



La question d'une adhésion de la Suisse à la CE

Aufgrund des Aussprachepapiers des EVD/EDA vom 18. September 1991

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

Vom Aussprachepapier des EVD/EDA wird Kenntnis genommen.

Für getreuen Protokoll-
auszug:

Hanna Meier

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	8	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
X		EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Berne, le 18 septembre 1991

Note de discussion

Au Conseil fédéral

CONFIDENTIEL

La question d'une adhésion de la Suisse à la CE

1. Introduction

Le 28 août 1991, le Conseil fédéral a examiné la note des DFAE et DFEP relative aux négociations EEE.

Les trois scénarios envisageables (1. Le TEEE échoue; 2. Le TEEE aboutit mais la Suisse est seule, parmi les pays de l'AELE, à ne pas le signer; 3. La Suisse signe le TEEE malgré ses insuffisances politico-institutionnelles) conduisant chacun à examiner plus avant l'option d'une adhésion ultérieure de la Suisse à la CE, le Conseil nous a demandé d'approfondir cette question, traitée sommairement aux §§ 2 et 3 de la note du 23.8.1991.

La question de l'adhésion a déjà été traitée, par ailleurs :

- dans la note de discussion des DFAE/DFEP du 6 mai 1991 intitulée "La question de l'adhésion de la Suisse à la CE";
- dans la proposition des DFAE/DFEP du 8 mai 1991 intitulée "EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen";

Suite à la discussion qui en est résultée, le Conseil fédéral avait adopté sa déclaration du 10 mai dans laquelle il relevait que l'adhésion devenait l'option à étudier en priorité.

Le présent document apporte les réflexions que le Conseil fédéral a souhaitées. Seront plus particulièrement mis en exergue les aspects sur lesquels les effets

d'une adhésion se distinguent des effets de l'EEE, notamment la neutralité, les compétences du Conseil fédéral, la politique agricole, le transit routier, l'harmonisation fiscale, la politique monétaire, et pourraient susciter des difficultés.

Le calendrier que le Conseil a fixé, consisterait, en principe, à préparer un 3ème Rapport sur l'intégration européenne à l'intention des Chambres, Rapport qui poserait les problèmes et les solutions possibles à une adhésion de la Suisse à la CE, problèmes et solutions qu'esquisse le présent document. Ce 3ème Rapport serait présenté dans le même temps que le Message proposant la ratification du TEEE. S'il ne devait pas y avoir de TEEE, finalement, ou si le Conseil fédéral renonçait à signer le TEEE, il n'y aurait évidemment pas de Message; dans ce cas, le 3ème rapport serait présenté seul.

La date de la sortie du 3ème Rapport et de l'éventuel Message dépend de l'avancement des procédures de négociations, du paraphe et de la signature du TEEE.

Sous toutes réserves dès lors, car nous ne maîtrisons pas le calendrier TEEE, l'on pourrait imaginer que la sortie du 3ème Rapport et de l'éventuel Message s'opère en février 1992.

1. **Introduction**
2. **Analyse politique de l'option d'une adhésion à la CE**
 - 2.1. Actualité de l'option d'une adhésion à la CE
 - 2.1.1. Enseignements à tirer de la négociation EEE par rapport à notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE
 - 2.1.2. Perspective de création d'une Union politique et son incidence sur notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE
 - 2.1.3. Perspective d'un élargissement de la CE et son incidence sur notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE
 - 2.1.4. La nouvelle donne Est-Ouest et sa signification pour notre future politique d'intégration
 - 2.2. Avantages et inconvénients à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion
3. **Conséquences d'une adhésion de la Suisse à la CE: nos droits et nos obligations essentiels**
 - 3.1. Aspects politiques, institutionnels et juridiques
 - 3.1.1. Aspects politiques
 - 3.1.2. Aspects institutionnels
 - 3.1.3. Aspects juridiques
 - 3.2. Libre circulation des marchandises
 - 3.2.1. Union douanière et politique commerciale commune
 - 3.2.2. Politique agricole commune
 - 3.3. Libre circulation des services et des capitaux
 - 3.3.1. En général
 - 3.3.2. Transit routier
 - 3.4. Libre circulation des personnes
 - 3.5. Politiques d'accompagnement
 - 3.6. Harmonisation fiscale
 - 3.7. Politique économique et monétaire
 - 3.8. Conséquences budgétaires d'une adhésion
4. **Conséquences institutionnelles et économiques d'une adhésion**
 - 4.1. Conséquences d'une adhésion sur le fédéralisme
 - 4.2. Conséquences d'une adhésion sur la démocratie directe
 - 4.3. Conséquences d'une adhésion sur les compétences de l'Assemblée fédérale
 - 4.4. Conséquences d'une adhésion sur les compétences du Conseil fédéral
 - 4.5. Conséquences d'une adhésion sur les compétences du Tribunal fédéral et des juridictions suisses
 - 4.6. Conséquences d'une adhésion sous l'angle du droit et de la politique de neutralité
 - 4.7. Effets d'une adhésion sur l'économie suisse
5. **Déroulement de la procédure d'adhésion**
 - 5.1. Durée de la procédure d'adhésion
 - 5.2. Etapes de la procédure d'adhésion
6. **Résumé**
7. **Conclusion**

Cette note est résumé au chapitre 6

2. Analyse politique de l'option d'une adhésion à la CE

2.1. Actualité de l'option d'une adhésion à la CE

L'option d'une adhésion de la Suisse à la CE se présente aujourd'hui sous un jour nouveau. Il était possible en 1988 de soutenir que le choix de l'adhésion ne s'imposait pas et que la Suisse pouvait, même en restant hors de la CE, apporter une contribution constructive non négligeable à l'édification européenne. Car, l'approche communautaire et notre environnement européen d'alors étaient différents d'aujourd'hui et, à ce moment-là, nous n'avions pas encore fait l'expérience de la négociation EEE. Dans son choix en faveur de la poursuite d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle, le Conseil fédéral partait aussi de l'idée que la CE était prête à poursuivre une telle politique et qu'il était possible de conclure avec elle des traités sur la base de l'égalité des parties contractantes (processus de Luxembourg).

Lorsque le Conseil fédéral tenait ce raisonnement pour écarter le choix de l'adhésion, sans d'ailleurs l'exclure pour le plus long terme, il était malgré tout conscient du risque de s'en tenir à sa politique traditionnelle. Il soulignait dans son rapport de 1988 (page 132) que "le fait de renoncer à adhérer à la CE aura certainement des répercussions plus graves aujourd'hui qu'en 1972 : la Suisse se trouvera en effet formellement exclue du processus de décision communautaire, alors qu'en revanche les décisions de la CE la toucheront toujours davantage, suite aux élargissements de la CE et à mesure que les compétences de celle-ci s'étendront".

Plusieurs facteurs apparus depuis lors ont modifié les paramètres sur lesquels s'appuyait notre politique et placé l'option d'une adhésion sous un jour nouveau.

2.1.1. Enseignements à tirer de la négociation EEE par rapport à notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE

Le premier de ces facteurs est l'expérience que nous avons faite de la négociation EEE. Nous avons dû nous rendre à l'évidence, tout au long de cette négociation qui aujourd'hui touche à sa fin, que la CE que nous avons en face de nous se comportait différemment à notre égard de celle avec laquelle nous négocions auparavant, notamment dans le cadre du Suivi de Luxembourg. Nous nous sommes trouvés confrontés à une CE bien davantage préoccupée par le souci de garder intacte son autonomie de décision et décidée comme jamais encore à s'affirmer vis-à-vis des pays de l'AELE. Cette attitude trouve son origine dans sa volonté

d'achever à tout prix sur un succès son entreprise de réalisation complète du Marché intérieur, d'établir rapidement les bases d'une future Union économique et monétaire et d'une future Union politique et d'étendre son influence sur le processus de réorganisation des relations intra-européennes en cours depuis les bouleversements survenus à l'Est. Nous nous sommes trouvés en face d'une CE poursuivant avec détermination et en priorité de nouveaux objectifs. Ce changement d'attitude s'est répercuté très concrètement sur le déroulement même de la négociation EEE et sur son résultat qui ne correspond qu'en partie à notre attente. Pour la première fois dans l'histoire des relations pays de l'AELE-CE, la CE en est venu à exiger de ces pays qu'ils développent leurs relations avec elle globalement, à l'exclusion de toute autre méthode, et sur la base de l'harmonisation de leur droit par rapport au droit communautaire. Les conséquences de cette nouvelle approche de la CE, nous pouvons les mesurer dans le résultat même de la négociation EEE: le futur traité EEE ne respecte pas dans ses principaux éléments le principe de l'égalité des parties contractantes. En outre, il ne tient compte que dans une mesure limitée des intérêts spécifiques à chacun des pays de l'AELE (pas d'exceptions permanentes à l'acquis). En conséquence, le rôle des pays de l'AELE dans le futur processus d'intégration européenne se trouvera limité, car leur autonomie face à la CE est sortie diminuée de la négociation EEE.

Cette situation dans laquelle les pays de l'AELE se trouvent désormais placés n'est pas accidentelle. Elle est le reflet du nouveau rapport de forces créé en Europe par le renforcement et l'accélération du processus d'intégration dans la CE. Nous pouvons tenir pour certain qu'il ne sera désormais plus possible pour les pays de l'AELE, soit individuellement, soit en tant que groupe, de développer avec la CE des accords fondés sur les principes de la coopération internationale classique. Ce que la CE n'a pas été en mesure de leur accorder dans le cadre de la négociation EEE, il ne faut pas compter qu'ils puissent l'obtenir en s'essayant de nouveau à une politique de rapprochement progressif et ponctuel de la CE. Il ne faut pas compter non plus qu'une politique qui consisterait à se tenir systématiquement à l'écart du processus d'intégration pourrait leur permettre d'échapper à l'influence que la CE continuera d'exercer, qu'ils le veuillent ou non, sur la formulation et la conduite de leurs propres politiques (problème de l'autonomer Nachvollzug). En réalité, le seul moyen pour eux aujourd'hui de retrouver en Europe une position qui leur permette d'avoir la pleine maîtrise de leur avenir est d'adhérer à la CE. L'Autriche et la Suède en ont tiré les conclusions.

En bref, la négociation EEE nous a appris qu'il n'existe plus de voie moyenne praticable que peut emprunter une politique d'intégration n'ayant pas pour seul but un bénéfice économique, mais visant aussi à donner à la Suisse les moyens de participer réellement aux décisions qui déterminent de plus en plus son environ-

nement européen et, finalement, ses propres décisions de politique intérieure et extérieure.

2.1.2 Perspective de création d'une Union politique et son incidence sur notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE

Le lancement en décembre 1990 de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique et la perspective de la voir déboucher, dès le 1er janvier 1993, sur la création entre les Douze d'une Union politique qui devrait se mettre en place progressivement dans les années suivantes est aussi un facteur nouveau. Ce que nous considérons comme une hypothèse dans notre rapport de 1988 est sur le point de se réaliser dans les années à venir. Si donc l'Union politique devait être créée dans les délais et avoir la configuration qui est celle du projet actuel de traité sur l'Union (ce projet est la base agréée des travaux de la Conférence intergouvernementale qui doivent se terminer en décembre de cette année), ne pas appartenir à la CE aura pour les Etats tiers européens des implications beaucoup plus importantes que de ne pas appartenir à une CE qui aurait conservé sa configuration actuelle. Car, la CE à laquelle nous aurons affaire dès 1993 sera à plus d'un titre différente de celle d'aujourd'hui. Son caractère supranational se sera renforcé (notamment généralisation de vote à la majorité qualifiée). Elle sera dotée de responsabilités dans la plupart des domaines relevant de l'activité d'un Etat. En particulier, elle aura jeté les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune appelée à s'élargir progressivement (sans exclure, à l'horizon de 1996, les premiers éléments d'une future politique de défense commune), et à se substituer à celles des Etats membres. En bref, nous aurons en face de nous, dès 1993, une CE plus forte et plus sûre d'elle-même, et de ce fait sans doute encore moins encline à la flexibilité dans ses relations avec les Etats tiers. Ce sera aussi une CE renforcée dans sa volonté de traduire sa puissance économique en instrument d'action politique sur la scène européenne et mondiale.

Conséquence à tirer de cette évolution pour un pays comme la Suisse: l'influence que la CE exerce déjà, qu'on le veuille ou non, sur la formulation de nos propres politiques va se renforcer et, en outre, s'étendre à de nouveaux domaines qui échappaient jusqu'ici, dans une large mesure en tout cas, à son influence. Tel est le cas en particulier de la politique étrangère et de sécurité, des affaires intérieures et judiciaires (politique d'asile, coopération entre autorités de police, lutte contre le trafic de la drogue, politique des visas...) qui seront progressivement communautarisées. Les effets que nous avons déjà ressentis durant la négociation EEE vont encore s'amplifier. D'une part, la possibilité pour nous de conclure avec la CE des accords fondés sur le principe de l'égalité des parties contractantes deviendra encore plus aléatoire. D'autre part, la possibilité d'obtenir de la CE le

respect de nos intérêts spécifiques dans les nouveaux domaines relevant de la responsabilité communautaire se sera aussi amenuisée. Nous savons de l'expérience EEE que cette possibilité a pratiquement disparu pour les domaines relevant du Marché intérieur (refus de la CE d'accepter des exceptions non limitées dans le temps).

Il nous faut constater la chose suivante: à mesure que l'Union politique va se développer, la CE va s'éloigner de nous si nous ne réussissons pas à progresser au même rythme qu'elle. Les inconvénients d'une politique d'intégration pragmatique et ponctuelle vont s'en trouver aggravés. L'EEE ne nous permettra qu'en partie d'éliminer ce décalage.

2.1.3 Perspective d'un élargissement de la CE et son incidence sur notre analyse de l'option d'une adhésion à la CE

La perspective d'un élargissement de la CE s'est nettement précisée et le moment où la CE s'ouvrira à de nouveaux Etats s'est rapproché. L'opinion selon laquelle l'élargissement de la CE ne peut aller de pair avec l'exigence d'un approfondissement de l'intégration communautaire a perdu du terrain dans la CE. Les développements survenus en Europe centrale et orientale et, partant, l'apparition sur la scène européenne de nouveaux candidats potentiels à l'adhésion ont exercé une certaine pression sur la CE et l'ont obligée à rectifier son approche (la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne ont annoncé leur souhait de pouvoir adhérer un jour à la CE); les récents développements en Union soviétique ne pourront qu'accentuer cette pression. De même, le bon déroulement du programme d'achèvement du Marché unique et des deux Conférences intergouvernementales sur l'Union politique et sur l'Union économique et monétaire y sont pour quelque chose. Ce passage de la résolution du Parlement européen du 15 mai 1991 sur l'élargissement de la CE illustre bien le nouvel état d'esprit qui prévaut dans la CE: "estime que la Communauté devrait, dans le but de préserver et de renforcer la cohésion politique entre les pays d'Europe, engager le plus rapidement possible des négociations d'adhésion avec les pays candidats pourvu qu'ils satisfassent aux exigences politiques et économiques appropriées et qu'ils aient la volonté d'apporter une contribution active à la réalisation des objectifs de l'Union politique".

Des cinq candidats officiels à l'adhésion (Turquie depuis 1987, Malte depuis 1990, Chypre depuis 1990, Autriche depuis 1989 et Suède depuis 1991), ce sont les deux derniers, nos partenaires au sein de l'AELE, qui devraient être les premiers à engager une négociation d'adhésion. La réaction positive qu'a suscitée dans la CE le dépôt de la candidature suédoise intervenu le 1er juillet 1991 de même que

l'avis qu'a rendu la Commission le 31 juillet 1991 sur la candidature autrichienne -il a été bien accueilli à Vienne- doivent nous convaincre qu'un nouvel élargissement de la CE n'est plus qu'une question de temps. Le moment où les négociations d'adhésion de l'Autriche et de la Suède devraient débiter n'est sans doute plus très éloigné (deux ans?).

En outre, la candidature à l'adhésion de l'Autriche et de la Suède, en même temps que les changements survenus à l'Est, a réanimé le débat sur l'adhésion en Finlande et en Norvège, nos autres partenaires importants au sein de l'AELE (les deux restants sont l'Islande et le Liechtenstein). Nous ne pouvons pas exclure que la Finlande puisse aussi annoncer son intention d'adhérer dans un avenir relativement rapproché. Une candidature de la Norvège devrait, par contre, mettre plus de temps à se déclarer. Bien que les partisans de l'adhésion n'y aient pas le vent en poupe actuellement, il n'est pas exclu que la situation puisse changer à mesure que se rapproche la date des prochaines élections législatives (septembre 1993).

Conséquence de ces développements: nous risquons de plus en plus, à mesure que le temps passe, de nous voir relégués dans un certain isolement. Nous ne pouvons pas rejeter d'emblée l'hypothèse de voir, au milieu de la décennie, une CE en passe de s'élargir à tous les pays d'Europe occidentale et, en même temps, une CE en train de se préparer sur le plan institutionnel à un élargissement progressif en direction de l'Est;

2.1.4 La nouvelle donne Est-Ouest et sa signification pour notre future politique d'intégration

Les nouvelles relations qui se sont établies avec les pays d'Europe centrale et orientale sur la base des principes consacrés par la Charte de Paris du 21 novembre 1990, de même que les récents événements d'Union soviétique, sont aussi un facteur qui place la question de notre adhésion sous un jour nouveau, et cela à plus d'un titre:

- la CE s'est trouvée là un nouveau rôle à sa mesure, un rôle qu'elle entend affirmer et développer. Ce rôle ne se limite pas aux seuls domaines économiques (coordination de l'aide occidentale dans le cadre du G-24, conclusion d'accords d'association...), mais s'étend aussi aux questions plus spécifiquement politiques (son intervention dans la crise yougoslave). Elle entend devenir le centre de la nouvelle architecture européenne en train de se dessiner. Désormais, adhérer à la CE veut aussi dire pour un pays comme la Suisse augmenter ses possibilités de participer directement à la formula-

tion et à la mise en oeuvre des décisions les plus importantes concernant le futur de tout le continent européen;

- la nouvelle donne Est-Ouest a aussi pour conséquence de relativiser l'importance des questions que peut poser l'adhésion de pays neutres à la CE. Ainsi, cet élément a joué un rôle important dans la décision de la Suède de présenter sa candidature à l'adhésion (voir la déclaration du gouvernement suédois sur l'adhésion du 14 juin 1991). Ces changements survenus à l'Est et leur incidence sur la problématique de la neutralité ont, bien entendu, aussi des conséquences pour nous (voir le chapitre 4);
- comme nous l'avons indiqué plus haut, le nombre des candidats potentiels à l'adhésion se trouve ainsi augmenté. Conséquences: cette évolution agit comme un stimulant sur les pays d'Europe occidentale qui ne se sont pas encore prononcés en faveur de l'adhésion. Comme nous l'avons dit, le débat sur l'adhésion a pris de l'ampleur en Finlande en particulier. Cette évolution a aussi un effet sur la CE qui peut de moins en moins repousser le moment où elle devra se prononcer en toute clarté sur de futurs élargissements.

L'histoire des relations entre la Suisse et la CE est celle d'un constant rapprochement. Depuis et à cause des événements en Europe centrale et de l'Est, on le sait: un jour ce sera l'adhésion. La CE n'est, depuis 1989/1990, plus perçue comme le bras économique de l'Otan, dans une Europe partagée où la neutralité avait encore sa spécificité régionale. Après lesdits événements, elle s'étend potentiellement de l'Algarve jusqu'à Brest-Litowsk, du Cap Nord jusqu'à Malte. Pour pouvoir fonctionner, une telle CE passera inéluctablement au principe fédéraliste de la subsidiarité. Dans une telle CE la Suisse peut et doit trouver sa place. Sinon, l'Europe se fera sans nous et déterminera sans nous les notions de fédéralisme, neutralité, sécurité.

2.2 Avantages et inconvénients à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion

Plusieurs paramètres importants sont à prendre en considération pour pouvoir juger des avantages et inconvénients à présenter rapidement notre candidature: l'évolution du processus d'approfondissement de la CE, l'ouverture des négociations d'adhésion de l'Autriche et de la Suède et la possibilité de voir se déclarer de nouvelles candidatures, les difficultés prévisibles de nos négociations d'adhésion et la réalisation ou non de l'EEE.

Un premier facteur important à prendre en compte afin de se déterminer sur le moment pour présenter une demande est l'évolution prévisible du processus d'approfondissement de la CE. Certes, si les travaux des deux Conférences intergouvernementales devaient se terminer comme prévu à la fin de cette année et le traité sur l'Union entrer en vigueur le 1er janvier 1993, nous ne serions pas membres de la CE à temps, pas plus d'ailleurs que les Autrichiens et les Suédois, pour pouvoir participer aux décisions concernant la configuration de la future Union. Si par contre les travaux de deux Conférences devaient se prolonger et le traité sur l'Union entrer en vigueur plus tard, et par ailleurs si notre négociation d'adhésion devait commencer en 1993, nous aurions alors notre mot à dire. Car, dès que le Conseil des Ministres de la CE prend sa décision sur l'ouverture de négociations d'adhésion, donc avant même la conclusion de ces négociations, le nouveau candidat peut participer informellement aux activités de la CE, comme ce fut toujours le cas dans le passé. Toutefois, cette seconde hypothèse n'est pas très vraisemblable; la CE n'aura sûrement pas intérêt à décider de l'ouverture de négociations avec des pays tiers, qui plus est, des pays neutres, avant la fin des travaux sur l'Union qui porteront aussi sur la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Reste que le futur traité sur l'Union, tout en jetant les bases de l'Union, ne va pas fixer les contours de l'Union dans tous ses éléments. La création de l'Union est un processus graduel, la date d'entrée en vigueur du traité n'étant que le point de départ d'une évolution appelée à se poursuivre et s'amplifier. A cet égard, une date importante pour tout candidat à l'adhésion: celle de 1996. Car, le projet de traité sur l'Union fixe à 1996 la date d'une nouvelle Conférence intergouvernementale destinée à faire le point des progrès réalisés et à prendre des décisions sur l'évolution future de l'Union, en particulier dans les trois domaines suivants: l'extension du droit de co-décision du Parlement européen, la définition d'une politique de défense et le renforcement de la coopération dans le domaine des affaires intérieures et judiciaires. S'agissant plus particulièrement de l'Union économique et monétaire, les modalités de la phase finale seront déterminées après une période transitoire encore à fixer. En présentant rapidement une demande d'adhésion, nous aurions des chances que notre négociation d'adhésion puisse s'ouvrir dans le même temps que celles de l'Autriche et de la Suède, c'est-à-dire dans le meilleur des cas en 1993, et se terminer avant 1996. Donc, une ouverture rapide des négociations aurait l'avantage de nous mettre en position de participer au processus de transformation en cours dans la CE. Mais, faut-il se demander, pour mener quelles politiques? Sur le plan économique, des politiques qui, pour l'essentiel, devraient reposer sur les mêmes principes fondamentaux que ceux que nous suivons aujourd'hui déjà et essayons de faire prévaloir sur le plan international: liberté du commerce et de l'industrie, ouverture des marchés et dérèglementation, application du principe de subsidia-

rité dans l'intervention des pouvoirs publics pour régler la marche de l'économie, cela, quand bien même notre action sera limitée puisque l'essentiel des règles du Marché intérieur sera sous toit à ce moment-là. Sur le plan politique et institutionnel, nous pourrions nous donner pour objectif d'appuyer les efforts de ceux qui dans la CE essaient, depuis plusieurs années, de faire prévaloir des principes que nous partageons: subsidiarité de l'action communautaire par rapport à celle des Etats membres (fédéralisme), rôle accru des collectivités régionales et locales dans la CE, renforcement de la légitimité démocratique de la CE, plus grande ouverture de la CE sur le reste du monde (pas d'Europe forteresse), politique étrangère axée prioritairement sur la solidarité, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie pluraliste, la protection des minorités etc...

Un autre facteur important à prendre en considération est la perspective de l'ouverture des négociations d'adhésion de la Suède et de l'Autriche. Personne ne peut dire aujourd'hui à quelle date ces négociations s'ouvriront, ni d'ailleurs si la CE voudra traiter les candidatures autrichienne et suédoise dans un même paquet ou plutôt l'une après l'autre. Toutefois, elles pourraient bien commencer dans le courant de 1993, si le traité sur l'Union devait comme on le pense entrer en vigueur le 1er janvier 1993. Certes, elles pourraient être différées d'une année ou deux, un report dont nous pourrions d'ailleurs profiter dans la mesure où il augmenterait la probabilité de pouvoir rattraper notre retard sur l'Autriche et la Suède, si nous devions tarder à présenter notre candidature. Mais, indépendamment de cela, ce qui est déterminant pour nous, c'est de savoir si l'Autriche et la Suède négocieront leur adhésion avant la nôtre ou en même temps. Pour nous ce point est capital, car la politique de neutralité de ces pays sera au centre de leurs négociations d'adhésion et, si notre négociation n'a pas lieu en même temps, il nous sera très difficile par la suite d'obtenir de la CE une solution différente à propos de notre propre politique de neutralité. A cette question il faut ajouter celle du transit routier, qui sera également au centre de la négociation d'adhésion de l'Autriche. Il y a là aussi un risque pour nous. Car, on peut s'attendre à ce que, dans une négociation d'adhésion qui aurait lieu après celle de l'Autriche, la CE pourrait vouloir nous imposer une solution similaire, dans son principe en tout cas, solution à l'élaboration de laquelle nous n'aurions pas participé.

Donc, si nous tardons de présenter une demande d'adhésion, nous risquons de ne pouvoir négocier qu'après l'Autriche et la Suède et, en ce qui concerne la neutralité et le transit routier, sur une base qui aura été négociée sans nous. Toutefois, il nous faut observer ceci: une demande d'adhésion rapide nous permettrait effectivement d'éviter cet inconvénient de devoir négocier après l'Autriche et la Suède, mais cela, bien entendu, à la condition que la CE décide de traiter notre demande et celles de l'Autriche et de la Suède dans un même paquet, et non pas l'une après l'autre selon la date du dépôt de la candidature. Si

nous tardons vraiment trop, il nous faut ajouter cet autre risque de voir encore d'autres pays négocier leur adhésion avant nous, la Finlande par exemple. Et, si nous attendons vraiment trop longtemps - par exemple, jusque vers la fin de la décennie -, nous courrons le risque de voir encore une nouvelle vague de candidats à l'adhésion passer avant nous, et qui comprendrait des pays comme la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie. A mesure que le temps passe, nous risquerions de nous trouver progressivement dans une situation d'isolement, que l'EEE se réalise ou non.

Nous ne devons pas non plus négliger l'inconvénient qu'il y aurait de négocier une adhésion à la CE, en ayant en face de nous à la table de négociation, du côté communautaire, certains pays qui auront été nos rivaux dans l'AELE, quoi qu'on puisse dire des bonnes relations que nous entretenons avec eux et qui sont bien réelles, et certains autres pays, qui auront un niveau de développement moindre que le nôtre (Tchécoslovaquie, Hongrie...) et donc un intérêt à nous faire payer un ticket d'entrée élevé.

Une autre question qu'il faut se poser: celle de savoir si, en différant une demande d'adhésion, nous pouvons compter que la négociation des questions pour nous les plus délicates (politique agricole, transit routier, harmonisation fiscale, politique de neutralité) pourrait s'en trouver facilitée ou compliquée. La réponse à une pareille question comporte forcément une part de conjecture. S'agissant de l'agriculture, on peut admettre, à condition que nous puissions poursuivre le processus en cours d'ajustement de notre agriculture, qu'avec le temps notre agriculture serait mieux à même de s'adapter aux règles de la politique agricole commune. Ce n'est toutefois pas certain, loin de là, car le fait même d'avoir devant nous la perspective d'une adhésion serait un facteur qui devrait renforcer notre volonté de réforme interne. Nous ne voulons pas nous risquer à un pronostic en ce qui concerne l'harmonisation fiscale. Probablement qu'une négociation sur ce point restera toujours aussi difficile, quel que soit le moment de la négociation. Quant à la négociation du volet "transit routier", elle devrait probablement être plus facile dans quelques années qu'aujourd'hui si la négociation en cours sur le transit devait réussir. Car, la mise en oeuvre de nos solutions alternatives aurait alors progressé et la politique des transports de la CE évolué dans notre sens. Mais, d'autre part, l'Autriche, une fois membre de la CE pourrait bien mener une politique à l'intérieur de la CE qui vise à nous faire payer notre situation spéciale. S'agissant de la négociation sur le volet "neutralité", la prévision est plus facile. Sous cet angle-là, nous avons tout intérêt à pouvoir négocier notre adhésion aussi rapidement que possible. En effet, nous avons intérêt à être membre de la CE au moment où celle-ci discutera du renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune établie par le traité sur l'Union ainsi que de l'extension de ses compétences à la politique de défense. Il est prévu

dans le projet actuel de traité sur l'Union que la question de la politique de défense serait traitée lors de la Conférence intergouvernementale prévue pour 1996.

