

Integrationsbureau

Bemerkungen zu den im Schreiben vom 20. April 1962
von Herrn Bundespräsident Chaudet aufgeworfenen Fragen

I. Die Isolierung1. Allgemeine Ueberlegungen

Die nachteiligen Folgen einer Isolierung entstehen für die Schweiz dadurch, dass die EWG-Länder untereinander sämtliche Zölle und Handelsschranken abbauen, während gegenüber Drittstaaten schrittweise der Gemeinsame Tarif in Kraft tritt. Dabei ist zu berücksichtigen,

- dass heute über 40 % unserer Ausfuhr nach der EWG gehen und dieser Anteil nach einem allfälligen Beitritt von Grossbritannien, Dänemark und Norwegen über 50 % ausmachen würde,
- dass auf jedem Einfuhrmarkt eines EWG-Landes die Anbieter aus den übrigen EWG-Staaten schon heute die schärfsten Konkurrenten für Bezüge aus der Schweiz sind,
- dass der Aussentarif der EWG gerade bei Fertigfabrikaten, die für das schweizerische Ausfuhrsortiment fast ausschliesslich in Frage kommen, normalerweise eine beachtliche Höhe erreicht (im allgemeinen zwischen 8 und 25 %).

Die Beantwortung der Frage, in welchem Masse und zu welchen Bedingungen die bisherigen schweizerischen Kunden im EWG-Raum nach vollzogener Integration noch schweizerische Waren beziehen werden, hängt von der Entwicklung auf einer Reihe von Gebieten ab, für die nur sehr unsichere Schätzungen gemacht werden können. Insbesondere sind dies:

a) Die Zolltarifpolitik der EWG

Je mehr in Zukunft der Aussentarif der EWG gesenkt wird, um so kleiner werden die Diskriminierungsfolgen für den schweizerischen Export. Zwar ist die EWG sowohl durch den Vertragstext (Art. 110) wie durch zahlreiche Aeusserungen ihrer massgebenden Vertreter auf eine liberale Handels- und Zollpolitik festgelegt worden. In praktischer Hinsicht sind die bisherigen Erfahrungen jedoch eher enttäuschend. Es zeigt sich immer wieder, dass bei Diskussionen um die Höhe des Aussentarifs die Protektionisten innerhalb der Gemeinschaft (insbesondere Frankreich und Italien) eine Allianz mit den doktrinären "Europäern" eingehen, die sich von bedeutenden Zollschränken und der Verwaltung des Zolltarifs durch die EWG-Örgane eine gemeinschaftsfördernde Wirkung versprechen. Selbst wenn auf amerikanischer Seite der Kennedy-Plan wie vorgesehen verwirklicht wird und somit die Unterhändler der USA über eine sehr beträchtliche Senkung ihrer eigenen Zölle mit der EWG verhandeln könnten, darf keineswegs davon ausgegangen werden, dass die EWG mit gleicher Intensität alsdann die Verringerung der Zoll-

schränken anstreben wird. Die bisherigen Reaktionen auf den Kennedy-Plan lassen viel eher vermuten, dass die EWG mancherlei Vorbehalte zu den amerikanischen Vorschlägen machen und eine Reihe von bisher nicht näher bekannten wirtschaftspolitischen Bedingungen stellen wird. Ferner muss berücksichtigt werden, dass selbst im günstigsten Falle die Zollsenkungen vorwiegend auf solche Produkte beschränkt bleiben werden, bei denen die EWG und die USA gegenseitig und auf dem Weltmarkte Hauptlieferanten sind. Die Möglichkeiten, dass unser Land durch eine aktive Teilnahme an solchen Verhandlungen zwischen den beiden mächtigen Wirtschaftsblöcken den Warenkreis in einem uns günstigen Sinne erweitern könnte, dürften bescheiden sein. Schliesslich sei festgehalten, dass allfällige im Rahmen des Kennedy-Plans verwirklichte Zollsenkungen nur schrittweise durchgeführt werden. Als Endtermin wird gelegentlich das Jahr 1968 genannt (siehe auch Antwort zu Frage IV/1).

b) Die Konjunktorentwicklung innerhalb der EWG

Seit Beginn des Jahres 1959 haben die EWG-Länder gegenseitig ihre Zölle um 50 % gesenkt und gegenüber Drittstaaten eine erste Anpassung an den Gemeinsamen Tarif vorgenommen. Trotzdem sind die schweizerischen Ausfuhren nach der EWG nicht nur nicht zurückgegangen, sondern haben sich sogar überdurchschnittlich ausgedehnt. Dies ist ausschliesslich die Folge einer kontinuierlichen und starken Wirtschaftsexpansion in den meisten EWG-Staaten, die dort zu einer beträchtlichen Erhöhung des Preis- und Kostenniveaus führte, während die schweizerischen Ausfuhrpreise mindestens bis Ende 1961 verhältnismässig stabil gehalten werden konnten. Die Gesamtnachfrage der EWG nach Drittland-Waren erfuhr also eine solche Ausweitung, dass gesamthaft gesehen die preisliche Benachteiligung durch die Diskriminierung vollständig von anderen Faktoren überdeckt wurde. Die Schlussfolgerung liegt deshalb nahe, dass die schweizerische Industrie auch die vollständige Diskriminierung bis zur Höhe des ganzen EWG-Aussentarifs ertragen könnte, wenn die bisherige Konjunktorentwicklung in der EWG dauerhaft bleibt.

Dies ist jedoch nicht sicher, selbst unter Anerkennung der Tatsache, dass ein Wille zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung bei den EWG-Regierungen sicherlich besteht, und unter dem Patronat der EWG-Kommission und des Währungsausschusses in Zukunft eine noch verstärkte Koordinierung Platz greifen wird. Die Höchstkonjunktur der letzten Jahre beruht indessen teilweise auf einer gewaltigen Welle industrieller Investitionen, die ihrerseits durch das Zustandekommen des Römer Vertrages motiviert wurden und bereits die Ausdehnung des Absatzes nach der Errichtung eines integrierten europäischen Marktes in Rechnung stellen. Sind diese Investitionen einmal gemacht und ist die erhöhte Kapazität in Dienst gestellt, so ist ein Abflauen der Investitionsneigung und damit der Gesamtkonjunktur eher wahrscheinlich.

Bei einer Stagnation, erst recht aber bei einem Rückgang der Konjunktur, dürfte das Preiselement im Kampf um die Absatzmärkte wieder vermehrt Bedeutung gewinnen. Die Diskriminierungsfolgen bei den Drittländern und insbesondere bei den im allgemeinen hoch konjunktur-empfindlichen schweizerischen Gütern wären gravierend. Sollte es zu einer eigentlichen Depression kommen, so wären zudem die EWG-Behörden versucht, den Import aus Drittstaaten (nicht aber den Handelsaustausch innerhalb der Gemeinschaft) durch mengenmässige Beschränkungen zu hemmen, auch wenn eine solche Massnahme den Widerstand von Drittstaaten herausfordern sollte. Dass in einem solchen Zeitpunkt die EWG noch weniger als heute, d.h. unter günstigen konjunkturellen Voraussetzungen, bereit wäre, in Assoziationsverhandlungen mit Drittstaaten zu treten, die über eine konkurrierende Industrieproduktion verfügen, versteht sich von selbst.

