischer Staaten handelt, als Arbeitnehmer praktisch den Niedergelassenen gleichgestellt. Sie können sich wie diese frei auf dem Arbeitsmarkt bewegen, die Dienste der Arbeitsämter in Anspruch nehmen und einer Arbeitslosenkasse beitreten. Ihre Aufenthaltsbewilligung ist zwar befristet, doch haben sie, ausgenommen im Fall schwerer Arbeitslosigkeit, Anspruch auf deren Verlängerung, so dass sie nach Ablauf von weiteren 5 Jahren in den Status der Niedergelassenen hineinwachsen, sofern sie es nicht vorziehen, aus eigenen Stücken unser Land zu verlassen. Die Hauptschwierigkeit stellt sich bei den rund 270'000 ausländischen Arbeitnehmern mit weniger als 5-jährigem Aufenthalt, deren Freizügigkeit bezüglich des Stellen- und Berufswechsels beschränkt ist und die auch den Plafonierungs- und Abbauvorschriften unterliegen, sofern sie nicht in der Landwirtschaft, im Hausdienst, im Gesundheitswesen und in gewissen Sparten des Erziehungswesens beschäftigt sind. Müsste die Schweiz im Teilnahmefall eine Reihe von Vorbehalten anbringen, so wäre andererseits durch Aenderung unserer Gesetzesvorschriften hinsichtlich der Stellung der ausländischen Arbeitnehmer in der Schweiz eine Annäherung an das EWG-System möglich. Die Anpassung der Sozialversicherung hätte allerdings erhebliche finanzielle Folgen. Eine vorbehaltlose Anpassung unserer Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer wäre auf dem Gebiete der AHV, IV und Unfallversicherung ohne eigentliche Strukturänderung möglich. Dagegen wären grundlegende Aenderungen in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung notwendig.

Im Falle einer Nichtteilnahme entsteht in erster Linie die Frage nach den allfälligen Rückwirkungen auf unseren Arbeitsmarkt. Unsere Wirtschaft wird noch lange Zeit auf eine grosse Zahl ausländischer Arbeitskräfte angewiesen sein. Deren Rekrutierung sollte sich im Hinblick auf eine Assimilation an unsere Verhältnisse wie bisher auf Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen beschränken. Ob die Gewinnung ausländischer Arbeitskräfte im ge-

wünschten Ausmasse möglich sein wird, hängt in erster Linie von der künftigen Entwicklung des europäischen Arbeitsmarktes ab. Nach einer Studie des Sekretariats der Europäischen Wirtschaftskommission der UN ist im nächsten Jahrzehnt mit einer Abnahme des Emigrationspotentials in Italien, Spanien und Griechenland zu rechnen. Es ist daher durchaus möglich, dass für Industrieländer wie die Schweiz das Problem in einigen Jahren weniger dasjenige der Eindämmung des Zuflusses ausländischer Arbeitskräfte sein wird, sondern dass die Suche nach den knapper werdenden Arbeitskräften in den Vordergrund treten könnte.

Wird in dieser Lage unser Land seine bisherige Anziehungskraft auf die unentbehrlichen ausländischen Arbeitskräfte angesichts der vollständigen Verwirklichung der Freizügigkeit im EWG-Raum aufrechterhalten können? Dank der hohen Löhne und der stabilen Verhältnisse ist anzunehmen, dass die Schweiz auf absehbare Zeit auch im Nichtteilnahmefalle die nötigen Arbeitskräfte gewinnen kann, ohne auf entferntere oder gar aussereuropäische Länder zu greifen. Dies bedingt allerdings eine weitgehende Angleichung des Rechtsstatus der Einwanderer und ihrer Familien an die EWG-Normen. Immerhin ist zu bedenken, dass ein Beitritt von Spanien und Portugal bzw. die Assoziierung Griechenlands nachteilige Auswirkungen auf unseren Arbeitsmarkt zeitigen könnte, falls sich die Auswanderer dieser Länder in vermehrter Masse den EWG-Ländern zuwenden würden. Will die Schweiz auf dem europäischen Arbeitsmarkt konkurrenzfähig bleiben, so wird sie sich auch im Nichtteilnahmefalle weitgehend der Entwicklung in den EWG-Ländern anpassen müssen. Der wesentliche Unterschied besteht aber darin, dass die Schweiz im Nichtteilnahmefall ihre Handlungsfähigkeit in der Ueberfremdungsabwehr beibehält und auch im Falle einer Rezession oder Krise den Vorrang des nationalen Arbeitsmarktes wahren könnte.