Autre facteur important à prendre en considération: la réalisation ou non de l'EEE. Si la décision de signer le traité EEE devait être prise et si ce traité devait franchir avec succès le cap du référendum populaire, nous n'aurions guère de raison d'un point de vue économique de présenter rapidement une demande d'adhésion. Car, le traité EEE devrait, dans une très large mesure, nous permettre de bénéficier des avantages du Marché intérieur au même titre que les Etats membres de la CE. Toutefois, nous ne sommes pas sûrs aujourd'hui que le traité EEE que nous aurions signé serait approuvé en votation populaire. Si donc le Conseil fédéral devait se prononcer très prochainement sur l'adhésion, il ne pourrait pas prendre en considération à ce moment-là le seul aspect économique de l'EEE pour décider de remettre à plus tard sa décision sur l'adhésion. Il devrait aussi prendre en compte la possibilité d'un échec de l'EEE en votation populaire. Cette incertitude exclut que l'on puisse établir aujourd'hui un lien entre l'EEE considéré du point de vue économique et le moment où lancer notre candidature à l'adhésion. D'un point de vue politique, par contre, on pourrait dire la chose suivante: si nous devons signer le traité EEE et si ce traité devait être approuvé en votation populaire, nous aurions de bonnes raisons - les lacunes institutionnelles du traité - de présenter rapidement une demande d'adhésion. Toutefois, si le Conseil fédéral devait se prononcer très prochainement sur l'adhésion, il ne pourrait pas le faire en s'appuyant uniquement sur ce seul aspect politique bien précis de l'EEE pour justifier une décision rapide en faveur de l'adhésion, car, au moment où il prendrait sa décision, il ne serait pas sûr que le traité EEE réussirait en votation populaire.

En réalité, la logique et la prudence politique nous commandent une autre approche que de préconiser le dépôt rapide d'une demande d'adhésion en la justifiant par la seule insuffisance institutionnelle de l'EEE. Une décision en faveur de l'adhésion, si elle doit être prise très prochainement, doit l'être indépendamment du sort de l'EEE et donc, se fonder exclusivement sur les arguments que nous avons développés dans les chapitres précédents. A partir de là, nous pouvons dire que, si le Conseil fédéral se prononce en faveur de l'adhésion, l'EEE apparaîtra de ce fait même dans une perspective différente. Il n'apparaîtra plus comme un projet d'intégration se suffisant à lui-même, mais comme une préparation à l'adhésion (la matière couverte par la négociation EEE représente les deux tiers d'une négociation d'adhésion).

La négociation EEE a été un processus didactique de grande ampleur qui a sensibilisé tous les milieux intéressés aux impératifs de l'eurocompatibilité. C'est un capital que nous avons accumulé et qui, le moment venu, devrait faciliter, ne serait-ce que politiquement si l'EEE devait ne pas se faire ou se faire sans nous, le processus d'ajustement à l'acquis communautaire qui serait provoqué par l'adhésion. Or, ce capital peut s'éroder avec le temps. Nous aurions donc intérêt, de ce point de vue-là, de ne pas trop tarder à annoncer notre candidature à l'adhésion.

3. Conséquences d'une adhésion de la Suisse à la CE: nos droits et nos obligations essentiels

L'adhésion à la CE nous donnerait plus de droits et nous imposerait plus d'obligations que le traité EEE. Nous ferions un saut qualitatif dans nos relations avec l'Europe des Douze. Nous participerions à la construction européenne d'égal à égal avec les autres Etats membres. Nous n'aurions pas seulement un droit d'information et de consultation comme dans l'EEE. Mais, nous pourrions décider avec les autres Etats membres des développements futurs de la CE. Cette situation n'est évidemment pas comparable au statut des pays de l'AELE dans l'EEE où ils sont associés à la CE en tant que groupe (pilier AELE).

D'autre part, sur le plan de la substance il y a des différences. La CE couvre non seulement les domaines repris dans le traité EEE, mais aussi ces autres domaines: la politique agricole commune, l'union douanière et la politique commerciale commune, l'harmonisation de la fiscalité, le transit routier, la participation au Système monétaire européen. S'y ajouteront, une fois en vigueur le traité sur l'Union - il devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1993 - les droits et les obligations liées à la réalisation progressive de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique. La situation se présenterait de la manière suivante :

3.1 Aspects politiques, institutionnels et juridiques

3.1.1. Aspects politiques

Les Etats membres de la CE et eux seuls peuvent décider de son devenir. Comme on l'a dit plus haut, il est aujourd'hui discuté notamment dans le cadre de la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. Il le sera plus tard dans le cadre d'une Conférence de révision prévue pour 1996. Les Etats bénéficiaires du prochain élargissement de la CE - si celui-ci entre en vigueur en 1995 ou en 1996 comme le demandent l'Autriche et la Suède - jouiront de cet avantage, sur ceux des élargissements ultérieurs, de pouvoir participer à ce processus de

transformation de la CE (réalisation graduelle de l'Union, voire réaménagements institutionnels de la CE pour faire face à la perspective d'autres élargissements).

L'appartenance à la CE confère à chacun des Etats membres une importance sur la scène européenne et mondiale qu'il n'aurait pas s'il n'était pas membre de la CE. Car, les Etats tiers, dans leurs relations avec lui, savent qu'il n'est pas seul et peut compter, au besoin, sur l'appui de la CE.

Les pays relativement petits, grâce à leur appartenance à la CE, jouent un rôle plus important que ne leur permettrait leur seul poids économique et politique. Si l'on pense au Luxembourg, aux Pays-Bas et au Portugal composant la Troïka de la CE qui tente actuellement de trouver une solution à la crise yougoslave, le renforcement de l'importance de ces pays est évident. Par ailleurs, dans la CE, le Luxembourg, par exemple, a toujours obtenu que ses intérêts soient préservés alors même qu'il ne représente qu'un quatre-vingt cinquième de la population de la CE. Lorsque des décisions sont prises à la majorité au sein du Conseil, c'est généralement avec l'assentiment tacite de la minorité dont les intérêts essentiels ne sont pas mis en cause.

Quant aux obligations d'un nouvel Etat membre, il s'agit d'accepter dans leur intégralité les traités des CE, l'ensemble du droit communautaire en vigueur ainsi que les objectifs politiques qu'il consacre. Certaines dérogations temporaires devraient pouvoir être obtenues comme lors du premier élargissement de la CE (Royaume-Uni, Irlande, Danemark) qui est le plus comparable à un éventuel élargissement de la CE aux pays de l'AELE. L'Acte d'adhésion de 1973 comportait plus d'une centaine de pages de dérogations et autres mesures transitoires.

A la différence d'une participation à l'EEE, une appartenance à la CE est irréversible, car les traités constitutifs communautaires ne sont pas, eux, dénonçables. En adhérant à la CE, la Suisse liera irrémédiablement son sort à celui de la CE. Cette différence doit être cependant relativisée dans la mesure où aujourd'hui déjà, nous sommes en fait en communauté de destin avec la CE.

3.1.2. Aspects institutionnels

Le droit le plus fondamental d'un Etat membre de la CE est évidemment celui de participer directement ou indirectement à tous les organes communautaires: Parlement européen, Conseil, Commission, Cour de justice, Tribunal de première instance, Cour des comptes, Comité économique et social.

Ce sont les représentants des peuples des Etats membres qui composent le Parlement européen. Ils sont élus au suffrage universel direct. Les parlementaires

ne siègent pas en sections nationales, mais par groupes politiques. La Suisse pourrait obtenir une vingtaine de sièges par rapport aux 518 sièges du Parlement actuel. Le Parlement a certes un rôle surtout consultatif, mais il est question d'accroître ses pouvoirs dans le cadre du nouveau traité sur l'Union.

Le Conseil est l'organe législatif de la CE. Il est composé des représentants des gouvernements des Etats membres. La Suisse y aurait un représentant comme tous les autres Etats membres et elle disposerait de 3 à 5 voix dans les votes à la majorité (total de 76 voix à l'heure actuelle). Depuis, l'entrée en vigueur de l'Acte unique en 1987, le nombre des décisions à la majorité a augmenté régulièrement, mais aucun Etat membre n'a jamais invoqué un abus de la majorité. En effet, l'intérêt général de la CE doit nécessairement tenir compte des intérêts essentiels de chacun des Etats membres. Inversement, aucun Etat membre ne peut faire abstraction de l'intérêt général de la CE dans l'évaluation de son intérêt propre.

Les membres de la Commission, de la Cour de justice, du Tribunal de première instance et de la Cour des comptes ne sont pas des représentants des Etats membres. Il s'agit de personnalités compétentes offrant toutes garanties d'indépendance nommées d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres (Cour des comptes, par le Conseil à l'unanimité). Il y a dix-sept membres de la Commission, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni proposant chacun deux membres. La Cour compte treize juges - le treizième siège passant d'un Etat membre à l'autre - et six avocats généraux. Le Tribunal de première instance comporte douze membres. La Cour des comptes est également composée de douze membres qui disposent d'une compétence générale pour contrôler tous les comptes de la CE et des organismes créés par elle. En cas d'adhésion, la Suisse disposerait d'un siège dans chacune de ces institutions. Toutefois, dans la perspective d'une Communauté à dix-huit voire vingt-quatre membres, la CE reconsidérerait vraisemblablement la composition de ses institutions. En effet, par exemple, le fonctionnement de la Commission qui est un organe collégial serait difficile avec vingt-trois voire vingt-neuf membres.

Quant aux membres du Comité économique et social, ils sont également nommés (par le Conseil, à l'unanimité) à titre personnel et ne peuvent être liés par aucun mandat impératif alors même que leur fonction est de représenter les différentes catégories de la vie économique et sociale. La Suisse pourrait disposer d'une dizaine de sièges dans ce comité consultatif qui compte 177 membres actuellement.

Les conséquences d'une adhésion sur nos institutions sont analysées plus loin.

3.1.3 Aspects juridiques

La CE est une création du droit puisqu'elle repose sur des traités internationaux, mais il n'y a guère de détenteurs de la puissance publique qui soient, comme elle, autant tributaires du droit pour remplir leurs fonctions. Elle ne dispose pas de pouvoir direct de coercition à l'égard des Etats membres. Elle a une infrastructure administrative limitée et doit se reposer en grande partie sur ses Etats membres. La CE n'est pas un Etat, son arme c'est le droit qu'elle crée. D'où l'importance vitale pour l'ordre juridique communautaire de se voir reconnaître la primauté sur les droits nationaux. La Cour de justice est compétente de plein droit dans les cas prévus par les traités, sans nécessité pour les Etats membres d'accepter cette compétence autrement que par l'acceptation des traités eux-mêmes.

La Commission accorde une importance toujours croissante au respect par les Etats membres du droit communautaire. Seule une application cohérente et uniforme du droit communautaire peut donner à l'action de la Commission l'autorité et le crédit qui lui sont nécessaires. Et les Etats membres n'acceptent de se désaisir de prérogatives nationales en faveur d'une action communautaire que s'ils ont la garantie que chacune des parties intéressées respecte intégralement les règles du jeu.

Par ailleurs, les citoyens et les opérateurs économiques ont désormais pris conscience des droits que l'ordre juridique communautaire leur confère et des instruments de recours dont ils disposent. L'augmentation en flèche du nombre de plaintes adressées à la Commission en est l'expression. Ceux qui recourent à la Commission sont ceux qui ont le plus grand besoin d'être protégés, c'est-à-dire les opérateurs économiques qui ne disposent pas d'une organisation et de ressources financières leur permettant de soutenir de longues procédures judiciaires.

Un autre aspect de la protection des citoyens et opérateurs économiques consiste dans la procédure d'avis préjudiciels auprès de la Cour de justice des CE. En effet, le fait que la juridiction nationale auprès de laquelle le citoyen ou l'opérateur économique a introduit instance puisse (ou doive) interroger la Cour de justice sur l'interprétation des règles communautaires constitue une garantie que le juge national l'interprète correctement. Compte tenu de plus de trente ans de jurisprudence, il y a là un élément d'homogénéité, de continuité et de prévisibilité qui est précieux dans la collaboration entre les juridictions nationales et la Cour de justice. Dans l'EEE, la CE a formellement refusé la possibilité d'ouvrir une procédure d'avis préjudiciel auprès de la Cour de l'EEE afin d'exclure que la jurisprudence de cette cour puisse affecter la jurisprudence de la Cour de justice des CE.

3.2 Libre circulation des marchandises

Aux domaines réglés dans le traité EEE s'ajouteraient pour l'essentiel, en cas d'adhésion, l'union douanière et la politique commerciale commune, ainsi que la politique agricole commune .

3.2.1 Union douanière et politique commerciale commune

Le traité EEE aura pour conséquence principale d'améliorer le système de libre-échange créé par notre accord de libre-échange de 1972 pour les produits industriels et pour les produits agricoles transformés, sans d'ailleurs résoudre le problème important créé à notre industrie textile par la discrimination dans le trafic de perfectionnement passif. Autre serait la situation en cas d'adhésion: nous participerions au régime commun d'union douanière qui règle le commerce de ces produits entre Etats membres de la CE et vis-à-vis des pays tiers. Principales conséquences: il y aurait suppression des frontières physiques et nous n'aurions plus à appliquer le système compliqué des règles d'origine nécessaires au fonctionnement d'une zone de libre-échange; des réductions de coûts en résulteraient pour nos entreprises. Autre conséquence: notre participation à l'union douanière entraînerait, dans le commerce avec les pays tiers, l'introduction d'un régime ad valorem et une augmentation des droits de douanes à percevoir (dont le produit revient à la CE).

En outre, étant membre de la CE, nous participerions pleinement à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique commerciale commune. Entre autres, nous devrions participer à une politique plus restrictive que la nôtre aujourd'hui dans certains secteurs tels que le textile, l'acier, les automobiles... Il nous faudrait aussi accepter la politique anti-dumping de la CE. Reste cependant à savoir si cela aurait véritablement une incidence négative sur notre économie. D'autre part, en tant que membre de la CE, nous renforcerions le camp des libéraux, ouvert sur le monde, ce qui ne serait pas sans influence sur l'attitude de la CE sur la scène internationale.

Conséquence importante de notre participation à la politique commerciale commune, nous perdrons formellement notre treaty-making power vis-à-vis des pays tiers, soit notre capacité de négocier et de conclure des accords avec ces pays dans le domaine commercial tel que le définit le Traité de Rome. Toutefois, dès lors que la CE partage dans l'ensemble une philosophie du commerce international proche de la nôtre - son économie, comme la nôtre, dépend aussi largement de l'exportation -, on ne doit pas nécessairement en déduire que nous ne serions plus en mesure de défendre nos intérêts. Il nous faudrait certes

accepter des compromis et des concessions au moment où la CE arrête sa plate-forme de négociation commune avant d'engager la négociation avec les pays tiers (procédure de l'art. 113 du Traité de Rome; le Conseil de la CE statue dans ce cas à la majorité qualifiée). Mais, en contrepartie, nous bénéficierions dans la négociation avec les pays tiers de la capacité de persuasion de la CE qui est aujourd'hui, avec les États-Unis et le Japon, l'acteur principal des négociations multilatérales du GATT.

3.2.2 Politique agricole commune

Données de base et remarques liminaires

Bref rappel des données clé de notre agriculture: celle-ci occupe environ 5,5% de la population active, dégage un rendement brut de 10 milliards de frs. (revenu net 4 mia de frs.), sur 90'000 exploitations dont le tiers à temps partiel, assurant ainsi un taux d'autoapprovisionnement d'environ 65%.

En cas d'adhésion, la Suisse devra adopter intégralement, mais après une période transitoire qui pourrait être assez longue, la politique agricole commune de la CE (PAC), comprenant les éléments suivants:

- a) l'unicité du Marché, c'est-à-dire libre circulation des produits dans la CE, prix agricoles communs, règles communes en matière d'organisation des marchés et de politique des revenus agricoles;
- b) la préférence communautaire, c'est-à-dire avantage de prix des produits agricoles de la CE par rapport aux importations (protection uniforme à la frontière);
- c) la solidarité financière, c'est-à-dire contributions des pays membres au financement de la PAC.

Les Etats Membres peuvent ajouter à ces mesures d'autres aides (p.ex. soutien aux régions de montagne) et soutiens directs pour autant qu'ils ne créent pas de distorsions de concurrence.

La Commission de la CE propose une réforme profonde de la PAC axée sur une baisse substantielle des prix agricoles, des mesures accrues de limitation de l'offre, des programmes de mise en jachère (long terme) et de reboisement, l'extensification de la production (réduction des moyens de production, donc des récoltes, par hectare), les paiements directs, ainsi que des mesures à caractère

social (aide à la pré-retraite des 55 ans). Ces propositions sont aujourd'hui en discussion; les paramètres chiffrés ne sont pas encore connus. Ces propositions s'expliquent par les excédents de production, les coûts de la PAC hors de contrôle, les pressions des pays exportateurs de produits agricoles et la stagnation des revenus agricoles. En outre, la nécessité politique d'ouvrir des marchés aux pays à vocation agricole de l'Europe centrale et orientale prend une importance accrue.

Effets de l'adoption de la PAC

Les effets d'une adoption de la PAC sur l'agriculture suisse devront être évalués au moment d'une adhésion. Notre politique agricole va, elle aussi, subir de profondes transformations jusque là, pour des raisons internes (impératifs écologiques et financiers etc.), mais aussi d'ordre externe (les résultats des négociations du GATT; ainsi que la nécessité de ne pas augmenter les écarts de prix à la consommation par rapport aux pays limitrophes, membres de la CE, mais au contraire de les réduire pour éviter aussi le développement du "tourisme alimentaire" dans les zones frontalières). Les prix à la production dans la CE étant aujourd'hui déjà en général inférieurs d'un tiers (lait) à deux tiers (céréales) à ceux pratiqués en Suisse, un rapprochement graduel de nos prix de ceux de la CE est de toute façon inévitable.

En dépit des avantages d'une réduction du coût des moyens de production agricole (prix des fourrages etc.) et des effets positifs d'une concurrence accrue dans le secteur de la distribution entraînant une baisse des marges, l'adoption de la PAC provoquera une diminution des revenus agricoles, qui se rapprocheront dès lors des revenus des régions de la CE ayant des conditions de production similaires. Il s'agira donc, pour la Suisse, de compenser ces pertes, dans le cadre de ses possibilités budgétaires et des règles communautaires, par des mesures compensatoires (p.ex. paiements directs non-liés à la production) et qui tiendront aussi compte de la rétribution de prestations d'intérêt général (multifonctions de l'agriculture).

En adhérant à la CE, la Suisse devra renoncer à son régime actuel de protection à la frontière (contingents, système des trois phases, prise en charge, etc.) et adopter celui de la CE. Elle devra donc laisser entrer librement les produits communautaires. Cela aura des conséquences importantes pour notre agriculture. Elles amèneront des ajustements structurels d'une portée variable selon les régions et les secteurs: les secteurs les plus touchés seront ceux de la production végétale (p.ex. les céréales en plaine). Dans la mesure où l'esprit d'entreprise permettra à nos agriculteurs de singulariser leurs produits (politique des niches de production), ces adaptations pourraient leur permettre, pour certains produits de

qualité, non seulement de se maintenir sur le marché suisse, mais aussi de s'affirmer sur des marchés de la CE qui leur étaient peu accessibles jusqu'ici.

En tant que membre aisé de la CE, la Suisse sera appelée à fournir des contributions importantes en faveur de la PAC (transfert net de ressources) de l'ordre de 2 milliards de francs. Voir à ce sujet le rapport du Prof. Hauser "Traité EEE - Adhésion à la CE - Course en solitaire - Conséquences économiques pour la Suisse" récemment publié. D'autre part, le consommateur suisse pourra profiter de prix alimentaires abaissés.

Conclusions

Les développements futurs de la PAC et de la politique agricole suisse ne sont pas quantifiables à l'heure actuelle, mais leur convergence dans les instruments et dans les paramètres se dessine déjà. Dès lors, les problèmes posés par une adhésion ne semblent pas insurmontables. La principale difficulté d'une adoption de la PAC réside dans l'aménagement du processus de convergence (soft landing). Dans le passé, la CE a octroyé aux nouveaux Etats membres des périodes transitoires de 5 (Grande-Bretagne) à 7-10 ans (Espagne) pour effectuer cette adaptation. Il conviendra donc de négocier une durée d'adaptation suffisamment longue et de tirer profit de la situation actuelle pour amorcer ce processus dès maintenant. Il appartiendra en outre à la Suisse, dans le cadre de ses disponibilités financières et du respect du droit communautaire, de prévoir des mesures et paiements compensatoires additionnels à ceux de la PAC afin d'atteindre les objectifs fondamentaux de notre politique agricole et, partant, d'accorder un revenu équitable aux agriculteurs suisses.

3.3 Libre circulation des services et des capitaux

3.3.1 En général

Le transit routier mis à part (voir sous-chapitre suivant), les principales différences qui existent dans ce domaine entre le traité EEE et l'adhésion sont les suivantes:

- notre autonomie de négociation des conditions de réciprocité vis-à-vis des pays tiers dans le domaine des services bancaires et des assurances serait abandonnée au profit d'une participation à des décisions communautaires. La CE pratique en effet une politique commune vis-à-vis des pays tiers dans ces domaines, alors que le traité EEE nous laisse une certaine autonomie - qui est cependant de facto limitée - dans notre politique de réciprocité à l'égard de pays tiers. Les remarques que nous avons faites au sujet du treaty-making

power à propos de la politique commerciale valent également ici, mutatis mutandis;

- le projet de traité sur l'Union actuellement négocié entre Etats membres de la CE prévoit que la politique commerciale commune sera étendue à tous les secteurs des services dès lors que la CE est compétente pour arrêter les règles internes, cela veut dire pratiquement la plupart des secteurs;
- en adhérant à la CE, il nous faudra participer au mécanisme de consultation entre Etats membres sur les mesures à prendre vis-à-vis des pays tiers pour remédier à des difficultés qui seraient provoquées par des mouvements de capitaux à court terme de grande ampleur en provenance ou à destination des pays tiers. Il y aurait donc là une certaine diminution de l'autonomie de notre Banque nationale.
- l'adhésion et l'EEE ont les mêmes conséquences sur notre régime d'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger qu'il nous faudra remplacer, dans les deux cas, par des mesures alternatives non discriminatoires. Une différence: en cas de perturbation sur le marché immobilier, nous pouvons déclencher de manière autonome la clause de sauvegarde générale du traité EEE (la CE peut prendre à notre égard des mesures de rééquilibrage). Ce ne peut pas être le cas dans la CE où les mécanismes de sauvegarde que nous pourrions invoquer ne peuvent être utilisés qu'après autorisation (mais, alors pas de mesures de rééquilibrage);
- en cas d'adhésion, la Suisse bénéficierait pleinement de la politique communautaire de libéralisation du trafic aérien. Un échec de l'EEE (ou la suppression de son chapitre sur les transports) l'en tiendrait à l'écart. Une adhésion mettrait fin à une situation menaçant, le cas échéant, l'existence même de Swissair.

3.3.2 Transit routier

En adhérant à la CE, la Suisse devrait reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire dans le domaine des transports. Aux quelque 70 actes à reprendre dans le cadre de l'EEE, actes qui ne posent d'ailleurs guère de problèmes de mise en oeuvre, s'ajouteraient les normes de poids et de dimensions (les 40 tonnes) qui font actuellement l'objet de négociations bilatérales.

La Suisse devrait donc adapter sa limite des 28 tonnes à celle, communautaire, des 40 tonnes. Nous ne pouvons pas compter pouvoir y échapper. La Commission des

CE a souligné dans son avis sur la candidature autrichienne que l'Autriche devrait, en adhérant, reprendre l'acquis communautaire et abandonner sa politique restrictive en ce qui concerne la circulation routière au sein de la CE.

L'interdiction de circuler la nuit et le dimanche ne poserait en revanche aucun problème: les Etats membres sont libres de réglementer cette question qui n'est pas réglée par le droit communautaire.

A souligner que la Suisse, dans la CE, serait soumise au vote majoritaire qui est la règle pour le domaine du transport. Elle courrait ainsi le risque de se trouver en minorité dans des questions d'importance vitale pour elle.

En dépit de l'intransigeance dont la CE a fait preuve jusqu'ici dans ce secteur, une nouvelle orientation de la politique des transports de la CE se dessine: dans une Europe aux autoroutes congestionnées, le transport combiné apparaît de plus en plus comme une alternative au transport routier. On ne peut donc exclure que d'ici quelques années des solutions spécifiques, qui tiennent compte des exigences tant du trafic de transit que de l'environnement, soient élaborées pour les régions sensibles comme les Alpes. A terme, la Nouvelle Transversale Alpine constituera une telle solution. La Communauté a d'ailleurs toujours fondé son exigence d'une ouverture de nos routes à des 40-tonnes sur la capacité insuffisante à court terme du transport combiné.

Si les négociations bilatérales sur le transit devaient aboutir, on peut dire la chose suivante à propos du volet transit de notre négociation d'adhésion:

- L'accord - il prévoit le maintien de la limite des 28 tonnes, sauf certaines exceptions pour les marchandises périssables - devrait être conclu pour une durée de 10 à 15 ans. Un accord d'une durée de 10 ans pourrait être considéré comme un arrangement transitoire en cas d'adhésion.
- L'accord serait conclu entre la CE et la Suisse alors que la Suisse et les seuls Etats membres seraient parties au traité d'adhésion. Le traité d'adhésion n'est en effet pas un acte communautaire et la CE n'y est pas partie contractante. Stricti juris, il n'y aurait donc pas de préséance automatique du traité d'adhésion sur l'accord de transit. Certains Etats membres pourraient toutefois s'opposer à une reconduction de l'accord, voire exiger de la CE qu'elle fasse de la dénonciation préalable de l'accord par ses deux parties contractantes une condition de l'adhésion de la Suisse.

Si les négociations bilatérales sur le transit devaient ne pas réussir - la conséquence pourrait en être aussi un échec de l'EEE - le problème du transit se

poserait avec plus d'acuité dans notre négociation d'adhésion. Car, il nous faudrait négocier un arrangement transitoire à partir d'une position de départ plus faible.

Quoi qu'il en soit, il faut s'attendre à ce que la limite des 28-tonnes nous cause de grandes difficultés en cas d'adhésion. La politique suisse des transports jouit aujourd'hui d'un large soutien populaire. Sans concessions dans ce domaine de la part de la CE - transport combiné plutôt que 40-tonnes -, et/ou un système efficace d'imputation des coûts occasionnés par les poids lourds, qui provoquerait un transfert de la route sur le rail, le succès d'un référendum sur l'adhésion serait sérieusement compromis.

3.4 Libre circulation des personnes

Guère de différences entre le traité EEE et l'adhésion sur ce plan: il y a dans les deux cas application intégrale de l'acquis communautaire. Une exception à cela: le régime des sauvegardes. Dans le cas de l'EEE nous pouvons déclencher ce mécanisme unilatéralement (possibilité de mesures de rééquilibrage de la CE) alors qu'en tant que membre de la CE nous devons nous plier aux procédures de sauvegarde communautaires moins radicales.

Toutefois, en devenant membre de la CE, nous obtiendrions le droit de participer aux efforts en cours dans la CE pour éliminer les contrôles aux frontières (intérieures) pour les personnes (par ex. l'accord de Schengen). Nous obtiendrions aussi l'application du principe de non discrimination pour l'accès aux universités.

Le renforcement de la CE qui devrait découler de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union n'aura pas, en principe, d'incidence nouvelle dans ce domaine.

3.5 Politiques d'accompagnement

Dans l'ensemble, une adhésion à la CE devrait avoir les mêmes effets que l'EEE sur le domaine des politiques d'accompagnement (recherche, éducation, politique sociale, droit des sociétés...). Toutefois, quelques différences notables à relever:

- notre participation aux comités chargés de gérer les programmes communautaires ne serait plus limitée aux seuls comités gérant des programmes auxquels nous contribuons financièrement, mais aussi aux autres comités;
- les institutions et les entreprises suisses n'auraient pas, si nous étions membres de la CE, à s'adjoindre obligatoirement un deuxième partenaire

pour pouvoir coopérer avec un partenaire de la CE dans le cadre des programmes communautaires en matière de recherche et d'éducation, ce qui constitue un handicap;

- l'adhésion nous ouvrirait la possibilité de participer aux deux programmes EURATOM qui font partie du programme-cadre de la CE sur la recherche et le développement. Le traité EEE ne nous ouvre pas la participation à ces deux programmes;
- en cas d'adhésion nous participerions à l'ensemble des activités statistiques de la CE.

3.6 Harmonisation fiscale

Le commentaire ci-après s'inspire de l'analyse faite par le Conseil fédéral dans son rapport sur l'intégration de 1988. Il tient compte, bien entendu, de l'évolution intervenue depuis lors tant en Suisse que dans la CE.

En cas d'adhésion à la CE, la Suisse devrait adopter le système de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), qui a une matière imposable beaucoup plus étendue (prestations de services) que ce n'est actuellement le cas et un niveau d'imposition nettement plus élevé, soit un taux de 15% dès 1996 (taux actuel de l'ICHA: 6,2% ou 9,3%). Il en résulterait une notable augmentation des recettes fiscales de la Confédération (ordre de grandeur: 10 mia. de francs).

Dans le cadre du paquet financier, une période de trois ans avait été jugée nécessaire pour remplacer l'ICHA. Il faut compter qu'une période transitoire supplémentaire nous serait nécessaire pour permettre un rapprochement du taux de TVA récemment décidé par la CE. Cette période transitoire supplémentaire devrait permettre de minimiser les difficultés économiques qui en résulteraient. C'est donc une période transitoire d'un ordre de grandeur supérieur à 3 ans qu'il nous faudrait obtenir dans le cadre de la négociation d'adhésion.

L'achèvement du marché intérieur va entraîner la suppression des contrôles aux frontières, donc aussi pour la TVA et les accises. La CE va passer du principe - internationalement reconnu - du pays de destination à un principe modifié du pays d'origine avec mécanisme de compensation. Selon ce principe, à l'intérieur du marché commun, les marchandises et les services seraient dorénavant frappés des impôts indirects du pays exportateur et non plus du pays de consommation. La procédure d'imposition se déplacerait donc du lieu d'utilisation vers celui de production ou d'origine, les frontières fiscales étant supprimées. Un mécanisme

de compensation établi entre tous les Etats membres aurait cependant pour effet que les marchandises et les services seraient finalement imposés par le pays de destination.