c) Umfang und Praxis der EWG

Durch einen Beitritt von Grossbritannien, Dänemark und Norwegen zur EWG ohne gleichzeitige Regelung des Integrationsproblems für die neutralen EFTA-Staaten würde ein entsprechend grösserer Teil unseres Exportes der Diskriminierung ausgesetzt. Eine erweiterte EWG würde das wirtschaftliche Problem für die Schweiz im Falle einer Isolierung vergrössern, indem dadurch gleichzeitig der heute durch die EFTA geschaffene Expansionsraum dahinfallen würde. Dies ist der Grund, weshalb die Schweiz ein grosses Interesse an der Einhaltung der Londoner Solidaritätserklärung der EFTA vom 28. Juni 1961 hat, wonach sämtliche EFTA-Partner gleichzeitig ihr Verhältnis zur EWG regeln werden. Eine freiwillige Isolierung der Schweiz würde den Verzicht auf diese EFTA-Solidarität bedingen.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor könnte wirksam werden, sollten in Zukunft einzelne oder mehrere EWG-Staaten unter Zahlungsbilanzschwierigkeiten leiden. Ebenso wie im Falle einer Depression (siehe unter b) oben) könnte die EWG der Versuchung erliegen, Devisen dadurch zu sparen, dass lediglich die Importe aus Drittstaaten, nicht aber der Warenverkehr innerhalb der EWG mengenmässig beschränkt werden.

d) Das schweizerische Preis- und Kostengefüge

Je besser es uns heute gelingt, im eigenen Lande die konjunkturellen Auftriebsfaktoren zu bremsen, um so eher dürfte später unsere Wirtschaft in der Lage sein, trotz der zunehmenden Diskriminierung im EWG-Raum konkurrenzfähig zu bleiben. Hierauf werden wir noch unter 3 (Ihre Frage 1 b) eingehender zurückkommen.

2. Welches sind die Wirtschaftssektoren oder Unternehmungen, die durch eine Isolierung am stärksten beeinträchtigt würden und auf welche Landesgegenden verteilen sie sich? -----

Sämtliche Wirtschaftszweige, die zu einem mehr oder weniger grossen Teil für den Export arbeiten, würden den Gefahren der Diskriminierung ausgesetzt. Insbesondere sind dies: Textilindustrie, Maschinen und Apparate, Nahrungsmittelindustrie, chemische und pharmazeutische Industrie, Uhrenindustrie. Auch einige Zweige der Landwirtschaft könnten betroffen werden (Käse-Export, Milchkonserven, einzelne Fruchtarten). Es lässt sich kaum bestimmen, welche Landesgegenden besonders zu leiden hätten, wenn auch die stark industrialisierten Teile des Mittellandes und des Jura vermutlich am stärksten den Schwierigkeiten ausgesetzt wären.

Geht man davon aus, dass die durchschnittliche Belastung des schweizerischen Exportes nach der EWG nach vollständigem Inkrafttreten des Gemeinsamen Tarifs ungefähr 10 - 15 % ausmachen würde, und nimmt man an - was realistisch erscheint - dass die schweizerischen Exporteure die Diskriminierungsfolgen in preislicher Hinsicht selbst zu tragen hätten, so müssten, berechnet auf der Grundlage der Ausfuhren des Jahres 1961 nach der EWG und Grossbritannien, Dänemark und Norwegen Preisopfer im Gesamtbetrag zwischen 450 - 680 Mio Franken erbracht werden. In der Schätzung nicht enthalten sind die Möglichkeiten, dass das Preisopfer nicht nur auf den Ausfuhren nach der EWG, sondern auch auf den übrigen Ausfuhren erbracht werden müsste. Dass alle in Frage kommenden Branchen und Unternehmungen diese Einbusse ohne Druck auf die Löhne und Preise schweizerischer Vorprodukte ertragen könnten, ist kaum anzunehmen. Vielmehr wäre, besonders bei abflauernder Konjunktur in Europa, zu erwarten, dass auch die Inlandsindustrie sowie Dienstleistungsbranchen von dem Preisdruck und der nachlassenden Nachfrage erfasst würden.

3. Welche Folgen hätte die Isolierung auf unsere Selbständigkeit und unser politisches Ansehen, unsere Währungspolitik und unser wissenschaftliches Niveau und auf die einheimische Arbeitskraft?

a) Unsere Selbständigkeit würde natürlich rechtlich durch die Isolierung in keiner Weise berührt, indem wir sowohl aussen- wie innenpolitisch auf keinerlei einschränkende Bindungen Rücksicht zu nehmen hätten.

Das politische Ansehen der Schweiz als neutraler Staat würde im Falle einer Isolierung verschieden betroffen, je nachdem diese selbst gewählt oder die Folge eines Scheiterns der Verhandlungen wegen der Weigerung unserer Partner wäre, legitime schweizerische Postulate im Rahmen einer europäischen Regelung zu berücksichtigen.

Im ersten Fall würde der Bundesrat von der bisher verfolgten Linie in der Integrationspolitik, nämlich dem Grundsatz der EFTA-Solidarität, deutlich abschwenken. Das Ziel einer Ueberwindung der handelspolitischen Spaltung in Europa wurde von bundesrätlicher Seite seit Jahren sowohl in der Oeffentlichkeit wie vor dem Parlament vertreten, und hat insbesondere in der Botschaft des Bundesrates vom 5. Februar 1960 über die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Freihandels-Assoziation deutlichen Ausdruck gefunden (vgl. insbesondere Seiten 22/23 und 54 - 56 des deutschen Textes). Der Verzicht auf eine ehrliche schweizerische Anstrengung in dieser Richtung stände aber auch im Gegensatz zu den im EFTA-Ministerrat am 28./29. Juni 1961 in London getroffenen Vereinbarungen. Die selbstgewählte Isolierung müsste deshalb den Bundesbehörden sowohl im Inland wie im Ausland eine gewisse Kritik eintragen.

Ergibt sich indessen die Isolierung später als notwendige Folge von Verhandlungen, für deren Scheitern die EWG in glaubhafter Weise verantwortlich gemacht werden kann, so trägt sie einen gänzlich andern politischen Charakter. Das Ansehen unserer Neutralität dürfte aus einer solchen Auseinandersetzung gestärkt hervorgehen, da wir um wirtschaftlicher Vorteile willen keine neutralitätspolitischen Konzessionen gemacht haben. Damit würden wir einen besseren Ausgangspunkt für spätere Verhandlungen über alternative Lösungen erreichen. In der Zwischenzeit wäre die wirtschaftliche Einbusse einer Isolierung psychologisch leichter zu ertragen, da vorher alle zumutbaren Anstrengungen zu deren Verhütung unternommen worden wären.

Wie dem auch sei, müsste wohl mit folgenden Konsequenzen gerechnet werden:

- Der schweizerischen Aussenpolitik würde das Betätigungsfeld der europäischen Solidarität entzogen. Seit Kriegsende hatte die Schweiz diese Solidarität sowohl im Rahmen der OECE wie der EFTA gefördert. Ihr Einfluss in diesen Organisationen war weitaus stärker als es etwa dem Bevölkerungsanteil entsprochen hätte. Bei den noch verbleibenden Organisationen mit "atlantischem" oder "universellem" Geltungsbereich (OECD und GATT) könnte sie kaum eine solche Wirkung entfalten. Zur Erhaltung unseres aussenpolitischen "Profils" müssten hier unverhältnismässig grössere Anstrengungen als heute unternommen werden.
- Die intern-schweizerische Wirtschaftspolitik wird auch ohne vertragliche Bindungen in erheblichem Masse durch die juristische und praktische Entwicklung innerhalb der EWG beeinflusst werden. Die Diskriminierungsgefahren werden die schweizerische Wirtschaft zu zahlreichen Umstellungen zwingen, die von den bei einer Beteiligung am Europamarkt erforderlichen vor allem dadurch abweichen, dass sie in einem tendenziell ungünstigeren Wirtschaftsklima vorgenommen werden müssen.

