

Arbeitsgruppe
 "Historische Standortbestimmung"

VERTRAULICH

Protokoll der Sitzung vom 22. Januar 1962

- Anwesende Mitglieder : Herren Minister A. Weitnauer (Vorsitz)
 Professor E. Bonjour
 Nationalrat P. Dürrenmatt
 Professor W. Hofer
 Nationalrat K. Wick
 Minister P. von Salis
 Professor J.R. von Salis
 Botschafter P. Ruegger
 Nationalrat M. Weber
 Professor H. Lüthy
 Botschafter de Torrenté
- Entschuldigt : Herren Nationalrat O. Reverdin
 Professor J. Freymond
- Andere Teilnehmer : Herren Minister P.R. Jolles
 H.P. Keller, Direktor der Eidgenössischen Getreideverwaltung
 Dr. Eisner, Adjunkt der Handelsabteilung
 Dr. R. Pestalozzi, Vertreter des Vorstehers des Politischen Departements
 C. Caillat, Sekretär

Minister Weitnauer sieht als erstes Traktandum der heutigen Sitzung den Abschluss der allgemeinen Orientierung der Gruppe über die schweizerischen Integrationsprobleme vor. Er erteilt zunächst Herrn Dr. Eisner das Wort für dessen Referat über "Schweizerische Industrie und Europäische Integration".

Dr. Eisner weist einleitend darauf hin, dass seine Darlegungen als seine persönliche Auffassung zu werten sind.

Die Haltung der schweizerischen Industrie zur europäischen Integrationsbewegung wird zunächst durch eine Reihe wirtschaftlicher Gegebenheiten bestimmt. Die wesentlichsten sind folgende :

1. Unsere industrielle Produktion ist ausgesprochen exportabhängig : rund $1/3$ unseres Volkseinkommens stammt aus dem Handel mit dem Ausland. In vereinzelteten Produktionszweigen (vor allem in der Maschinen-, Chemischen- und der Uhrenindustrie) beträgt der Anteil des Exportes am Gesamterlös 70 - 95 %.
2. Rund $2/5$ unserer Gesamtausfuhr gehen nach EWG-Ländern, ein Anteil, der in den letzten Jahren - also auch nach dem Inkrafttreten des Römer Vertrages - eher eine steigende Tendenz aufweist.
3. Der Abbau der Zolltarife innerhalb der EWG und die Inkraftsetzung des gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittländern stellt unsere Industrie im internationalen Wettbewerb vor eine neue Ausgangslage. Der gemeinsame Zolltarif entspricht etwa dem Durchschnitt der Zolltarife der EWG-Länder ; dabei wurden gerade die Tarife für hochentwickelte Erzeugnisse, die den Hauptteil unseres Exportes ausmachen, in den meisten Fällen erhöht.
4. Die für unsere Ausfuhr nach der EWG massgebenden Ansätze des EWG-Zolltarifes (namentlich für hochentwickelte Erzeugnisse) betragen im Durchschnitt rund 15 - 20 % des Wertes. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müsste unsere Industrie ihre Erzeugnisse mindestens in der EWG entsprechend billiger verkaufen. Grob gerechnet würde ihr Exporterlös damit um rund eine halbe Milliarde Franken jährlich herabgesetzt ; das macht rund 2 % des schweizerischen Sozialproduktes aus. Ein beträchtlicher Teil des normalen Wirtschaftswachstums würde dadurch absorbiert, und unser Lebensstandard entsprechend herabgesetzt.

- 3 -

Eine weitere nachteilige Wirkung der Diskriminierung ergibt sich aus dem Umstand, dass gerade die Produzenten in den EWG-Ländern zu unseren wichtigsten Exportkonkurrenten gehören. Es liegt auf der Hand, dass diese durch den internen Zollabbau auf dem EWG-Markt wesentlich begünstigt werden. Die bessere Verteilung der Produktionsfaktoren bewirkt aber auch eine grössere Konkurrenzfähigkeit der EWG-Länder gegenüber Drittstaaten.

5. Die Schweiz verfolgt eine ausgesprochen liberale Handelspolitik ; sie kennt im industriellen Sektor praktisch keine mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen und weist niedrige Zölle auf. Unsere Industrie braucht infolgedessen im Falle einer Assoziation kaum interne Anpassungsschwierigkeiten zu befürchten. Andererseits ist ihr nicht daran gelegen, sich durch die Uebernahme eines hohen gemeinsamen Aussenzolles die Zufuhren zu verteuern.

Die Haltung unserer Industrie gegenüber der EWG war zunächst skeptisch ; man glaubte kaum an ihr Zustandekommen. Die Entwicklung hat inzwischen zu einer realistischeren Betrachtungsweise gezwungen.

Als OECE-Mitglied unterstützte die Schweiz alle auf Zollsenkungen und Abbau der Einfuhrbeschränkungen gerichteten Bestrebungen. Sie schlug anfangs 1956 vor, alle OECE-Staaten sollten die ersten Zollsenkungen der EWG mitmachen, aber auf Grundlage der Meistbegünstigung. Später musste man indessen einsehen, dass dieses Vorgehen nicht den erhofften Erfolg brachte. Die Schweiz unterstützte deshalb den von Grossbritannien ausgehenden Gedanken einer gesamteuropäischen Freihandelszone, welche hinsichtlich des Binnenregimes der EWG nachgebildet würde, aber die Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern unangetastet liesse. Nachdem auch dieser Gedanke bei den EWG-Ländern keinen Anklang fand, kam es zur Schaffung der EFTA, welche die ausserhalb der EWG verbliebenen europäischen Industrieländer sowie Portugal umfasste.

- 4 -

Unsere Industrie begrüßte die Schaffung der EFTA. Sie erwartete von ihr eine Belebung des Austausches mit den Mitgliedstaaten ; die Solidarität der EFTA verleiht zudem den einzelnen Partnern einen besseren Rückhalt für das weitere Vorgehen. Schliesslich erhoffte man auch einen gewissen "Demonstrationseffekt" gegenüber den EWG-Ländern ; man wollte diesen gegenüber den Beweis erbringen, dass eine gesamteuropäische Freihandelszone grundsätzlich durchführbar ist.