Dans le domaine de l'imposition des entreprises, la Suisse devrait "reprendre" deux directives et une convention:

- La directive sur les fusions: les fusions intervenant entre entreprises sises dans plusieurs Etats de la CE étaient auparavant fiscalement pénalisées. Le but est de ne pas entraver les concentrations afin d'améliorer la compétitivité par rapport aux Etats-Unis et au Japon.
- La directive sur les sociétés-mères-filiales: si la participation est inférieure à 25%, la suppression de l'imposition à la source des dividendes est prévue.
- La convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associés.

La reprise de ces trois instruments n'ira pas sans problème. La directive sur les fusions et la convention toucheraient aux compétences des cantons. Ce ne devrait pas être le cas de la directive sur les sociétés-mères-filiales traitant de questions qui font déjà l'objet de traités de double imposition.

Pour ce qui concerne les droits de timbre, (prélèvements fiscaux sur les transactions et les émissions de titres), il existe également un besoin d'adaptation: la Suisse devrait supprimer les prélèvements fiscaux sur les transactions et réduire les prélèvements fiscaux liés à l'émission de titres jusqu'au niveau de 1%. Un projet de loi réduisant les taux applicables devrait encore être soumis aux Chambres avant la fin de cette année. Si ce projet devait être adopté, ce problème serait résolu.

Quant au régime d'assistance administrative en matière fiscale prévu dans la CE, s'il devait entrer en vigueur, il constituerait pour nous un élément particulièrement sensible, car la Suisse n'accorde actuellement son assistance qu'en cas de fraude fiscale. Un élargissement des compétences communautaires (par le biais de l'harmonisation fiscale) nous poserait un problème, tout comme au Luxembourg. La question de l'harmonisation fiscale étant un domaine particulièrement sensible relevant de la souveraineté des Etats, c'est la règle de l'unanimité qui est en vigueur. Cela signifie que la Suisse ne pourrait pas être minorisée dans ce domaine. Tout comme le Luxembourg, dont l'avantage concurrentiel dépend partiellement d'un système fiscal favorable, la Suisse aurait donc un droit de veto.

Selon l'analyse que nous faisons dans notre rapport sur l'intégration de 1988, l'adhésion entraînerait une réforme fondamentale de notre régime fiscal, en particulier pour éviter que la fiscalité fédérale ne prenne trop de poids par rapport aux fiscalités cantonales.

3.7 Politique économique et monétaire

Réalisation graduelle de l'Union économique et monétaire (UEM)

Les Etats membres de la CE sont réunis depuis décembre 1990 en conférence intergouvernementale pour décider du contenu et des étapes de l'Union économique et monétaire. La conférence devrait achever ses travaux en décembre 1991. Le dernier projet de la partie du Traité sur l'Union qui concerne l'UEM date de juin 1991. Il est fondé sur les tendances dominantes apparues au cours des travaux de la conférence et constitue la base de discussion actuelle, avec de nouvelles propositions sur les dispositions transitoires qui ont été faites par la présidence néerlandaise de la CE début septembre. Une première évaluation peut donc être faite sur la base de ces textes et des discussions qui ont eu lieu jusqu'ici, tout en gardant à l'esprit qu'un certain nombre de questions importantes sont encore ouvertes, notamment la date du commencement de la phase finale de l'UEM et les Etats membres qui y participeront.

A l'exception du Royaume-Uni, les Etats membres de la CE se sont entendus sur l'objectif à atteindre au stade final de l'UEM:

- la fixation irrévocable des taux de change entre les monnaies des Etats membres et l'instauration d'une monnaie unique;
- la définition et la conduite d'une politique monétaire et de change unique, dont l'objectif primordial est d'assurer la stabilité des prix
- une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs.

La définition et la mise en oeuvre de la politique monétaire seront de la compétence d'un Système Européen de Banques Centrales (SEBC). Celui-ci sera composé d'une Banque centrale Européenne (BCE) et des Banques centrales des Etats membres, qui auront souscrit au capital de la BCE. Les orientations et les décisions nécessaires pour l'exercice des compétences du SEBC seront prises par le Conseil de la BCE. Celui-ci sera composé des gouverneurs des Banques

centrales des Etats membres et par les six membres du Directoire de la BCE. Le rôle du Directoire sera de mettre en oeuvre la politique monétaire conformément aux orientations et décisions arrêtées par le Conseil de banque.

En matière de taux de change, la conduite des opérations de change sera du ressort de la BCE, mais ce sera le Conseil de la CE qui déterminera les orientations et le régime de taux de change de la Communauté, y compris l'adoption, la modification et l'abandon de cours centraux vis-à-vis des monnaies tierces.

La coordination des politiques économiques se fera par le biais d'orientations générales établies par le Conseil des CE et d'une surveillance de la conformité des politiques économiques à ces orientations. Les déficits budgétaires "excessifs" devront être évités. C'est le Conseil de la CE qui adoptera les dispositions nécessaires à l'application de ce principe et qui jugera de la situation et des recommandations à faire.

Si les principes et les objectifs sont d'ores et déjà clairs, il n'en est pas de même pour la date à laquelle ils seront réalisés. Une phase transitoire pour la réalisation de l'UEM commencera le 1er janvier 1994. Avant cette date un certain nombre de mesures auront déjà été prises, notamment pour assurer la convergence des résultats économiques et monétaires. Selon l'état actuel des discussions, il est prévu au début de la phase transitoire la création d'un Institut monétaire européen (IME), composé d'un président, d'un vice-président et des gouverneurs des banques centrales des Etats membres. L'IME aura notamment pour mandat de renforcer la coopération entre les banques centrales des Etats membres, d'encourager la coordination des politiques monétaires de ces derniers, de promouvoir le développement de l'écu et d'élaborer les instruments et les procédures nécessaires à l'application de la politique monétaire unique au cours de la phase finale. Pendant cette phase, les Etats membres continueront à exercer leurs compétences en matière de définition et de conduite de leur politique monétaire.

Quant au passage à la phase finale, le projet de la présidence néerlandaise qui constitue actuellement la base des discussions, prévoit une procédure selon laquelle:

- la Commission des CE et l'IME font rapport au Conseil, au plus tard à la fin de 1996, sur le degré de convergence économique atteint par les Etats membres, mesuré d'après des critères précis;
- sur la base de ces rapports, le Conseil des Ministres des Finances ou le Conseil Européen (les chefs d'Etat et de Gouvernement) décident quels

Etats membres remplissent les conditions requises pour participer à la troisième phase et la date d'entrée en vigueur de celle-ci;

- les Etats membres qui remplissent les conditions décident s'ils participent à la phase finale à la date proposée. Si un nombre suffisant (à déterminer) décide de le faire, le Conseil, à l'unanimité de ces membres, prend les mesures nécessaires;
- immédiatement après, le SEBC et la BCE sont institués. Jusqu'à la date du passage à la phase finale, la BCE travaille à la création des conditions nécessaires pour le passage à cette phase; elle peut faire des recommandations aux Etats membres et les rendre publiques.

Cette procédure de décision est loin de rencontrer l'approbation de tous les Etats membres de la CE et fera encore l'objet de négociations serrées d'ici le Sommet de Maastrich du 9 décembre prochain. Il demeure néanmoins vraisemblable que le traité sur l'Union prévoiera la possibilité d'une "UEM à deux ou plusieurs vitesses". Les Etats membres de la CE devraient pouvoir participer à la phase finale de l'UEM selon les trois principes suivants:

- pas de participation forcée ("no opting in");
- pas d'exclusion d'Etats qui satisfont aux conditions requises ("no arbitrary opting out");
- les pays qui sont prêts à réaliser l'UEM entre eux ne peuvent pas en être empêchés ("no veto").

C'est seulement lors de la phase finale, après que le Conseil des CE aura arrêté, à l'unanimité des Etats membres participant à la phase finale, les taux de changes fixes entre les monnaies de ces Etats membres et les mesures nécessaires pour introduire l'écu comme monnaie unique, que le SEBC et la BCE exerceront leurs fonctions de conduite de la politique monétaire unique.

Conséquences pour la Suisse en cas d'adhésion

Lors de la phase finale de l'UEM, les compétences nationales en matière de politique monétaire et de conduite des opérations de changes seront transférées au Système Européen de Banques Centrales, celles qui concernent les grandes orientations de la politique des taux de change au Conseil des CE. Les mesures nécessaires seront en outre prises pour introduire l'écu comme monnaie unique.

La date et les modalités du passage à la phase finale de l'UEM seront décidées, selon des procédures qui restent à déterminer, par le Conseil des CE. Dans l'intervalle, l'IME entrera en fonction. En cas d'adhésion, la Banque nationale suisse en fera partie comme elle fera partie du SEBC, qui sera créé plus tard. D'autre part, le président du Directoire de la BNS sera membre du Conseil de la BCE qui est l'organe qui arrête les orientations et prend les décisions nécessaires à la conduite de la politique monétaire et de change. Pendant la période transitoire (dont la durée n'est pas déterminée) l'IME, puis la BCE prépareront graduellement les instruments de la politique monétaire unique et de la mise en circulation de l'écu comme monnaie unique.

L'adhésion de la Suisse à la CE impliquera également dès le début la participation du franc suisse au mécanisme de change du Système monétaire européen, c'est-à-dire la fixation d'un taux de change fixe par rapport aux autres monnaies de la CE, assorti de marges de fluctuation maximales de $\pm 2,25\%$.

Une adhésion de la Suisse à la CE aura donc pour conséquence:

- dans l'immédiat, la participation à un système de changes fixes, donc la fixation de limites précises à notre politique de changes et, partant, une réduction de l'autonomie de notre politique monétaire;
- au stade final de l'UEM, un transfert des compétences concernant les politiques monétaire et de changes à des instances communautaires, dont nous ferons cependant partie et qui seront responsables pour la mise en oeuvre de la politique monétaire unique. La solution envisagée d'une UEM à deux ou plusieurs vitesses, si elle est finalement adoptée par la Conférence intergouvernementale, nous permettra cependant de déterminer le moment auquel la Suisse participera à la phase finale de l'UEM.

La réduction de l'autonomie de la politique monétaire suisse qu'implique une adhésion à la CE doit être mise en parallèle avec les considérations suivantes:

- pour une économie fortement intégrée dans un espace économique plus large, telle que l'est actuellement l'économie suisse et telle qu'elle le sera encore plus à l'avenir par rapport au Marché unique européen, l'autonomie de la politique monétaire et de la politique de change est de facto déjà restreinte. La marge de manoeuvre à disposition des autorités suisses sera réduite au fur et à mesure de la réalisation de l'UEM entre nos principaux partenaires économiques;

- en cas de non adhésion, si on ne veut pas que le franc suisse devienne objet de la spéculation en tant que seule monnaie libre de fluctuer face au bloc des monnaies européennes, notre monnaie devra probablement être rattachée soit à l'écu, soit à l'une des monnaies du mécanisme de change de la CE;
- le but poursuivi par la politique monétaire et de change communautaire, à savoir assurer la stabilité des prix, est le même que celui poursuivi actuellement par la BNS;
- une adhésion à la CE nous permettrait de participer, par le biais de notre appartenance à l'IME et à la SEBC, au Conseil de la BCE et au Conseil des CE, aux décisions concernant la mise en oeuvre et les modalités de la phase finale de l'UEM et à la cogestion de la politique monétaire et de change unique.

3.8 Conséquences budgétaires d'une adhésion

Les répercussions financières d'une adhésion à la CE seront plus importantes que celles du traité EEE. Selon des estimations encore provisoires - voir l'annexe de la note de discussion que nous avons adressée au Conseil fédéral le 24 juillet 1991 - le traité EEE devrait entraîner, pour le budget de la Confédération, des dépenses nettes annuelles (augmentation des dépenses/diminution des recettes) de l'ordre de 847 à 1'515 millions de francs (une évaluation plus précise est actuellement en cours). En cas d'adhésion, il faut compter avec des dépenses nettes annuelles encore plus importantes. Car, la Suisse serait tenue de céder à la CE, au titre de l'union douanière, ses recettes douanières et les prélèvements agricoles. Elle devrait verser en outre à la CE une contribution correspondant à une quote-part de la TVA et une contribution établie selon le PNB. La Suisse recevrait toutefois en contre-partie des fonds de la CE au titre des politiques agricole et structurelle communes. Elles recevraient d'autre part certains montants au titre de la recherche, de l'énergie, des transports...

L'étude économétrique réalisée par le Professeur Hauser de la Haute Ecole de St Gall sur mandat du Conseil fédéral ne contient que des informations très lacunaires concernant les effets d'une adhésion sur le budget de la Confédération. Nous n'avons pas, à ce stade, d'autres indications qui nous permettraient de donner un ordre de grandeur.

4. Conséquences institutionnelles et économiques d'une adhésion

Ce chapitre analyse les conséquences institutionnelles de l'adhésion, l'adhésion sous l'angle du droit et de la politique de neutralité, ainsi que l'incidence de l'adhésion sur notre économie.

Une adhésion de la Suisse à la CE aura des répercussions sur notre organisation institutionnelle: le fédéralisme, la démocratie directe, les compétences de l'Assemblée fédérale, du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral. Ces répercussions seront plus importantes que celles du traité EEE. La différence est bien entendu d'ordre quantitatif: les conséquences sont plus étendues en cas d'adhésion, parce que les matières réglées dans un traité d'adhésion couvrent la totalité de l'acquis communautaire. Mais, elle est aussi d'ordre qualitatif. Car, les traités constitutifs de la CE créent un ordre juridique sui generis qui n'entre pas, à la différence du traité EEE, dans les catégories du droit international classique. Le degré d'intégration qui résulte de ces traités est plus élevé que celui que créerait le traité EEE et, partant, devrait très probablement nous amener à prévoir, sur le plan interne, des solutions juridiques plus strictes.

4.1 Conséquences d'une adhésion sur le fédéralisme

L'incidence de l'EEE et de l'adhésion à la CE sur les compétences des cantons est la même dans une large mesure. Les cantons ne perdront aucune de leurs compétences règlementaires. Mais, au même titre que la Confédération, ils devront adapter leur droit au droit de la CE et, bien entendu, l'appliquer. Pas plus que dans le cas de l'EEE, l'adhésion à la CE ne nécessiterait une redistribution générale des compétences entre la Confédération et les cantons. Au vu des discussions menées jusqu'ici par le Groupe de contact Confédération-cantons sur les conséquences du traité EEE pour les cantons nous pouvons dire que ces conséquences sont politiquement défendables, d'autant plus qu'elles peuvent être contrebalancées par la création d'un droit de consultation et de participation des cantons dans le cadre du processus d'adoption de nouvelles règles européennes. Des propositions concrètes sont actuellement à l'étude.

4.2 Conséquences d'une adhésion sur la démocratie directe

Une adhésion de la Suisse à la CE aura une incidence sur l'exercice du référendum en matière de traités internationaux, du référendum facultatif en matière législative et du droit d'initiative constitutionnel.

S'agissant du référendum en matière de traités internationaux, la différence entre l'EEE et l'adhésion est importante. Car, les nouvelles règles EEE (c'est-à-dire, formellement, les modifications apportées aux annexes du traité) ne seront adoptées qu'après accomplissement, dans chaque partie contractante, des procédures constitutionnelles d'approbation. Donc, le référendum en matière de traités internationaux contre de nouvelles règles EEE restera possible dans les cas que prévoient nos dispositions constitutionnelles (par ex., une unification multilatérale du droit). En cas d'adhésion, il en irait différemment de la nouvelle législation communautaire (de type règlement) qui est adoptée par l'organe compétent de la CE sans intervention ultérieure de la procédure interne des Etats membres (voir aussi le point suivant à propos des compétences de l'Assemblée fédérale).

Les incidences du traité EEE sur le droit de référendum en matière législative sont exposées dans la proposition des DFAE/DFEP/DFJP du 24 juin 1991 intitulée "Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens". Cette proposition s'inspirait des conclusions du rapport de la Commission parlementaire EEE (Commission Zimmerli) du 13 juin 1991. Ces incidences peuvent se résumer ainsi:

- le référendum pourra être demandé contre les lois fédérales adoptées en application du droit de l'EEE qui n'est pas directement applicable - il lie les Etats membres quant au résultat tout en leur laissant le choix de la forme et des moyens - à moins qu'il y ait urgence ou que le parlement en décide autrement;
- le référendum contre les lois fédérales créées pour adapter notre droit au droit de l'EEE directement applicable devra être exclu, à moins que le parlement en décide autrement.

Une solution dans ce sens devrait être envisagée a fortiori en cas d'adhésion, compte tenu du haut degré d'intégration juridique exigé des Etats membres de la CE.

A la différence de ce qui s'est passé à propos du référendum législatif, le Conseil fédéral, tout comme d'ailleurs la Commission Zimmerli, ne s'est pas explicitement prononcé sur l'implication du traité EEE sur le droit d'initiative. Les deux options envisagées dans le rapport du Conseil fédéral sur l'intégration de novembre 1990 sont encore ouvertes, même s'il faut admettre que la deuxième option semble actuellement recueillir les suffrages d'une majorité des experts:

- ou bien, la possibilité de lancer une initiative pour amender ou compléter la constitution dans des matières couvertes par le traité EEE est laissée

ouverte. Cela revient à accepter le risque que la Suisse puisse voir engagée sa responsabilité internationale. Cette responsabilité serait engagée si l'issue du vote sur une initiative devait avoir pour effet de nous empêcher de remplir en tout ou en partie nos engagements découlant du traité EEE;

- ou bien, pour éviter qu'une telle situation puisse se produire, on modifierait notre pratique constitutionnelle pour empêcher la réalisation d'initiatives dans les matières couvertes par le traité EEE.

Quelle que soit l'option qui serait finalement retenue pour l'EEE, il est difficilement envisageable, en cas d'adhésion, que nous puissions nous contenter de la première option.

4.3 Conséquences d'une adhésion sur les compétences de l'Assemblée fédérale

Les considérations qui suivent s'inspirent aussi de l'analyse contenue dans la proposition au Conseil fédéral du DFAE/DFEP/DFJP du 24 juin 1991 (voir point 4.2).

Dans l'un et l'autre cas, l'EEE et l'adhésion, la compétence des Chambres fédérales de légiférer dans les domaines régis par le droit européen sera en partie limitée. Elles ne pourront pas adopter de lois qui ne seraient pas conformes au droit de l'EEE, respectivement au droit communautaire. Dans ces domaines, leur pouvoir de légiférer pourra s'exercer, en droit et en fait, essentiellement pour mettre en oeuvre les règles européennes non directement applicables qui relèvent de leur compétence. En droit, les Chambres pourront aussi continuer de légiférer pour adapter le droit suisse au droit européen directement applicable; toutefois, dans les faits, elles n'auront guère de marge de manoeuvre.

Dans le cadre de l'EEE, notre parlement pourra se prononcer sur les projets de règles EEE lorsqu'elles entrent dans le champ de ses compétences. Dans le cadre de la CE, ce droit est réservé au seul Parlement européen; dans ce cas, nous aurions aussi la possibilité de renforcer la légitimité démocratique des nouvelles règles communautaires en instituant, à l'instar du Royaume-Uni et du Danemark, une procédure de consultation préalable des Chambres par le biais d'un "Scrutiny Committee".

4.4 Conséquences d'une adhésion sur les compétences du Conseil fédéral

Notre participation à l'EEE et une adhésion auront les mêmes effets sur les attributions constitutionnelles, législatives, réglementaires et administratives du Conseil fédéral qui, dans les matières couvertes par les traités, devra se confor-

mer aux règles européennes, étant entendu que ces matières sont plus nombreuses dans le cas d'une appartenance à la CE. Dans l'un et l'autre cas, ses attributions internationales seront par contre augmentées - davantage en cas d'adhésion -, puisqu'il lui appartiendra de représenter la Suisse dans les organes européens chargés de préparer et d'adopter les nouvelles règles européennes. Toutefois, il existe une différence importante entre l'EEE et l'adhésion; dans le premier cas, les décisions formelles sont prises par l'organe mixte où le Conseil fédéral sera représenté par des hauts fonctionnaires, et non par le Conseil de l'EEE, l'organe ministériel qui est chargé de définir les orientations générales et qui se réunit en principe deux fois par année; dans le second cas, les décisions sont prises par le Conseil des ministres de la CE qui se réunit une douzaine de fois par mois et où les Etats membres délèguent des membres de leur gouvernement. Conséquence: l'adhésion devrait sans doute nous amener à revoir notre système d'organisation gouvernementale. Autre différence: la Suisse participerait aux Sommets européens (deux fois par an) des Chefs d'Etat et de gouvernement où sont négociées et décidées les grandes orientations de la CE dans tous les domaines d'intérêt pour la CE. On peut penser que la Suisse devrait y être représentée par le Président de la Confédération. Des mesures internes d'ordre organisationnel seraient sans doute nécessaires (création d'un Département présidentiel?) pour que la Suisse puisse participer efficacement à ce type de réunion.

4.5 Conséquences d'une adhésion sur les compétences du Tribunal fédéral et des juridictions suisses

Dans notre ordre constitutionnel actuel, le Tribunal fédéral n'a pas la compétence de vérifier la compatibilité des lois et arrêtés fédéraux avec notre constitution. C'est notre Parlement qui doit ordonner son activité législative selon notre droit constitutionnel. S'agissant de la relation entre les lois et arrêtés fédéraux et les engagements internationaux contractés par la Suisse (en l'occurrence le droit communautaire), la jurisprudence du Tribunal fédéral est assez fluctuante, mais tend à dénier au Tribunal fédéral le pouvoir de constater une incompatibilité éventuelle des actes du Parlement avec de tels engagements. La doctrine dominante, y compris la DDIP et l'OFJ, estime cependant que l'article 113 de la constitution fédérale confère au Tribunal fédéral un tel pouvoir. La question de l'utilité ou de la nécessité d'une modification constitutionnelle en ce sens est encore à l'étude.

Il ne fait évidemment aucun doute que les tribunaux suisses devront appliquer l'intégralité des normes résultant d'un traité EEE ou d'un acte d'adhésion. Dans les deux hypothèses, les tribunaux suisses devront accorder la priorité à la norme européenne sur la norme nationale contraire. Une différence toutefois: les

tribunaux des Etats membres de la CE peuvent, si une question de droit communautaire est soulevée dans une procédure pendante, obtenir de la Cour de Justice des CE une interprétation de la norme européenne concernée. Cette procédure favorise l'intégration "par le bas", en permettant aux juges nationaux de s'appuyer sur un avis de la Cour de Justice des CE pour écarter une norme nationale incompatible avec le droit communautaire: ainsi par exemple, un tribunal cantonal serait en mesure d'écarter une règle cantonale sans qu'une intervention des autorités fédérales ou communautaires ne soit nécessaire pour rappeler à l'ordre le parlement ou l'administration du canton concerné.

Le traité EEE ne prévoit pas en l'état une telle procédure en interprétation. Sans l'appui de la Cour de Justice des CE, il est plus difficile à un tribunal national d'écarter pour incompatibilité avec le droit européen une règle de l'ordre juridique dont il est le garant. Le respect du droit EEE sur le territoire suisse sera donc avant tout la tâche des autorités fédérales, sans que celles-ci n'aient pour autant la compétence de fournir une interprétation authentique du droit européen. Pour la Suisse, l'EEE se distingue donc de l'adhésion par une moins grande homogénéité juridique et une surveillance accrue des autorités centrales.

4.6 Conséquences d'une adhésion sous l'angle du droit et de la politique de neutralité

Le "Groupe d'étude sur la neutralité", mis sur pied par le DFAE avec l'accord du Conseil Fédéral, soumet à une analyse détaillée la question de la compatibilité de la neutralité suisse avec la qualité d'Etat membre de la CE. Les conclusions de ce groupe d'étude seront remises au Conseil Fédéral au début de l'année 1992. L'aspect juridique de la question a été étudié dans l'avis du professeur Dietrich Schindler "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität", avis dont la rédaction fut achevée en mars 1989, avant les bouleversements en Europe centrale et orientale. Cet avis aboutit à la conclusion qu'une adhésion ne constituerait pas en soi une violation des obligations juridiques découlant de la neutralité et que la qualité d'Etat membre n'exclut pas *a priori* la neutralité dans les éventuelles guerres à venir. La pratique suivie à ce jour au sein de la CE démontre en effet qu'un Etat membre neutre n'a jamais eu à violer les obligations de sa neutralité face à un conflit armé international. De l'avis du professeur Schindler, une adhésion sans réserve à la CE soulèverait des questions relevant non pas du droit, mais bien de la politique de neutralité, c'est-à-dire de notre politique étrangère. Une adhésion sans réserve pourrait amener des Etats tiers à douter d'une stricte neutralité de la Suisse dans un conflit futur. Notre participation à la politique commerciale commune, à des sanctions économiques communautaires, à la Coopération européenne en matière de politique étrangère ainsi que

la finalité politique de la CE poseraient des problèmes de politique de neutralité et pourraient, selon le professeur Schindler, mettre en question la crédibilité de notre neutralité.

L'examen des conséquences d'une adhésion sur la neutralité doit tenir compte de l'impact de l'adhésion de l'Autriche, de la Suède, voire de la Finlande sur les questions décisives de cette problématique. L'avis rendu le 31 juillet 1991 par la Commission de la CE sur la candidature autrichienne souligne le problème posé, tant à la CE qu'à l'Autriche elle-même, par la neutralité du candidat. "Vorbehältlich der späteren Ergebnisse der Verhandlungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union dürften diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich sein." (p.28).

Il serait erroné de limiter l'examen de la question qui nous occupe à une analyse juridique: il y a lieu également d'en effectuer une appréciation politique. Outre le respect des obligations juridiques, le statut de neutralité permanente commande en temps de paix la poursuite d'une politique étrangère crédible et prévisible afin que les Etats tiers ne puissent douter que la neutralité sera maintenue en temps de guerre. La formulation de cette politique étrangère est du libre ressort de l'Etat neutre et dépend largement de son environnement. Selon les circonstances, la prudence ou un peu d'audace est de mise. La limite de tolérance de la crédibilité de la neutralité ne peut être établie une fois pour toutes. C'est pourquoi le statut de neutralité permanente n'implique pas une politique de neutralité irrémédiablement définie sans égard aux circonstances internationales. Cette politique doit de temps à autre s'adapter à l'évolution de l'environnement.

Les bouleversements historiques qui se font jour depuis 1989 à l'Est de l'Europe doivent être pris en considération afin d'évaluer la crédibilité de notre politique de neutralité. Le rôle historique de la neutralité suisse était de participer au maintien de l'équilibre militaire en Europe et s'inscrivait dans le contexte de conflits militaires éventuels ou avérés. Cette fonction d'équilibre, qui était à l'origine celle de notre neutralité au sein de la constellation des puissances européennes et plus particulièrement à l'égard de l'antagonisme franco-allemand, s'est poursuivie dans une moindre mesure dans l'Europe de l'après-guerre, divisée entre l'Est et l'Ouest. La crédibilité de notre neutralité était alors appréciée du point de vue de cette position entre les deux blocs.

La division de l'Europe est désormais surmontée, dans ses aspects politique et militaire du moins. Une guerre européenne opposant l'Est et l'Ouest n'est plus vraisemblable. Les Etats d'Europe centrale et orientale ainsi que certaines des républiques de l'URSS visent une intégration sous une forme ou une autre dans la

CE. En adhérant à la CE, la Suisse courrait aujourd'hui un bien moindre risque d'entamer la crédibilité de sa neutralité que si elle avait franchi ce pas avant le tournant de 1989. Son adhésion ne modifierait ni ne troublerait l'équilibre militaire des puissances européennes. Il incomberait à la Suisse, comme Etat membre, de manifester la crédibilité de sa neutralité face à l'étranger par une politique étrangère raisonnable et prévisible, une défense nationale efficace, sa contribution à la paix et à la construction de l'Europe et par sa disponibilité à fournir ses bons offices.

On avance parfois à l'encontre d'une adhésion l'argument selon lequel l'intégration économique dans la CE entraîne pour l'Etat neutre une telle interdépendance qu'il se retrouve privé de l'indépendance économique qui lui permettrait d'assurer sa neutralité en temps de guerre. L'indépendance de l'Etat est en ce sens une condition de la neutralité et seul peut rester neutre celui qui n'est pas en situation de dépendance à l'égard d'une des parties à un conflit. En fait, notre dépendance économique de la CE a d'ores et déjà atteint un tel degré que son aggravation par l'EEE ou une adhésion n'aurait qu'un faible impact sur la problématique de notre neutralité. Nous sommes en fait en communauté de destin, non institutionnalisée il est vrai, avec les pays membres de la CE et ces attaches déterminent notre neutralité d'une manière similaire à des engagements juridiques. Ces liens relativisent l'indépendance politique de la Suisse, qu'elle soit membre ou non de la CE. Il suffit pour s'en convaincre de considérer les négociations sur l'EEE. L'interdépendance mondiale fait donc de la notion d'indépendance un concept relatif. Pour la Suisse comme pour tous les Etats de la planète, l'étroite imbrication des économies nationales est devenue la règle et la norme. On ne peut donc de ce point de vue attendre d'un neutre une indépendance plus grande que d'un autre Etat.