- Die schweizerische Zoll- und Handelspolitik wird, wie schon bisher, die Erstarkung der EWG und ihr internationales Auftreten als Block noch stärker zu spüren bekommen. Ob im Rahmen normaler bilateraler Handelsabmachungen mit der EWG unsere Interessen ebensogut wahrgenommen werden könnten wie in den bisherigen Abkommen mit einzelnen EWG-Staaten, ist äusserst fraglich. Wir haben zwar eine stark defizitäre Handelsbilanz mit der EWG, nehmen aber trotzdem nur rund 7 % ihrer Ausfuhren auf. Die Drohung mit oder die Durchführung von Retorsionsmassnahmen wäre noch viel fragwürdiger als je zuvor, da sie unsere Versorgung verteuern und unseren Partnern kaum schaden könnten. Gegen-Retorsionen der EWG könnten indessen unsere bereits durch die Diskriminierung gefährdete Ausfuhr noch mehr schwächen.

Bei Verhandlungen in multilateralen Organisationen, z.B. im GATT, wird die EWG ein weitaus stärkeres Gewicht erhalten, als es dem Einfluss der einzelnen Mitglieder entsprechen würde. Ist einmal ihr Verhalten intern abgestimmt und von den USA gebilligt worden, so dürften die übrigen Drittländer kaum mehr viel zu bestellen haben. Die kürzlich im Rahmen des GATT von uns mit der EWG geführten Zollverhandlungen haben dies bestätigt.

- b) Unserer Währungspolitik dürfte bei einer Isolierung mehr denn je die Aufgabe zufallen, für eine Mässigung und Stabilisierung des schweizerischen Kosten- und Preisniveaus zu sorgen. Sollten trotzdem schwere depressive Rückwirkungen auftreten, so müsste unter Umständen an eine Regelung des Zahlungs- und Warenverkehrs gedacht werden, die, wie in den Dreissigerjahren den Import in den Dienst des Exports stellen würde. Ob dies heute noch möglich wäre, bleibe dahin gestellt. Jedenfalls wäre man damit beim vollständigen Gegenteil einer Integration angelangt.
- c) Ein direkter Zusammenhang zwischen der Isolierung und der Entwicklung der wissenschaftlichen Forschung ist nicht ersichtlich. Immerhin wäre es denkbar, dass schweizerische Forscher und Wissenschaftler vermehrt ihre Tätigkeit im Gebiet der EWG ausüben würden, weil ihnen dort das allgemein günstigere Wirtschaftsklima bessere Einkommensbedingungen und grosszügigere Forschungsgelegenheiten verschafft. Vor diesem Problem sehen wir uns schon heute z.B. auf dem Gebiete der Kernforschung, wo das EURATOM ein Forschungsprogramm durchführt, das weit über die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Kleinstaates hinausgeht.
- d) Die Arbeitsplätze unserer einheimischen Bevölkerung scheinen so lange nicht unmittelbar bedroht, als einerseits der konjunkturelle Aufschwung in der EWG die Diskriminierungswirkungen überdeckt und wir andererseits im Rahmen einer restriktiven Niederlassungspolitik eine allfällige Stagnation durch Entlassung ausländischer Arbeitskräfte auffangen könnten. Indessen versteht sich von selbst, dass bei einer Isolierung der Produktionsfaktor Arbeitskraft ein weniger grosses Realeinkommen erhalten wird als im Falle einer Angliederung an den integrierten Markt, weil die von ihm erzeugten Produkte infolge des Diskriminierungseffektes weniger Wert sind als sie es sonst wären.

4. Wie lange könnte unser Land die Isolierung vom Gemeinsamen Markt ertragen? In welchem Masse könnte die Oeffnung neuer Märkte, die sich aus einem Abseitsstehen ergebenden Verluste ausgleichen?

Hinsichtlich der ersten Frage verweisen wir auf das in der Einleitung Gesagte. Ein Urteil darüber ist angesichts der Unmöglichkeit einer langfristigen Konjunkturprognose kaum möglich. Immerhin halten wir es für wenig wahrscheinlich, dass die Wirtschaftsentwicklung in der EWG bis zum Ablauf der nächsten drei bis fünf Jahre derart stagnieren wird, dass die Rückwirkungen der Zolldiskriminierung in unserem Lande zu einer eigentlichen Depression führen müssten. Wenn aber eine solche Depression fühlbar wird, so könnten die Behörden mangels anderer konjunkturfördernder Massnahmen einem verstärkten innenpolitischen Druck ausgesetzt werden, um unter Vernachlässigung heute allseits anerkannter politischer Vorbehalte ein Arrangement mit der EWG zu finden. Gleichzeitig wäre die EWG weniger als je bereit, ein solches Arrangement mit einer konkurrenzfähigen Volkswirtschaft einzugehen.

Hinsichtlich der zweiten Frage haben wir kürzlich unsere diplomatischen Vertretungen um Stellungnahme dazu gebeten, ob das allfällige Scheitern von Assoziationsverhandlungen der Schweiz in ihren Gastländern dazu führen könnte, dass unserem Lande bessere Absatzmöglichkeiten eingeräumt würden. Die Antworten waren fast durchgehend negativ. Obwohl die meisten Länder ausserhalb Westeuropas aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen der Integration kritisch gegenüberstehen und deshalb zwecks Vermeidung einer zusätzlichen Diskrimination europäische "outsider" handelspolitisch ermuntern sollten, steht eine solche Differenzierung nicht in Frage. Höchstens würden die Länder des Ostblocks den Nicht-EWG-Staaten gegenüber vielleicht niedrigere Zölle zur Anwendung bringen, was aber angesichts ihrer staatlich gelenkten Einfuhrpolitik lediglich als politische Demonstration zu werten wäre. Ausschlaggebend sind sonst die jeweiligen binnenwirtschaftlichen Erfordernisse, in deren Dienst die Aussenwirtschaftspolitik gestellt wird.

In bezug auf die verschiedenen Kategorien von Ländern, die für eine Ausweitung des schweizerischen Exportes theoretisch in Frage kämen, lässt sich folgendes sagen:

a) Die übrigen westlichen industrialisierten Länder ausserhalb Europas
(USA, Kanada, Japan)

Ihrer Struktur nach würden sich diese Staaten noch am besten für einen Ersatz allfälliger Exporteinbussen in Westeuropa eignen. Hinsichtlich USA und Kanada muss jedoch bemerkt werden, dass es sich heute vielfach um hochgeschützte Märkte handelt, die stärker als Westeuropa konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sind. Eine wesentliche Intensivierung unseres Exportes liesse sich nur erzielen, wenn für die betreffenden Produkte eine eigene Marktorganisation aufgezogen wird, was erhebliche Kosten verursacht und nur für grössere Unternehmungen möglich sein dürfte. Die Risiken sind insbesondere im Falle der USA gross, weil ausschlaggebende handelspolitische Erleichterungen im Rahmen der "escape clause" jederzeit zurückgezogen werden können. Der Uhrenfall hat dies

eindrücklich bewiesen. - Hinsichtlich Japan kann an eine Ausdehnung nur gedacht werden, wenn wir gleichzeitig zu vermehrten Einfuhren bereit sind. Dies stösst wegen der oft aussergewöhnlich niedrigen Preise japanischer Güter auf beträchtliche Widerstände unserer Wirtschaft.

b) Entwicklungsländer in Lateinamerika, Afrika und Asien.