#### e) Verkehrspolitik

Der Römer Vertrag stipuliert zwar eine gemeinsame Verkehrspolitik, enthält jedoch im Hinblick auf die unterschiedlichen Verkehrspoli-



tiken der Mitgliedstaaten nur vage Angaben über deren Ausgestaltung. Obwohl es den EG-Organen bis heute nicht gelungen ist, über Fragmente einer gemeinsamen Verkehrspolitik hinauszukommen, würden sich die bisher erlassenen Verordnungen und vorliegenden Entwürfe etwa in folgender Weise auf die Schweiz auswirken:

Im Teilnahmefall würden bei den Eisenbahnen hinsichtlich der allgemeinen Tariff Fragen keine Schwierigkeiten entstehen, sofern alle Bahnen der Sechs dem gleichen Regime unterworfen sind und auch die andern Verkehrsmittel einer analogen Regelung unterstehen. Die Tarifannäherung bei den 46 Privatbahnen dürfte von der EWG akzeptiert werden, handelt es sich doch um eine Hilfe für die bedienten Berggebiete. Problematischer erscheint die Defizitdeckung für Privatbahnen, wobei immerhin erwähnt sei, dass die Transitbahn BLS keine Defizitdeckung benötigt und auch die grösseren Privatbahnen wie RhB, BT und SOB heute ohne eine solche auskommen.

Auf dem Gebiet der Strassentransporte würden bei einer Teilnahme Schwierigkeiten daraus erwachsen, dass in der Schweiz der Strassengüterverkehr frei ist und einer Reglementierung der Zulassung von Verkehrsunternehmern die Handels- und Gewerbebefreiheit von Art. 31 BV entgegensteht. Da die Steuerhoheit für die Fahrzeuge bei den 25 Kantonen liegt, ergäben sich beim Erlass von Tarifmassnahmen fiskalische Probleme. Entsprechende Vorbehalte wären hinsichtlich unserer Strassen anzubringen, die nicht der Belastung der für den EWG-Raum vorgesehenen Dimensionen und Höchstgewichte von 36 bzw. 38 t ausgesetzt werden können. Solche Schwerfahrzeuge würden den Tourismus und unsere SBB in Mitleidenschaft ziehen sowie die Bau- und Unterhaltskosten für unser Strassennetz erhöhen.

Ein Sonderproblem bildet die Rheinschifffahrt, die nach Auffassung der EG-Kommission in die gemeinsame Verkehrspolitik einbezogen werden muss. Die Konkurrenz zwischen der völkerrechtlich zuständigen Rhein-Zentralkommission und der EWG einerseits und die Unvereinbarkeit

der in der Mannheimer-Akte verankerten Rheinschiffahrtfreiheit mit interventionistischen Gemeinschaftsmassnahmen andererseits birgt Konflikte institutioneller, juristischer und sachlicher Natur. Die wirtschaftliche Zielsetzung der EWG für die Binnenschiffahrt, die für den Rhein die Bekämpfung des ruinösen Wettbewerbs und Sanierung des Frachtenmarktes vorsieht und von der Gemeinschaft langfristig als Ueberdosierung bezeichnet wird, widerspricht an sich nicht den Interessen der schweizerischen Rheinschiffahrt. Die Hauptproblematik liegt in der Wahl der Methode. Eingriffe in das Marktgeschehen in Form von Zwangsmassnahmen wie die geplante Kapazitäts- und Frachtenregelung verstossen gegen die Handels- und Gewerbefreiheit und könnten die Binnenschiffahrt zunehmend einem System von interventionistischen Reglementierungen unterstellen. Wenn die Rhein-Zentralkommission zugunsten der EG-Kommission ausgeschaltet und anstelle der nationalen Rheinschiffahrtspolitik eine übernationale Laderaum- und Frachtenpolitik treten würde, ist zu bedenken, dass die Interessenlage für die Schweiz am obern Ende des Rheines von derjenigen eines Staates mit Seehäfen erheblich abweichen kann. Immerhin erscheinen gewisse Kompromisse sowohl im Teilnahme- wie Nichtteilnahmefall möglich. Dank des Umstandes, dass eine EWG-Ordnung für die Rheinschiffahrt grundsätzlich nur unter Mitwirkung der in der Rhein-Zentralkommission vertretenen Schweiz wirksam würde, befindet sich unser Land nicht in einer schlechten Verhandlungsposition.