L'examen de la compatibilité de la neutralité et de l'adhésion à la CE doit considérer avant tout le visage futur de la CE comme Union politique. Le contenu et la forme de cette Union politique, telle qu'ils apparaissent en l'état actuel des travaux, ne permettent pas de conclure que la neutralité de la Suisse serait un obstacle à sa participation à l'Union européenne. La politique de sécurité de l'Union poursuivrait les mêmes objectifs que celle de la Suisse, soit le contrôle et la réduction des armements, la non-prolifération des armes ABC et les actions pour le maintien de la paix. L'une et l'autre tendent à prévenir les menaces par la solidarité et la coopération internationale. Dans le projet d'Union politique actuellement discuté, la collaboration des Etats de la CE en matière de sécurité ne s'étend pas aux aspects militaires. La volonté de la Suisse de ne pas participer à un conflit armé ne serait donc pas mise en danger. En outre, la définition des principes généraux de politique étrangère et de sécurité des Etats membres se fera selon toute vraisemblance par le consensus, et la non-participation ou

l'abstention lors d'un vote en la matière seront possibles. La Suisse aurait ainsi la garantie de ne pas se voir contrainte à un comportement contraire à sa neutralité.

On ne peut exclure que les pays de la CE ne s'avèrent disposés, à terme, à mettre sur pied une défense commune par la conclusion d'une alliance militaire ou à transférer leurs compétences nationales en matière de défense à des organes ou à une armée communs. Si ce système général de défense comprend un jour la plus grande partie des Etats européens, alors la neutralité suisse n'aura plus de raison d'être. En revanche, tant que la CE n'assure pas elle-même la défense militaire de ses Etats membres, la neutralité permanente, armée et crédible de la Suisse et d'autres Etats reste pleinement justifiée, car elle apporte une contribution essentielle à la stabilité et à la paix sur notre continent.

En résumé, il apparaît qu'une appréciation objective de notre neutralité mène à la conclusion qu'elle ne constituerait pas, eu égard aux autres difficultés, une question d'importance primordiale pour une éventuelle adhésion de la Suisse et que les aspects juridiques et politiques du problème pourraient être sans doute réglés d'entente avec la CE. Il ne fait toutefois pas de doute que l'importance de la neutralité dans notre conscience nationale et le fait que cette question se prête aisément à la polémique feront de la neutralité un thème essentiel de la controverse politique et du débat public sur l'adhésion de la Suisse à la CE.

4.7 Effets d'une adhésion sur l'économie suisse

L'étude du Professeur Hauser - voir plus haut - est axée sur une analyse comparative des effets économiques de la "course en solitaire" par rapport aux deux autres scénarios d'intégration que sont l'EEE et l'adhésion, pris globalement. Il n'aborde que marginalement le scénario de l'adhésion, et surtout la différence entre ce scénario et l'EEE sur le plan des effets économiques. Selon le Professeur Hauser: "Etant donné que, dans le cas du scénario EEE, on se fonde sur une reprise intégrale du droit de la CE applicable au marché unique, les différences entre les deux scénarios d'intégration sont cependant relativement minimales et concentrées sur un petit nombre de domaines problématiques: politique agricole, budgétaire et monétaire". Autrement dit, les effets économiques des politiques agricoles, budgétaire et monétaire mis à part - et ils ne sont examinés que très sommairement dans le rapport du Professeur Hauser et ne permettent donc pas de tirer de conclusions -, les effets économiques de l'adhésion ne devraient pas être très différents de ceux de l'EEE. Nous pouvons donc retenir comme ordre de grandeur pour le scénario de l'adhésion les indications données par le rapport Hauser pour l'EEE. Elles sont en résumé les suivantes:

Il faut s'attendre, par rapport au statu quo, à une augmentation de la croissance de l'économie suisse (augmentation du produit intérieur brut) de 4 à 6% sur une période de 10 ans, ce qui correspond à un surplus annuel de croissance de 0,4 à 0,6%. Ceci est à mettre en relation avec le taux de croissance annuel de l'économie suisse qui est actuellement d'environ 2%.

Il s'agit là d'une augmentation du niveau de prospérité avec un nombre constant de personnes occupées. Cela correspondra, à la fin des 10 années d'adaptation et sur la base des chiffres actuels, à un relèvement du niveau de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie de 12 à 20 mia. de francs, c'est-à-dire de 2'000 à 3'000 francs par habitant.

Dans son rapport, le Professeur Hauser attribue une importance déterminante à la libéralisation du marché du travail suisse. L'introduction de la libre circulation des personnes en provenance de la CE n'entraînerait qu'une croissance légèrement plus forte de l'immigration. En revanche, la part de la main-d'oeuvre qualifiée serait augmentée par rapport à la réglementation actuelle.

Toutefois, même si l'adhésion à la CE et notre participation à l'EEE, qui nous ouvrent toutes deux l'accès au Marché intérieur, devaient avoir des effets économiques du même ordre, l'adhésion nous permettra en plus de participer à la réalisation de l'UEM. Or, selon une étude publiée par la Commission en octobre 1990, l'UEM devrait aussi entraîner une augmentation de la croissance des pays membres. Bien que cette étude ne donne aucune estimation chiffrée, elle permet d'avancer que l'UEM pourrait avoir un impact positif égal ou même supérieur à celui du Marché intérieur. A noter aussi que, selon des études menées en Autriche, l'effet de croissance économique serait nettement plus grand en cas d'adhésion qu'avec l'EEE.

5. Déroulement de la procédure d'adhésion

5.1 Durée de la procédure d'adhésion

L'ensemble de la procédure d'adhésion, du dépôt de la demande à l'entrée en vigueur de l'Acte d'adhésion, dure plusieurs années (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Grèce: quelque 5 ans et demi; Portugal et Espagne: plus de 8 ans et demi). Le temps que la Commission met à remettre son avis préliminaire (6 mois pour les premières adhésions, plus de deux ans pour la Turquie et l'Autriche) a eu en particulier tendance à s'allonger, ce qui dénote l'importance accrue de la prise en compte, lors des négociations d'adhésion, de l'intérêt de la CE dont la Commission est la gardienne. La durée des négociations est également allée

croissante; il est à noter à ce sujet que celles-ci furent communes pour la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège, alors qu'elles furent conduites séparément avec l'Espagne et le Portugal. Enfin, si les négociations portant sur l'adhésion de l'Autriche et de la Suède s'ouvrent bel et bien en 1993 pour aboutir à une entrée en vigueur en 1996 comme l'espèrent les intéressés, elles feront figure de négociations éclair.

Des négociations rapides sont-elles possibles? Oui, quand bien même il est vrai que la durée, plus longue pour les derniers élargissements, est due en partie au volume croissant d'actes communautaires à reprendre par le candidat. Car, cette durée plus longue s'explique aussi par le fait que la plus grande partie des trois derniers actes d'adhésion règle la disparition des droits de douane et des contingents ainsi que, surtout, l'insertion des agricultures nationales des adhérents dans la PAC. Or, notre économie est d'ores et déjà bien mieux intégrée dans la CE que ne l'étaient à l'époque les économies grecque, espagnole et portugaise. En outre, ces trois pays étaient avant tout des pays agricoles. Ajoutons enfin que, quel que soit le sort de l'EEE, les conditions-cadre des pays de l'AELE sont - à quelques exceptions près - plus proches de l'acquis que celles des économies de ces trois pays.

La durée de notre éventuelle négociation d'adhésion devrait dépendre essentiellement de l'importance du volet agricole et de la neutralité, du transit routier et de la fiscalité, et aussi et surtout de la volonté de la CE d'aboutir. Lors des trois dernières négociations d'adhésion, cette volonté de la CE n'était en effet pas exempte d'arrière-pensées, les candidats faisant un peu figure de parents pauvres qu'un devoir moral imposait de soutenir. Il n'est donc pas déraisonnable de penser que notre négociation d'adhésion, pourrait, comme celle de l'Autriche et de la Suède, durer bien moins longtemps.

Quoi qu'il en soit de la durée de la négociation, il faut encore souligner qu'une fois la décision d'ouvrir les négociations prise par le Conseil des Ministres -elle peut suivre de quelques mois l'avis de la Commission-, les futurs adhérents sont de facto associés aux travaux de la CE et assistent, par exemple, aux réunions du Conseil: la bonne foi interdirait en effet de poursuivre l'intégration sans prendre en compte leurs intérêts. En outre, cette association aux travaux de la CE permet, d'un point de vue pratique, d'anticiper - voire de prévenir - les problèmes de l'application aux futurs adhérents du droit communautaire en préparation.

5.2 Etapes de la procédure d'adhésion

Une fois la demande d'adhésion soumise au Conseil des Ministres par le nouveau candidat, celle-ci est transmise à la Commission qui remet un avis préalable. Cet avis expose de manière générale les mérites et les problèmes de la future adhésion. C'est ensuite au Conseil des Ministres qu'il appartient de décider de l'ouverture des négociations. Il n'est d'ailleurs nullement lié par l'avis de la Commission: les efforts intenses déployés par le président Caramanlis auprès des Neuf décidèrent le Conseil à ouvrir les négociations d'adhésion de la Grèce en dépit des vives réticences que la Commission avait exposées dans son avis.

La CE comme telle ne pouvant être partie à ses propres traités constitutifs, les actes d'adhésion, à la différence du traité EEE, sont conclus uniquement entre les Etats membres et le candidat: leur négociation relève donc en principe de la compétence des Etats membres. L'échec en 1963 de l'adhésion britannique face à l'opposition de la France fut à l'origine de la décision du Conseil des Ministres de 1970 fixant la procédure des négociations d'adhésion:

- Le Conseil établit (toujours à l'unanimité) la position commune de négociation de la Communauté et représente celle-ci dans les réunions au niveau ministériel. L'Etat membre qui occupe la présidence du Conseil préside les réunions de négociations.
- Le Comité des Représentants Permanents prépare les réunions du Conseil et représente la Communauté dans les réunions de négociations de hauts fonctionnaires et de représentants des ministres. Il est chargé également - en collaboration avec la Commission - de définir la position commune de la CE dans les domaines où le consensus est aisé à établir.
- La Commission dispose d'un droit de proposition au Conseil. Sur mandat du Conseil, elle peut - notamment dans le domaine des politiques communes - représenter la CE dans les séances de négociation et y défendre la position commune adoptée par le Conseil. Elle se charge d'informer le candidat sur tous les aspects techniques de l'adhésion et s'efforce, par le biais de contacts informels, d'œuvrer au rapprochement des positions de négociations. L'importance pratique de ce rôle d'intermédiaire et de coordinateur de la Commission ne doit pas être sous-estimée.
- Le Parlement Européen est tenu - peu ou prou - informé du déroulement des négociations. A l'issue de celles-ci, il doit remettre un avis conforme sur l'acte d'adhésion: celui-ci n'est pas une ratification à proprement parler, laquelle est de la compétence des parlements nationaux, mais une décision

négative du PE entraverait la décision finale du Conseil et, partant, interromprait la procédure.

- La Commission remet son avis final au Conseil. Cet avis tient en une page ("favorable"/"défavorable") et n'est plus à ce stade qu'une formalité.
- Le Conseil décide enfin d'accepter ou de rejeter la demande d'adhésion. L'acte est signé par les Etats membres et le nouvel arrivant, puis est transmis pour ratification aux parlements nationaux.

6. Résumé

Le résumé que nous faisons ci-après de cette note de discussion se présente sous la forme de réponses succinctes à ces cinq questions auxquelles la note répond en détail:

- a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?
- b) Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?
- c) Quelles seront les principales questions à négocier?
- d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?
- e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?

a) Pourquoi devons-nous aujourd'hui envisager de nous fixer l'objectif d'adhérer à la CE?

La CE se présente à nous aujourd'hui sous un jour différent de celui qui éclairait l'analyse que le Conseil fédéral faisait dans son rapport de 1988 de notre position en Europe et des perspectives de notre politique d'intégration. Nous faisons face à une CE qui n'est plus disposée à développer ses relations avec les pays de l'AELE - dès lors qu'ils veulent obtenir l'accès non discriminatoire au Marché intérieur - que globalement et sur la base d'une reprise du droit communautaire. Son initiative de 1989, le déroulement et le résultat de la négociation EEE ont montré les conséquences pour nous de cette approche communautaire, favorisée par la majorité des pays de l'AELE:

- le futur traité EEE ne tiendra compte des spécificités des pays de l'AELE que dans une mesure limitée;
- dans ses éléments essentiels, le traité EEE ne respecte pas le principe de l'égalité des parties;

Ce résultat de la négociation EEE n'est pas accidentel. Il est le reflet du nouveau rapport des forces créé en Europe par le renforcement et l'accélération du processus d'intégration.

Nous ne devons pas compter qu'une politique de rechange à l'EEE, qui consisterait à revenir au pragmatisme d'avant le discours de Delors, puisse déboucher sur un meilleur résultat que la négociation EEE. Le retour à une politique d'intégration pragmatique, qui viserait à atteindre les mêmes avantages économiques que l'EEE, mais sans l'inconvénient de devoir accepter une situation de dépendance vis-à-vis de la CE, n'a aucune chance de succès.

Dans le même temps la CE connaît de nouveaux développements:

- la perspective de son élargissement, dans un premier temps à l'Autriche et à la Suède, s'est rapproché;
- le renforcement de ses compétences et leur élargissement à tous les domaines relevant de l'activité d'un Etat, y compris la politique étrangère et de sécurité, sont en cours (projet de traité sur l'Union qui devrait se mettre en place graduellement dès le 1er janvier 1993).

A cela s'ajoute que la CE joue déjà et jouera encore davantage un rôle central dans la construction du "nouvel ordre européen". La CE est devenue le point de référence pour pratiquement tous les pays européens.

Une politique d'intégration qui ne tiendrait pas compte de cette évolution nous ferait courir le risque d'être relégué dans un certain isolement. L'EEE ne nous permettra de prévenir ce risque qu'en partie.

b) **Si nous nous fixons cet objectif, devons-nous déposer notre demande d'adhésion rapidement ou est-il préférable d'attendre?**

Les avantages à demander rapidement l'ouverture des négociations d'adhésion l'emportent nettement sur les inconvénients.

Une adhésion rapide nous permettrait de participer au processus de transformation de la CE, même si les éléments de base de l'Union auront déjà été arrêtés avant notre arrivée. En outre, à mesure que l'Union va se développer, nous risquons, à trop attendre, de devoir consentir au moment de l'adhésion un plus gros effort d'adaptation. D'une manière générale: plus nous attendons, plus l'acquis communautaire à reprendre et à l'élaboration duquel nous n'auront pas participé sera grand.

Il existe un autre inconvénient à trop tarder, celui de devoir négocier notre adhésion après l'Autriche et la Suède et donc, en ce qui concerne la neutralité et le transit routier, sur une base qui aura été décidée sans nous et que la CE pourrait vouloir nous imposer. Une demande d'adhésion rapide nous permettrait d'éviter cet inconvénient, mais bien entendu à la condition que la CE décide de traiter notre demande et celles de l'Autriche et de la Suède dans un même paquet, et non pas l'une après l'autre, selon la date du dépôt de la demande.

En attendant encore davantage, nous risquerions en plus de voir une nouvelle vague de candidats à l'adhésion passer avant nous.

S'agissant des questions les plus délicates à négocier, à part la neutralité et le transit routier, trop attendre ne va pas faciliter pour autant la négociation. Dans le domaine agricole par exemple, la perspective d'une adhésion rapide serait un facteur qui devrait nous encourager à poursuivre une réforme structurelle interne de toute façon nécessaire.

Un autre facteur important à prendre en considération est la négociation EEE, un processus didactique de grande ampleur qui a sensibilisé tous les milieux aux impératifs de l'eurocompatibilité. Nous avons accumulé un capital qui pourrait s'éroder avec le temps, si l'EEE devait ne pas se faire (par exemple, échec en votation populaire). De ce point de vue-là, une perspective d'adhésion assurerait nos arrières. D'où l'utilité de ne pas tarder à se fixer un tel objectif.

c) **Quelles seront les principales questions à négocier?**

Si l'EEE devait ne pas se faire ou se faire sans nous, toutes les matières couvertes par le traité EEE devraient être renégociées, étant entendu que l'apprentissage de la négociation EEE facilitera, tant à la table de négociation que sur le front interne, la négociation d'adhésion. Si l'EEE devait se faire, nous aurions déjà engrangé un acquis qu'il ne serait plus nécessaire à proprement parler de négocier.

Autrement dit, dans chacune des deux hypothèses, les principales questions à négocier en cas d'adhésion seront les mêmes, à savoir les parties de l'acquis communautaire non incluses dans la négociation EEE. Les questions principales seront les suivantes:

- L'union douanière et la politique commerciale commune: conséquence principale de l'adhésion, nous perdrons formellement notre treaty-making power dans nos relations avec les pays tiers. Mais en participant à la formulation et à la mise en oeuvre de cette politique dans la CE, nous bénéficierions de la capacité de persuasion d'un des principaux acteurs de la négociation multilatérale économique;
- la politique agricole commune: il y a actuellement convergence entre les réformes en cours de la politique agricole commune et les réformes de l'agriculture que la Suisse doit, de toute façon, poursuivre pour des raisons internes (impératifs écologiques et financiers etc...) et externes (négociations du GATT, etc...). Malgré l'effort d'ajustement structurel qu'exigera de nous la reprise de la politique agricole commune, nos problèmes ne sont pas insurmontables, si nous pouvons obtenir des périodes transitoires d'adaptation assez longues (le Royaume-Uni a obtenu 5 ans, l'Espagne entre 7 et 10 ans);
- transit routier: la question se pose de savoir si, dans l'hypothèse où la négociation en cours de notre accord bilatéral réussit, nous pourrions maintenir l'acquis de cet accord. Si oui, pas de problème. Si cela devait se révéler impossible, il nous faudrait, en cas d'adhésion, reprendre ab ovo la négociation sur le transit avec la CE et obtenir d'elle un arrangement transitoire satisfaisant et suffisamment long. Il en irait de même en cas d'échec de la négociation bilatérale en cours. Dans les deux cas, la négociation sera très difficile, mais notre position sera plus forte, si la négociation bilatérale en cours réussit. La reprise de l'acquis communautaire sur les poids des véhicules (40 t.) devrait être accompagnée par une politique de prix permettant de transférer le trafic de la route sur le rail;
- harmonisation fiscale: en cas d'adhésion, nous devrions introduire le régime de la TVA. Il sera appliqué à une matière imposable plus étendue (prestations de services) que l'ICHA et le taux d'imposition sera plus élevé (15% dès 1996; taux actuel de l'ICHA: 6,2% ou 9,3%). L'adhésion entraînerait donc une réforme fondamentale des finances fédérales. Nous devrions pouvoir la mener à bien, si nous obtenons une période transitoire suffisante. Le Portugal et la Grèce, qui ont aussi dû introduire la TVA au moment de leur adhésion, ont bénéficié d'une période transitoire de 3 ans;

- politique économique et monétaire: dans l'immédiat, nous participerions au système de changes fixes de la CE. Dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire (UEM), il nous faudrait, au stade final de sa réalisation, consentir à des transferts de compétences en matière monétaire et économique aux instances communautaires. Principale conséquence: une réduction de l'autonomie de notre politique monétaire et économique, mais qu'il faut mettre en parallèle avec les considérations suivantes: de facto notre politique monétaire et de change est aujourd'hui déjà limitée et sera, de toute façon, réduite à mesure de la réalisation de l'UEM; même si nous n'adhérons pas à la CE, notre monnaie pourrait devoir, de toute façon, être rattachée soit à l'écu, soit à l'une des monnaies de la CE, sauf à prendre le risque que le franc suisse puisse devenir un objet de spéculation; le but de notre politique monétaire (stabilité des prix) est le même que celui que la CE entend poursuivre dans l'UEM; notre appartenance à la CE nous permettrait de participer de plein droit à tous les organes chargés de gérer et de développer l'UEM;
- la neutralité: l'adhésion à la CE ne nous obligera pas de renoncer à notre statut de neutralité permanente. Mais, il s'agira d'adapter notre politique de neutralité à notre environnement, à un moment où les Etats d'Europe centrale et orientale, ainsi que certaines des républiques de l'URSS visent une intégration sous une forme ou sous une autre dans la CE. En adhérant à la CE, la Suisse courrait un moindre risque d'entamer la crédibilité de sa neutralité que si elle avait franchi ce pas avant le tournant de 1989. En outre, notre dépendance économique de la CE a d'ores et déjà atteint un tel degré que son aggravation par une adhésion n'aurait qu'un faible impact sur la problématique de notre neutralité.

Dans la perspective du visage futur de la CE comme Union politique, on peut partir de l'idée que la volonté de la Suisse de ne pas se laisser entraîner dans un conflit armé ne devrait pas être mise en danger. Dans cette future Union, la définition des principes généraux de la politique étrangère et de sécurité des Etats membres se fera selon toute vraisemblance par consensus, et la non-participation ou l'abstention lors d'un vote en la matière seront possibles. A propos d'une future politique de défense de la CE qui pourrait être décidée en 1996, il faut dire ceci: tant que la CE n'assure pas elle-même la défense militaire de ses Etats membres, la neutralité permanente, armée et crédible de la Suisse et d'autres Etats reste pleinement justifiée, car elle apporte une contribution essentielle à la stabilité et à la paix sur notre continent.

En résumé, il apparaît qu'une appréciation objective de notre neutralité mène à la conclusion qu'elle ne constituerait pas, eu égard aux autres difficultés, une question d'importance primordiale pour une éventuelle adhésion de la Suisse et que les aspects juridiques et politiques du problème pourraient être sans doute réglés d'entente avec la CE. Il ne fait toutefois pas de doute que l'importance de la neutralité dans notre conscience nationale et le fait que cette question se prête aisément à la polémique feront de la neutralité un thème essentiel de la controverse politique et du débat public sur l'adhésion de la Suisse à la CE;

Dans l'ensemble, l'adhésion nous donnera plus de droits, mais aussi nous imposera plus d'obligations que l'EEE. Mais nous ferions un saut qualitatif dans nos relations avec la CE. Nous participerions à la construction européenne d'égal à égal avec les autres Etats membres. Le vote à la majorité au sein du Conseil des ministres de la CE, en fait son organe législatif, pourrait certes avoir comme conséquence de nous obliger à accepter des décisions qui ne nous conviendraient pas. Cet inconvénient doit être relativisé, dans la mesure où dans la CE les intérêts essentiels de la minorité ne sont généralement pas mis en cause.

d) Quelles seront les conséquences d'une adhésion sur nos institutions et notre économie?

S'agissant de nos institutions, l'impact de l'adhésion devrait être plus grand que celui de l'EEE. La différence est d'ordre quantitatif: les conséquences sont plus étendues en cas d'adhésion, car il s'agit alors de reprendre tout l'acquis communautaire. Elles sont aussi d'ordre qualitatif: car, le degré d'intégration qui résulte des traités constitutifs de la CE est plus élevé que celui que créerait le traité EEE. Plus précisément, la situation serait la suivante:

- fédéralisme: l'incidence de l'EEE et de l'adhésion sur les compétences des cantons devrait être la même dans une large mesure. Toutefois, dans la mesure où la CE étendrait ses compétences à des domaines qui sont de la responsabilité des cantons, l'adhésion pourrait avoir une incidence plus grande que l'EEE;
- démocratie directe: tout comme l'EEE, une adhésion à la CE aura une incidence sur l'exercice du référendum facultatif en matière législative et du droit d'initiative constitutionnel. Dans le cadre de l'EEE, le Conseil fédéral est en faveur de réduire au maximum l'incidence du traité sur l'exercice de la démocratie directe. En cas d'adhésion, l'exercice du référendum législatif et de l'initiative pourrait être plus limité, sans pour autant être mis en cause dans son principe. S'agissant du référendum en

matière de traités internationaux, il pourra continuer à s'exercer dans le cadre du développement de la législation EEE (dans les cas prévus par nos dispositions constitutionnelles), ce qui ne sera pas le cas dans le cadre du développement de la législation communautaire;

- Assemblée fédérale: dans l'un et l'autre cas, l'EEE et l'adhésion, les Chambres ne pourront pas adopter de lois qui ne seraient pas conformes au droit européen. Leur pouvoir de légiférer ne pourra s'exercer, en droit et en fait, que pour mettre en oeuvre les règles européennes non directement applicables qui relèvent de leur compétence. En droit, les Chambres pourront aussi continuer de légiférer pour adapter le droit suisse au droit européen directement applicable; toutefois, dans les faits, elles n'auront guère de marge de manoeuvre.

Dans le cadre de l'EEE, les Chambres pourront se prononcer sur les projets de règles EEE lorsqu'ils entrent dans le champ de ses compétences. Dans le cadre de la CE, ce droit est réservé au seul Parlement européen; dans ce cas, nous aurions la possibilité de renforcer la légitimité démocratique des nouvelles règles communautaires en instituant, à l'instar du Royaume-Uni et du Danemark, une procédure de consultation préalable des Chambres par le biais d'un "Scrutiny Committee".

- Conseil fédéral: il devra se conformer aux règles européennes dans l'exercice de ses attributions internes, tant en ce qui concerne l'EEE que la CE. Dans l'un et l'autre cas, ses attributions internationales seront augmentées puisqu'il devrait représenter la Suisse dans les organes européens chargés de préparer et d'adopter les nouvelles règles européennes. Une différence importante: l'adhésion devrait sans doute nous amener à revoir notre système d'organisation gouvernementale. Car, dans l'EEE, les décisions sont prises en principe par l'organe mixte où le Conseil fédéral sera représenté par des hauts fonctionnaires, et non par le Conseil de l'EEE, l'organe ministériel qui est chargé de définir les orientations générales et qui se réunit en principe deux fois par année; dans la CE, les décisions sont prises au Conseil des ministres de la CE qui se réunit une douzaine de fois par mois et où les Etats membres délèguent des membres de leur gouvernement.
- Tribunal fédéral et autres juridictions suisses: la principale différence entre l'adhésion et l'EEE vient de ce que le traité EEE ne prévoit pas de procédure d'avis préjudiciel auprès de la juridiction instituée par le traité. Donc, l'EEE se distingue de l'adhésion par une moins grande homogénéité juridique;

S'agissant des effets d'une adhésion sur notre économie nous pouvons dire ceci: d'après l'étude économétrique demandée par le Conseil fédéral au Prof. Hauser la différence entre les effets des deux scénarios de l'EEE et de l'adhésion est relativement minime. Elle n'apparaît que dans un petit nombre de domaines problématiques, notamment l'agriculture. Nous ne pouvons pas tirer de conclusion définitive à ce stade, mais seulement retenir comme ordre de grandeur pour le scénario d'adhésion les indications données par le rapport Hauser pour l'EEE (augmentation de la croissance de l'économie suisse de 4 à 6% sur une période de 10 ans). A noter que, selon des études menées en Autriche, l'effet de croissance serait nettement plus grand en cas d'adhésion qu'avec l'EEE.

e) Comment se présente la procédure d'adhésion et combien de temps va-t-elle durer?

Une fois la demande d'adhésion soumise au Conseil des Ministres par le nouveau candidat, celle-ci est transmise à la Commission qui remet un avis préalable. Cet avis expose de manière générale les mérites et les problèmes de la future adhésion. C'est ensuite au Conseil des Ministres qu'il appartient de décider de l'ouverture des négociations. Il n'est d'ailleurs nullement lié par l'avis de la Commission. La CE comme telle ne pouvant être partie à ses propres traités constitutifs, les actes d'adhésion, à la différence du traité EEE, sont conclus uniquement entre les Etats membres et le candidat: leur négociation relève donc en principe de la compétence des Etats membres, et non de la Commission comme dans le cas de l'EEE.

Le Parlement européen est appelé à donner un avis conforme sur l'acte d'adhésion. En cas d'avis négatif, la procédure est interrompue.

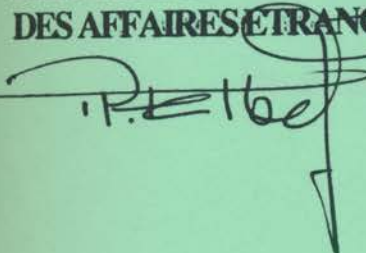
Lors des précédents élargissements, l'ensemble de la procédure d'adhésion, du dépôt de la demande à la ratification du traité d'adhésion, a duré de quelque 5 ans et demi (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Grèce) à plus de 8 ans et demi (Portugal et Espagne). Notre procédure d'adhésion pourrait être plus courte. La Suède, qui vient de déposer sa demande d'adhésion, espère que la négociation pourra débuter en 1993 et l'ensemble de la procédure se terminer en 1995 ou 1996 au plus tard, soit en tout 4 ou 5 ans de procédure.

Ce qui est possible pour les Suédois devrait l'être pour nous qui avons des conditions-cadre économiques qui sont, à quelques exceptions près, assez proches de l'acquis.

7. Conclusion

Les deux Départements signataires présenteront, sous la forme d'une "Sprachregelung", les conclusions qu'il conviendrait de tirer de cette note.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Zuber", written over a horizontal line. The signature is stylized with a large loop at the top and a vertical stroke extending downwards.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Helmut", written over a horizontal line. The signature is written in a cursive style.

Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
18. September 1991

Die Frage eines Neubaus der S-Bahn im Jahr 2000

**Une traduction en allemand du résumé de cette note
(le chapitre 6) suivra incessamment**

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Die Bundesregierung hat am 18. September 1991 folgende Erklärung abgegeben:

Aussprachepapier des EDA und EVD vom 18. September 1991 :

Die Frage eines Beitritts der Schweiz zur EG

Uebersetzung der Zusammenfassung (Kapitel 6)

Die nachstehende Zusammenfassung dieses Aussprachepapieres hat die Form von Kurzantworten auf die fünf Fragen, welche das Papier ausführlich behandelt:

- a) Warum müssen wir heute das Beitrittsziel ins Auge fassen?
- b) Wenn wir dieses Ziel festlegen, sollten wir dann unser Beitrittsgesuch rasch einreichen oder ist Abwarten vorzuziehen?
- c) Welches sind die wichtigsten Verhandlungsfragen?
- d) Welches werden die Auswirkungen eines Beitritts auf unsere Institutionen und unsere Wirtschaft sein?
- e) Wie läuft das Beitrittsverfahren und wie lange dauert es?

a) Warum müssen wir heute das Ziel EG - Beitritt ins Auge fassen ?