Mit den meisten dieser Staaten weist die schweizerische Handelsbilanz schon heute eine starke Aktivität auf. Anstrengungen zu einer weiteren Ausdehnung des schweizerischen Exportes nach diesen Gebieten könnten daher, insbesondere in Lateinamerika, Abwehrmassnahmen auslösen, besonders bezüglich der "non essentials", wie Uhren und Textilien. Die meisten dieser Länder leiden an Zahlungsbilanzschwierigkeiten und haben die normalen Kreditmöglichkeiten erschöpft. Schon heute müssen für die Lieferung von Investitionsgütern immer längere Zahlungsfristen eingeräumt werden. Eine Steigerung des Exportes könnte nur durch grosszügige staatliche Kreditgewährung erreicht werden, was wegen der prekären finanziellen Lage und der mangelnden sozialen und politischen Stabilität der meisten Entwicklungsländer mit sehr erheblichen Risiken verbunden wäre. Die schweizerischen Behörden würden sicherlich einem Druck ausgesetzt, um diese Risiken ganz oder teilweise der Privatwirtschaft abzunehmen (largere Handhabung der Exportrisikogarantie, Einführung einer Investitionsrisikogarantie, Finanzierung der technischen Hilfe in verstärktem Ausmasse mit Bindung an kommerzielle Interessen usw.)

c) Länder mit Staatshandel, insbesondere Osthandel

Welche politischen und wirtschaftlichen Bedenken gegen eine Ausweitung des Osthandels in der Bevölkerung und der Wirtschaft bestehen, braucht wohl nicht unterstrichen zu werden. Unter den heutigen Voraussetzungen sind zusätzliche Bemühungen der Behörden für eine Ausweitung des Osthandels, selbst als Ersatz für allfällige Exporteinbussen in Westeuropa, praktisch undenkbar. Es wäre auch nicht zu wünschen, dass eine auch nur mässige Intensivierung des Güteraustausches uns in irgend einer Beziehung in die Gefahr einer Abhängigkeit von kommunistischen Handelspartnern bringen würde. Wir halten es jedoch nicht für ausgeschlossen, dass die östliche Handelsdiplomatie im Zeitpunkt eines integrationsbedingten Wirtschaftsrückschlages in der Schweiz -uns verlockende Angebote unterbreiten könnte.

II. Beitritt

1. Welche Artikel der Bundesverfassung müssten abgeändert oder von welchen müsste abgewichen werden? Welche wichtigen Akte der Gesetzgebung müssten das gleiche Schicksal erleiden?

Mit Beschluss vom 11. Dezember 1961 hat der Bundesrat eine unter dem Vorsitz von Herrn Dr. Mottier, Direktor der Justizabteilung des Justiz- und Polizeidepartements stehende Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Probleme der internen staatsrechtlichen und gesetzlichen Anpassung an den Römer Vertrag im Falle einer weitgehenden Assoziierung zu untersuchen hat. Alle übrigen Arbeitsgruppen haben die Arbeitsgruppe Mottier auf die bestehenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen hingewiesen, die ihrer Meinung nach im Falle einer weitgehenden Assoziation mit der EWG abgeändert werden müssten. Eine abschliessende Sichtung und Beurteilung der Ergebnisse dieser Umfrage konnte indessen noch nicht vorgenommen werden. Wir werden nicht versäumen, den entsprechenden Bericht der Arbeitsgruppe "Rechtsangleichung" Ihnen im gegebenen Zeitpunkt zukommen zu lassen. Schon jetzt sei aber festgehalten, dass darin nur die bei einer weitgehenden Assoziation zu erwartenden Änderungen berücksichtigt sein werden; ein Vollbeitritt würde in mancher Beziehung wahrscheinlich noch tiefergreifende und zahlreichere Anpassungen bedingen.

2. Welches wären die Folgen eines Beitritts auf unser Neutralitätsstatut?

Bei dieser Frage muss der neutralitätsrechtliche und der neutralitätspolitische Aspekt getrennt beachtet werden.

In neutralitätsrechtlicher Beziehung würde ein Beitritt keine unüberwindbaren Schwierigkeiten schaffen. Dies ist zum mindestens die Auffassung des Gutachtens, das Prof. Struye als Präsident der Politischen Kommission der Konsultativ-Versammlung des Europarates über die Vereinbarkeit zwischen Neutralität und EWG-Mitgliedschaft im März 1962 ausgearbeitet hat. Immerhin müsste dafür gesorgt werden, dass sich der Neutrale im Kriegsfall aus der EWG zurückziehen könnte und auch schon in Friedenszeiten keine Beschlüsse anzunehmen braucht, die aussen- oder militärpolitischen Charakter tragen. Diese Frage könnte sich insbesondere auf handelspolitischem Gebiet stellen. Die Schlussfolgerungen des Gutachtens weichen nicht stark von unserer eigenen völkerrechtlichen Doktrin ab.

Die Schwierigkeit liegt indessen auf der neutralitätspolitischen Ebene. Der Beitritt der Schweiz zur EWG könnte für unser Neutralitätsstatut gefährliche Konsequenzen haben. Er würde das Vertrauen, das unsere Neutralität in der ganzen Welt genießt, in Frage stellen und Zweifel an unserem Willen, die traditionelle Neutralitätspolitik weiterzuführen, aufkommen lassen. Durch einen Beitritt würde die Schweiz in verschiedener Hinsicht die zur Aufrechterhaltung dieser Politik nötige Unabhängigkeit verlieren.

*einer Uebernahme des Römer Vertrags oder

Die EWG ist eine politisch profilierte Gemeinschaft, die ausschliesslich aus NATO-Staaten zusammengesetzt ist und ein allerdings noch wenig definiertes politisches Fernziel verfolgt. Der supranationale Charakter der Gemeinschaft ist dazu bestimmt, die Souveränität der Mitgliedstaaten abzubauen und die politische Verschmelzung zu begünstigen. Gleichzeitig soll die EWG immer mehr in die Lage kommen, gegen aussen als Einheit wirtschaftlich und vermutlich auch politisch handelnd aufzutreten. Durch einen Vollbeitritt der Schweiz wäre eine Identifizierung mit den politischen Zielen der EWG-Staaten unvermeidlich, und die für die Führung einer Neutralitätspolitik unerlässliche staatliche Unabhängigkeit würde in einem Masse eingeschränkt werden, das das Vertrauen der Welt in die Fähigkeit der Schweiz, ihre traditionelle Neutralitätspolitik weiterzuführen, erschüttern müsste.