Im Nichtteilnahmefall hätte die Schweiz auf dem Gebiet der Eisenbahnen kaum mit Schwierigkeiten zu rechnen. Einer allfälligen Gefahr der Umfahrung beim Transitverkehr könnte durch Tarifmassnahmen und das Anbieten eines guten Service begegnet werden. Da der kürzeste und wirtschaftlichste Weg vielfach durch die Schweiz führt, würde andererseits die EWG wahrscheinlich - ähnlich wie im EGKS-Verkehr - nach einer staatsvertraglichen Regelung mit der Schweiz trachten. Hinsichtlich der Strassentransporte besteht die Gefahr, dass die Schweiz bei einer Nichtteilnahme im Transitverkehr wegen der schweizerischen Masse und Gewichte für Güterkraftwagen zunehmend umfahren wird, was

im Hinblick auf den Tourismus auch positiv wiegt. Immerhin dürfte die EWG auch auf diesem Bereich der Masse und Gewichte Verhandlungen mit der Schweiz anstreben und hiebei möglicherweise unseren besonderen Verhältnissen Rechnung tragen.

## 5. Schlussfolgerungen

Bei ihrer integrationspolitischen Bestandesaufnahme haben die Arbeitsgruppen nicht für oder wider eine Teilnahme der Schweiz an einer erweiterten EWG Stellung bezogen, sondern sich auftragsgemäss auf die Darstellung der im Teilnahme- oder Nichtteilnahmefalle entstehenden Schwierigkeiten beschränkt. Sie hatten dabei von den heutigen Verhältnissen auszugehen, so dass diesen Untersuchungen notwendigerweise ein statischer Charakter anhaftet. Ferner sind die wirtschaftlichen Vorteile, mit denen im Falle der Teilnahme oder Nichtteilnahme zu rechnen wäre, nicht näher dargelegt worden, weil sich diese Beurteilung noch auf keine genügenden Erfahrungen stützen kann und zudem von der Privatwirtschaft noch ergänzende Unterlagen beschafft werden müssen. Entsprechende Erhebungen sind im Gange.

Mit diesen Einschränkungen ergibt sich zusammenfassend, dass sowohl die volle Teilnahme der Schweiz an einer erweiterten EWG als auch eine reine Aussenseiterstellung für unser Land mit wesentlichen Schwierigkeiten verbunden wäre. Deren Gewicht kann sich mit der Zeit, je nach der Dynamik und der geographischen Ausdehnung der weiteren Integrationsentwicklung, noch erhöhen (Verlust der Eigenständigkeit im Teilnahmefall; zusätzliche Diskriminierungen im Falle der Aussenseiterstellung) oder kann sich umgekehrt bei einer Verflachung des Integrationsprozesses mildern. Unter den heutigen Verhältnissen überwiegen jedoch eindeutig die Schwierigkeiten, die sich im Falle der Teilnahme stellen würden.

Auf wirtschaftlichem Gebiet würden sich diese - im Gegensatz zu andern Staaten, bei denen wegen mangelnder Konkurrenzfähigkeit die Industrieprobleme im Vordergrund stehen - vor allem auf dem Agrarsektor und bei der Arbeitsmarktpolitik ergeben. Im Agrarsektor wären wahrscheinlich beträchtliche Einkommensverluste und nicht leicht zu bewältigende Strukturanpassungen unumgänglich. Auf dem Arbeitsmarkt wäre das Zugeständnis der uneingeschränkten Freizügigkeit der Arbeitnehmer, angesichts der hohen Ausländerquote in der Schweiz, bedenklich. Auf beiden Gebieten müsste die Schweiz eine Sonderregelung anstreben, die ihren agrarwirtschaftlichen und demographischen Verhältnissen Rechnung tragen würde.