Die EG ist heute unter einem anderen Blickwinkel zu sehen als demjenigen, in der Analyse des Bundesrates vom Jahre 1988, worin er unsere Stellung in Europa und die Perspektiven unserer Integrationspolitik darlegte. Wir stehen einer EG gegenüber, die ihre Beziehungen mit den EFTA-Ländern, sofern diese den undiskriminierten Zugang zum Binnenmarkt wollen, nur noch global und auf der Basis der Uebernahme des EG-Rechts weiterentwickeln will. Ihre Initiative von 1989, der Ablauf und das Ergebnis der EWR-Verhandlungen haben uns die Folgen dieses neuen EG-Ansatzes aufgezeigt, eines Ansatzes, der von der Mehrheit der EFTA-Länder begrüsst wurde:

- der künftige EWR-Vertrag wird den Besonderheiten der EFTA-Länder nur beschränkt Rechnung tragen;
- in seinen wesentlichen Elementen missachtet der EWR-Vertrag den Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien.

Dieses Verhandlungsergebnis ist kein Zufall. Es widerspiegelt ein neues Kräfteverhältnis in Europa, entstanden durch die Verstärkung und Beschleunigung des Integrationsprozesses.

Wir können nicht damit rechnen, dass eine Ersatzpolitik zum EWR, in Form einer Rückkehr zum Pragmatismus vor der Delors-Rede, ein besseres Resultat zeitigt als die EWR-Verhandlungen. Eine solche Rückkehr zu einer pragmatischen Integrationspolitik, welche die gleichen wirtschaftlichen Vorteile anstrebt wie der EWR, aber ohne den Nachteil, ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der EG hinnehmen zu müssen, hat keinerlei Aussicht auf Erfolg.

Gleichzeitig verzeichnet die EG neue Entwicklungen:

- die Perspektive einer Erweiterung, zunächst um Oesterreich und Schweden, ist nähergerückt;
- im Gange ist auch die Stärkung und Ausweitung ihrer Befugnisse auf alle Tätigkeitsbereiche eines Staates, einschliesslich Aussen- und Sicherheitspolitik (Entwurf eines Unionsvertrags, der ab 1. Januar 1993 schrittweise verwirklicht werden sollte).

Dazu kommt, dass die EG beim Aufbau einer "Neuen Europäischen Ordnung" bereits heute und noch vermehrt in der Zukunft eine Hauptrolle spielt. Die EG ist zum Bezugspunkt praktisch aller europäischen Länder geworden.

Mit einer Integrationspolitik, welche diese Entwicklung nicht berücksichtigt, riskieren wir, in eine gewisse Isolation zu geraten. Auch mit dem EWR können wir dieses Risiko nur zum Teil ausschalten.

b) Wenn wir dieses Ziel festlegen, sollten wir dann unser Beitritts-gesuch rasch einreichen oder ist Abwarten vorzuziehen?

Die Vorteile, rasch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu verlangen, überwiegen die Nachteile klar.

Ein schneller Beitritt würde es uns erlauben, am Umgestaltungsprozess der EG teilzunehmen, auch wenn die grundsätzlichen Elemente der Union schon vor unserer Teilnahme festgelegt sein werden. Im weiteren riskieren wir - in dem Masse wie sich die Union weiterentwickeln wird - bei zu langem Warten im Moment des Beitrittes eine grössere Anpassungsanstrengung machen zu müssen. Oder allgemein gesagt: je länger wir zuwarten, je grösser wird der zu übernehmende *acquis communautaire* sein, bei dessen Ausarbeitung wir nicht teilhatten.

Zögert man zu lange, besteht ein weiterer Nachteil darin, dass unser Beitritt, was die Neutralität und den Strassentransit betrifft, nach demjenigen Österreichs und Schwedens verhandelt werden muss, und zwar auf einer Basis, über welche ohne uns entschieden wurde und welche die EG uns vielleicht aufzwingen könnte. Ein rascher Beitrittsantrag würde uns erlauben, dies zu verhindern, aber wohlverstanden nur unter der Voraussetzung, dass die EG sich dafür entscheidet, unseren Antrag zusammen mit demjenigen Österreichs und Schwedens zu behandeln, und nicht nacheinander gemäss dem Datum der Einreichung des Gesuchs.

Bei noch weiterem Zuwarten riskierten wir zusätzlich, eine weitere Welle von Beitrittskandidaten vorbeilassen zu müssen.

Da sehr heikle Fragen zu verhandeln sind, über Neutralität und Strassentransit hinaus, wird zu langes Abwarten die Verhandlungen nicht erleichtern. Im Agrarbereich zum Beispiel wäre die Perspektive eines raschen Beitrittes ein Faktor, welcher uns ermutigen dürfte, eine so oder so nötige interne Strukturreform fortzusetzen.

Ein weiterer wichtiger Faktor, welchen es zu berücksichtigen gilt, sind die EWR-Verhandlungen, ein didaktischer Prozess von grossem Umfang, welcher sämtliche Kreise für die Notwendigkeit der Europaverträglichkeit sensibilisiert hat. Wir haben ein Kapital angesammelt, welches mit der Zeit zerrinnen könnte, wenn der EWR nicht zustande kommt (zum Beispiel bei Misserfolg in einer Volksabstimmung). Aus dieser Sicht würde die Perspektive eines Beitrittes das bereits Erreichte sichern. Deshalb ist es sinnvoll, mit der Festlegung dieses Zieles nicht weiter zuzuwarten.

c) Welches sind die wichtigsten Verhandlungsfragen?

Wenn der EWR nicht oder ohne die Schweiz zustande kommt, müssten alle durch den EWR-Vertrag abgedeckten Bereiche neu verhandelt werden. Wohlverstanden, die Lehrzeit aus den EWR-Verhandlungen würde die Beitrittsverhandlungen erleichtern, dies sowohl innenpolitisch als auch am Verhandlungstisch. Wenn der EWR dagegen zustande kommt, hätten wir bereits einen *acquis* unter Dach, der eigentlich nicht mehr zu verhandeln wäre.

Mit anderen Worten sind die wichtigsten Verhandlungsfragen im Falle des EG-Beitritts bei beiden Hypothesen die gleichen, nämlich die nicht in die EWR-Verhandlungen einbezogenen Teile des *acquis communautaire*. Die wichtigsten Fragen sind die folgenden:

- Zollunion und gemeinsame Handelspolitik: Als Hauptkonsequenz eines EG-Beitritts verlieren wir formell unsere "Treaty making power" in unseren Beziehungen zu Drittstaaten. Indem wir aber an der Formulierung und Umsetzung der EG-Handelspolitik teilnehmen, profitieren wir von der Ueberzeugungskraft eines der wichtigsten Akteure der multilateralen Wirtschaftsverhandlungen;
- Gemeinsame Agrarpolitik: es besteht zur Zeit Uebereinstimmung zwischen den laufenden Reformen der EG-Agrarpolitik und jenen Reformen, die die Schweiz auf jeden Fall aus inneren (ökologische und finanzielle Erfordernisse usw.) und aussenpolitischen Gründen (GATT-Verhandlungen, usw.) vorantreiben muss. Trotz der Anstrengung zur Strukturanpassung, welche die Uebernahme der gemeinsamen Agrarpolitik von uns erfordert, sind unsere Probleme nicht unüberwindlich, wenn wir ausreichend lange Uebergangsfristen erhalten (Grossbritannien hat 5 Jahre, Spanien zwischen 7 und 10 Jahren erhalten);
- Strassentransitverkehr: Es stellt sich die Frage, ob wir - unter der Annahme die bilateralen Verhandlungen werden erfolgreich abgeschlossen - diesen Vertrag beibehalten können. Wenn ja, stellen sich keine Probleme. Wenn dies hingegen nicht möglich ist, müssten wir im Falle eines EG-Beitritts die Transitverhandlungen mit der EG völlig neu aufnehmen und von ihr ein befriedigendes und ausreichend langes Uebergangsregime erhalten. Das Gleiche gilt natürlich auch im Falle eines Scheiterns der noch laufenden bilateralen Verhandlungen. In beiden Fällen wären die Verhandlungen äusserst schwierig, aber unsere Position wäre stärker bei erfolgreichem Abschluss der bilateralen Verhandlungen. Die Uebernahme des *acquis communautaire* bezüglich des LKW-Gesamtgewichtes von 40 Tonnen müsste mit einer Preispolitik gekoppelt werden, die es erlaubte, den Verkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern;
- Steuerharmonisierung: Im Beitrittsfall müssten wir das System der Mehrwertsteuer übernehmen. Es käme auf einem stark erweiterten Steuergegenstand zur Anwendung (Dienstleistungen) und mit einem höheren Belastungsniveau (15% ab 1996; gegenwärtiger WUST-Satz: 6,2% bzw. 9,3%). Der EG-Beitritt führte also zu einer tiefgreifenden Reform der Bundesfinanzen. Mit einer ausreichenden Uebergangsfrist sollte dies zu bewerkstelligen sein. Portugal und Griechenland, die beim EG-Beitritt ebenfalls die Mehrwertsteuer einführen mussten, bekamen eine Uebergangsfrist von 3 Jahren zugestanden;

- Wirtschafts- und Währungspolitik: In kurzfristiger Perspektive würden wir am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) teilnehmen. Langfristig, im Endstadium der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) der EG-Länder müssten wir der Uebertragung von geld- und währungspolitischen Befugnissen an Gemeinschaftsbehörden zustimmen. Hauptsächliche Konsequenz: eine Reduktion unserer wirtschafts- und währungspolitischen Autonomie. Diese Konsequenz ist allerdings durch die folgenden Betrachtungen zu ergänzen: De facto ist unsere geld- und währungspolitische Autonomie heute schon eingeschränkt und wird, im Verlauf der Verwirklichung der WWU, auf jeden Fall weiter eingeschränkt werden. Auch wenn wir der EG nicht beitreten, könnte es sein, dass wir unsere Währung an den Ecu oder an eine der EG-Währungen anbinden müssten. Ausser wir würden das Risiko eingehen, dass der Franken zum Spekulationsobjekt wird. Das Ziel unserer Geldpolitik, die Geldwertstabilität, ist dasselbe, das die EG in der WWU verwirklichen will. Unsere Mitgliedschaft in der EG würde uns erlauben, mit sämtlichen Rechten in den Organen mitzuwirken, welche die WWU verwalten und entwickeln;
- Neutralität: Ein EG-Beitritt würde uns nicht zur Aufgabe unserer ständigen Neutralität zwingen. Aber es ginge darum, unsere Neutralitätspolitik einem gewandelten Umfeld anzupassen; dies in einem Moment, wo die Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie einige Republiken der UdSSR eine Integration in der einen oder anderen Form in die EG anstreben. Eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz würde heute die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität weit weniger in Frage stellen, als dies noch vor der Zeitenwende des Jahres 1989 der Fall gewesen wäre. Im übrigen hat unsere wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG einen derartigen Grad erreicht, dass die Unterschiede bezüglich der Neutralitätsproblematik nur noch gradueller Art sind.

Im Hinblick auf das künftige Erscheinungsbild der EG als Politische Union wäre die Nichtteilnahme der Schweiz an einem bewaffneten Konflikt nicht berührt. Ueberdies wird die Festlegung allgemeiner Leitlinien für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EG-Staaten aller Voraussicht nach im Konsens erfolgen, und soll die Nichtbeteiligung oder Enthaltung bei derartigen Abstimmungen zulässig sein. Mit Blick auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EG, die 1996 beschlossen werden könnte, sei folgendes gesagt: Solange die EG die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten nicht sicherstellt, behält die dauernde, glaubhaft bewaffnete Neutralität der Schweiz und anderer Staaten weiterhin ihre volle Berechtigung, denn sie trägt wesentliches zur Stabilität und zum Frieden auf unserem Kontinent bei.

Zusammenfassend gewürdigt, kann vorläufig der Schluss gezogen werden, dass objektiv betrachtet, der Neutralität im Vergleich zu anderen Schwierigkeiten, die mit einem EG-Beitritt der Schweiz verbunden sind, nicht primäre Bedeutung zukommt und sich die rechtlichen und politischen Probleme in Zusammenarbeit mit der EG wohl lösen lassen. Ohne Zweifel wird jedoch bei der öffentlichen Diskussion eines EG-Beitritts der Schweiz wegen der besonderen Verankerung der Neutralität im Volksbewusstsein und wegen der Möglichkeit zu polemischen Verabsolutierungen dieses Thema einen wichtigen Streitpunkt der politischen Auseinandersetzung darstellen.

Insgesamt wird uns ein EG-Beitritt mehr Rechte geben, aber auch mehr Pflichten auferlegen als der EWR. Aber wir würden einen qualitativen Sprung in unseren Beziehungen zur EG machen. Wir würden gleichberechtigt mit den anderen Mitgliedstaaten am Aufbau Europas teilnehmen. Mehrheitbeschlüsse im Ministerrat der EG, in der Tat ihr gesetzgebendes Organ, hätten gewiss zur Folge, dass wir auch uns nicht genehme Beschlüsse zu akzeptieren hätten. Dieser Makel würde aber dadurch relativiert, dass in der EG die wesentlichen Interessen der Minderheit im allgemeinen nicht in Frage gestellt werden.

d) Welches werden die Auswirkungen eines Beitrittes auf unsere Institutionen und unsere Wirtschaft sein ?

Bezüglich unserer Institutionen dürfte der Beitritt grössere Auswirkungen als der EWR zeitigen. Der Unterschied ist quantitativer Natur : Die Auswirkungen sind im Falle eines Beitrittes umfangreicher, weil es darum geht, den gesamten *acquis communautaire* zu übernehmen. Sie sind aber auch qualitativer Natur : weil der aus den EG-Grundverträgen sich ergebende Integrationsgrad höher liegt als der durch den EWR-Vertrag entstehende. Es ergäbe sich folgende Situation :

- Föderalismus : Die Auswirkungen des EWR und des Beitritts auf die Kompetenzen der Kantone dürften weitgehend die selben sein. Allerdings könnte da, wo die EG ihre Kompetenzen auf Bereiche kantonaler Verantwortung ausdehnen würde, der Beitritt weitergehendere Folgen als der EWR zeitigen;
- direkte Demokratie : wie beim EWR hätte auch der Beitritt Folgen auf die Ausübung des fakultativen Referendums im legislativen Bereich und bezüglich des verfassungsmässigen Initiativrechtes. Im Rahmen des EWR tritt der Bundesrat dafür ein, die Auswirkungen des EWR-Vertrages auf die Ausübung direktdemokratischer Rechte auf ein Minimum zu reduzieren. Im

Falle des Beitritts könnte die Ausübung des Gesetzesreferendums und des Initiativrechtes vermehrt eingeschränkt werden, ohne diese jedoch grundsätzlich in Frage zu stellen. Bezüglich Staatsvertragsreferendum könnte dieses im Rahmen der Weiterentwicklung und Rechtsetzung des EWR weiterbestehen (im Rahmen unserer bestehenden Verfassungsvorschriften), was bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechtes nicht der Fall sein wird;

- Bundesversammlung : Beim EWR wie beim Beitritt, wird die Bundesversammlung keine Gesetze verabschieden können, die nicht EG-konform wären. Ihre Gesetzgebungsgewalt wird sie faktisch und rechtlich nur ausüben können, um nicht direkt anwendbares europäisches Recht umzuwandeln, das in ihre Kompetenz fällt. Rechtlich wird die Bundesversammlung auch weiterhin gesetzgebend tätig sein können, um das schweizerische Recht dem direkt anwendbaren europäischen Recht anzupassen; faktisch wird die Bundesversammlung allerdings keinen grossen Spielraum besitzen.

Im Rahmen des EWR wird sich die Bundesversammlung über EWR-Regeln dann aussprechen können, wenn diese in ihr Augabengebiet fallen. Bezüglich EG ist dieses Recht einzig dem europäischen Parlament vorbehalten. In diesem Falle hätten wir die Möglichkeit, die demokratische Legitimität dieser neuen gemeinschaftlichen Regeln zu stärken, in dem wir, ähnlich Grossbritannien und Dänemark, ein Vorkonsultationsverfahren der Bundesversammlung mittels eines sog. "Scrutiny Committee" einführen.

- Bundesrat : er wird sich den europäischen Regeln in Ausübung seiner internen Aufgaben unterziehen müssen, sowohl im EWR wie auch in der EG. Im einen wie im anderen Fall werden die internationalen Aufgaben erweitert, da er die Schweiz in europäischen Organen zur Vorbereitung und Verabschiedung neuer europäischer Regeln wird vertreten müssen. Ein wichtiger Unterschied : Der Beitritt wird uns zweifellos zur Ueberprüfung der Regierungsstrukturen führen. Denn im EWR werden die Beschlüsse im gemischten Organ gefasst, wo der Bundesrat durch hohe Beamte vertreten ist und nicht durch den EWR-Rat, welcher als ministerielles Organ mit der Erarbeitung der grundsätzlichen Linien betraut ist und zweimal jährlich tagt; in der EG werden Beschlüsse durch den Ministerrat der EG gefällt, welcher sich mehrmals monatlich trifft und wohin die Mitgliedstaaten Regierungsvertreter entsenden.
- Bundesgericht und andere judikative Behörden : der wichtigste Unterschied zwischen Beitritt und EWR kommt daher, dass der EWR-Vertrag kein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EWR-Gericht vorsieht. Somit

unterscheidet sich der EWR vom Beitritt durch eine weniger grosse rechtliche Homogenität;

Bezüglich der Auswirkungen eines Beitrittes auf unsere Wirtschaft kann folgendes festgehalten werden: Gemäss der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen ökonomischen Studie von Prof. Hauser ist der Unterschied der Auswirkungen der beiden Szenarien EWR und Beitritt relativ gering. Unterschiede bestehen in einigen wenigen Problembereichen, so vor allem in der Landwirtschaft. Wir können in dieser Phase keine endgültigen Schlussfolgerungen ziehen. Für den Fall eines Beitrittes können jedoch die von der Studie Hauser aufgezeigten Grössenordnungen herangezogen werden (Zunahme des Wirtschaftswachstums der Schweiz um 4-6% über eine Periode von 10 Jahren). Festzustellen ist auch, dass gemäss in Oesterreich durchgeführten Studien, die Wachstumswirkungen bei einem Beitritt erheblich grösser als beim EWR ausfielen.

e) Wie läuft das Beitrittsverfahren und wie lange dauert es?

Sobald das Beitrittsgesuch des neuen Kandidaten beim EG-Ministerrat eingetroffen ist, wird es der Kommission zugestellt, damit diese einen vorläufigen Avis (Stellungnahme) ausarbeitet. Dieser Avis legt in allgemeiner Art die Vorteile und die Probleme des angestrebten Beitritts dar. Es obliegt anschliessend dem Ministerrat, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu beschliessen. Der Rat ist übrigens durch den Avis der Kommission in keiner Weise gebunden. Da die EG als solche nicht Vertragspartei ihrer eigenen konstituierenden Verträge sein kann, werden die Beitrittsverträge, im Unterschied zum EWR-Vertrag, einzig zwischen den EG-Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten ausgehandelt: diese Verhandlungen liegen demnach prinzipiell in der Kompetenz der Mitgliedstaaten und nicht bei der Kommission, wie im Falle des EWR.

Das Europäische Parlament muss sodann sein Einverständnis zum Beitrittsvertrag erklären, im Falle einer negativen Stellungnahme wird die Beitrittsprozedur unterbrochen.

Bei den bisherigen EG-Erweiterungen dauerte das gesamte Beitrittsverfahren fünfeinhalb (Grossbritannien, Irland, Dänemark Griechenland) bis mehr als achteinhalb Jahre (Portugal und Spanien). Unser Beitrittsverfahren könnte kürzer ausfallen. So hofft Schweden, das sein Beitrittsgesuch kürzlich hinterlegt hat, seine Verhandlungen im Jahre 1993 beginnen und im Jahre 1995 oder spätestens 1996 beenden zu können, insgesamt also 4 bis 5 Jahre zu benötigen.

Was für Schweden im Bereich des Möglichen liegt, sollte auch für die Schweiz gelten, zumal wir wirtschaftliche Rahmenbedingungen haben, die, abgesehen von einigen Ausnahmen, dem EG-Rechtsbestand sehr nahe kommen.

Aussprachepapier des EDA und EVD vom 18. September 1991:
Die Frage eines Beitritts der Schweiz zur EG

VERTRAULICH

Deutsche Uebersetzung

1. Einleitung

Am 28. August 1991 hat der Bundesrat das Papier von EDA und EVD über die EWR-Verhandlungen geprüft. Drei Szenarien können ins Auge gefasst werden: 1. Der EWR-Vertrag scheitert; 2. Der EWR-Vertrag kommt zustande, doch die Schweiz unterzeichnet als einziges EFTA-Land nicht; 3. Die Schweiz unterzeichnet den EWR-Vertrag trotz seiner politischen und institutionellen Schwächen. Da alle drei Szenarien dazu führen, die Option eines Beitritts der Schweiz zur EG näher zu prüfen, hat uns der Bundesrat aufgefordert, diese Frage, die in Abschnitt 2 und 3 des Papiers vom 23. August 1991 summarisch abgehandelt wurde, zu vertiefen.

Die Beitrittsfrage wurde übrigens auch schon behandelt

- im Aussprachepapier EDA/EVD vom 6. Mai 1991 "Die Frage des Beitritts der Schweiz zur EG";
- im Antrag EDA/EVD vom 8. Mai 1991 "EWR-Verhandlungen: Perspektiven und Optionen".

Als Folge der damaligen Aussprache hat der Bundesrat die Erklärung vom 10. Mai abgegeben, wonach der Beitritt die in Priorität zu prüfende Option geworden sei.

Das vorliegende Papier enthält die vom Bundesrat gewünschten Ueberlegungen. Besonders hervorgehoben werden jene Aspekte, bei denen sich die Auswirkungen eines Beitritts von denjenigen des EWR unterscheiden und wo Schwierigkeiten entstehen könnten, namentlich die Neutralität, die Kompetenzen des Bundesrates, die Agrarpolitik, der Strassentransit, die Steuerharmonisierung und die Geldpolitik.

- 2 -

Der vom Bundesrat festgelegte Kalender bestünde grundsätzlich darin, zuhanden der Räte einen dritten Integrationsbericht vorzubereiten, der die in diesem Papier nur skizzierten Probleme und möglichen Lösungen eines Beitritts der Schweiz zur EG abwägen würde. Dieser dritte Bericht würde gleichzeitig mit der Botschaft über die Ratifikation des EWR-Vertrages vorgelegt. Falls es aber nicht zu einem EWR-Vertrag kommt oder falls der Bundesrat auf die Unterzeichnung des EWR-Vertrages verzichtet, gäbe es freilich keine Botschaft, in diesem Fall würde allein der dritte Bericht vorgelegt.

Das Erscheinungsdatum des dritten Berichts und der allfälligen Botschaft hängt vom Verhandlungsfortschritt, von der Paraphierung und Unterzeichnung des EWR-Vertrages ab.

Man könnte sich vorstellen, dass der dritte Bericht und die allfällige Botschaft im Februar 1992 erscheinen könnten, dies allerdings mit Vorbehalt, denn der EWR-Fahrplan entzieht sich unserer Kontrolle.

1. **Einleitung**
2. **Politische Analyse der Option EG-Beitritt**
 - 2.1. Aktualität der Option EG-Beitritt
 - 2.1.1. Lehren aus den EWR-Verhandlungen für unsere Analyse der Option EG-Beitritt
 - 2.1.2. Schaffung einer politischen Union und deren Auswirkungen auf unsere Analyse der Option EG-Beitritt
 - 2.1.3. Erweiterung der EG und deren Auswirkungen auf unsere Analyse der Option EG-Beitritt
 - 2.1.4. Veränderte Ost-West-Beziehungen und deren Bedeutung für unsere zukünftige Integrationspolitik
 - 2.2. Vor- und Nachteile eines raschen Gesuchs um Beitrittsverhandlungen
3. **Folgen eines EG-Beitritts der Schweiz: Wesentliche Rechte und Pflichten**
 - 3.1. Politische, institutionelle und rechtliche Aspekte
 - 3.1.1. Politische Aspekte
 - 3.1.2. Institutionelle Aspekte
 - 3.1.3. Rechtliche Aspekte
 - 3.2. Freier Warenverkehr
 - 3.2.1. Zollunion und gemeinsame Handelspolitik
 - 3.2.2. Gemeinsame Agrarpolitik
 - 3.3. Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr
 - 3.3.1. Allgemeines
 - 3.3.2. Strassentransit
 - 3.4. Freier Personenverkehr
 - 3.5. Flankierende Politiken
 - 3.6. Steuerharmonisierung
 - 3.7. Wirtschafts- und Währungspolitik
 - 3.8. Auswirkungen eines EG-Beitritts auf das Budget
4. **Institutionelle und wirtschaftliche Auswirkungen eines Beitritts**
 - 4.1. Auswirkungen eines Beitritts auf den Föderalismus
 - 4.2. Auswirkungen eines Beitritts auf die direkte Demokratie
 - 4.3. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen der Bundesversammlung
 - 4.4. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen des Bundesrates
 - 4.5. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen des Bundesgerichtes und die schweizerischen Rechtsprechungsorgane
 - 4.6. Auswirkungen eines Beitritts unter dem Blickwinkel des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik
 - 4.7. Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft
5. **Ablauf des Beitrittsverfahrens**
 - 5.1. Dauer
 - 5.2. Etappen des Beitrittsverfahrens
6. **Zusammenfassung**
7. **Schlussfolgerung**

2. Politische Analyse der Option EG-Beitritt

2.1. Aktualität der Option EG-Beitritt

Die Option eines Beitritts der Schweiz zur EG stellt sich heute in einem neuen Licht dar. 1988 konnte man noch davon ausgehen, dass sich ein Beitritt zur EG nicht aufdränge und dass die Schweiz auch ohne Mitgliedschaft in der EG einen nicht unwesentlichen, konstruktiven Beitrag zum Aufbau Europas leisten könne. Die Haltung der EG und unser europäisches Umfeld stellten sich zu jenem Zeitpunkt anders dar als heute, und die Erfahrungen im Zusammenhang mit den Verhandlungen über den EWR standen uns noch bevor. Bei seiner Entscheidung zugunsten einer pragmatischen, punktuellen Integrationspolitik ging der Bundesrat auch davon aus, dass die EG bereit sein würde, eine solche Politik fortzusetzen, und dass Verträge mit der EG auf der Basis der Gleichheit der Vertragsparteien möglich wären (Luxemburger Folgeprogramm).

Bei dieser Ueberlegung, die ihn dazu veranlasste, sich gegen einen Beitritt auszusprechen (ohne jedoch einen Beitritt zur EG längerfristig auszuschliessen), war sich der Bundesrat dennoch des Risikos bewusst, das mit dieser Beibehaltung seiner traditionellen Politik verbunden war. So betonte er denn auch in seinem Bericht von 1988 (S. 131): "Der Bundesrat ist sich bewusst, dass der Verzicht auf einen EG-Beitritt einen institutionellen Preis hat, der heute ohne Zweifel schwerer wiegt als 1972: Die Schweiz ist damit vom formellen EG-Entscheidungsprozess ausgeschlossen, einem Prozess, von dem sie umgekehrt als Folge der EG-Erweiterungen und der Ausdehnung der EG-Kompetenzen immer mehr betroffen wird."

Mehrere neu aufgetretene Faktoren führten inzwischen zu einer Veränderung der Parameter, auf die sich unsere Politik bislang abstützte. Die Option eines Beitritts zur EG stellt sich deshalb in einem neuen Licht dar.

2.1.1. Lehren aus den EWR-Verhandlungen für unsere Analyse der Option EG-Beitritt

Ein erster Faktor besteht in den Erfahrungen aus den Verhandlungen über die Schaffung eines EWR. Im Verlaufe der EWR-Verhandlungen, die nun dem Ende zugehen, mussten wir uns schliesslich der Einsicht beugen, dass wir heute nicht mehr dieselbe EG vor uns haben, mit der wir früher Verhandlungen geführt hatten, insbesondere im Rahmen des Luxemburger Folgeprogrammes. Vielmehr sahen wir uns mit einer EG konfrontiert, die in weitaus stärkerem Masse um die Wahrung ihrer Entscheidungsautonomie besorgt war und die sich so entschlossen wie noch nie zeigte, ihre Position gegenüber den EFTA-Ländern zu bekräftigen.

Diese Haltung entspringt dem Willen der EG, unter allen Umständen mit Erfolg den vollständigen Binnenmarkt zu realisieren, rasch die Grundlagen für eine zukünftige Wirtschafts- und Währungsunion und eine zukünftige politische Union zu schaffen und ihren Einfluss auf den Reorganisationsprozess der innereuropäischen Beziehungen im Gefolge der Umwälzungen in Osteuropa auszudehnen. So sahen wir uns einer EG gegenüber, die mit Entschlossenheit und prioritär neue Zielsetzungen verfolgte. Dieser Wandel in der Haltung der EG wirkte sich sehr konkret und direkt auf den Ablauf der EWR-Verhandlungen und auf deren Ergebnisse aus, die nur zum Teil unseren Erwartungen entsprechen. Zum erstenmal in der Geschichte der Beziehungen zwischen EFTA-Ländern und EG verlangte die EG von den EFTA-Ländern, dass sie ihre Beziehungen zur EG global gestalten solle, und zwar ohne jede Möglichkeit eines anderen Ansatzes und auf der Basis der Harmonisierung ihrer Gesetzgebung mit dem EG-Recht. Die Folgen dieser neuen Haltung der EG können wir direkt an den Ergebnissen der EWR-Verhandlungen abmessen: der zukünftige EWR-Vertrag respektiert in seinen wichtigsten Teilen nicht das Prinzip der Gleichheit der Vertragsparteien. Ausserdem berücksichtigt er nur in beschränktem Masse die spezifischen Interessen der einzelnen EFTA-Länder (keine dauerhaften Ausnahmen vom *acquis*). Demzufolge werden die EFTA-Länder im zukünftigen Integrationsprozess eine kleinere Rolle spielen, da sich aus den EWR-Verhandlungen eine Schwächung ihrer Autonomie gegenüber der EG ergeben hat.