Obwohl die Bestimmungen des Römer Vertrages wirtschaftlicher Natur sind, haben führende Persönlichkeiten der EWG zu verschiedenen Malen erklärt, dass das Endziel hauptsächlich auf politischer Ebene liege. Die EWG wird nicht nur als das Mittel zur politischen Einigung ihrer Mitglieder, sondern als "Zement" für eine Verbindung zwischen den beteiligten Ländern ausgegeben. Trotz der verschiedenen Konzeptionen der Verfechter eines supranationalen Aufbaus und jenen eines "Europa der Staaten", ist festzustellen, dass General de Gaulle, mit Unterstützung von Bundeskanzler Adenauer, die EWG als Sprungbrett für die französische Politik in Europa und in der Welt benützt. Der Aufbau einer politischen Staatenverbindung, wie er von Frankreich vorgeschlagen wird, sollte diese Allianz stärken und den Tätigkeitsbereich der Sechs auf politische und militärische Fragen ausdehnen. Die Allianz der Sechs, deren politischer Charakter sich durch den Beitritt Grossbritanniens und anderer europäischer Länder abschwächen würde, soll in der atlantischen Politik, im Verhältnis des Westens zu den kommunistischen Staaten und zu der übrigen Welt eine entscheidende Rolle spielen.

Ein Land, welches dem Römer Vertrag einfach beitrifft, muss ausser dessen wirtschaftlichen Verpflichtungen auch die politischen Fernziele, wie sie von den Vertretern der EWG verkündet werden, übernehmen. Die Schweiz könnte sich nicht darauf berufen, dass ihr Beitritt keinen Verzicht auf ihre traditionelle Politik bedeutet. Sie würde von da an nicht mehr das Vertrauen geniessen, auf welchem ihre Neutralität aufgebaut ist. Trotz ihrer Beteuerungen würde sie den andern Mitgliedern der Gemeinschaft in ihrem Ansehen gleichgestellt, und in Wirklichkeit würde ein Erosions- und Umwandlungsprozess ihrer traditionellen Politik ausgelöst.

Nicht nur das Vertrauen, das die schweizerische Neutralitätspolitik einflössen soll, würde gefährdet. Die eigentliche Möglichkeit, diese Politik aufrechtzuerhalten, würde eingeschränkt oder in Frage gestellt. Die erforderliche Unabhängigkeit, um diese Politik weiterzuführen, würde beschränkt. Dieses Risiko ist umso mehr vorhanden, als auf den meisten Gebieten des Römer Vertrags wichtige Beschlüsse durch Mehrheitsentscheide gefällt werden können, und zwar nicht nur zur Durchführung klarer und präziser Verpflichtungen, sondern auch um neue Verpflichtungen zu schaffen.

Gegenüber Drittstaaten wäre die Schweiz gezwungen, sich den von der Mehrheit des Ministerrates in handelspolitischer Hinsicht getroffenen Entscheiden zu unterziehen. Sie wäre nicht mehr in der Lage, mit Drittländern zu verhandeln; sie könnte ihre Handelspolitik nicht mehr entsprechend ihren wirtschaftlichen und politischen Interessen führen. Dies könnte insbesondere die Beziehungen zu Entwicklungsländern betreffen, die nicht mit der EWG assoziiert sind.

In politischer Hinsicht könnte sie gegen ihren Willen gezwungen werden, Abwehr- oder Gegenmassnahmen wirtschaftlicher Art gegen bestimmte Länder zu ergreifen, z.B. ein Embargo auf strategischem Material, ein Einfuhrverbot gegenüber gewissen Ländern etc. Die möglichen Abweichungen vom Römer Vertrag in Kriegszeiten oder in Zeiten schwerer internationaler Spannungen mit Kriegsgefahr würden zum Schutze der Neutralitätspolitik der Schweiz kaum genügen. Denn diese Politik soll der übrigen Welt unseren Willen zeigen, uns von allen denkbaren Kriegshandlungen fern zu halten und dafür die entsprechenden Mittel einzusetzen. Wenn auch die Wirkung dieser Politik sich erst im Ernstfall zeigt, so müssen die für ihren Erfolg unerlässlichen Tatsachen bereits in Friedenszeiten vorhanden sein.

Es wäre auch zu befürchten, dass die Annahme aller Bestimmungen des Römer Vertrags sowie die Beschlüsse bezüglich der gemeinsamen Agrarpolitik die Schweiz daran hindern, eine Kriegswirtschaft auf der Grundlage einer genügenden Selbstversorgung vorzubereiten (s. 3 hiernach),

Die Schweiz könnte sich nach einem Beitritt aus der Gemeinschaft nicht mehr zurückziehen, auch wenn die Umstände sie an sich zu einer solchen Massnahme wegen ihrer Neutralität veranlassen würden; auf alle Fälle wäre ihr Rückzug ohne Zustimmung der andern Partner oder ohne schwere Verletzung einer international eingegangenen Verpflichtung nicht möglich.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Annahme der Regeln des Römer Vertrags durch die Schweiz zu einer fortschreitenden Erosion ihrer Souveränität und Unabhängigkeit führen würde, in einem Ausmass, das nicht mehr mit der Aufrechterhaltung unserer Neutralität vereinbart werden könnte. Der Anschluss an eine Gruppe von Ländern, die unter sich eine Allianz bilden, wäre so eng, dass die Schweiz kaum mehr von der EWG und ihrer Politik unterschieden werden könnte.

Die obigen Ausführungen gelten insbesondere für die EWG, wie sie in ihrer heutigen geographischen Ausdehnung besteht, und für ihren heute erkennbaren politischen Grundcharakter. Eine Erweiterung der EWG durch den Beitritt Grossbritanniens und nordischer Staaten würde indessen das Bild etwas ändern. Die auf handelspolitischen Zusammenschluss und wirtschaftlichen Zentralismus hinweisenden Tendenzen würden vermutlich abgeschwächt. Bei Mehrheitsentscheiden dürften kleinere Staaten auf vermehrte Berücksichtigung ihrer Interessen hoffen. Die zu erwartende Assoziierung grosser Teile des Commonwealth würde die Benachteiligung nicht-assoziiierter Entwicklungsländer politisch weniger bedenklich werden lassen, insbesondere weil die vergrösserte Gemeinschaft weit mehr als heute zu einer liberalen Handelspolitik gegenüber diesen Staaten gedrängt würde.

Eine weitere Entschärfung des Neutralitätspolitischen Problems wäre denkbar, wenn im Falle des Zustandekommens eines separaten Vertrags über die Schaffung einer politischen Union die EWG von ihrer zentralistischen und aussenpolitischen Zielsetzung entlastet würde.

3. Welches wären die Folgen des Beitritts auf unsere militärischen
 Vorbereitungen und die Verteidigung im allgemeinen? - - - - -

Es ist nicht möglich, hier die hauptsächlichsten militärischen Gesichtspunkte dieser Frage zu erörtern. In wirtschaftlicher Hinsicht ist festzustellen, ob der Beitritt der Schweiz zur Gemeinschaft ihr erlauben würde, auf kriegswirtschaftlichem Gebiet eine genügende Grundlage aufrechtzuerhalten, d.h. die Versorgung des Volkes und der Armee mit lebenswichtigen Gütern in Kriegszeiten zu gewährleisten. Die Aufrechterhaltung einer genügenden Basis der Kriegswirtschaft will nicht unbedingt heissen, dass die gegenwärtige schweizerische Produktionsstruktur beibehalten werden muss. Es ist ohne weiteres vorstellbar, dass eine Produktivitätsverbesserung auf den wichtigsten Gebieten, wie sie sich allfällig aus der Wirtschaftsintegration ergeben könnte, für die Vorbereitung einer Kriegswirtschaft günstig wäre. Andererseits wird durch die Integration die wirtschaftliche Spezialisierung und damit die gegenseitige Abhängigkeit der teilnehmenden Länder verschärft, was in einem gewissen Mass der Führung einer nationalen und autonomen Kriegswirtschaft abträglich ist. Immerhin sei daran erinnert, dass auch während des letzten Krieges schliesslich unser Potential an austauschbaren Waren und Leistungen für die zivile und militärische Landesversorgung ausschlaggebend war.