Die neueste Entwicklung brachte unsere Industrie dazu, ihre handelspolitische Auffassung in einem wesentlichen Punkt zu ändern : sie sieht heute ein, dass ein interner Zollabbau nicht ohne eine gewisse Vereinheitlichung der Zölle gegenüber Drittstaaten zu erreichen ist. Sie nähert sich damit der Auffassung, dass ein zollunionähnlicher Vertrag mit der EWG einer Diskriminierung durch sie vorzuziehen ist.

Es kann somit gesagt werden, dass die Einstellung der schweizerischen Industrie zur europäischen Integration, soweit sie rein wirtschaftlich motiviert ist, in erster Linie durch die Diskriminierungsgefahr bestimmt wird. Wie gross ist diese Gefahr auf lange Sicht ? Es ist hier zu berücksichtigen, dass die sechs EWG-Länder Zentren expansiver Wirtschaftskonjunktur gewesen sind, deren Entwicklung durch den Römer Vertrag noch beschleunigt wurde. Die durch den Römer Vertrag zusätzlich freigelegten Expansionskräfte bringen eine Steigerung der Nachfrage auch nach drittländischen Gütern mit sich, was vorerst die zunehmende Diskriminierung in ihren Auswirkungen überdeckt. Auf kurze Sicht scheint deshalb für die Drittländer kein unmittelbares Bedürfnis zu einem Anschluss an die EWG zu bestehen. Auf lange Sicht, d.h. nach Erliegen der während der Uebergangszeit wirksamen Expansionskräfte, ist indessen zu erwarten, dass sich der wirtschaftliche Aufschwung der EWG-Staaten verlangsamen wird. Die Folgen der Diskriminierung dürften sich deshalb in einer fernerer Zukunft nachteiliger auswirken. Unsere Assoziation mit der EWG würde dann zu einem dringenden Problem und könnte nur mit wesentlich höheren Zugeständnissen als heute erreicht werden,

- 5 -

da ja bei prekärer Konjunkturlage der EWG noch weniger als heute an unserer Zusammenarbeit gelegen sein wird. Die Schlussfolgerung liegt nahe, dass schon während der Uebergangszeit versucht werden muss, unsere Assoziation mit der EWG unter annehmbaren Bedingungen sicherzustellen.

Abschliessend ist zu bemerken, dass rein wirtschaftliche Motive für die Haltung unserer Industrie wie auch des Gewerbes und der Gewerkschaften nicht allein massgebend sind ; man ist sich in diesen Kreisen vielmehr durchaus der staatspolitischen Bedenken gegen eine allzu enge Bindung an die EWG bewusst. Auch der im Römer Vertrag verankerte wirtschaftspolitische "Interventionismus" der EWG findet in diesen Kreisen grundsätzlich wenig Anklang. Immerhin anerkennt man die Notwendigkeit, im Rahmen einer Assoziation Bindungen einzugehen, damit einzelstaatliche Eingriffe nicht den handelspolitisch geförderten Wettbewerb wieder verfälschen können.

Direktor Keller erhält das Wort für sein Referat über
"Schweizerische Landwirtschaft und Europäische Integration".

Da Neutralität und Unabhängigkeit eng miteinander verbunden sind, kommt unserer Landwirtschaft zunächst in ihrer Funktion als Quelle der Landesversorgung besondere Bedeutung zu. Ihr Anteil an der Nahrungsmittelversorgung des Landes stieg während des letzten Krieges auf $\frac{3}{4}$ an, ohne am Maximum des Möglichen angelangt zu sein. Heute liegt dieser Anteil zwischen 55 und 60 %, bei uneingeschränkter Versorgungsmöglichkeit auf dem Weltmarkt. Für den Fall der Unterbrechung der Zufuhren besteht ein kriegswirtschaftlicher Produktions- und Aufbauplan, unterstützt durch die Vorratshaltung an Lebensmitteln und Rohstoffen für die inländische Produktion. Eine Vereinbarung mit den Sechs, die auf der Wahrung der Neutralität basiert, ist deshalb nicht denkbar ohne Bestimmungen zur Erhaltung der Produktionsbereitschaft der Landwirtschaft.

Die Landwirtschaft ist indessen auch als Bestandteil unserer Volkswirtschaft von grundsätzlicher Bedeutung. In ihr allein sind rund 16 Milliarden Franken investiert, wovon die Hälfte als Fremdkapital, d.h. Schulden. Der Nettorohertrag beträgt ca. drei Milliarden Franken pro Jahr, der Anteil am schweizerischen Volkseinkommen rund $2\frac{1}{2}$ Milliarden Franken oder ca. 8 %. Von den Berufstätigen dürften noch etwa 260'000 oder 11 % in der Landwirtschaft tätig sein, zuzüglich Familienangehörige und Aushilfsarbeitskräfte. Die gesamte von der Landwirtschaft lebende Bevölkerung beträgt noch rund 700'000 oder 13 %. Die tatsächliche wirtschaftliche Bedeutung geht jedoch über diese verhältnismässig bescheidenen Prozentzahlen hinaus, infolge einer sehr engen Verflechtung mit Gewerbe, Handel und Industrie, aus der ein bedeutendes Sozialprodukt entsteht.