Diese für die EFTA-Länder veränderte Situation ist keineswegs Zufall. Sie widerspiegelt das neue Kräfteverhältnis in Europa, das aus der Stärkung und Beschleunigung des Integrationsprozesses in der EG heraus entstanden ist. Wir können als sicher annehmen, dass es für die EFTA-Länder weder einzeln noch als Gruppe möglich sein wird, mit der EG Abkommen zu treffen, die auf den Grundsätzen der klassischen internationalen Zusammenarbeit beruhen. Die EFTA-Länder dürfen nicht darauf zählen, jene Zugeständnisse seitens der EG, die ihnen die EG in den EWR-Verhandlungen verweigert hat, nun dadurch zu erreichen, indem sie sich wiederum in einer Politik der schrittweisen und punktuellen Annäherung an die EG versuchen. Ebensowenig dürfen die EFTA-Länder damit rechnen, dass sie sich durch eine Politik des systematischen Abseitsstehens vom Integrationsprozess dem Einfluss entziehen können, den die EG, ob sie wollen oder nicht, auch in Zukunft auf die Formulierung und Ausgestaltung ihrer eigenen Politik haben wird (Problem des autonomen Nachvollzugs). Tatsächlich können sie heute nur durch einen Beitritt zur EG eine Position in Europa zurückgewinnen, die sie selbst über ihre Zukunft bestimmen lässt. Oesterreich und Schweden haben die entsprechenden Konsequenzen gezogen.

Kurzum, die EWR-Verhandlungen haben uns gezeigt, dass es heute keinen praktikablen Mittelweg mehr gibt für eine Integrationspolitik, die nicht als

einziges Ziel den wirtschaftlichen Nutzen anstrebt, sondern der Schweiz auch die Möglichkeit geben will, wirklich an jenen Entscheidungen teilzuhaben, die immer mehr ihr europäisches Umfeld und letztlich auch ihre innen- und aussenpolitischen Entscheidungen bestimmen.

2.1.2. Schaffung einer politischen Union und deren Auswirkungen auf unsere Analyse der Option EG-Beitritt

Ein weiterer, neuer Faktor ist die Regierungskonferenz über die politischen Union, die im Dezember 1990 eingesetzt wurde und die möglicherweise dazu führen wird, dass ab dem 1. Januar 1993 im Verlauf der folgenden Jahre schrittweise eine politische Union der Zwölfergemeinschaft verwirklicht wird. Was wir in unserem Bericht von 1988 noch als Hypothese betrachtet hatten, steht also kurz davor, in den kommenden Jahren verwirklicht zu werden. Sollte die politische Union innerhalb der im jetzigen Entwurf zum Unionsvertrag vorgesehenen Fristen zustandekommen und die in diesem Entwurf dargestellte Gestalt aufweisen, so ergäben sich für die europäischen Drittstaaten weitaus schwerwiegendere Folgen, wenn sie dieser EG nicht beitreten, als wenn sie einer EG in ihren heutigen Formen nicht beitreten. Dieser Entwurf bildet die vereinbarte Grundlage für die Arbeiten der Regierungskonferenz, die bis im Dezember dieses Jahres abgeschlossen werden sollen. Jene EG, wie sie sich ab 1993 präsentieren wird, unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht von der EG, wie wir sie heute kennen. Ihr überstaatlicher Charakter wird sich verstärken (insbesondere die generellere Anwendung des qualifizierten Mehrs). Es werden ihr Zuständigkeiten in den meisten Bereichen staatlichen Handelns übertragen. Insbesondere werden damit die Grundlagen für eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik gelegt, die sich schrittweise ausdehnen und an die Stelle der einzelstaatlichen Politik treten wird. Dabei ist nicht auszuschliessen, dass sich für den Zeithorizont 1996 die ersten Elemente einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zeigen. Ab 1993 werden wir uns also mit einer stärkeren und selbstsicheren EG konfrontiert sehen, die deshalb zweifellos noch weniger geneigt sein wird, sich in ihren Beziehungen zu Drittstaaten flexibel zu zeigen. Und diese EG wird ebenfalls in ihrem Willen bestärkt sein, ihre Wirtschaftskraft als politisches Instrument im europäischen und weltweiten Rahmen einzusetzen.

Für ein Land wie die Schweiz ergibt sich daraus folgende Konsequenz: Der Einfluss, den die EG, ob und das passt oder nicht, schon heute auf die Gestaltung unserer eigenen Politiken ausübt, wird sich verstärken und auch auf andere Bereiche übergreifen, die sich bislang grösstenteils ihrem Einfluss entzogen. Insbesondere trifft dies auf die Aussen- und Sicherheitspolitik sowie auf Fragen der Innenpolitik und der Justiz zu (Asylpolitik, Zusammenarbeit zwischen Polizeibehörden, Bekämpfung des Drogenhandels, Visapolitik usw.). Diese

Bereiche werden in Zukunft vermehrt vergemeinschaftet. Die Auswirkungen dieser Entwicklung, die wir bereits während der EWR-Verhandlungen zu spüren bekamen, werden sich noch verstärken. Einerseits werden wir noch geringere Chancen haben, mit der EG Abkommen nach dem Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien abzuschliessen. Andererseits werden sich unsere Möglichkeiten, die EG zur Respektierung unserer spezifischen Interessen in den neuen, der EG übertragenen Bereichen zu veranlassen, noch weiter verringern. Aus der Erfahrung mit den EWR-Verhandlungen wissen wir, dass diese Möglichkeit in den Bereichen des Binnenmarktes praktisch bereits ausgeschlossen ist, da sich die EG weigert, zeitlich unbegrenzte Ausnahmen zu akzeptieren.

Dazu müssen wir folgendes festhalten: In dem Masse, wie die politische Union Gestalt annimmt, wird sich der Abstand zwischen der EG und uns vergrössern, falls es uns nicht gelingt, mit dieser Entwicklung im selben Rhythmus Schritt zu halten. Die Nachteile einer pragmatischen, punktuellen Integrationspolitik werden dadurch verstärkt. Mit dem EWR kann dieser Abstand nur zum Teil wettgemacht werden.

2.1.3. Erweiterung der EG und deren Auswirkungen auf unsere Analyse der Option EG-Beitritt

Die Aussichten auf eine Erweiterung der EG haben sich konkretisiert. Der Zeitpunkt, an dem sich die EG weiteren Staaten öffnen wird, rückt näher. Die Meinung, dass eine Erweiterung der EG nicht Hand in Hand mit einer Vertiefung der Integration innerhalb der Gemeinschaft gehen kann, verliert in der EG immer mehr an Boden. Durch die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, in deren Gefolge nun weitere beitriftswillige Länder auf der europäischen Bühne erscheinen, haben einen gewissen Druck auf die EG ausgeübt und sie dazu gezwungen, ihre Haltung zu überdenken. So haben die Tschechoslowakei, Ungarn und Polen den Wunsch bekundet, eines Tages der EG beizutreten. Die jüngsten Ereignisse in der Sowjetunion werden diesen Druck nur noch weiter verstärken. Auch die Fortschritte bei der Verwirklichung des Binnenmarktes und an den beiden Regierungskonferenzen über die politische Union sowie die Wirtschafts- und Währungsunion spielen hier eine Rolle. Die neue Haltung, die sich in der EG durchgesetzt hat, kommt gut in der folgenden Passage aus der Resolution des Europäischen Parlamentes vom 15. Mai 1991 über die Erweiterung der EG zum Ausdruck: "... sind der Ansicht, dass die Gemeinschaft im Hinblick auf die Wahrung und Stärkung des politischen Zusammenhaltes zwischen den europäischen Ländern möglichst bald Beitrittsverhandlungen mit den beitriftswilligen Ländern aufnehmen sollte, vorausgesetzt, die gesuchstellenden Länder erfüllen die angemessenen politischen und wirtschaftlichen Anforderun-

gen und zeigen den Willen, aktiv zur Verwirklichung der Zielsetzungen der politischen Union beizutragen."

Von den fünf offiziellen Kandidaten für einen EG-Beitritt (Türkei 1987, Malta 1990, Zypern 1990, Oesterreich 1989 und Schweden 1991) werden wahrscheinlich Oesterreich und Schweden, unsere Partner in der EFTA, die ersten Länder sein, die Beitrittsverhandlungen aufnehmen. Die Einreichung des schwedischen Beitrittsgesuches am 1. Juli 1991 stiess bei der EG auf ein positives Echo; auch die Stellungnahme der Kommission vom 31. Juli 1991 zum österreichischen Beitrittsgesuch (sie wurde in Wien sehr gut aufgenommen) zeigt deutlich, dass eine Erweiterung der EG nur noch eine Frage der Zeit ist. Eigentliche Beitrittsverhandlungen mit Oesterreich und Schweden werden zweifellos recht bald (vielleicht in zwei Jahren?) beginnen.

Das Beitrittsgesuch von Oesterreich und Schweden hat zusammen mit den Umwälzungen in Osteuropa auch in Finnland und Norwegen die Diskussion über den EG-Beitritt neu entfacht. Finnland und Norwegen sind unsere übrigen wichtigen Partner innerhalb der EFTA (die beiden verbleibenden Länder sind Island und Liechtenstein). Es ist nicht auszuschliessen, dass auch Finnland in naher Zukunft seine Absicht bekundet, der EG beizutreten. Ein Beitrittsgesuch Norwegens hingegen dürfte wohl noch einige Zeit auf sich warten lassen. Wenngleich sich die Befürworter zur Zeit nicht gerade im Aufwind befinden, ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Situation zu ihren Gunsten kehrt, je näher die nächsten Parlamentswahlen rücken (September 1993).

Diese Entwicklung hat folgende Konsequenzen: Wir riskieren je länger je mehr, in die Isolation abgedrängt zu werden. Es ist nicht undenkbar, dass die EG bis Mitte der neunziger Jahre alle westeuropäischen Länder umfasst und sich auf institutioneller Ebene darauf vorbereitet, schrittweise weiter nach Osten vorzustossen.

2.1.4. Veränderte Ost-West-Beziehungen und deren Bedeutung für unsere zukünftige Integrationspolitik

Die neuen Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern, die auf den Grundsätzen der Pariser Charta vom 21. November 1990 beruhen, sowie die jüngsten Ereignisse in der Sowjetunion bilden einen weiteren Faktor, der die Frage eines EG-Beitritts der Schweiz in mehrfacher Hinsicht in ein neues Licht rückt:

- Die EG hat hier eine neue, für sie passende Rolle gefunden, die sie auch in Zukunft erfüllen und erweitern will. Dabei beschränkt sich diese Rolle

nicht allein auf den wirtschaftlichen Bereich (Koordination der westlichen Wirtschaftshilfe im Rahmen der G-24, Abschliessen von Assoziationsverträgen usw.), sondern auch auf eindeutig politische Fragen (Eingreifen in die Krise in Jugoslawien). Sie beabsichtigt, zum Mittelpunkt der sich abzeichnenden neuen europäischen Architektur zu werden. Für ein Land wie die Schweiz bedeutet ein Beitritt zur EG heute ebenfalls grössere Möglichkeiten, direkt an der Formulierung und Verwirklichung der wichtigsten Entscheidungen teilzunehmen, welche die Zukunft des gesamten europäischen Kontinents betreffen.

- Durch die veränderten Ost-West-Beziehungen wird ebenfalls die Bedeutung der Fragen relativiert, die sich aus dem Beitritt von neutralen Staaten zur EG ergeben können. Dieser Faktor gab nicht zuletzt den Ausschlag für den Entschluss Schwedens, ein Beitritts-gesuch einzureichen (vgl. die Erklärung der schwedischen Regierung zum EG-Beitritt vom 14. Juni 1991). Der Wandel in den osteuropäischen Ländern und dessen Auswirkungen auf die Neutralitätsproblematik haben natürlich auch für uns Konsequenzen (vgl. Kapitel 4).
- Wie weiter oben dargelegt erhöht sich damit die Zahl potentieller Beitrittskandidaten. Diese Entwicklung wirkt sich auch belebend auf jene westeuropäischen Länder aus, die sich noch nicht für einen Beitritt ausgesprochen haben. In diesem Zusammenhang verweisen wir nochmals besonders auf das Beispiel Finnlands, wo eine umfangreiche Diskussion über einen EG-Beitritt in Gang gekommen ist. Und schliesslich kann auch die EG immer weniger den Augenblick hinauszögern, an dem sie klar und eindeutig zu einer Erweiterung Stellung beziehen muss.

Die Geschichte der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG ist von einer stetigen Annäherung gekennzeichnet. Seit den Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa und im Gefolge dieses Wandels wissen wir, dass der Beitritt eines Tages Tatsache sein wird. Seit 1989/1990 wird die EG nicht mehr als wirtschaftlicher Arm der NATO in einem geteilten Europa betrachtet, in welchem die Neutralität noch regional unterschiedliche Merkmale aufwies. Heute erstreckt sich die EG potentiell von der Algarve bis nach Brest-Litowsk, vom Nordkap bis nach Malta. Um als derart grosses Gebilde überhaupt funktionstüchtig zu sein, wird diese EG unausweichlich das föderalistische Prinzip der Subsidiarität übernehmen. In einer solchen EG kann und muss auch die Schweiz ihren Platz finden. Sonst gestaltet sich Europa ohne uns und bestimmt ohne uns Begriffe wie Föderalismus, Neutralität und Sicherheit.

2.2. Vor- und Nachteile eines raschen Gesuchs um Beitrittsverhandlungen

Bei der Beurteilung der Vor- und Nachteile eines baldigen Beitrittsgesuches gilt es verschiedene wichtige Faktoren zu berücksichtigen: den Vertiefungsprozess in der EG, die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Oesterreich und Schweden sowie die Möglichkeit neuer Beitrittsgesuche, vorhersehbare Schwierigkeiten in unseren Beitrittsverhandlungen sowie die Frage, ob der EWR verwirklicht wird oder nicht.

Ein erster, wichtiger Faktor, der bei der Bestimmung des richtigen Zeitpunktes für ein Beitrittsgesuch zu berücksichtigen ist, liegt in der voraussehbaren Entwicklung des Vertiefungsprozesses der EG. Falls die Arbeiten der beiden Regierungskonferenzen wie vorgesehen Ende 1991 abgeschlossen werden und der Unionsvertrag am 1. Januar 1993 in Kraft treten kann, wären wir zwar nicht rechtzeitig EG-Mitglied (ebensowenig wie Oesterreich und Schweden), um an den Entscheidungen über die Konfiguration der zukünftigen Union teilzuhaben. Sollten sich hingegen die Arbeiten der beiden Regierungskonferenzen hinauszögern und der Unionsvertrag erst später in Kraft treten, und falls unsere Beitrittsverhandlungen bereits 1993 beginnen könnten, hätten wir bei diesen Arbeiten etwas zu sagen. Denn sobald der EG-Ministerrat die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen beschliesst, d. h. noch vor Abschluss dieser Verhandlungen, kann der neue Kandidat informell an den Tätigkeiten der EG teilhaben, wie dies in der Vergangenheit stets praktiziert wurde. Diese zweite Annahme ist jedoch nicht sehr wahrscheinlich. Die EG hat sicher kein Interesse an der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Drittländern, schon gar nicht mit neutralen Ländern, bevor die Arbeiten zur Verwirklichung der Union abgeschlossen sind, in deren Rahmen es auch über eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik geht.

Der zukünftige Unionsvertrag wird zwar das Fundament für die Union legen, aber nicht die Konturen der Union in allen Einzelheiten bestimmen. Die Schaffung der Union ist ein schrittweiser Prozess. Das Datum des Inkrafttretens dieses Vertrages bildet dabei nur den Ausgangspunkt für eine Entwicklung, die sich fortsetzen und ausdehnen wird. Ein wichtiger Zeitpunkt für alle Beitrittskandidaten ist dabei 1996. Gemäss dem Entwurf zum Unionsvertrag soll nämlich im Jahre 1996 eine neue Regierungskonferenz die erzielten Fortschritte beurteilen und Entscheidungen über die zukünftige Entwicklung der Union insbesondere in den folgenden drei Bereichen treffen: Erweiterung des Mitbestimmungsrechtes des Europäischen Parlamentes, Definition einer Verteidigungspolitik, verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der inneren und Justizangelegenheiten. Was im

besonderen die Wirtschafts- und Währungsunion betrifft, sollen die Modalitäten der Endphase nach einer noch festzulegenden Uebergangsphase festgelegt werden. Bei baldiger Einreichung eines Beitrittsbuches bestünde die Chance, dass unsere Beitrittsverhandlungen gleichzeitig mit den Verhandlungen mit Oesterreich und Schweden (im besten Fall 1993) eröffnet werden könnten und noch vor 1996 abgeschlossen wären. Eine rasche Eröffnung von Beitrittsverhandlungen hätte also den Vorteil, dass wir am im Gang befindlichen Umwandlungsprozess in der EG teilhaben könnten. Doch muss man sich fragen, welche Politiken dabei verfolgt werden sollen. In wirtschaftlicher Hinsicht ginge es um eine Politik, die sich im wesentlichen auf dieselben Grundprinzipien abstützt, die wir bereits heute verfolgen und auch auf internationaler Ebene durchzusetzen versuchen: Handels- und Gewerbefreiheit, Oeffnung der Märkte und Deregulierung, Anwendung des Subsidiaritätsprinzips bei staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsgang. Dabei wird unser Einfluss wohl beschränkt sein, da die Bestimmungen des Binnenmarktes zu jenem Zeitpunkt im wesentlichen bereits festgelegt sind. Im politischen und institutionellen Bereich könnten wir uns zum Ziel setzen, die Bemühungen jener Länder in der EG zu unterstützen, die bereits seit mehreren Jahren jene Grundsätze zum Tragen zu bringen versuchen, die auch wir verfolgen: Subsidiarität des Handelns der EG gegenüber den Mitgliedstaaten (Föderalismus), verstärkte Bedeutung der regionalen und lokalen Gemeinschaften in der EG, Verstärkung der demokratischen Legitimität der EG, vermehrte Oeffnung der EG gegenüber den übrigen Ländern (keine Festung Europa), eine Aussenpolitik, die prioritär auf die Solidarität, die Förderung der Menschenrechte und der pluralistischen Demokratie, den Schutz der Minderheiten usw. ausgerichtet ist.

Die Aussicht auf die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Schweden und Oesterreich bildet einen weiteren wichtigen Faktor, den es zu berücksichtigen gilt. Heute lässt sich noch nicht sagen, wann diese Verhandlungen eröffnet werden und ob die EG die Gesuche von Oesterreich und von Schweden in einem Paket oder nacheinander behandeln will. Möglicherweise beginnen diese Verhandlungen bereits im Laufe des Jahres 1993, falls der Unionsvertrag wie erwartet am 1. Januar 1993 in Kraft tritt. Sie könnten aber auch um ein bis zwei Jahre hinausgeschoben werden; diese Verschiebung wäre insofern für uns von Nutzen, als wir dadurch mit grösserer Wahrscheinlichkeit unseren Rückstand auf Oesterreich und Schweden aufholen könnten, falls wir mit der Einreichung unseres Beitrittsbuches weiter zuwarten. Doch unabhängig von dieser Frage liegt für uns der wichtigste Punkt darin, ob Oesterreich und Schweden ihre Beitrittsverhandlungen vor uns oder gleichzeitig mit uns durchführen. Dieser Punkt ist für uns von entscheidender Bedeutung, denn die Neutralitätspolitik dieser beiden Länder wird eine zentrale Stellung in ihren Beitrittsverhandlungen einnehmen, und falls unsere Beitrittsverhandlungen nicht gleichzeitig ablaufen,

wird es für uns später sehr schwierig sein, mit der EG eine unterschiedliche Lösung hinsichtlich unserer Neutralitätspolitik zu erreichen. Neben dieser Frage ist auch der Strassentransit zu erwähnen, der ebenfalls eine zentrale Stellung in den Beitrittsverhandlungen mit Oesterreich einnehmen wird. Auch hier besteht für uns ein Risiko. Denn es steht zu erwarten, dass die EG im Falle von späteren Beitrittsverhandlungen mit uns versuchen könnte, uns eine zumindest in den Grundzügen ähnliche Lösung wie mit Oesterreich aufzuzwingen, an deren Erarbeitung wir nicht teilhaben konnten.

Wenn wir also mit der Einreichung eines Beitrittsbuches zuwarten, riskieren wir, dass unsere Beitrittsverhandlungen erst nach Oesterreich und Schweden durchgeführt werden, und zwar auf einer Basis, die ohne uns ausgehandelt wurde, was die Neutralitätspolitik und den Strassentransit betrifft. Dabei ist jedoch folgendes festzuhalten: Mit einem baldigen Beitrittsbuch liesse sich zwar vermeiden, dass wir unsere Verhandlungen nach Oesterreich und Schweden führen müssten, doch natürlich nur unter der Voraussetzung, dass die EG beschliessen würde, unser Gesuch gemeinsam mit den Gesuchen von Oesterreich und Schweden in einem Paket und nicht nacheinander in der Reihenfolge der Einreichung der Buches zu behandeln. Falls wir zu lange zögern, ist als weiteres Risiko anzuführen, dass möglicherweise noch andere Länder, z. B. Finnland, vor uns mit der EG über einen Beitritt verhandeln. Und falls wir wirklich zu lange warten, z. B. bis gegen Ende dieses Jahrzehnts, laufen wir Gefahr, dass eine weitere Reihe von Beitrittskandidaten vor der Schweiz Verhandlungen führen, so z. B. die Tschechoslowakei, Polen und Ungarn. So würden wir im Laufe der Zeit immer stärker in eine Isolation abgedrängt, ob nun der EWR zustande kommt oder nicht.

Nicht zu vernachlässigen ist schliesslich der Nachteil, dannzumal eine Reihe von Ländern am Verhandlungstisch auf der Seite der EG zu sehen, die in der EFTA unsere Rivalen waren, ungeachtet der sehr realen, guten Beziehungen, die wir mit ihnen unterhalten, sowie andere, weniger entwickelte Länder (z. B. die Tschechoslowakei und Ungarn), die ein Interesse daran hätten, von uns einen höheren Eintrittspreis zu verlangen.

Ebenso ist zu überlegen, ob ein Hinausschieben unseres Beitrittsbuches eine Erleichterung oder Erschwerung der Verhandlungen über jene Fragen, die für uns die heikelsten Punkte bilden, zur Folge hätte (Agrarpolitik, Strassentransit, Steuerharmonisierung, Neutralitätspolitik). Eine solche Frage ist sicher nicht mit absoluter Gewissheit zu beantworten. Im Bereich der Agrarpolitik z. B. kann man davon ausgehen, dass unsere Landwirtschaft - vorausgesetzt, dass wir den laufenden Anpassungsprozess fortsetzen können - mit der Zeit besser imstande sein wird, sich auf die gemeinsame Agrarpolitik einzustellen. Dies ist jedoch bei

weitem nicht sicher, denn allein schon die Aussicht auf einen möglichen Beitritt wäre ein Faktor, der unseren Willen zu internen Reformen stärken sollte. Was die Steuerharmonisierung anbetrifft, möchten wir keine Prognosen wagen. Wahrscheinlich bleiben die Verhandlungen zu diesem Bereich unabhängig vom gewählten Zeitpunkt gleich schwierig. Die Verhandlungen über den Strassentransit werden wahrscheinlich in einigen Jahren einfacher sein, falls die laufenden Transitverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden können, da bis zu jenem Zeitpunkt wohl Fortschritte in der Verwirklichung unserer alternativen Lösungen erzielt werden und sich die Verkehrspolitik der EG vermutlich in unserem Sinne entwickelt. Andererseits besteht die Möglichkeit, dass Oesterreich nach seiner Aufnahme in die EG innerhalb der Gemeinschaft eine Politik betreiben könnte, die darauf abzielt, uns für unsere spezielle Situation zur Kasse zu bitten. Was den Aspekt der Neutralität anbetrifft, lassen sich leichter Voraussagen treffen. In diesem Bereich haben wir alles Interesse an möglichst frühzeitigen Beitrittsverhandlungen. In jedem Fall ist es für die Schweiz von Interesse, zu jenem Zeitpunkt EG-Mitglied zu sein, wenn in der EG über eine verstärkte gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik gemäss Unionsvertrag sowie über die Ausweitung der EG-Kompetenzen auf die Verteidigungspolitik diskutiert wird. Im jetzigen Entwurf zum Unionsvertrag ist vorgesehen, dass die Verteidigungspolitik im Rahmen der für 1996 geplanten Regierungskonferenz behandelt wird.

Das Zustandekommen des EWR bildet ein weiteres, wichtiges Element, das zu berücksichtigen ist. Falls die Schweiz beschliesst, den EWR-Vertrag zu unterzeichnen und dieser die Hürde des Referendums überwindet, bestünde für uns vom wirtschaftlichen Standpunkt aus kaum Veranlassung, bald ein Beitrittsgesuch einzureichen. Denn mit dem EWR-Vertrag sollten wir weitgehend wie die EG-Mitglieder von den Vorteilen des Binnenmarktes profitieren können. Wir sind uns heute jedoch nicht sicher, ob der EWR-Vertrag, wie er dannzumal von der Schweiz unterzeichnet sein wird, in der Volksabstimmung angenommen wird. Falls sich der Bundesrat in sehr naher Zukunft zu einem allfälligen Beitritt äussern sollte, könnte er dabei nicht allein aufgrund des rein wirtschaftlichen Aspektes des EWR-Vertrages beschliessen, seine Entscheidung über einen EG-Beitritt auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Vielmehr müsste er auch die Möglichkeit einer Ablehnung des EWR-Vertrages in der Volksabstimmung in Betracht ziehen. Infolge dieser Ungewissheit ist es heute nicht möglich, eine Verbindung zwischen dem EWR-Vertrag, vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, und dem Zeitpunkt der Einreichung eines Beitrittsgesuches herzustellen. Vom politischen Standpunkt aus könnte man hingegen folgende Ueberlegung anstellen: Falls die Schweiz den EWR-Vertrag unterzeichnet und dieser in der Volksabstimmung angenommen wird, hätten wir gute Gründe - institutionelle Mängel des Vertrages -, bald ein Beitrittsgesuch einzureichen. Sollte sich der Bundesrat aber sehr bald zu einem Beitritt äussern,

könnte er sich dabei als Begründung für die Befürwortung eines baldigen Beitritts nicht einzig und allein auf diesen spezifischen politischen Aspekt des EWR abstützen, da zum Zeitpunkt dieser Entscheidung nicht sicher wäre, ob der EWR-Vertrag in der Volksabstimmung angenommen wird oder nicht.

Tatsächlich gebieten uns Logik und politische Umsicht ein anderes Vorgehen anstelle eines baldigen Beitrittsgesuches, das ausschliesslich mit institutionellen Unzulänglichkeiten des EWR-Vertrages begründet wäre. Falls eine Entscheidung zugunsten eines Beitritts in Kürze getroffen werden soll, so muss sie unabhängig vom Schicksal des EWR-Vertrages getroffen werden und sich deshalb ausschliesslich auf die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen Argumente abstützen. Falls sich der Bundesrat für einen Beitritt ausspricht, wird dadurch auch der EWR-Vertrag in ein neues Licht gerückt. Er ist damit nicht mehr ein eigenständiges Integrationsprojekt, sondern eine Vorbereitung für einen Beitritt zur EG (die Materie des EWR-Vertrages umfasst zwei Drittel des gesamten Gebietes, das im Rahmen von Beitrittsverhandlungen abzudecken wäre).

Die EWR-Verhandlungen stellten einen umfassenden Lernprozess dar, der alle betroffenen Kreise im Hinblick auf das Gebot der Europa-Fähigkeit sensibilisiert hat. Dieses Kapital sollte uns zum gegebenen Zeitpunkt - und sei es nur auf politischer Ebene, falls der EWR-Vertrag nicht oder ohne die Schweiz zustande kommt - den Anpassungsprozess an das Gemeinschaftsrecht (acquis communautaire) im Gefolge des EG-Beitritts erleichtern. Doch kann dieses Kapital mit der Zeit zerrinnen. Deshalb wäre es für uns von diesem Standpunkt aus betrachtet von Vorteil, ein Beitrittsgesuch nicht mehr allzu lange hinauszuschieben.

3. Folgen eines EG-Beitritts der Schweiz: Wesentliche Rechte und Pflichten

Aus einem Beitritt der Schweiz zur EG ergäben sich für uns mehr Rechte und mehr Pflichten als aus dem EWR-Vertrag. Ein EG-Beitritt wäre ein qualitativer Sprung in unseren Beziehungen zur Zwölfergemeinschaft. Als gleichberechtigtes Mitglied würden wir uns zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten am Aufbau von Europa beteiligen. Es stünde uns nicht nur das Recht auf Information und Konsultation zu, wie dies im EWR vorgesehen ist. Vielmehr könnten wir zusammen mit den übrigen Mitgliedstaaten die zukünftige Entwicklung der EG mitbestimmen. Diese Situation lässt sich natürlich nicht mit dem Status der EFTA-Länder im EWR vergleichen, wo sie als Gruppe (EFTA-Pfeiler) der EG assoziiert sind.