Auch kann die Schweiz nach den Regeln des Römer Vertrags ohne Zustimmung ihrer Partner keine Massnahmen zur Milderung der Arbeitsteilung ergreifen, die sich in einen oder andern Sektor als zu weitgehend erweisen könnte. Dasselbe trifft für Massnahmen zur Finanzierung und Aufrechterhaltung unerlässlicher Produktionstätigkeiten zu. Gewiss stellt die Vorratshaltung von Schlüsselprodukten die wichtigste Massnahme zur Vorbereitung einer Kriegswirtschaft dar. Für die Landwirtschaft wäre sie indessen ungenügend, da man die für die menschliche und tierische Ernährung erforderlichen Produkte nicht in genügendem Ausmasse lagern kann. Bei einer vorbehaltlosen Teilnahme an der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG würde man nicht nur Gefahr laufen, dass die Einkommen der landwirtschaftlichen Bevölkerung vermindert werden (was ein soziales Problem wäre), sondern dass die erforderliche Produktionsgrundlage selbst und hauptsächlich die offene Ackerfläche zusammenschrumpfen würde.

Der Industriesektor ist geschmeidiger und lässt sich leichter an veränderte Produktionsbedingungen anpassen. Der Verlust einer eigenen Versorgung wäre hier weniger spürbar. Immerhin müsste man eine erhebliche Schwächung der eigenen Produktion auf einzelnen Gebieten der Stahlindustrie, der schweren Chemikalien und einzelner anderer Erzeugnisse befürchten.

Die verstärkte Abhängigkeit und die Schwächung einer eigenen Produktion bestimmter wichtiger Güter könnten Folgen auf die Neutralität der Schweiz haben. Die nationale Produktionsgrundlage zur Vorbereitung einer Kriegswirtschaft würde vielleicht kleiner und könnte materiell die Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit und Neutralität schwieriger gestalten. Auf der andern Seite wäre unser Austauschpotential noch grösser als heute. Auch würden wir über gewisse vertragliche Sicherungen gegen Zufuhrsperrungen unserer Integrationspartner verfügen.

seitens

III. Assoziierung

1. Welches wäre in völkerrechtlicher Hinsicht die Natur eines Assoziationsvertrages? -----

Auszugehen ist davon, dass Form und Inhalt eines Assoziationsvertrages erst durch die Verhandlungen festgelegt werden können. Bei der Beantwortung der unter III gestellten Fragen gehen wir indessen davon aus, dass hinsichtlich des Inhaltes der Vertrag ungefähr dem in den bisherigen internen Vorbereitungen festgestellten Möglichkeiten entsprechen und hinsichtlich der Form und der Organe sich weitgehend an das Modell des Assoziationsabkommens EWG-Griechenland anlehnen würde. Eine andere Ausgestaltung ist jedoch durchaus denkbar und wird noch geprüft.

In völkerrechtlicher Hinsicht wäre ein solches Abkommen ein einfacher zweiseitiger internationaler Vertrag. Es würde durch ihn keine neue Rechtspersönlichkeit geschaffen, so dass jedes Element von "Supranationalität" ausgeschaltet wäre. Soweit als möglich würden die Verpflichtungen auf eine Weise formuliert, die später zusätzliche Beschlüsse einer mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Institution auf ein Mindestmass beschränken würde. Auf einigen Gebieten könnten indessen Entscheidungsbefugnisse einer gemeinsamen Institution nicht vermieden werden, weil auch im Rahmen einer Assoziierung dauernd Beschlüsse gefasst werden müssen, die der Sicherung einer weitgehenden Parallelität mit der Entwicklung im Innern der EWG dienen. Hier wäre dafür zu sorgen, dass der Vertrag das Ermessen dieser Institution durch möglichst genaue Richtlinien begrenzt.

Die Institution würde vermutlich den Namen "Assoziationsrat" tragen. Da der Vertrag bilateraler Natur wäre, weil die Schweiz auf der einen und die EWG als Gemeinschaft auf der andern Seite Vertragspartner sind, wären auch im Assoziationsrat lediglich zwei Parteien vorhanden. Die Frage des Abstimmungsverfahrens (Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidung) würde sich deshalb gar nicht stellen. Praktisch könnte der Assoziationsrat als intergouvernementales Organ vermutlich meistens auf dem Niveau von Stellvertretern und bei wichtigen Anlässen auf Ministerebene arbeiten. In dieser Beziehung hat die Schweiz bereits Erfahrungen mit der OECE, OECD und in der EFTA sammeln können. - Bei Meinungsverschiedenheiten im Rat könnte ein Schiedsgericht die Tatsachen feststellen und urteilen.

Diese rechtlich befriedigende Regelung - wie sie bereits durch das Griechenland-Abkommen vorgezeichnet ist - darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass der faktische Druck der EWG auf Uebernahme ihrer bereits intern gefassten Beschlüsse jeweils beträchtlich sein könnte. Da wir keinen Einfluss auf den Inhalt reiner EWG-Beschlüsse hätten, würden sie vermutlich nicht immer unsere Interessen decken. Diese Gefahr könnte durch die Gewährung weitreichender und frühzeitiger Informations- und Konsultationsmöglichkeiten an die Schweiz beträchtlich gemildert werden.

2. Welches wären die Vorteile einer Assoziation verglichen mit der Isolierung und mit dem Abschluss eines ad hoc-Handelsabkommens?

Eine Art der Assoziierung, wie sie den bisherigen internen Abklärungen zugrunde lag, würde grundsätzlich zu einer Gleichbehandlung der schweizerischen Exporte in der EWG führen, selbstverständlich unter Gewährung des Gegenrechts. Die in einer Isolierung liegenden Gefahren für Konjunktur, Beschäftigung und Wohlstand in der Schweiz könnten somit nicht auftreten. Dasselbe ist hinsichtlich jener Diskriminierungsfolgen zu sagen, die nicht durch ein ad hoc-Handelsabkommen beseitigt werden können. Demgegenüber kann in wirtschaftlicher Beziehung lediglich ein Bedenken aufgeführt werden, nämlich Anpassungsprobleme für jene Wirtschaftszweige, die bisher handelspolitisch stark geschützt waren und wo die wichtigsten Konkurrenten in der erweiterten EWG produzieren. Solche Schwierigkeiten sollten überwindbar sein.

3. Welche genauen Grenzen müssten dem Assoziationsregime gesetzt werden, damit die Neutralität nicht beeinträchtigt wird?

Die zu dieser Frage anzustellenden Ueberlegungen gehen aus der Beantwortung der Frage II/3 hervor. Auch Schweden und Oesterreich stehen vor dem gleichen Problem.