Die Integration unserer Landwirtschaft wird in erster Linie dadurch behindert, dass der Preisstand unserer Agrarprodukte rund 30 % (für einzelne Produkte bis 70 %) höher liegt als in den EWG-Ländern. Unsere Landwirtschaftsproduktion könnte

bei einem völligen Abbau des Einfuhrschutzes gegenüber den Ländern der EWG nicht aufrechterhalten werden. Die Ursache hierfür ist in grösseren natürlichen Schwierigkeiten, strukturellen Nachteilen und in höheren Gestehungskosten zu suchen. Die vermehrten natürlichen Schwierigkeiten ergeben sich aus der Topographie des Landes, welche die grossflächige Landbebauung mit entsprechendem Maschineneinsatz erschwert, sowie aus den klimatischen Verhältnissen. Alle Kulturen, die wir anbauen können, lassen sich in einer oder mehreren Regionen der sechs EWG-Länder zu wesentlich günstigeren Bedingungen produzieren als bei uns. Die besondern wirtschaftlichen Schwierigkeiten ergeben sich aus dem hohen Kosten- und Lohnniveau, der starken Verschuldung und aus den höheren Ansprüchen, die wir in Bezug auf das landwirtschaftliche Einkommensniveau stellen. Soll die anhaltende Abwanderung zu den Industriezentren wirksam gebremst werden, so wird das Einkommen der Landwirtschaft zumindest auf dem heutigen Stand erhalten werden müssen.

Kann die Landwirtschaft trotz dieser Schwierigkeiten in die Integration einbezogen werden? Eine erste Antwort haben die Länder der EWG geben müssen. Diese haben sich im Römer Vertrag darauf beschränkt, die allgemeinen Ziele der Landwirtschaftspolitik zu umschreiben und vorgesehen, innerhalb einer bestimmten Frist eine gemeinsame Agrarpolitik einzuführen. Ausserdem haben sie einige besondere Schutzklauseln, insbesondere für Subventionen und für die Regelung des Handels während der Uebergangszeit, aufgenommen.

Den kürzlich erfolgten Beschlüssen des Ministerrates der Sechs kann entnommen werden, dass in der gemeinsamen Agrarpolitik die Organisation der Märkte auf der Grundlage allmählich vereinheitlichter Preise und die Finanzierung der Produktenverwertung im Vordergrund stehen. Den Lieferungen aus den Mitgliedländern wird mittels handelspolitischen Massnahmen eine Präferenz eingeräumt und die Finanzierung der Preisstützung geht an einen gemeinsamen Fonds über. Die nationale Verantwortung

- 8 -

für die Landwirtschaft bleibt aber weitgehend bestehen. Das kommt z.B. in der Aufstellung von Schutzklauseln im Handelsverkehr unter den Mitgliedsländern zum Ausdruck.

Falls unsere Landwirtschaft in diese Struktur der EWG eingebaut würde, so hätte sie infolge der Preisdisparität einen Einkommensausfall von rund 700 Millionen Franken zu gewärtigen. Nun übernimmt der Bund bereits heute einen Teil dieses Betrages in Form der Preisdifferenz beim Brotgetreide sowie der Subventionen für die Milch, den Raps und anderes. Es bleiben aber immer noch etwa 500 Millionen Franken. Dem gegenüber würden sich die Produktionskosten der Landwirtschaft als Folge der industriellen Integration vermutlich nur in sehr bescheidenem Umfang senken, z.B. für Maschinen, Traktoren, Handelsdünger. Auch die Erhöhung der Produktivität vermöchte diese riesige Differenz nicht zu überbrücken, obwohl sie seit dem letzten Kriege mindestens in gleichem Umfang gestiegen ist wie in den andern Ländern. Gemessen am Zinsanspruch des Aktivkapitals, worin namentlich auch die Schuldzinsen eingeschlossen sind (4 % von 16 Milliarden = 640 Millionen Franken, wovon rund 320 Millionen Franken Schuldzinsen), sieht man, dass ein Ausfall von ca. 500 Millionen Franken eine weitgehende Entwertung des in der Landwirtschaft investierten Kapitals mit sich führen würde. Die allfällige Aufbringung des Betrages von einer halben Milliarde zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft über den Weg der öffentlichen Hand erscheint ausserordentlich schwierig. Man wird deshalb gezwungen sein, Lösungen zu suchen, die diese Konsequenzen vermeiden.

Geht man von diesen Grundlagen aus, so stellt sich für uns die Frage, ob die Integration der Landwirtschaft nicht durch Vereinbarungen erzielt werden könnte, die die Märkte betreffen. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Schweiz für die EWG-Länder schon bisher ein sehr guter Markt war (ca. 650 Millionen Bezüge, ca. 190 Millionen Exporte). Bei einem Gesamtimport an landwirtschaftlichen Erzeugnissen von rund 1,8 Millionen Franken scheint es, dass noch weitere Entwicklungsmöglichkeiten

für die EWG bestehen. Eine Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass die Regeln des GATT beachtet werden müssen, insbesondere diejenigen der Diskriminierung. Möglicherweise müssen jedoch Formen einer intensiveren Zusammenarbeit mit den von der EWG geschaffenen Marktorganisationen gesucht werden. Hierzu wird es einer zweckmässigen institutionellen Einrichtung sowie einer möglichst grossen Flexibilität in Bezug auf Zeit und Methoden bedürfen.

Jede Art der Vereinbarung wird aber unserem Lande die Kompetenz lassen müssen, die notwendigen Massnahmen zum Schutze der Landwirtschaft durchzuführen. Ihr Einkommen muss gesichert werden können.

Minister Jolles gibt einen kurzen Ueberblick über die Beratungen der übrigen Arbeitsgruppen, soweit sie hier von Belang sind. Er schickt voraus, dass die Arbeiten dieser Gruppen noch nicht abgeschlossen sind ; er kann somit vorderhand nur allgemeine und persönliche Eindrücke vermitteln, die zudem vertraulich zu behandeln sind. Keinesfalls sollen daraus irgendwelche Schlüsse auf unsere in Ausarbeitung befindliche Verhandlungskonzeption gezogen werden.

Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen eines Anschlusses an die EWG in den bisher nicht behandelten Gebieten haben sich eigentlich nur in einem Punkt, und zwar in Bezug auf unseren Arbeitsmarkt als problematisch erwiesen. Mit der im Römer Vertrag vorgesehenen Freizügigkeit würde die Arbeitsbewilligungspflicht für Ausländer bei uns dahinfallen. Die Gefahr einer regionalen und beruflichen Abwanderung wäre damit gross. Gerade das Verbot des Stellenwechsels ist aber für einige unserer Industrien wesentlich (namentlich Landwirtschaft, Textilindustrie und Hotellerie). Die wirtschaftliche und politische Stabilität unseres Landes wie auch die kulturelle und sprachliche Verwandtschaft der einzelnen Landesteile mit den Nachbarländern würde zudem den Zuzug ausländischer Arbeitskräfte aller Voraussicht nach bedeutend verstärken. Heute schon beschäftigen wir zehnmal mehr Fremdarbeiter als Deutschland, und unsere Bevölkerung

- 10 -

besteht zu 11 % aus Ausländern. Dieser Prozentsatz kann noch als tragbar bezeichnet werden ; es sollte auch möglich sein, sich mit der EWG über eine Beschränkung der Einwanderung auf den gegenwärtigen Stand zu einigen.

Die Gefahr der Spezialisierung unserer Wirtschaft, die unsere Unabhängigkeit unterhöhlen könnte, wurde hingegen wahrscheinlich überschätzt. Infolge unseres niedrigen Zolltarifs entbehrte unsere Industrie von jeher des Zollschatzes und blieb damit auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass ihre Struktur im Falle einer Assoziation wesentliche Änderungen erfahren würde.

Auch für unsere Kriegswirtschaft erweist sich ein Sonderschutz nicht als lebenswichtig. Lagerhaltung und staatliche Lieferverträge könnten uns die nötige Sicherheit im wesentlichen gewährleisten.

Der Römer Vertrag könnte somit in den vom Referenten behandelten Gebieten ziemlich weitgehend übernommen werden. Unsere Wirtschafts- und Sozialpolitik steht eigentlich jetzt schon mit den Grundsätzen des Römer Vertrags im Einklang. Was die Liberalisierung des Kapital- und Dienstleistungsverkehrs anbelangt, befinden wir uns gegenüber der EWG sogar eher im Vorsprung ; in dieser Beziehung könnte uns eine Assoziation somit nur Vorteile bringen. Die Schweiz hätte ausserdem die Möglichkeit, bedeutende Solidaritätsbeiträge zur EWG zu leisten (Sozialfonds, Entwicklungsfonds, Investitionsbank) und könnte damit die in gewissen EWG-Kreisen verbreitete Ansicht widerlegen, dass die Neutralen die Vorteile der EWG ohne entsprechende Gegenleistungen übernehmen möchten.

Abgesehen vom Problem der Freizügigkeit sind die bis heute festgestellten Schwierigkeiten eher technischer Natur. So müssten z.B. dem Staatshaushalt des Bundes neue Einnahmequellen eröffnet werden, da unsere Zolleinnahmen sich im Falle einer Assoziation um 82 % verringern würden. Dieser Zweck könnte nur in Form von höheren oder neuen indirekten Steuern erreicht werden.

Auf staatsrechtlichem Gebiet stellt sich allerdings das grundlegende Problem der politischen Struktur unseres Landes. Weitgehende Kompetenzverlagerungen von den Kantonen auf den Bund wären in der Tat kaum zu vermeiden (fremdenpolizeiliche Massnahmen, Ausweitung indirekter Bundessteuern zu Lasten der direkten Kantonssteuern). Die föderalistische Struktur der Eidgenossenschaft, in der gerade unsere Neutralität im wesentlichen begründet ist, würde damit in Frage gestellt. Darin liegt zweifellos ein wichtiges Verhandlungsproblem. Wir würden es deshalb begrüßen, wenn die Gruppe zur Frage der Beziehung zwischen der Neutralität und der föderalistischen Struktur der Schweiz Stellung nehmen würde.

Vielleicht die bedeutendste Schwierigkeit stellt sich uns in den institutionellen Regeln des Römer Vertrages entgegen. Die materiellen Bestimmungen des Vertrages sind für uns nur unter der Voraussetzung annehmbar, dass wir uns bei der Ausarbeitung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik ein aktives Mitspracherecht sichern können. Auch aus neutralitätspolitischen Gründen werden wir auf einer klaren institutionellen Trennung bestehen müssen (Grundsatz der Einstimmigkeit).

Minister Weitnauer dankt für die verschiedenen Referate, die einen guten, zwangsläufig summarischen Ueberblick über die vielfältigen Probleme vermitteln, die sich im Hinblick auf unsere Assoziation mit der EWG stellen. Minister Jolles hat sich freundlicherweise bereit erklärt, die Gruppe über den Fortschritt der Arbeiten der andern Gruppen, soweit sie für dieses Gremium von Belang sind, auf dem laufenden zu halten.

Dem Referat Herrn Dr. Eisners kann entnommen werden, dass unsere Industrie die wirtschaftliche Integration grundsätzlich befürwortet ; auch sind in diesem Sektor keine grossen Anpassungsschwierigkeiten zu erwarten. Grundsätzliche Probleme hingegen stellen vor allem folgende Bereiche :

1. Unsere Neutralität, die sowohl institutionelle wie auch handelspolitische Fragen aufwirft ;

2. Die Landwirtschaft, für welche eine Sonderregelung vorzusehen sein wird ;
3. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte die wir nur mit Vorbehalt annehmen können werden ;
4. Staatsrechtliche Probleme werden namentlich in Bezug auf die föderalistische Struktur unseres Landes zu lösen sein.

Botschafter Rüeegg : 1. Zur Beurteilung der Rückwirkungen einer Assoziation auf unsere Neutralität und Unabhängigkeit sollte man sich zunächst über die Grenzen der Souveränität im klaren sein. Jeder zwischenstaatliche Vertrag bringt gewisse Beschränkungen der Souveränität mit sich. Die Schweiz hat aber auch auf andere Weise ihre Souveränitätsrechte beschränkt, indem sie z.B. internationale Schieds- und Gerichtsbarkeitsverträge abschloss ; damit wurden Entscheide, die oft von politischer Tragweite sein konnten, in die Hände fremder Gremien gelegt. Derartige Konzessionen gehen weiter als man gemeinhin annimmt.