Auch in substantieller Hinsicht bestehen Unterschiede. Die EG deckt nicht nur die im EWR-Vertrag behandelten Bereiche ab, sondern auch eine gemeinsame Agrarpolitik, die Zollunion sowie eine gemeinsame Handelspolitik, die Steuer-

harmonisierung, den Strassentransit, die Beteiligung am europäischen Währungssystem. Nach Inkrafttreten des Unionsvertrages (voraussichtlich am 1. Januar 1993) kommen die mit der schrittweisen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der politischen Union verbundenen Rechte und Pflichten hinzu. Dies ergäbe folgende Situation:

3.1. Politische, institutionelle und rechtliche Aspekte

3.1.1. Politische Aspekte

Die EG-Mitgliedstaaten, und nur sie, können über die Zukunft der Gemeinschaft bestimmen. Wie bereits erwähnt wird heute insbesondere im Rahmen der Regierungskonferenz über die politische Union und später im Rahmen einer für 1996 vorgesehenen Revisionskonferenz darüber diskutiert. Jene Staaten, die bei der nächsten Erweiterung der EG berücksichtigt werden (falls diese 1995 oder 1996 eintritt, wie dies Oesterreich und Schweden wünschen), werden gegenüber später beitretenden Staaten den Vorteil haben, sich an diesem Umwandlungsprozess der EG beteiligen zu können (schrittweise Verwirklichung der Union bzw. institutionelle Anpassungen der EG im Hinblick auf eine zusätzliche Erweiterung).

Durch die Zugehörigkeit zur EG erhält jeder Mitgliedstaat auf der europäischen und internationalen Bühne eine Bedeutung, die er ohne EG-Mitgliedschaft nicht hätte. Denn Drittstaaten sind sich in ihrer Beziehung zu den einzelnen EG-Mitgliedstaaten der Tatsache bewusst, dass jedes EG-Mitglied nicht allein ist und im Bedarfsfall auf Unterstützung durch die EG zählen kann.

Relativ kleine Länder können dank ihrer Zugehörigkeit zur EG eine bedeutendere Rolle spielen, als ihnen aufgrund ihres eigenen wirtschaftlichen und politischen Gewichts zukommen würde. Hält man sich das Beispiel von Luxemburg, den Niederlanden und Portugal vor Augen, die zur Zeit jene Troika bilden, die eine Lösung für die Krise in Jugoslawien sucht, wird offensichtlich, wie sich die Bedeutung dieser Länder verstärkt hat. So vermochte z. B. auch Luxemburg, das nur 0,011 Prozent der gesamten EG-Bevölkerung ausmacht, stets zu erreichen, dass seine Interessen im Rahmen der EG gewahrt bleiben. Wenn Mehrheitsentscheide im Rat gefällt werden, geschieht dies in der Regel mit stillschweigender Zustimmung der Minderheit, deren wesentliche Interessen nicht in Frage gestellt werden.

Was die Pflichten eines neuen Mitgliedstaates anbetrifft, so muss er die EG-Verträge, das gesamte geltende EG-Recht sowie die politischen Zielsetzungen, die es damit bekräftigt, vollumfänglich akzeptieren. Wie bereits bei der ersten

Erweiterung der EG (Beitritt von Grossbritannien, Irland und Dänemark) sollte es möglich sein, gewisse vorübergehende Ausnahmen zu vereinbaren. Dieses Beispiel wird deshalb gewählt, weil es sich am besten mit einer allfälligen Erweiterung der EG auf die EFTA-Länder vergleichen lässt. Die Beitrittsurkunde aus dem Jahre 1973 umfasste eine über hundert Seiten starke Aufzählung von Abweichungen und anderen Uebergangsbestimmungen.

Im Gegensatz zu einer Beteiligung am EWR ist die Zugehörigkeit zur EG irreversibel, da die konstituierenden Verträge der Gemeinschaft nicht kündbar sind. Durch einen Beitritt wird die Schweiz ihr Schicksal unwiderruflich mit jenem der EG verbinden. Allerdings ist dieser Unterschied insofern zu relativieren, als die Schweiz de facto bereits heute eine Schicksalsgemeinschaft mit der EG verbindet.

3.1.2. Institutionelle Aspekte

Das grundlegendste Recht eines EG-Mitgliedstaates besteht natürlich darin, direkt oder indirekt in allen Organen der Gemeinschaft mitzumachen: Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof, Erstinstanzliches Gericht, Rechnungshof, Wirtschafts- und Sozialausschuss.

Das Europäische Parlament ist aus Volksvertretern der Mitgliedstaaten gebildet. Diese werden in allgemeinen, direkten Wahlen bestimmt. Die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes sind nicht nach Ländern, sondern nach politischen Fraktionen eingeteilt. Von den jetzigen 518 Sitzen im Europäischen Parlament könnte die Schweiz rund zwanzig Sitze erhalten. Dieses Parlament hat heute zwar noch weitgehend eine konsultative Funktion, doch ist die Rede davon, seine Befugnisse im Rahmen des neuen Unionsvertrages zu erweitern.

Der Rat ist die Legislative der EG. Er setzt sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Die Schweiz hätte darin wie alle übrigen Mitgliedländer einen Vertreter, und bei Mehrheitsabstimmungen stünden ihr 3 bis 5 Stimmen zu (heute insgesamt 76). Seit Inkrafttreten der Einheitsakte im Jahre 1987 nahm die Zahl der Mehrheitsbeschlüsse zwar stetig zu, doch machte noch nie ein Mitgliedland einen Missbrauch der Mehrheit geltend. Es liegt im allgemeinen Interesse der EG, die wesentlichen Interessen jedes einzelnen Mitgliedlandes zu berücksichtigen. Umgekehrt kann auch kein Mitgliedland bei der Beurteilung seiner eigenen Interessen das allgemeine Interesse der EG ausser acht lassen.

Die Mitglieder der Kommission, des Gerichtshofes, des Erstinstanzlichen Gerichtes und des Rechnungshofes sind nicht Vertreter der Mitgliedstaaten. Vielmehr handelt es sich dabei um kompetente Persönlichkeiten, die beste

Gewähr für Unabhängigkeit bieten und die in gemeinsamem Einvernehmen von den Regierungen der Mitgliedländer ernannt werden (der Rechnungshof wird durch einstimmigen Beschluss vom Rat besetzt). Die Kommission umfasst siebzehn Mitglieder, wobei Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien und Grossbritannien je zwei Mitglieder vorschlagen. Der Gerichtshof zählt dreizehn Richter (der dreizehnte Sitz wird der Reihe nach jeweils von einem Mitgliedland besetzt) und sechs Generalstaatsanwälte. Das erstinstanzliche Gericht umfasst zwölf Mitglieder. Auch der Rechnungshof setzt sich aus zwölf Mitgliedern zusammen; ihnen ist die umfassende Befugnis übertragen, alle Rechnungen der EG und der von ihr geschaffenen Organe zu prüfen. In jeder dieser Institutionen würde die Schweiz im Falle eines Beitritts über einen Sitz verfügen. Bei einer Erweiterung auf achtzehn oder gar vierundzwanzig Mitglieder wird die EG jedoch die Zusammensetzung ihrer Institutionen wahrscheinlich überprüfen. Mit dreiundzwanzig bzw. neunundzwanzig Mitgliedern wäre z. B. die Arbeitsweise der Kommission als kollegiales Gremium erschwert.

Auch die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses werden persönlich durch einstimmigen Beschluss vom Rat gewählt und können durch kein zwingendes Mandat gebunden werden, wenngleich sie ihrer Funktion nach die verschiedenen Kategorien des wirtschaftlichen und sozialen Lebens vertreten. In diesem Konsultativgremium, das zur Zeit 177 Mitglieder umfasst, könnte die Schweiz rund zehn Sitze zugesprochen erhalten.

Die Auswirkungen eines Beitritts auf unsere Institutionen werden später analysiert.

3.1.3. Rechtliche Aspekte

Die EG ist eine Schöpfung des Rechts, da sie auf internationalen Verträgen beruht. Doch findet sich kaum eine andere Institution mit öffentlicher Gewalt, die im selben Masse wie die EG in der Erfüllung ihrer Funktionen auf das Recht angewiesen ist. Sie hat keine direkte Befugnis, zwingend auf ihre Mitgliedländer einzuwirken. Sie verfügt über eine beschränkte administrative Infrastruktur und muss sich weitgehend auf ihre Mitgliedländer abstützen. Die EG ist nicht ein Staat. Ihre Waffe ist das Recht, das sie schafft. Deshalb ist es auch von entscheidender Bedeutung für die Rechtsordnung der Gemeinschaft, dass sie das Primat über das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten erhält. Der Gerichtshof hat von Rechts wegen volle Befugnis in den durch die Verträge vorgesehenen Fällen; die Mitgliedstaaten brauchen diese Befugnis nur durch die Annahme der Verträge selbst zu akzeptieren.

Die Kommission misst der Einhaltung des EG-Rechts durch die Mitgliedstaaten eine immer grössere Bedeutung zu. Nur durch kohärente, einheitliche Anwendung des EG-Rechts erhält die Tätigkeit der Kommission jene Autorität und Glaubwürdigkeit, die sie braucht. Die Mitgliedländer ihrerseits sind nur dann bereit, zugunsten der Gemeinschaft auf ihre nationalen Vorrechte zu verzichten, wenn sie die Gewähr haben, dass sich jede der beteiligten Parteien vollumfänglich an die Spielregeln hält.

Ueberdies werden sich Bürger und Wirtschaftssubjekte in zunehmendem Masse der Rechte und der verfügbaren Rekursmöglichkeiten bewusst, die ihnen die Rechtsordnung der Gemeinschaft übergibt. Dies drückt sich in der rasch steigenden Zahl von Klagen an die Kommission aus. An die Kommission gelangen jene, die am stärksten des Schutzes bedürfen, d. h. die Wirtschaftsakteure, die über keine Organisation und keine finanziellen Mittel für langwierige Gerichtsverfahren verfügen.

Ein weiterer Aspekt des Schutzes für Bürger und Wirtschaftssubjekte besteht im Vorabentscheidungsverfahren beim EG-Gerichtshof. Sie bietet der nationalen Gerichtsbarkeit, an die sich der Bürger oder Wirtschaftsakteur wendet, die Möglichkeit (oder Pflicht), hinsichtlich der Auslegung der Regelungen der Gemeinschaft an den Gerichtshof zu gelangen; damit besteht die Gewähr, dass der nationale Richter die Regelung richtig auslegt. Angesichts der über dreissigjährigen Erfahrung in der Rechtsprechung liegt hierin ein für die Zusammenarbeit zwischen den Landesgerichten und dem Gerichtshof wertvoller Faktor der Einheitlichkeit, Kontinuität und Voraussehbarkeit. Im Rahmen des EWR hat die EG formell die Möglichkeit zurückgewiesen, in einem solchen Vorabentscheidungsverfahren direkt an den EWR-Gerichtshof zu gelangen, um auszuschliessen, dass die Rechtsprechung dieses Gerichtshofes die Rechtsprechung des EG-Gerichtshofes beeinflussen könnte.

3.2. Freier Warenverkehr

Im Falle eines Beitritts kommen im wesentlichen die Zollunion sowie eine gemeinsame Handels- und Agrarpolitik zu den im EWR-Vertrag geregelten Bereichen hinzu.

3.2.1. Zollunion und gemeinsame Handelspolitik

Die wichtigste Konsequenz aus dem EWR-Vertrag besteht in der Verbesserung des Freihandelssystems, das im Rahmen unseres Freihandelsabkommens von 1972 für industrielle Produkte und die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte geschaffen wurde. Das für unsere Textilindustrie wichtige Problem der Diskriminierung

im passiven Veredelungsverkehr ist hingegen im EWR-Vertrag nicht gelöst. Im Falle eines Beitritts ergäbe sich eine andere Situation: die Schweiz würde sich an der Zollunion beteiligen, welche den Handel mit diesen Erzeugnissen zwischen den EG-Mitgliedstaaten und mit Drittländern regelt. Als wichtigste Folge würden die physischen Schranken aufgehoben, und das komplizierte, aber für das Funktionieren einer Freihandelszone notwendige System der Ursprungsregeln würde abgeschafft; daraus ergäbe sich eine Kostenreduktion für unsere Unternehmen. Ausserdem hätte unsere Beteiligung an der Zollunion im Handel mit Drittländern die Einführung des Wertzoll-Systems und eine Erhöhung der Zollgebühren (deren Ertrag der EG zukommt) zur Folge.

Als Mitglied der EG würden wir auch vollumfänglich an der Formulierung und Verwirklichung der gemeinsamen Handelspolitik teilhaben. In einigen Sektoren wie z. B. in der Textil-, der Stahl- und der Automobilindustrie müssten wir eine gegenüber heute restriktivere Politik übernehmen. Ebenso müssten wir die Anti-Dumping-Politik der EG übernehmen. Wir hätten auch die Antidumping-Politik der EG zu akzeptieren. Ob daraus tatsächlich negative Auswirkungen auf unsere Wirtschaft entstehen würden, lässt sich jedoch heute nicht mit Sicherheit sagen. Andererseits würden wir als EG-Mitglied die Gruppe der Liberalen verstärken, die für eine offene Haltung gegenüber der übrigen Welt eintreten, was nicht zuletzt auch die Haltung der EG auf internationaler Ebene beeinflussen würde.

Eine wichtige Folge unserer Beteiligung an der gemeinsamen Handelspolitik besteht darin, dass wir formell unsere treaty-making power gegenüber Drittländern verlieren würden, d. h. die Möglichkeit, mit diesen Ländern in dem im Römer Vertrag definierten Handelsbereich Abkommen auszuhandeln und abzuschliessen. Da aber die EG insgesamt eine unseren Auffassungen nahestehende Philosophie des internationalen Handels betreibt (wie unsere Wirtschaft ist auch die EG-Wirtschaft in grossem Masse von Exporten abhängig), darf nicht a priori darauf geschlossen werden, dass wir unsere Interessen nicht mehr wahrnehmen könnten. Gewiss müssten wir Kompromisse und Konzessionen eingehen, wenn die EG vor Eröffnung von Verhandlungen mit Drittländern ihre gemeinsame Verhandlungsplattform bestimmt (Verfahren nach Art. 113 des Römer Vertrages; der EG-Rat statuiert in diesem Falle mit qualifiziertem Mehr). Demgegenüber würden wir in Verhandlungen mit Drittländern von der Ueberzeugungskraft der EG profitieren, die heute zusammen mit den Vereinigten Staaten und Japan den Hauptakteur in den multilateralen GATT-Verhandlungen bildet.

3.2.2. Gemeinsame Agrarpolitik

Grunddaten und einleitende Bemerkungen

Zunächst seien die wichtigsten Eckdaten unserer Landwirtschaft angeführt: rund 5,5 % der werktätigen Bevölkerung, Bruttoertrag von 10 Mia Sfr. (Nettoertrag 4 Mia Sfr.), 90'000 Betriebe, davon 1/3 Nebenerwerbsbetriebe. Selbstversorgungsgrad von rund 65 %.

Im Falle eines Beitritts muss die Schweiz (nach einer möglicherweise recht langen Uebergangsphase) die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EG vollumfänglich übernehmen. Sie umfasst folgende Elemente:

- a) die Einheit des Marktes, d.h. freier Warenverkehr für Agrarprodukte in der EG, gemeinsame Agrarpreise, gemeinsame Regeln in bezug auf die Organisation der Märkte und die Einkommenspolitik im Agrarsektor;
- b) EG-Präferenz, d. h. Preisvorteil für EG-Agrarprodukte gegenüber den Importen (einheitlicher Schutz an der Grenze);
- c) finanzielle Solidarität, d. h. Beiträge der Mitgliedländer an die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Mitgliedländer können neben diesen Massnahmen noch weitere Hilfsaktionen (z.B. Unterstützung der Berggebiete) und Direktzahlungen beschliessen, sofern sie damit keine Wettbewerbsverzerrungen verursachen.

Die EG-Kommission schlägt eine tiefgreifende Reform der GAP vor, die auf substantielle Preissenkungen bei den Agrarpreisen, verstärkte Massnahmen zur Begrenzung des Angebots, Programme für die Brachlegung von Land (langfristig) und für die Wiederaufforstung, die Extensivierung der Produktion (Reduktion der Produktionsmittel und damit des Ertrages pro Hektare), direkte Zahlungen sowie Massnahmen sozialen Charakters (Beihilfe für eine vorzeitige Pensionierung ab 55 Jahren) abzielt. Diese Vorschläge befinden sich zur Zeit in Beratung; die entsprechenden Zahlenwerte sind noch nicht bekannt. Anlass zu diesen Vorschlägen geben die Produktionsüberschüsse, die Kosten einer ausser Kontrolle geratenden GAP, der Druck der Länder mit Agrarexporten sowie die Stagnation bei den Agrareinkommen. Ebenso gewinnt die politische Notwendigkeit, die Märkte den landwirtschaftlich ausgerichteten Ländern Mittel- und Osteuropas zu öffnen, zunehmend an Bedeutung.

Auswirkungen der Uebernahme der GAP

Die Auswirkungen, die sich für die schweizerische Landwirtschaft aus der Uebernahme der GAP ergeben, sind zum Zeitpunkt des Beitritts zu evaluieren. Auch unsere Landwirtschaftspolitik wird bis zu jenem Zeitpunkt tiefgreifende Veränderungen erfahren, teils aus internen (umwelt- und finanzpolitische Erfordernisse), teils aber auch aus externen Gründen (Ergebnisse der GATT-Verhandlungen; die Unterschiede in den Konsumentenpreisen gegenüber den angrenzenden EG-Mitgliedländern sollen sich nicht weiter erhöhen, sondern vielmehr zurückgehen, damit sich in den Grenzgebieten kein "Nahrungsmittel-tourismus" bildet). Da die Erzeugerpreise in der EG schon heute durchschnittlich um einen Drittel (Milch) bis zwei Drittel (Getreide) tiefer liegen als in der Schweiz, ist eine schrittweise Annäherung unserer Preise an jene der EG ohnehin unvermeidlich.

Trotz der Vorteile einer Kostenreduktion bei den landwirtschaftlichen Produktionsmitteln (Futterpreise usw.) und der positiven Auswirkungen eines verstärkten Wettbewerbs im Bereich der Verteilung (kleinere Margen) wird die GAP zu einer Verminderung der Agrareinkommen führen. Diese werden sich den Einkommen in jenen Gebieten der EG mit vergleichbaren Produktionsbedingungen annähern. Für die Schweiz wird es somit darum gehen, diese Verluste im Rahmen ihrer Budget-Möglichkeiten und den Regeln der Gemeinschaft durch Kompensationsmassnahmen auszugleichen (z. B. direkte, nicht produktionsgebundene Zahlungen), die ebenfalls die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen berücksichtigt (mehrfache Funktionen der Landwirtschaft).

Im Falle eines Beitritts zur EG wird die Schweiz auf ihre heutige Praxis des Agrarschutzes an der Grenze (Kontingente, 3-Phasen-System, Uebernahmepflicht usw.) verzichten und das System der EG übernehmen müssen. Sie wird demnach den EG-Produkten freien Zutritt gewähren müssen. Diese neue Situation wird sich stark auf unsere Landwirtschaft auswirken. Je nach Region und Sektor ergeben sich unterschiedlich grosse strukturelle Anpassungen: am stärksten wird der Sektor des Pflanzenbaus (z. B. Flachlandgetreide) davon betroffen. Insofern als unsere Landwirte dank ihres Unternehmergeistes ihre Produkte von den anderen abgrenzen können (Politik der Produktionsnischen), könnten sie sich dank dieser Anpassungen mit bestimmten Qualitätsprodukten nicht nur auf dem Schweizer Markt behaupten, sondern auch eine Position auf den EG-Märkten erobern, die ihnen bislang kaum zugänglich waren.

Als wohlhabendes Mitglied in der EG wird die Schweiz einen bedeutenden Beitrag von rund 2 Mia Sfr. an die GAP zu leisten haben (Netto-Ressourcentransfer). Vgl. zu diesem Punkt auch den kürzlich erschienenen Bericht von Professor

Hauser "EWR-Vertrag - EG-Beitritt - Alleingang - Wirtschaftliche Folgen für die Schweiz". Umgekehrt wird der Schweizer Konsument von niedrigeren Lebensmittelpreisen profitieren können.

Schlussfolgerungen

Die zukünftige Entwicklung der GAP und der schweizerischen Landwirtschaftspolitik lässt sich zur Zeit noch nicht quantifizieren, doch zeichnen sich schon heute ihre Gemeinsamkeiten in den Instrumenten und Parametern ab. In diesem Sinne scheinen die Probleme, die sich aus einem Beitritt ergeben, nicht unüberwindlich zu sein. Die Hauptschwierigkeit bei einer Uebernahme der GAP besteht in der Gestaltung dieses Annäherungsprozesses (soft landing). Bislang gestand die EG den neuen Mitgliedländern für die erforderlichen Anpassungen Uebergangsphasen von 5 bis 10 Jahren zu (Grossbritannien 5 Jahre, Spanien 7 - 10 Jahre). Es gilt deshalb, eine genügend lange Uebergangsphase auszuhandeln und die jetzige Situation zu nutzen, um diesen Prozess schon heute einzuleiten. Ebenso wird die Schweiz im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten und unter Beachtung des EG-Rechts zusätzliche Kompensationsmassnahmen und -zahlungen zu erbringen haben, um die grundlegenden Ziele unserer Landwirtschaftspolitik zu erreichen und den Schweizer Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern.

3.3. Freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

3.3.1. Allgemeines

Abgesehen vom Strassentransit (vgl. Abschnitt 3.3.2) unterscheiden sich der EWR-Vertrag und der EG-Beitritt in diesem Bereich hauptsächlich in folgenden Punkten:

- Unsere Verhandlungsautonomie hinsichtlich der Reziprozitätsbedingungen im Bereich der Banken und der Versicherungen würde zugunsten einer Beteiligung an Gemeinschaftsbeschlüssen aufgegeben. Die EG verfolgt in diesem Gebiet eine gemeinsame Politik gegenüber Drittländern; im Gegensatz dazu lässt uns der EWR-Vertrag hier eine gewisse - de facto aber beschränkte - Autonomie in unserer Politik der Gegenseitigkeit gegenüber Drittländern. Das in bezug auf die "Treaty making power" im Abschnitt über die Handelspolitik Gesagte gilt mutatis mutandis auch in diesem Bereich.
- Der Entwurf für einen Unionsvertrag, über den die EG-Mitgliedstaaten zur Zeit verhandeln, sieht eine Ausdehnung der gemeinsamen Handelspo-

litik auf alle Dienstleistungsbereiche vor, wenn die EG die Befugnis hat, die internen Regelungen festzulegen, d. h. in der Praxis auf die meisten Sektoren.

- Im Falle eines Beitritts müssten wir uns am Konsultationsverfahren der Mitgliedstaaten über die gegenüber Drittländern zu ergreifenden Massnahmen beteiligen, um Schwierigkeiten entgegenzutreten, die durch umfangreiche kurzfristige Kapitalverschiebungen von oder nach Drittländern entstehen könnten. Dies würde für unsere Nationalbank eine gewisse Einschränkung ihrer Autonomie bedeuten.
- Was die schweizerischen Bestimmungen über den Erwerb von Grundstücken durch im Ausland wohnhafte Personen betrifft, ergeben sich für uns dieselben Folgen bei einer Unterzeichnung des EWR-Vertrages und einem EG-Beitritt. In beiden Fällen müssten diese Bestimmungen durch alternative, nicht-diskriminierende Massnahmen ersetzt werden. Ein Unterschied besteht höchstens darin, dass wir bei Störungen auf dem Immobilienmarkt selbständig die allgemeine Schutzklausel des EWR in Anspruch nehmen können (die EG kann uns gegenüber Ausgleichsmassnahmen ergreifen). In der EG können die Schutzmechanismen, auf die wir uns berufen können, erst nach entsprechender Ermächtigung eingesetzt werden. In diesem Falle werden keine Ausgleichsmassnahmen ergriffen.
- Im Falle eines EG-Beitritts käme die Schweiz voll in den Genuss der diesbezüglichen EG-Politik einer Liberalisierung des Luftverkehrs. Bei einem Scheitern des EWR (oder der Ausklammerung des Verkehrsbereiches) wäre die Schweiz davon ausgeschlossen. Mit einem Beitritt würde eine Situation behoben, die u.U. die Existenz der Swissair bedrohen könnte.

3.3.2. Strassentransit

Im Verkehrsbereich müsste die Schweiz im Falle eines EG-Beitritts das gesamte EG-Recht übernehmen. Neben den rund 70 Erlassen, die es im Rahmen des EWR-Vertrages zu übernehmen gilt (und die kaum Anwendungsprobleme bieten) kämen noch die Normen für Gewicht und Masse (40 Tonnen-Limite) hinzu, die zur Zeit Gegenstand bilateraler Verhandlungen sind.

Die Schweiz müsste also die 28-Tonnen-Limite für Lastwagen an die 40 Tonnen-Limite der EG anpassen. Wir können nicht darauf zählen, diese Erhöhung umgehen zu können. Die EG-Kommission hat in ihrer Stellungnahme zum Beitritts-gesuch von Oesterreich betont, dass Oesterreich im Falle eines Beitritts

das EG-Recht übernehmen und seine restriktive Strassenverkehrspolitik in der EG aufgeben müsste.

Keine Probleme ergäben sich hingegen beim Nacht- und Sonntagsfahrverbot: in dieser Frage, die nicht im im EG-Recht geregelt ist, können die Mitgliedländer eigene Bestimmungen treffen.

Zu betonen ist, dass die Schweiz in der EG im Verkehrsbereich dem Mehrheitsstimmrecht unterstehen würde. In Fragen von sehr grosser nationaler Bedeutung würde die Schweiz somit Gefahr laufen, in der Minderheit zu sein.

Trotz der bisherigen unnachgiebigen Haltung der EG zeichnet sich doch eine Neuausrichtung der EG-Verkehrspolitik ab. Angesichts des überlasteten europäischen Autobahnnetzes rückt der kombinierte Verkehr immer stärker als Alternative zum Strassenverkehr in den Vordergrund. So ist nicht auszuschliessen, dass in einigen Jahren für empfindliche Regionen wie z. B. das Alpengebiet spezifische Lösungen erarbeitet werden, welche die Erfordernissen des Transitverkehrs und der Umwelt gleichermassen berücksichtigen. Langfristig bietet die Neue Eisenbahn-Alpentransversale NEAT eine solche Lösung. Im übrigen begründete die EG ihre Forderung nach einer Oeffnung des schweizerischen Strassennetzes für 40-Tonnen-Lastwagen stets mit der kurzfristig ungenügenden Kapazität des kombinierten Verkehrs.

Bei erfolgreichem Abschluss der bilateralen Verhandlungen ist für den Fall eines EG-Beitritts zum Thema Transitverkehr folgendes festzuhalten:

- Das Abkommen, das abgesehen von bestimmten Ausnahmen für verderbliche Güter die Beibehaltung der 28-Tonnen-Limite vorsieht, sollte für eine Dauer von 10 - 15 Jahren abgeschlossen werden. Ein Abkommen von nur zehnjähriger Dauer könnte bei einem Beitritt als vorübergehende Vereinbarung betrachtet werden.
- Dieses Abkommen würde zwischen der EG und der Schweiz abgeschlossen, wogegen ein Beitrittsvertrag zwischen der Schweiz und den einzelnen Mitgliedländern als Vertragsparteien abgeschlossen würde. Der Beitrittsvertrag ist kein EG-Akt im eigentlichen Sinne, und die EG gilt dabei nicht als Vertragspartei. Streng rechtlich gesehen hätte somit der Beitrittsvertrag nicht automatisch Vorrang vor dem Transitabkommen. Einzelne Mitgliedländer könnten sich aber einer Verlängerung des Abkommens widersetzen bzw. von der EG verlangen, dass die vorgängige Auflösung des Abkommens durch die beiden Vertragsparteien zur Bedingung für die Aufnahme der Schweiz in die EG gemacht wird.

Sollten die bilateralen Transitverhandlungen fehlschlagen, was auch ein Scheitern des EWR zur Folge haben könnte, so würde sich das Transitproblem in verschärfter Form bei unseren Beitrittsverhandlungen stellen. Unter diesen Umständen müsste die Schweiz nämlich aus einer geschwächten Verhandlungsposition heraus eine Uebergangsvereinbarung aushandeln.

Jedenfalls steht zu erwarten, dass wir mit der 28-Tonnen-Limite im Falle eines Beitritts grosse Schwierigkeiten haben werden. Die schweizerische Verkehrspolitik geniesst heute einen grossen Rückhalt in der Bevölkerung. Ohne Konzessionen seitens der EG - kombinierter Verkehr anstelle der 40-Tonnen-Limite - und/oder einem wirksamen System zur Anrechnung der durch den Schwerverkehr verursachten Kosten, das zu einer Verlagerung von der Strasse auf die Schiene führen würde, wäre die Zustimmung zum EG-Beitritt in einer Volksabstimmung ernstlich in Frage gestellt.

3.4. Freier Personenverkehr

In diesem Punkt bestehen kaum Unterschiede zwischen dem EWR-Vertrag und einem EG-Beitritt. In beiden Fällen ist der EG-Rechtsbestand vollumfänglich anzuwenden. Eine Ausnahme bildet die Schutzklausel. Im Rahmen des EWR können wir uns unilateral darauf berufen (es besteht die Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen seitens der EG), wogegen wir uns als EG-Mitglied an die weniger weit gehenden Schutzvorkehrungen der Gemeinschaft halten müssen.