Auf dem Fiskalsektor würde die Uebernahme des Mehrwertsteuersystems eine grundlegende Aenderung der Besteuerungsmethode zur Folge haben und je nach Höhe des Steuersatzes mehr oder weniger weitgehende fiskalpolitische Auswirkungen zeitigen. Grundlegend wären auch die Auswirkungen einer allfälligen Harmonisierung der direkten Steuern. Falls die direkten Steuern im Zuge eines Ausbaus der indirekten Steuern gesenkt würden, hätte dies zudem Auswirkungen auf die föderalistische Struktur unseres Landes. Von grösserer Tragweite wäre ferner die Vergemeinschaftung der Währungspolitik, deren Verwirklichungsmöglichkeiten in der EWG jedoch noch nicht beurteilt werden können. Weniger schwerwiegend stellen sich die Probleme auf den übrigen Gebieten der Wirtschaftspolitik und des Wettbewerbs sowie auf dem Verkehrssektor.

Die neutralitätsrechtliche und -politische Stellung der Schweiz müsste nach wie vor durch einen entsprechenden Vorbehalt oder eine besondere Art der Verbindung mit den EG abgesichert werden. Daneben würden sich aber auch staatsrechtliche Probleme mit Bezug auf den Föderalismus und die demokratische Staatsstruktur stellen. Ob die zu erwartenden Eingriffe unsere Eigenständigkeit in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würden, ist eine entscheidende, jedoch kaum eindeutig zu beantwortende Frage. Die Kerndomänen der Landesverteidigung, der reinen Aussenpolitik und der individuellen Freiheitsrechte würden nicht tan-

giert. Dagegen würde die für die Schweiz besonders wichtige Aussenhandelspolitik in wesentlichen Bereichen nur noch EWG-intern zum Ausdruck gebracht werden können, während das eigenständige aussenwirtschaftliche Profil der Schweiz bei Vergemeinschaftung der EWG-Handelspolitik beeinträchtigt würde. Vermutlich wären die Einflussmöglichkeiten der Schweiz innerhalb der EWG im Falle einer geographisch erweiterten Gemeinschaft grösser und der erzielbare Integrationsgrad geringer, es sei denn, die in den EWG zusammengeschlossenen Grossstaaten würden durch den Zwang der weltpolitischen Konstellation zu einer einheitlichen Haltung bewogen.

Auch im Falle der Nichtteilnahme der Schweiz an einer erweiterten EG wären gegebenenfalls zahlreiche Anpassungen, wie namentlich der Ausbau unseres wirtschaftspolitischen Instrumentariums erforderlich, da unser Land zu eng mit dem EWG-Raum verbunden ist, als dass es sich der fortschreitenden faktischen Integration entziehen könnte. Der bei einem Fernbleiben zu erwartende teilweise Ausschluss von der konjunkturpolitischen, industriellen und technologischen Zusammenarbeit in der EWG könnte für die Schweiz umso schwerwiegender werden, je stärker die Wirtschaftsunion an Gestalt gewinnt. Bei einer Erweiterung der Gemeinschaften würde das Schwergewicht der wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf diesen Gebieten von der OECD auf die EWG übergehen.

Angesichts dieser Sachlage und unter Berücksichtigung der integrationspolitischen Lage, wie sie sich heute stellt, drängt sich die Schlussfolgerung auf, dass die Interessen der Schweiz am besten durch Lösungen gewahrt werden könnten, die zwischen der vollen Teilnahme und der reinen Aussenseiterstellung liegen würden und unseren besonderen Verhältnissen angepasst wären. Ob derartige Zwischenlösungen realisierbar sind, lässt sich heute nicht voraussagen. Voraussetzung ist jedenfalls, dass sich unser Land weiterhin bemüht, auf pragmatische Weise auf möglichst zahlreichen Gebieten eine Verständigung mit der EG anzustreben und im Falle von Erweiterungsverhandlungen von Anfang an in die Konsultationen über eine gesamteuropäische Lösung einbezogen

zu werden, damit es Gelegenheit hat, sich für eine ihm angemessene Regelung einzusetzen. Als wichtiger Wirtschaftspartner der EWG sollten wir nicht Gefahr laufen, übergangen zu werden; doch dürfte je nach der weiteren Entwicklung eine aktivere Stellungnahme erforderlich werden.

Zum Schluss darf festgestellt werden, dass die Schweiz bisher keine entscheidende Weichenstellung verpasst hat, sondern sich im Gegenteil alle Möglichkeiten für das zukünftige Vorgehen offen hielt. Sie befindet sich weder aus politischen noch aus wirtschaftlichen Gründen in einer Zwangslage und verfügt für allfällige zukünftige Verhandlungen über die erforderliche Bewegungsfreiheit.