Die Frage muss somit gestellt werden, wie weit die Souveränität schadlos beschnitten werden kann und darf. Als wesentliches Merkmal freiwilliger Verzichte auf Souveränitätsrechte ist festzuhalten, dass diese durchwegs zeitlich beschränkt oder kündbar sind.

2. Ein Inventar sollte nicht nur von den Begrenzungen aufgestellt werden, die sich aus unserer Neutralität ergeben, sondern auch von den bedeutenden Möglichkeiten und Vorteilen, die diese uns bietet ; so liesse sich die Vertretung fremder Interessen weitgehend ausbauen. Die Ausdehnung derselben z.B. auf Staaten des Ostblocks würde ermöglichen, unsere Neutralitätspolitik erneut den heutigen Verhältnissen anzupassen. Andererseits bringt uns der Umstand, dass wir nicht Mitglied der Vereinten Nationen sind, wesentliche Vorteile, indem er uns namentlich der Notwendigkeit enthebt, zu politischen Konflikten Stellung zu nehmen (Algerien, Portugal, Indonesien !).

- 13 -

Aber auch gegenüber regionalen Organisationen eröffnet uns das Neutralitätsstatut bedeutende Möglichkeiten, gerade in Bezug auf die EWG. Diese wird nicht allein bleiben ; andere Blöcke werden sich bilden. Als assoziierter Neutraler werden wir uns deshalb die Möglichkeit bewahren müssen, Kontakte mit allen Staaten zu pflegen ; gerade als Vermittler zwischen regionalen Organisationen werden wir vielleicht eine wesentliche Rolle zu spielen haben.

Das Zusammengehen mit den andern Neutralen entspricht einer taktischen Notwendigkeit. Gewisse Klarlegungen über die Besonderheit unseres Falles werden indessen ratsam sein. In der Tat ist nur die schweizerische Neutralität als internationale Institution unanfechtbar. Schweden erklärte in den beiden letzten Kriegen seine Neutralität, liess aber während des letzten Krieges deutsche Nachschubtransporte nach Norwegen über sein Gebiet zu. Oesterreichs Neutralität beruht auf seinem Staatsvertrag mit der Sowjetunion. Das Moskauer Memorandum gibt der UdSSR die Möglichkeit, Oesterreich zur Wahrung seiner Neutralität anzuhalten ; dieses Abkommen wurde den übrigen alliierten Mächten lediglich mitgeteilt. Ein Vergleich zwischen der Neutralität der Schweiz, Schwedens und Oesterreichs ist deshalb nicht möglich ; die Gründe der Neutralitätspolitik sind für jeden dieser Staaten verschieden. Wenn auch ein gemeinsames Vorgehen im gegenwärtigen Zeitpunkt taktisch zweckmässig ist, werden die Unterschiede im Auge behalten werden müssen, wenn es sich später darum handeln wird, der Schweiz gegenüber der EWG eine Sonderstellung zu sichern.

Nationalrat Weber teilt grundsätzlich die Auffassung Dr. Eisners, möchte aber darauf hinweisen, dass auch andere Ansichten vertretbar sind. So kann sich z.B. die veranschlagte Einkommenseinbusse der Industrie von 500 Millionen Franken sehr unterschiedlich auswirken. Auch die vorgesehene Zollbelastung von 15 - 20 % darf nicht als unabänderliche Tatsache betrachtet werden ; dies beweist schon die kürzlich zwischen der EWG und den Vereinigten Staaten vereinbarte Zolllarifreduktion von 20 %, die vielleicht

- 14 -

in naher Zukunft zu weiteren Tarifiereduktionen von bis zu 50 % führen wird. Ferner darf nicht ausser acht gelassen werden, dass unsere Industrie in der gegenwärtigen Konjunkturlage bedeutende Gewinne realisiert, die zu enormen Investitionen führen. Die im Falle einer Diskriminierung durch die EWG zu erwartende Einkommensbusse könnte sich unter diesen Umständen auch als heilsame Konjunkturbremse auswirken.

Die Kapitalzinsen sind in der Schweiz niedriger als im Ausland; in Deutschland und Oesterreich sind sie z.B. rund doppelt so hoch. Dieser Vorteil könnte die höhere Zollbelastung zumindest teilweise kompensieren. Auch die Steuerbelastung ist in den meisten EWG-Ländern ungefähr doppelt so hoch wie in der Schweiz. Schliesslich sind die Lohnkosten und Soziallasten wie auch die allgemeinen Lebenskosten in den EWG-Ländern rascher gestiegen als bei uns. Allen diesen Faktoren ist bei der Beurteilung der Folgen unserer Assoziation Rechnung zu tragen.

Nicht zuletzt werden auch die Auswirkungen der Assoziation auf die Konsumenten zu berücksichtigen sein. Schon heute steht fest, dass die Agrarpolitik der EWG zu einer Verteuerung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse führen wird.

Aufschlussreich ist schliesslich die Tatsache, dass unsere Ausfuhr nach den EWG-Ländern ungefähr in gleichem Masse zugenommen hat wie in die EFTA-Länder, was hauptsächlich auf die verschiedene Konjunkturlage in den beiden Wirtschaftsräumen zurückzuführen ist. Dies lässt den Schluss zu, dass der Konjunkturlage letzten Endes mehr Bedeutung zukommt als dem Abbau der Zollschränken.

Nationalrat Dürrenmatt richtet vier Fragen an Herrn Dr. Eisner, die für den Fall gelten, dass unser Land ausserhalb der EWG bleibt:

1. Mit wem werden wir künftige Wirtschaftsabkommen abzuschliessen haben? Werden Vereinbarungen mit einzelnen EWG-Mitgliedern noch möglich sein? Was wird mit den bereits bestehenden Verträgen geschehen?