Die Neutralitätserfordernisse konnten bereits in der Genfer-Konferenz vom 9. - 12. Oktober 1961 gemeinsam mit diesen Staaten festgelegt werden, wobei der Schweiz eine führende Rolle zukam. Im einzelnen wurden folgende Postulate aufgestellt:

- a) Der Assoziierte sollte weiterhin mit Drittstaaten Zoll- und Handelsverträge aushandeln und abschliessen können. Dadurch könnte z.B. die Diskriminierung zwischen den dem Integrationssystem angegliederten und den übrigen Entwicklungsländern gemildert werden.
- b) Der Assoziierte sollte Massnahmen aufrechterhalten und ergreifen können, um für den Kriegsfall eine genügende Versorgung zur Wahrung seiner Neutralität sicherstellen zu können.
- c) Für den Fall internationaler Krisen sollte der Assoziierte alle Verpflichtungen suspendieren können, die mit der Ausübung seiner Neutralitätspolitik in Konflikt kommen könnten.

- d) Das Abkommen sollte kündbar sein, damit gegebenenfalls eine vollständige Trennung möglich ist.
- e) Der Assoziierte kann über den Vertragsinhalt hinausgehende neue Verpflichtungen nur akzeptieren, wenn er an ihrem Zustandekommen mitgewirkt und ihnen zugestimmt hat.
- f) Die Assoziation bedarf einer besonderen institutionellen Regelung, die durch eine Abgrenzung die spezielle Stellung des neutralen Staates zum Ausdruck bringt.

IV. ad hoc-Handelsabkommen

1. Wäre es möglich, in einem solchen Vertrag alle Probleme zu lösen, wo zwischen der Schweiz und der EWG Interessen auf dem Spiel stehen?

Noch mehr als zu III gilt für diese Hypothese, dass Form und Inhalt erst nach den Verhandlungen genau bekannt sein werden. Während die EWG immerhin bereits ein bilaterales Assoziationsabkommen getroffen hat, sind bisher Verhandlungen über ein reines Handelsabkommen weder vorgeschlagen noch durchgeführt worden. Der Gedanke wird erst in den letzten Monatenerwähnt, und zwar unter dem Namen einer "nichtpräferenziellen Assoziation", mit der anscheinend sowohl amerikanische Kreise wie die EWG-Kommission dem Begehren der neutralen EFTA-Staaten auf eine weitgehende, d.h. präferenzielle Assoziation, den Wind aus den Segeln nehmen möchten.

Hinter der sprachlichen Neuschöpfung "präferenziell - nichtpräferenziell" liegt der einfache Tatbestand, dass die Neutralen im Verhältnis zur EWG einen vollständigen Abbau der Zoll- und Handelschranken wünschen, der an die Form einer Zollunion, vermischt mit gewissen Elementen einer Freihandelszone, angenähert würde, d.h. dass Drittstaaten nicht in den Genuss dieses Abbaues kämen. Sowohl die EWG wie die EFTA beruhen auf diesem Prinzip.

Eine nichtpräferenzielle Assoziierung kann demgegenüber nur heissen, dass die von den Parteien im Vertrag festgelegten Konzessionen nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung auch den Drittstaaten zuteil werden. Dies schränkt notwendigerweise sowohl den Warenkreis ein, für den gegenseitige Zollkonzessionen vereinbart werden können, wie auch insbesondere das Ausmass solcher Zollkonzessionen. Gegenüber den im Rahmen des GATT ausgehandelten Listen von Zollkonzessionen könnte eine "nichtpräferenzielle Assoziierung" resp. ein ad hoc-Handelsabkommen nur in bescheidenem Masse weiter gehen. So hat z.B. die EWG nach dem Scheitern der Verhandlungen über die grosse Freihandelszone den europäischen Drittstaaten eine "Kontaktkommission" vorgeschlagen, die im Falle von Schwierigkeiten im gegenseitigen Handelsverkehr den Rahmen für die Aufnahme von Konsultationen abgeben sollte.

Nach dem Gesagten erscheint es von vornherein nahezu ausgeschlossen, dass im Rahmen eines ad hoc-Handelsabkommens das schweizerische Diskriminierungsproblem vollständig oder auch nur zu einem überwiegenden Teil gelöst werden könnte. Die EWG wird nicht bereit sein, ihren Aussenzoll auf Meistbegünstigungsbasis auf all jenen Warenpositionen abzubauen, für welche wir Diskriminierungsschäden befürchten müssen. Bereits anlässlich der kürzlich abgeschlossenen GATT-Verhandlungen haben wir uns vergeblich bemüht, grössere Einbrüche in den EWG-Tarif zu erreichen und damit die Diskriminierungsgefahr auszuschalten.

Ein stärkeres Entgegenkommen seitens der EWG würde einen grundsätzlichen politischen Entscheid bedingen. Ob das schlechte Gewissen, das in der EWG wegen der oftmals gemachten und nicht eingehaltenen Versprechungen bezüglich einer befriedigenden Lösung des Assoziationsproblems vorausgesetzt werden sollte, dafür genügend ist, ist höchst fraglich. Aber selbst dann können ins Gewicht fallende Zollsenkungen seitens der EWG nur bei Waren erwartet werden, die fast ausschliesslich von der Schweiz produziert und geliefert werden (z.B. Uhren). Bei allen andern Gütern wären wir abhängig vom Ausgang der Zollverhandlungen, welche die EWG mit andern Staaten, die Hauptlieferanten auch uns interessierender Waren sind, allfällig führen würde. Die im Gefolge des Kennedy-Plans zu erwartenden Zollverhandlungen werden zu diesem Punkt Klarheit bringen.

2. Welches wäre der Aufbau eines solchen Vertrages?

Wir stellen uns vor, dass ein solcher Vertrag in erster Linie die konkreten Zollreduktionen umschreiben und ihr Inkrafttreten regeln würde. Ferner wäre es denkbar, dass^{er} auch Grundsätze für den Austausch von Agrarprodukten und das dafür anzuwendende Einfuhrregime enthielte. Ferner würde seitens der EWG (siehe unter 1) der Vorschlag gemacht, eine Gemischte Kommission einzusetzen, welche die Durchführung des Vertrages beobachtet und in deren Schoss bei Auftreten von Schwierigkeiten Konsultationen aufzunehmen wären.

3. Bestehen Präzedenzfälle, aus denen wir Anregungen schöpfen oder die uns als Erfahrung dienen könnten?

Ein eigentlicher Präzedenzfall, welcher dem Gewicht der auf dem Spiel stehenden Interessen entsprechen würde, besteht nicht. In rein formaler Hinsicht könnte bestenfalls das Konsultationsabkommen zwischen der Schweiz und der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 7. Mai 1956 sowie das Abkommen über die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife im Verkehr mit Kohle und Stahl im Durchgang durch das schweizerische Gebiet vom 28. Juli 1956 (ebenfalls mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl abgeschlossen) herangezogen werden. Im übrigen sehen auch gewisse Handelsabkommen und andere von der Schweiz abgeschlossene Staatsverträge gemischte Kommissionen zum Zwecke von Konsultationen vor. Angesichts der völlig andern Qualität und Quantität der Probleme glauben wir nicht,

dass die an und für sich befriedigenden Ergebnisse, die mit diesen Abkommen erzielt worden sind, irgendwelche Schlussfolgerungen für den besonderen Fall zulassen.

4. In welchem Masse würde uns ein Handelsvertrag die Aufrechterhaltung unserer Unabhängigkeit und unserer Neutralität erlauben? -----

Soweit ein solcher Handelsvertrag lediglich Verpflichtungen im Rahmen der Meistbegünstigung vorsieht und kündbar wäre, ist nicht vorstellbar, dass er unsere Unabhängigkeit und Neutralität irgendwie in Frage stellen könnte. Die übrigen wirtschaftlichen und politischen Folgen wären ebenfalls weitgehend dieselben wie bei einer Isolierung. Insbesondere sei an unsere Ausführungen zu Frage I/3 erinnert, wo wir die auch bei einer Isolierung unabwendbaren Folgen auf unsere Aussen- und Wirtschaftspolitik zu umschreiben versucht haben.