2. Wie würde sich unsere Nichtbeteiligung an der EWG auf unsere Beziehungen zu den Drittländern auswirken ? Würden sie erschwert ?
3. Dr. Eisner wies darauf hin, dass unsere Handelsbeziehungen mit der EWG sich infolge der gegenwärtig günstigen Konjunkturlage nicht verändert haben. Die Konjunktur kann sich jedoch auch ändern ; wie würde sich eine Wirtschaftskrise in der EWG auf unsere Handelsbeziehungen mit ihr auswirken ? Wie weit sind die Bestrebungen der EWG zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit ernst zu nehmen ?
4. Die Schweiz hat auch als Finanzzentrum weltweite Bedeutung. Wird sie diese Stellung im Falle unserer Nichtbeteiligung behaupten können ? Die gleiche Frage muss auch für den Fall unserer Assoziation gestellt werden.

L'Ambassadeur de Torrenté se réfère aux déclarations de M. Eisner relatives aux désirs de l'industrie suisse de négocier au plus vite avec la CEE. Comment peut-on concilier cette constatation avec les récentes déclarations du "Vorort" qui préconise plutôt une "sage lenteur" ?

Professor von Salis kommt auf die Darlegungen Direktor Kellers zurück und weist auf die ungeheure Bautätigkeit hin, die seit dem Kriege der Landwirtschaft eine nicht zu unterschätzende Anbaufläche entzogen hat ; der bevorstehende Ausbau unseres Nationalstrassennetzes wird diese Entwicklung noch beschleunigen. Andererseits schafft die Steigerung der Produktivität einen gewissen Ausgleich. Es muss somit die Frage gestellt werden, ob, falls wir auf uns selbst angewiesen sind, unsere Landwirtschaft noch in der Lage wäre, den Grossteil unseres Bedarfs an Agrarprodukten zu decken. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass unsere Bevölkerung seit dem Kriege beträchtlich zugenommen hat.

In der Frage des Arbeitsmarktes stehen wir im Widerspruch zu uns selbst. Es fragt sich, ob unsere Bestrebungen,

- 16 -

der Ueberfremdung durch zeitliche Beschränkung der Arbeitsbewilligungen für Ausländer Einhalt zu gebieten, noch zeitgemäss sind. Die Zuständigkeit für die Erteilung von Arbeitsbewilligungen liegt bei den Kantonen ; falls wir uns aber mit der EWG assoziieren, werden wir nicht darum herumkommen, die einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen anzupassen und die Zuständigkeit für fremdenpolizeiliche Massnahmen dem Bund zu übertragen. Auch unsere Sozialgesetzgebung wird entsprechend abgeändert werden müssen.

Allgemein ist festzuhalten, dass, falls wir eine Assoziation mit der EWG beabsichtigen, bundesrechtliche Neuerungen notwendig werden, die nicht so sehr auf unsere Neutralität, wohl aber auf unsere innere Ordnung einen tiefgreifenden Einfluss ausüben werden. Ein weitgehender Verzicht auf die föderalistische Struktur des Bundes wird nicht zu umgehen sein.

Minister Weitnauer erinnert daran, dass zur Prüfung der staatsrechtlichen Probleme eine eigene Gruppe geschaffen wurde.

Dr. Eisner äussert sich zu den Bemerkungen von Nationalrat Weber. Die für unsere Exporte nach EWG-Ländern genannte Zollbelastung von 15 - 20 % stellt selbstverständlich nur einen Durchschnitt dar. Dieser ist deshalb so hoch, weil unser Export vorwiegend hochentwickelte Investitions- und Verbrauchsgüter umfasst, die besonders stark belastet sind. Richtig ist, dass diese Zollbelastungen sich ändern können ; allfällige Zollreduktionen könnten die Folgen der Diskriminierung indessen nur lindern und würden uns der Notwendigkeit eines engeren Anschlusses an die EWG wohl kaum entheben, es sei denn, der international zu vereinbarende gegenseitige Zollabbau erreiche ein heute noch nicht vorstellbares grosses Ausmass.

Andererseits ist die Diskriminierung angesichts der Inflationsgefahr für die Schweiz gegenwärtig konjunkturpolitisch nicht schädlich. Es darf aber nicht vergessen werden, dass Konjunkturdämpfung und Rezession sehr nahe beieinander liegen ; konjunkturdämpfende Massnahmen sind bekanntlich schwer zu dosieren (Erfahrungen von 1957 !). Im ganzen gesehen sollte langfristigen

Erwägungen der Vorzug gegeben werden ; die Diskriminierung durch die EWG kann nicht kurzfristig unseren konjunkturellen Erfordernissen angepasst werden.

Die von Nationalrat Weber angeregten Untersuchungen über die Vorteile, über welche unsere Industrie im Wettbewerb mit der EWG verfügt, wären grundsätzlich wünschenswert. Solche Studien wären indessen noch weit hypothetischer als Schätzungen über die Diskriminierungsfolgen. Dem Römer Vertrag ist nicht zu entnehmen, wie weit die EWG-Organen in der Beeinflussung der massgebenden Produktionskosten gehen können ; es lässt sich auch nicht voraussagen, wie weit solche Massnahmen die gesamte Wettbewerbslage tatsächlich ändern könnten. Mit Sicherheit steht vorerst nur die heutige Zollbelastung der EWG-Einfuhr fest.

Die von Nationalrat Dürrenmatt für den Fall unseres Nichtbeitritts gestellten Fragen lassen sich wie folgt beantworten :

1. Unsere Verhandlungsmöglichkeiten mit einzelnen EWG-Mitgliedern wären stark eingeschränkt ; separate Zollverhandlungen sind schon heute nicht mehr möglich. Die Vorkonsultation unter EWG-Mitgliedern ist bereits obligatorisch, wobei den übrigen Mitgliedern und der EWG-Kommission ein weitgehendes Mitspracherecht zukommt. Wir müssen uns heute schon darauf einstellen, dass wir inskünftig mit der EWG als einer geschlossenen Einheit zu verhandeln haben werden.
2. Unsere Abmachungen mit Drittstaaten würden formell keine Aenderungen erfahren ; praktisch würde sich indessen die Spezialisierung und Rationalisierung der EWG-Produktion auch auf Drittmärkten auswirken und damit auch unsere Handelsbeziehungen mit den Drittländern beeinflussen. Umwälzende Aenderungen sind indessen kaum zu gewärtigen.
3. Eine Rezession in der EWG würde unsere Ausfuhr in diesen Wirtschaftsraum empfindlich treffen. Ob und wie weit die EWG-Länder zu Einfuhrbeschränkungen aus Drittländern schreiten würden, ist schwer vorauszusehen ; sicher ist, dass unsere

- 18 -

Ausfuhr in jedem Fall stark abnehmen würde, umsomehr, als unser Ausfuhrsortiment besonders konjunkturrempfindlich ist.

4. Die Frage der Stellung der Schweiz als Finanzzentrum müsste durch einen Finanzfachmann beantwortet werden. Unsere Rolle als Finanzzentrum beruht zunächst auf der Konvertibilität unserer Währung ; nachdem nun aber auch die EWG-Währungen weitgehend konvertibel wurden und sich der Unterschied zwischen Hart- und Weichwährungen verflachte, hat unsere Rolle in dieser Hinsicht an Bedeutung verloren. In dieser Beziehung dürfte uns die EWG vor keine neuen Probleme stellen.

Soweit unsere Position auf dem Bankgeheimnis oder fiskalischen Verhältnissen beruht, würden wir durch die EWG kaum direkt bedroht, da der Ministerrat auf Grund von Art. 99 und 100 des Römer Vertrages Angleichungen des Steuer- und Verwaltungsrechts der Mitgliedstaaten nur einstimmig beschliessen kann. Umsomehr wird dem Assoziierten auf diesen Gebieten ein Vetorecht zugestanden werden müssen.

Botschafter de Torrenté stellt mit Recht einen scheinbaren Widerspruch fest zwischen dem Vorort, der vor einer überstürzten Assoziation warnte, und dem Referenten, der eine baldige Aufnahme der Verhandlungen für günstig hält. Dr. Hombergers Erklärung dürfte sich indessen lediglich auf die unmittelbare Zukunft - vielleicht ein bis zwei Jahre - beziehen und vornehmlich auf taktischen Ueberlegungen beruhen. In strategischer Gesamtsicht ist aber auch die Industrie gegen eine Vertagung der Verhandlungen bis nach Ende der Uebergangszeit eingestellt.

Direktor Keller nimmt zu den von Professor von Salis aufgeworfenen Fragen Stellung. Die kriegswirtschaftliche Planung der Behörden geht davon aus, dass unsere Landwirtschaft grundsätzlich auch heute noch unsere Versorgung in genügendem Ausmass sicherstellen muss. Zweifellos wird diese Aufgabe infolge des Rückganges der Anbaufläche (gegenwärtig rund 2000 ha pro Jahr), der fortschreitenden Industrialisierung und Bevölkerungszunahme je länger je schwieriger zu bewältigen sein. Unsere Planung muss indessen

diesen Verhältnissen angepasst werden ; wir haben keine andere Wahl. In einem ersten Stadium von ein bis zwei Jahren müssten wir mehr als bisher auf die vorhandenen Vorräte zurückgreifen ; während dieser Zeit werden die Vorbereitungen für die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion zu treffen sein. Wesentliche Probleme werden die Organisation des Arbeitseinsatzes und die Energieversorgung darstellen. Ob diese Probleme gelöst werden können oder nicht, ist hier nicht massgebend. Entscheidend ist, dass das Erfordernis der Selbstversorgung weiterhin besteht und dass die Produktionsbereitschaft unserer Landwirtschaft somit im Falle einer Assoziation bewahrt werden muss.

Minister Jolles : Zur von Nationalrat Dürrenmatt aufgeworfenen Frage betreffend unsere Stellung als Finanzzentrum kann bemerkt werden, dass die Schweiz sich in den letzten Jahren unabhängig von der EWG zum aktivsten Anleihenland entwickelt hat.

L'Ambassadeur de Torrenté commente l'article 113 du Traité de Rome. Il lui paraît que selon cet article, les principes de la politique commerciale commune ne seraient applicables qu'à l'expiration de la période de transition.

Dr. Eisner : Art. 113 muss im Zusammenhang mit Art. 111 des Römer Vertrages interpretiert werden ; letzterer bestimmt, dass die Mitgliedstaaten ihre Handelsbeziehungen zu Drittstaaten schon während der Uebergangszeit koordinieren werden. Auf dem Gebiet der Zollpolitik ist die Koordination bereits so weit gediehen, dass getrennte Zollverhandlungen mit einzelnen Mitgliedern nicht mehr möglich sind. Im Rahmen der GATT-Verhandlungen tritt die EWG-Kommission seit letztem Jahr bereits als Wortführer und Verhandlungsbevollmächtigter der Mitgliedstaaten auf.

Minister Weitnauer bemerkt hierzu, dass der Brüsseler-Kommission bei den GATT-Verhandlungen Vertreter der Mitgliedstaaten beistehen, die zumindest heute noch als "graue Eminenzen" ein gewichtiges Wort mitzureden haben. Ob dies auch in Zukunft so bleiben

wird, ist eine offene Frage.

Als 2. Traktandum der heutigen Sitzung stellt Minister Weitnauer die den Mitgliedern der Gruppe mit Schreiben vom 11. Januar unterbreiteten Vorschläge in Bezug auf das weitere Arbeitsprogramm zur Diskussion.

Die Gruppe wird als eine der wichtigsten Aufgaben die Frage zu untersuchen haben, wie die Öffentlichkeit im In- und Ausland über den schweizerischen Standpunkt aufgeklärt und zu einem besseren Verständnis vor allem unserer Neutralität gebracht werden kann. Ferner werden die politischen Grundprobleme der Integration zu untersuchen sein, die Bundesrat Wahlen anlässlich der ersten Sitzung der Gruppe umrissen hat (Ist Europa reif für die politische Integration? Wie weit ist der Römer Vertrag Ausdruck eines politischen Einigungswillens? Ist die EWG gegebenenfalls als Vorstufe zu einer atlantischen Gemeinschaft zu betrachten? Wie würde sich eine solche Gemeinschaft auf die europäischen Kleinstaaten auswirken? usw.).