V. Andere Fragen

Kann das Integrationsbureau dem Bundesrat angeben, in welchem Masse die von schweizerischen Unternehmungen gegenüber dem Gemeinsamen Markt ergriffenen Massnahmen zur Selbstverteidigung bereits zu einer faktischen Integration führen, die durch die vorgeschlagenen Abkommen lediglich besiegelt würde? -----

Das Integrationsbureau hat keine ins einzelne gehende Kenntnis über alle Massnahmen, die von schweizerischen Unternehmungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Integration in Europa oder wegen ihr ergriffen worden sind. Eine detaillierte Uebersicht könnte nur auf Grund einer Umfrage gewonnen werden, welche von den Spitzenverbänden der Wirtschaft freiwillig durchgeführt würde. Beträchtliche Fristen müssten dabei in Kauf genommen werden.

Indessen ist dem Integrationsbureau aus Pressemeldungen und anderen Publikationen bekannt, dass sich die massgebenden Wirtschaftskreise sowohl auf der Ebene der Unternehmungen wie der Wirtschaftsverbände eingehend mit den durch die Integrationsentwicklung aufgeworfenen Problemen befassen. In dieser Hinsicht sind dreierlei Bestrebungen bis jetzt erkennbar:

- a) Vorbereitung der Inlandindustrie auf eine allfällige Verstärkung der ausländischen Konkurrenz in der Schweiz, falls im Rahmen einer Integrationslösung unsere handelspolitischen Schutzmassnahmen beseitigt werden müssen
-

Diese Vorbereitung wird von der "Arbeitsgemeinschaft für Inlandindustrie" selbst durchgeführt und fusst auf einem ausführlichen Gutachten von Prof. J. Niehans, Ordinarius für Nationalökonomie in Zürich.

- b) Verstärkte Zusammenarbeit selbständiger schweizerischer Unternehmungen hinsichtlich einer Rationalisierung der industriellen Forschung, der Produktion und des Auslandverkaufes
-

Typisch für diese Entwicklung dürfte das Abkommen zwischen der Maschinenfabrik Escher-Wyss und der Maschinenfabrik Oerlikon hinsichtlich der Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Grossmaschinenbaues sein.

- c) Massnahmen schweizerischer Grossunternehmungen mit Tochtergesellschaften oder Lizenznehmern in EWG-Ländern
-

Hier ist es sicherlich so, dass in den Investitions- und Produktionsplänen auf lange Sicht die schweizerischen Mutterhäuser die Integrationsentwicklung berücksichtigen müssen. Viele der im Ausland bestehenden Produktionsstätten verdanken ja ihre Gründung dem nationalen handelspolitischen Protektionismus. Auch bei einer Isolierung der Schweiz stellen sich deshalb Probleme, insbesondere dort, wo schweizerische Mutterfirmen nicht nur in einem, sondern in mehreren EWG-Staaten Produktionsstätten errichtet haben, die auf ein ähnliches Produktionsprogramm ausgerichtet sind. Eine Spezialisierung zwischen diesen Produktionsstätten wird deshalb in vielen Fällen vorgenommen werden müssen.

Während also die unter a) und b) angegebenen Massnahmen vor allem unter der Hypothese berechtigt sind, dass die Schweiz einen Anschluss an das Integrationssystem findet, drängen sich die unter c) erwähnten Vorkehren in vielen Fällen bei jeder denkbaren Hypothese auf. Indessen ist nicht zu verkennen, dass die Arbeitsteilung zwischen Mutterhaus einerseits und den Tochtergesellschaften andererseits sowie zwischen den einzelnen im Ausland niedergelassenen Tochtergesellschaften verschieden ausfallen wird, je nach dem die Schweiz als Arbeitsstätte des Hauptsitzes dem integrierten Markt angeschlossen wird oder nicht. Wird nämlich die Diskriminierung nicht beseitigt (Isolierung oder ad hoc-Arrangements), so wird die Muttergesellschaft vermehrt die Produktion des Konzerns auf solche Betriebsstätten verlegen, die sich innerhalb des integrierten Raumes befinden, und lediglich eine verstärkte Spezialisierung zwischen den dortigen Betrieben in die Wege leiten. Wird andererseits die Schweiz dem integrierten Markt angeschlossen (Beitritt oder weitgehende Assoziation), so dürfte das Fabrikationsprogramm der Mutterfirma vollständig erhalten oder sogar zulasten der Tochtergesellschaften ausgebaut werden. Es ist nicht zu verkennen, dass die Unsicherheit über die endgültige Stellung unseres Landes innerhalb der europäischen Wirtschaft viele Grossunternehmungen bis jetzt daran gehindert hat, diejenigen Investitions- und Produktionsentscheidungen zu treffen, die sich unter dem endgültigen handelspolitischen Statut unseres Landes als die rationellsten erweisen würden. Insbesondere bei jenen Unternehmen, die in den letzten Jahren im Hinblick auf die Integration den Ausbau der in der EWG gelegenen Betriebe forciert und vermehrt Lizenzen an dort arbeitende Fabriken gegeben haben, könnte nach Beteiligung unseres Landes an einem integrierten Markt wieder eine umgekehrte Entwicklung Platz greifen.

INTEGRATIONSBUREAU

Bern, den 11. September 1962

an	HV	GE	WG	a/a
Datum	4.11.	5.11.	6.11.	6.11.
Visa	L	R	W	W
EPD				
Ref. 5.2.41.770.08				

mit abh. am 2. Nov. 62

Herrn Botschafter P. Micheli,
Generalsekretär des
Eidg. Politischen Departements,
B e r n .

Herrn Dr. H. Homberger,
Delegierter des Vororts des
Schweizerischen Handels- und
Industrie-Vereins,
Z ü r i c h .

Herrn Dr. M. Redli,
Direktor der Eidg. Finanzverwaltung,
B e r n .

Herrn Minister Prof. Dr. R. Binsdädler,
Rechtsberater des Eidg. Politischen
Departements,
B e r n .

Herrn Minister Dr. O. L o n g ,
Delegierter für Handelsverträge,
B e r n .

Herrn Minister Dr. A. Weitnauer,
Delegierter für Handelsverträge,
B e r n .

Herrn Fr. Bauer,
Vizedirektor der Handelsabteilung,
B e r n .

Herrn Fürsprech H. Marti,
Vizedirektor der Handelsabteilung,
B e r n .

Herrn Fürsprech H. Bühler,
Vizedirektor der Handelsabteilung,
B e r n .

Sehr geehrte Herren,

Herr Bundespräsident Chaudet hat seinerseits von Herrn Bundesrat Schaffner eine Vernehmlassung über die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten Isolierung, Vollbeitritt, Assoziation oder bilateraler Handelsvertrag mit der EWG verlangt. Beiliegend lassen wir Ihnen zu Ihrer persönlichen Orientierung die vom Integrationsbureau zu diesem Zweck ausgearbeitete Notiz zugehen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

INTEGRATIONSBUREAU

1 Beilage

Kopie an: L, Ca, Es, D, Cd, Po, Nb.