Die Diskussion beider Themen - Kontakt mit der Öffentlichkeit und politische Grundprobleme - ist dringend.

Le Ministre de Salis demande si les conditions de base posées par le Ministre Bindschedler lors de son exposé doivent être considérées comme un a priori. Dans ce cas, la négociation sera très difficile. Mais, si, en revanche, la position suisse relative à la neutralité n'est pas définitivement fixée, il faudrait que le groupe étudie d'abord jusqu'où la Suisse peut aller dans sa négociation sur ce point. Il est illusoire de vouloir chercher à influencer l'opinion publique si l'on n'est pas au clair là-dessus.

Minister Weitnauer : Dieses Thema ist zweifellos sehr der Diskussion wert. Unsere Verhandlungsposition ist erst in Ausarbeitung begriffen und die Frage des Kontaktes mit der Öffentlichkeit, welcher gerade im Hinblick auf die bevorstehenden Verhandlungen erstrangige Bedeutung zukommt, ebenfalls von grosser Dringlichkeit.

Nationalrat Dürrenmatt ist der Ansicht, dass die Themen in einer logischen Reihenfolge behandelt werden sollten. Aus der Feststellung der politischen Gegebenheiten wird sich von selbst die Beurteilung unserer Neutralität ergeben, und erst wenn wir uns hierüber im klaren befinden, werden wir auch die Frage der Aufklärung der Oeffentlichkeit prüfen können.

Minister Weitnauer : Die von Nationalrat Dürrenmatt vorgeschlagene Reihenfolge hat in der Tat die Logik für sich.

L'Ambassadeur de Torrenté partage les vues du Ministre de Salis. Lors de la séance du 18 décembre, le groupe n'est parvenu à aucune conclusion sur la question de la neutralité. Or, il faut s'entendre d'abord sur la notion même de la neutralité ; sinon, la discussion ultérieure sera privée de fondement.

Une étude de la neutralité ne doit pas se borner au seul point de vue juridique, mais doit tenir compte aussi de la pratique qui, en définitive, est seule à pouvoir donner à la neutralité sa véritable substance et à permettre de délimiter l'étendue des concessions. Cette étude de la neutralité serait d'ailleurs facilitée si les archives fédérales - en particulier celles relatives à la dernière guerre - s'ouvraient aux historiens. Un représentant du Département politique ne pourrait-il exposer brièvement l'histoire de notre politique de neutralité au cours de la dernière guerre ?

Professor Hofer schliesst sich der Ansicht von Botschafter de Torrenté an. Die Frage der Neutralität beherrscht den ganzen Problemkomplex und sollte zuerst behandelt werden. Richtig ist auch, dass die historischen Unterlagen, namentlich diejenigen über unsere Neutralitätspolitik im letzten Weltkrieg, zur Verfügung stehen sollten.

Professor von Salis unterstützt die von Professor Hofer vertretene Meinung. Immerhin dürfte der letzte Weltkrieg noch nicht weit genug zurückliegen, um eine Veröffentlichung unserer Archive zu gestatten.

L'Ambassadeur de Torrenté précise que l'accès des archives devrait être réservé aux historiens.

Nationalrat Weber bezweifelt, dass das Studium der historischen Unterlagen für unsere Aufgabe unerlässlich ist. Wir werden diese Aufgaben im Gesamtzusammenhang betrachten müssen, ohne allzuweit auf dokumentarische Unterlagen zurückzugreifen.

Minister Weitnauer schlägt, in Zusammenfassung der Diskussion, vor, in der nächsten Sitzung das Thema "Die schweizerische Neutralität im Lichte der europäischen und der Weltsituation" zu behandeln. Dieser Vorschlag wird angenommen. Für das zweite Thema - "Aufklärung der Öffentlichkeit" - wird wohl später eine besondere Sitzung vorzusehen sein.

L'Ambassadeur de Torrenté propose de mettre à contribution nos ambassades, en particulier celles de Paris, Londres et Washington qui pourront donner des renseignements fort utiles sur la neutralité suisse telle qu'elle est vue à l'étranger.

Minister Jolles : Das Integrationsbüro befasst sich bereits damit, die Berichte unserer Botschaften zu verwerten und die Argumente, die gegen unsere Neutralität und gegen unsere Assoziation geltend gemacht werden, zusammenzustellen und zu analysieren. Diese Bestandesaufnahme wird in den nächsten Tagen zum Abschluss kommen ; das Ergebnis wird der Gruppe zur Kenntnis gebracht werden.

Professor Hofer : Es wäre zweckmässig, auch die Berichte unseres Beobachters bei den Vereinigten Nationen zu kennen.

Minister Jolles : Auch diese Berichte werden in der Bestandesaufnahme berücksichtigt. Tatsächlich können ihnen wichtige Hinweise zur Beurteilung der politischen Lage, namentlich in Bezug auf die Haltung der EWG gegenüber den Vereinigten Nationen entnommen werden. Die gegenwärtige Entwicklung lässt vermuten, dass die Vereinigten Nationen allmählich vor regionalen Organisationen wie der EWG in den Hintergrund rücken werden. Es ist zu erwarten, dass das Erlahmen des westlichen Interesses an der UNO zu einer Intensivierung der regionalen Zusammenschlüsse, insbesondere der NATO und der EWG, führen wird.

- 23 -

Professor Lüthy würde es begrüßen, wenn der Bericht des Integrationsbüros der Gruppe schon vor der nächsten Sitzung zur Verfügung gestellt und in dieser als Diskussionsgrundlage benützt werden könnte.

Minister Weitnauer stimmt diesem Vorschlag zu. Ebenso hält er es für zweckmässig, dass die Diskussion durch ein kurzes Referat von 20 - 30 Minuten eines der Mitglieder eingeleitet wird.

Professor von Salis stellt sich für diese Aufgabe zur Verfügung.

Nächste Sitzung : Samstag, den 24. Februar 1962, 10.30 Uhr.