Als EG-Mitglied hätten wir hingegen das Recht, uns an den Bemühungen der EG zur Abschaffung der Kontrollen für Personen an den (inneren) Grenzen zu beteiligen (z. B. Abkommen von Schengen). Ebenso würden wir damit erreichen, dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung für den Zugang zu den Universitäten angewendet wird.

Die Stärkung der EG, die sich wohl aus dem Inkrafttreten des Unionsvertrages ergeben wird, hat grundsätzlich keine weiteren Auswirkungen in diesem Bereich.

3.5. Flankierende Politiken

Insgesamt sollten sich in diesem Bereich (Forschung, Erziehung, Sozialpolitik, Gesellschaftsrecht...) keine Unterschiede zwischen den Auswirkungen des EWR und einem EG-Beitritt ergeben. Folgende Punkte sind jedoch hervorzuheben:

- Wir könnten uns nicht nur an jenen Ausschüssen beteiligen, deren Programme wir finanziell unterstützen, sondern auch an den übrigen Ausschüssen;
- Die schweizerischen Institutionen und Betriebe müssten sich im Falle eines EG-Beitritts nicht zwingend einen zweiten Partner suchen, um im Rahmen der EG-Forschungs- und Entwicklungsprogramme mit einem Partner der EG zusammenarbeiten zu können, was bislang ein Handicap darstellt;
- im Falle eines Beitritts hätten wir auch die Möglichkeit, uns an den beiden EURATOM-Programmen des EG-Forschungs- und Entwicklungsprogrammes zu beteiligen. Der EWR gibt uns diese Möglichkeit nicht;
- Als EG-Mitglied könnten wir uns ebenfalls am gesamten statistischen Programm der EG beteiligen.

3.6. Steuerharmonisierung

Der nachstehende Kommentar lehnt sich an die entsprechende Analyse des Bundesrates in seinem Bericht über den Integrationsprozess von 1988 an. Selbstverständlich wird hier den seither eingetretenen Veränderungen in der Schweiz und in der EG Rechnung getragen.

Im Falle eines EG-Beitritts müsste die Schweiz das Mehrwertsteuersystem (MwSt) mit einem gegenüber heute stark erweiterten Steuergegenstand (Dienstleistungen) und einem deutlich höheren Belastungsniveau übernehmen (WUST-Satz: 6,2 % bzw. 9,3 %). Dies hätte eine namhafte Erhöhung der Steuereinnahmen des Bundes in der Grössenordnung von 10 Mia Sfr. zur Folge.

Im Rahmen des Finanzpaketes war eine dreijährige Uebergangsphase für die Ablösung der WUST als notwendig erachtet worden. Für eine Annäherung an den kürzlich von der EG beschlossenen MwSt-Satz würden wir eine zusätzliche Uebergangsfrist benötigen. Diese sollte es erlauben, die daraus folgenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf ein Minimum zu beschränken. Bei den Beitrittsverhandlungen müssten wir demnach eine Uebergangsphase von mehr als 3 Jahren aushandeln.

Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes werden die Grenzkontrollen auch für die MwSt und die Sonderverbrauchssteuern abgeschafft. Die EG wird vom - international bekannten - Bestimmungslandprinzip zu einem modifizierten Ursprungslandprinzip mit Kompensationsmechanismus übergehen. Danach sollen

Waren und Dienstleistungen innerhalb des gemeinsamen Marktes mit den indirekten Steuern des Exportlandes und nicht mehr - wie bisher - des Verbrauchslandes belegt werden. Der Besteuerungsvorgang verschiebt sich damit von der Verwendungs- auf die Produktions- bzw. Ursprungsseite, und Steuergrenzen entfallen. Ein von allen Mitgliedländern getragener Kompensationsmechanismus würde allerdings bewirken, dass die Waren und Dienstleistungen letztlich doch vom Bestimmungsland besteuert werden.

Im Bereich der Gesellschaftsbesteuerung müsste die Schweiz zwei Richtlinien und eine Konvention übernehmen:

- Die Richtlinie über Fusionen: Fusionen zwischen Gesellschaften mit Sitz in mehreren EG-Ländern wurden früher fiskalisch bestraft. Das Ziel besteht darin, die Firmenkonzentration nicht zu hemmen, um die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten und Japan zu verbessern.
- Die Richtlinie über Mutter- und Tochtergesellschaften: Liegt die Beteiligung unter 25 %, so wird die Quellenbesteuerung der Dividenden aufgehoben.
- Die Konvention zur Eliminierung von Doppelbesteuerungen bei der Korrektur des Gewinns von Partnerfirmen.

Die Uebernahme dieser drei Instrumente wäre nicht unproblematisch. Die Richtlinie über die Fusionen sowie die Konvention würde die Kompetenzen der Kantone tangieren, im Gegensatz zur Richtlinie über Mutter- und Tochtergesellschaften, da hier Fragen behandelt werden, die bereits in Doppelbesteuerungsabkommen geregelt sind.

Auch im Bereich der Stempelabgaben (Besteuerung von Transaktionen und Wertschriftenemissionen) sind Anpassungen vorzunehmen: Die Schweiz müsste die Besteuerung von Transaktionen aufheben und die Abgaben auf Wertschriftenemissionen auf 1 % reduzieren. Ein entsprechender Gesetzesentwurf, der die Reduktion dieser Steuersätze vorsieht, sollte noch bis Ende 1991 den Räten vorgelegt werden. Wird dieser Entwurf angenommen, so ist damit dieses Problem gelöst.

Die administrative Unterstützung in Steuerangelegenheiten, wie sie in der EG vorgesehen ist, würde - falls sie in Kraft gesetzt wird - für die Schweiz einen besonders heiklen Punkt bedeuten, da die Schweiz heute nur im Falle von Steuerhinterziehung Unterstützung gewährt. Eine Ausdehnung der Kompetenzen

der EG (über die Steuerharmonisierung) würde uns wie auch Luxemburg vor Probleme stellen. Da die Frage der Steuerharmonisierung ein besonders heikler Bereich ist, der die Staatssouveränität berührt, gilt hier die Einstimmigkeitsregel. Dies bedeutet, dass die Schweiz hier nicht in die Minderheit versetzt werden könnte. Wie Luxemburg, dessen Wettbewerbsvorteil zum Teil von einem günstigen Steuersystem abhängt, hätte die Schweiz demnach ein Vetorecht.

Gemäss unserer Analyse im Integrationsbericht von 1988 hätte ein EG-Beitritt eine grundlegende Reform unseres Steuersystems zur Folge, insbesondere, um zu vermeiden, dass das Steuersystem des Bundes in diesem Bereich gegenüber demjenigen der Kantone zu stark an Gewicht gewinnt.

3.7. Wirtschafts- und Währungspolitik

Schrittweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Seit Dezember 1990 berät eine Regierungskonferenz der EG-Mitgliedländer den Inhalt und die einzelnen Stufen einer Wirtschafts- und Währungsunion. Die Arbeiten sollten bis im Dezember 1991 abgeschlossen sein. Der letzte Entwurf für jenen Teil des Unionsvertrages, der die WWU betrifft, ist vom Juni 1991 datiert. Er beruht auf den vorherrschenden Tendenzen, die im Verlaufe der Arbeiten der Regierungskonferenz zutage traten, und bildet die aktuelle Diskussionsgrundlage, mit neuen Vorschlägen zu den Uebergangsbestimmungen seitens des niederländischen EG-Präsidenten von anfang September. Aufgrund dieses Entwurfes und den geführten Diskussionen ist somit eine erste Evaluation möglich, wobei nicht vergessen werden darf, dass eine ganze Reihe von wichtigen Fragen noch offen bleiben, insbesondere das Anfangsdatum für die Endausbaustufe der WWU sowie die Mitgliedstaaten, die sich daran beteiligen werden.

Mit Ausnahme von Grossbritannien konnten sich die EG-Mitglieder über die in der Endausbaustufe WWU zu erreichende Zielsetzung einigen:

- die definitive Festlegung der Wechselkurse für die Währungen der Mitgliedstaaten und die Einführung einer Einheitswährung;
- Definieren und Verwirklichen einer einheitlichen Währungs- und Wechselkurspolitik mit dem vorrangigen Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten;

- eine Wirtschaftspolitik, die sich auf die weitgehende Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, auf den Binnenmarkt und die Definierung von gemeinsamen Zielsetzungen gründet.

Die Definierung und Verwirklichung der Währungspolitik wird Sache eines Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) sein. Dieses setzt sich aus einer Europäischen Zentralbank (EZB) und den Zentralbanken der Mitgliedstaaten zusammen, die das Kapital der EZB gezeichnet haben. Der Rat der EZB ist dafür zuständig, die für die Ausübung der Befugnisse des ESZB richtungweisenden Bestimmungen und Entscheidungen zu treffen. Dieser Rat setzt sich aus den Leitern der Zentralbanken der Mitgliedstaaten und den sechs Mitgliedern des Direktoriums der EZB zusammen. Die Aufgabe des Direktoriums wird darin bestehen, die Währungspolitik gemäss den richtungweisenden Bestimmungen und Entscheidungen des Bankrates umzusetzen.

Was die Wechselkurse anbetrifft, so ist die EZB für die Durchführung der Wechselgeschäfte zuständig, doch bestimmt der EG-Rat die Ausrichtung sowie das Wechselkurssystem der Gemeinschaft, einschliesslich der Festlegung, Aenderung oder Aufgabe von zentralen Kursen gegenüber Drittwährungen.

Die Koordination der einzelnen Wirtschaftspolitiken erfolgt über allgemeine richtunggebende Weisungen des EG-Rates, der auch überprüft, ob die Wirtschaftspolitiken mit diesen Weisungen in Einklang stehen. "Exzessive" Budgetdefizite sind zu vermeiden. Der EG-Rat trifft die nötigen Bestimmungen im Hinblick auf die Durchsetzung dieses Grundsatzes, beurteilt die Situation und gibt die entsprechenden Empfehlungen ab.

Grundzüge und Zielsetzungen der WWU sind somit klar, jedoch noch nicht der Zeitpunkt ihrer Verwirklichung. Am 1. Januar 1994 beginnt eine Uebergangsphase für die Verwirklichung der WWU. Schon vor diesem Zeitpunkt werden einige Massnahmen bereits eingeführt sein, um die Konvergenz der Ergebnisse im Wirtschafts- und Währungsbereich zu gewährleisten. Dem heutigen Stand der Diskussionen zufolge ist zu Beginn der Uebergangsphase die Schaffung eines Europäischen Währungsinstitutes (EWI) geplant, das aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und den Leitern der Zentralbanken der Mitgliedstaaten bestehen soll. Aufgabe des EWI soll es insbesondere sein, die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten zu verstärken, die Koordination der Währungspolitiken der Mitgliedstaaten zu fördern, die Verbreitung des ECU zu unterstützen und im Verlaufe der Endphase die nötigen Instrumente und Verfahren zur Anwendung einer einheitlichen Währungspolitik zu erarbeiten. Während dieser Phase bleiben die Mitgliedstaaten weiterhin für die Definierung und Anwendung ihrer Währungspolitik zuständig.

Für den Uebergang in die Endausbaustufe sieht der vom niederländischen Präsidenten erarbeitete Entwurf, der zur Zeit als Diskussionsgrundlage gilt, folgendes Verfahren vor:

- die EG-Kommission und das EWI erstatten bis spätestens Ende 1996 dem Rat Bericht über den Grad an wirtschaftlicher Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten, der anhand von präzisen Kriterien zu messen ist;
- auf der Basis dieser Bericht bestimmt der Rat der Finanzminister oder der Europäische Rat (Staats- und Regierungschefs), welche Mitgliedstaaten die Bedingungen für eine Beteiligung an der dritten Phase erfüllen und zu welchem Zeitpunkt diese Phase beginnt;
- jene Mitgliedstaaten, welche die Bedingungen erfüllen, beschliessen, ob sie sich zum vorgeschlagenen Zeitpunkt an der Endphase beteiligen. Falls sich eine ausreichende (noch festzusetzende) Zahl an Mitgliedstaaten dazu bereit finden, trifft der Rat einstimmig die nötigen Massnahmen;
- unmittelbar darauf werden ESZB und die EZB eingesetzt. Bis zum Anfangsdatum der Endausbaustufe arbeitet die EZB an der Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen für den Uebergang zur Endausbaustufe; sie kann Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abgeben und diese veröffentlichen.

Dieser Entscheidungsprozess findet noch lange nicht bei allen EG-Mitgliedstaaten Zustimmung und wird bis zum Gipfeltreffen von Maastricht vom 9. Dezember noch Gegenstand zäher Verhandlungen bilden. Doch wird der Unionsvertrag mit einiger Wahrscheinlichkeit die Möglichkeit einer "WWU in zwei oder mehreren Geschwindigkeiten" vorsehen. Voraussichtlich können sich die EG-Mitgliedstaaten nach den folgenden drei Grundsätzen an der WWU beteiligen:

- keine zwingende Beteiligung ("no opting in")
- kein Ausschluss von Staaten, welche die Bedingungen erfüllen ("no arbitrary opting out")
- jene Länder, die zur Verwirklichung der WWU bereit sind, dürfen nicht daran gehindert werden ("no veto")

Erst in der Endphase, d.h. nachdem jene Staaten, die sich an der Endphase beteiligen, im EG-Rat einstimmig die fixen Wechselkurse zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten sowie die erforderlichen Massnahmen zur Einführung des

ECU als Einheitswährung bestimmt haben, nehmen das ESZB und die EZB ihre Funktion der Gestaltung einer einheitlichen Währungspolitik auf.

Auswirkungen für die Schweiz bei einem Beitritt

In der Endphase der WWU werden die nationalen Kompetenzen im Bereich Währungspolitik und Wechselgeschäfte an das Europäische System der Zentralbanken und die Kompetenzen bezüglich der Ausrichtung der Wechselkurspolitik an den EG-Rat übertragen. Ausserdem werden die nötigen Schritte zur Einführung des ECU als europäische Einheitswährung ergriffen.

Zeitpunkt und Modalitäten des Uebergangs zur Endausbaustufe der WWU werden - nach einem noch zu bestimmenden Verfahren - vom EG-Rat festgelegt. In der Zwischenzeit nimmt das EWI seine Tätigkeit auf. Im Falle eines Beitritts der Schweiz wird die Schweizerische Nationalbank sowohl Mitglied des EWI als auch des später zu schaffenden ESZB sein. Der Präsident des Direktoriums der Nationalbank wird Mitglied des EZB-Rates sein, der für die richtungweisenden Bestimmungen und nötigen Entscheidungen im Bereich Währungspolitik und Wechselgeschäfte zuständig sein wird. Während der Uebergangsphase (deren Dauer noch nicht bestimmt ist) bereiten das EWI und sodann die EZB schrittweise die Instrumente für eine einheitliche Währungspolitik und für die Einführung des ECU als Einheitswährung vor.

Ein EG-Beitritt wird auch zur Folge haben, dass der Schweizer Franken von Anfang an am Wechselmechanismus des europäischen Währungssystems beteiligt sein wird; d.h. es wird ein fixer Wechselkurs gegenüber den anderen EG-Währungen festgelegt, mit einer maximalen Fluktuationsbandbreite von $\pm 2,25\%$.

Ein Beitritt der Schweiz zur EG hätte demnach folgende Konsequenzen:

- eine unmittelbare Beteiligung am System fester Wechselkurse; damit werden für unsere Wechselkurspolitik präzise Grenzen festgelegt und die Autonomie unserer Währungspolitik eingeschränkt;
- in der Endausbaustufe der WWU werden die Kompetenzen im Bereich Währungspolitik und Wechselgeschäfte an Instanzen der Gemeinschaft übertragen, wobei die Schweiz in diesen Gremien, welche für die Verwirklichung der einheitlichen Währungspolitik zuständig sein werden, Einsitz nehmen kann. Sollte die Lösung einer WWU mit zwei oder mehr Geschwindigkeiten von der Regierungskonferenz schliesslich angenommen werden, haben wir aber die Möglichkeit, den Zeitpunkt zu bestimm-

men, wann die Schweiz sich an der Endausbaustufe der WWU beteiligen wird.

Eine Verminderung der Autonomie in der schweizerischen Währungspolitik, die sich aus einem EG-Beitritt ergibt, ist im Zusammenhang mit folgenden Überlegungen zu betrachten:

- in einer Wirtschaft, die wie im Falle der Schweiz schon heute stark in einen grösseren Wirtschaftsraum eingebunden ist und die in Zukunft noch stärker in den europäischen Binnenmarkt integriert sein wird, ist die Autonomie der Währungs- und Wechselkurspolitik de facto bereits eingeschränkt. Der Spielraum für die schweizerischen Behörden wird sich schrittweise mit der Verwirklichung der WWU zwischen unseren wichtigsten Wirtschaftspartnern verringern;
- will man im Falle eines Nicht-Beitritts vermeiden, dass der Schweizer Franken als einzige gegenüber dem Block der restlichen europäischen Währungen frei fluktuierende Währung zum Spekulationsobjekt wird, muss unsere Währung wahrscheinlich entweder an den ECU oder an eine der Währungen des Wechselmechanismus in der EG gebunden sein;
- mit ihrer Währungs- und Wechselkurspolitik verfolgt die Gemeinschaft dasselbe Ziel wie die SNB heute, nämlich die Gewährleistung der Preisstabilität;
- im Falle eines EG-Beitritts könnte die Schweiz durch ihre Zugehörigkeit zum EWU, zum ESZB, zum EZB-Rat und zum EG-Rat an den Entscheidungen über die Verwirklichung und die Modalitäten der Endausbaustufe der WWU teilhaben sowie die einheitliche Währungs- und Wechselkurspolitik mitbestimmen.

3.8. Auswirkungen eines EG-Beitritts auf das Budget

Ein Beitritt zur EG hätte grössere finanzielle Auswirkungen als der EWR-Vertrag. Nach provisorischen Schätzungen (vgl. Anhang zum Diskussionspapier zuhanden des Bundesrates vom 24. Juli 1991) hätte der EWR-Vertrag für das Bundesbudget Ausgaben (Ausgabenerhöhung/Einnahmenverminderung) von jährlich 847 - 1'515 Millionen Franken netto zur Folge. (Eine genauere Schätzung ist zur Zeit im Gang.) Im Falle eines Beitritts wäre mit noch höheren Ausgaben pro Jahr zu rechnen. Denn die Schweiz müsste im Rahmen der Zollunion der EG ihre Zolleinnahmen und Agrarabgaben an die EG abtreten. Ebenso müsste sie einen bestimmten Anteil an der MwSt und einen anhand des BSP festgelegten

Beitrag an die EG zahlen. Dafür würde die Schweiz von der EG im Rahmen der gemeinsamen Agrar- und Strukturpolitik Mittel zugesprochen erhalten, ebenso Beiträge für Forschung, Energie, Verkehr...

Die ökonomische Studie von Professor Hauser von der Hochschule St. Gallen enthält nur sehr lückenhafte Angaben zu den Auswirkungen eines Beitritts auf das Bundesbudget. Zum jetzigen Zeitpunkt verfügen wir über keine weiteren Informationen, die uns eine Angabe der Grössenordnung ermöglichen würden.

4. Institutionelle und wirtschaftliche Auswirkungen eines Beitritts

In diesem Abschnitt werden die institutionellen Folgen eines Beitritts analysiert, ein Beitritt im Lichte des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik beurteilt und die Auswirkungen eines Beitritts auf unsere Wirtschaft dargelegt.

Ein Beitritt der Schweiz zur EG wird sich auf institutioneller Ebene auswirken: auf den Föderalismus, die direkte Demokratie, die Kompetenzen der Bundesversammlung, des Bundesgerichtes und des Bundesrates. Sie werden bedeutender ausfallen als im Rahmen eines EWR-Vertrages. Der Unterschied ist zunächst einmal quantitativ: ein EG-Beitritt wird sich stärker auswirken, da die in einem Beitrittsvertrag geregelte Materie den gesamten EG-Rechtsbestand umfasst. Der Unterschied ist aber auch qualitativ. Denn die konstituierenden Verträge der EG schaffen eine Rechtsordnung sui generis, die im Gegensatz zum EWR-Vertrag nicht in traditionelle völkerrechtliche Kategorien einzuordnen ist. Mit diesen Verträgen wird ein höherer Integrationsgrad geschaffen als mit dem EWR-Vertrag, weshalb wir auf nationaler Ebene sehr wahrscheinlich mit strikteren rechtlichen Lösungen zu rechnen haben.

4.1. Auswirkungen eines Beitritts auf den Föderalismus

EWR-Vertrag und EG-Beitritt wirken sich weitgehend gleich stark auf die kantonalen Kompetenzen aus. Die Kantone verlieren keine Gesetzgebungskompetenzen. Die Kantone werden jedoch wie der Bund ihr Recht an das EG-Recht anpassen und dementsprechend anwenden müssen. Ein Beitritt zur EG würde ebensowenig wie der EWR-Vertrag eine allgemeine Neuaufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bedingen. Anhand der bisherigen, im Rahmen des Kontaktgremiums zwischen Bund und Kantonen geführten Gespräche können wir sagen, dass diese Auswirkungen politisch vertretbar sind, zumal sie durch die Schaffung eines Konsultativ- und Mitwirkungsrechts der Kantone bei der Uebernahme der neuen europäischen Regeln ausgeglichen werden können. Zur Zeit werden konkrete diesbezügliche Vorschläge geprüft.

4.2. Auswirkungen eines Beitritts auf die direkte Demokratie

Ein EG-Beitritt der Schweiz hätte Auswirkungen auf die Ausübung des Staatsvertragsreferendums, des fakultativen Gesetzesreferendums und des Verfassungsnitiativrechts.

Was das Staatsvertragsreferendum anbelangt, besteht ein bedeutender Unterschied zwischen EWR und EG-Beitritt. Denn die neuen EWR-Regeln (d. h. formell die Änderungen in den Anhängen zum Vertrag) sind erst nach Abschluss der verfassungsmässigen Genehmigungsverfahren seitens jeder Vertragspartei angenommen. In den in der Verfassung vorgesehenen Fällen bleibt also das Staatsvertragsreferendum gegen neue EWR-Regeln möglich (z. B. eine multilaterale Vereinheitlichung des Rechts). Im Falle eines EG-Beitritts wäre dem hinsichtlich neuer Gemeinschaftserlasse (Verordnungen), die vom zuständigen EG-Gremium verabschiedet, ohne dass anschliessend das interne Genehmigungsverfahren der Mitgliedstaaten zum Tragen kommt, nicht so (vgl. dazu den nachfolgenden Abschnitt über die Kompetenzen der Bundesversammlung).

Die Auswirkungen des EWR-Vertrages auf das Gesetzesreferendum werden im Vorschlag von EDA/EVD/EJPD vom 24. Juni 1991 "Konzept für die Anpassung des schweizerischen Rechts an das EWR-Recht; Präzisierung des gesetzgeberischen Vorgehens" dargelegt. Dieser Vorschlag lehnt sich an die Schlussfolgerungen im Bericht der parlamentarischen Kommission "EWR" (Kommission Zimmerli) vom 13. Juni 1991 an. Die Auswirkungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- es besteht die Möglichkeit des Referendums gegen Bundesgesetze, die in Anwendung von nicht direkt anwendbarem EWR-Recht erlassen werden - es bindet die Mitgliedstaaten hinsichtlich des Ergebnisses, lässt ihnen aber freie Hand in der Wahl der Form und der Mittel -, es sei denn, es handle sich um eine Notsituation oder das Parlament treffe einen anderen Beschluss;
- ein Referendum gegen Bundesgesetze, die erlassen werden, um unser Recht dem direkt anwendbaren EWR-Recht anzupassen, ist auszuschliessen, es sei denn, das Parlament treffe einen anderen Beschluss.

Angesichts des hohen rechtlichen Integrationsgrades, das von den EG-Mitgliedstaaten verlangt wird, müsste auch im Falle eines Beitritts eine Lösung in dieser Richtung gesucht werden.

Im Gegensatz zur Frage des Gesetzesreferendums hat sich der Bundesrat - wie übrigens auch die Kommission Zimmerli - nicht ausdrücklich zu den Auswirkungen des EWR-Vertrages auf das Initiativrecht geäußert. Beide Optionen, die im Bericht des Bundesrates vom November 1990 zum europäischen Integrationsprozess dargestellt werden, sind noch offen, wieweil die Experten heute offenbar mehrheitlich zur zweiten Option neigen:

- Entweder ist eine Initiative zur Änderung oder Ergänzung der Bundesverfassung in Bereichen, die durch den EWR-Vertrag abgedeckt sind, noch zulässig. Dadurch würde das Risiko akzeptiert, dass die Schweiz völkerrechtlich verantwortlich würde. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Volksentscheid über eine Initiative bewirken sollte, dass die Schweiz ihre Verpflichtungen aus dem EWR-Vertrag nicht mehr oder nur teilweise erfüllen kann.
- Oder dann müsste zur Verhinderung einer solchen Situation unsere verfassungsmässige Praxis dahingehend abgeändert werden, dass in Bereichen, die durch den EWR-Vertrag abgedeckt sind, keine Initiativen mehr zustandekommen.

Unabhängig davon, welche Option schliesslich für den EWR gewählt wird, ist für den Fall eines EG-Beitritts nur schwer denkbar, dass wir uns mit der ersten Option begnügen können.

4.3. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen der Bundesversammlung

Die nachfolgenden Überlegungen lehnen sich ebenfalls an die im Vorschlag von EDA/EVD/EJPD vom 24. Juni 1991 an den Bundesrat dargelegte Analyse an (vgl. Abschnitt 4.2.)

Die gesetzgeberische Kompetenz der Bundesversammlung in Bereichen, die im europäischen Recht geregelt sind, wird sowohl durch einen EWR-Vertrag als auch im Falle eines Beitritts eingeschränkt. Die Räte könnten keine Gesetze mehr verabschieden, die nicht dem EWR-Recht bzw. dem EG-Recht entsprechen. In diesen Bereichen könnten sie ihre gesetzgeberische Kompetenz de facto und de iure im wesentlichen ausüben, wenn es um die Einführung von nicht direkt anwendbaren europäischen Regeln handelt, die in ihren Kompetenzbereich fallen. De iure könnten die Räte auch weiterhin gesetzgeberisch tätig sein, um das schweizerische Recht dem direkt anwendbaren europäischen Recht anzupassen; de facto verbleibt ihnen hier jedoch kaum Spielraum.

Im Rahmen des EWR könnte sich das Parlament zu Entwürfen für EWR-Regeln äussern, wenn diese in seinen Kompetenzbereich fallen. Im Rahmen der EG ist dieses Recht ausschliesslich dem Europäischen Parlament vorbehalten: in diesem Falle hätten wir auch die Möglichkeit, die demokratische Legitimität der neuen Gemeinschaftsregeln zu verstärken, indem wir ähnlich dem Beispiel Grossbritanniens und Dänemarks im Rahmen eines "Scrutiny Committee" ein vorgängiges Vernehmlassungsverfahren einführen würden.

4.4. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen des Bundesrates

Was die verfassungs-, gesetzgebungs-, verordnungs- und administrativen Kompetenzen des Bundesrates anbetrifft, ergeben sich dieselben Auswirkungen aus einem EWR-Vertrag und einem EG-Beitritt; in den vertraglich geregelten Bereichen wird sich der Bundesrat an die europäischen Regeln halten müssen. Dabei ist klar, dass diese Bereiche bei einer EG-Mitgliedschaft zahlreicher sind als im Rahmen eines EWR-Vertrages. In beiden Fällen erhält er hingegen im internationalen Bereich zusätzliche Kompetenzen - in stärkerem Masse durch eine EG-Mitgliedschaft -, da er die Schweiz in den europäischen Gremien zu vertreten hat, welche die neuen europäischen Regeln vorbereiten und verabschieden. Es besteht jedoch ein bedeutender Unterschied zwischen EWR und EG-Beitritt: im Rahmen des EWR werden die formellen Entscheidungen von einem gemischtem Gremium getroffen, in dem der Bundesrat durch hohe Beamte vertreten sein wird, und nicht durch den EWR-Rat, dem Gremium auf Ministerebene, das die allgemeine Zielrichtung zu definieren hat und sich grundsätzlich zweimal jährlich trifft; in der EG hingegen werden die Entscheidungen durch den EG-Ministerrat getroffen, der sich rund zwölfmal monatlich trifft und an den die Mitgliedstaaten Regierungsmitglieder delegieren. Demnach müsste bei einem EG-Beitritt sicher unsere Regierungsorganisation überprüft werden. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Schweiz an den zweimal jährlich stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs teilnehmen würde, wo für alle für die EG wichtigen Bereiche die Zielsetzungen in den groben Zügen ausgehandelt und beschlossen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz durch den Bundespräsidenten in diesem Gremium vertreten sein sollte. Zweifellos wären interne, organisatorische Massnahmen (Schaffung eines Präsidial-Departementes?) erforderlich, damit die Schweiz effizient an derartigen Treffen teilnehmen könnte.

4.5. Auswirkungen eines Beitritts auf die Kompetenzen des Bundesgerichtes und die schweizerischen Rechtsprechungsorgane

In unserer heutigen verfassungsrechtlichen Ordnung hat das Bundesgericht nicht die Kompetenz, die Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze und -beschlüsse zu prüfen. Es ist Aufgabe unseres Parlamentes, seine gesetzgeberische Tätigkeit

gemäss unserem Verfassungsrecht zu regeln. Was die Beziehung zwischen Bundesgesetzen und -beschlüssen und internationalen vertraglichen Verpflichtungen der Schweiz (in diesem Falle das EG-Recht) betrifft, ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtes eher schwankend. Sie spricht dem Bundesgericht tendenziell aber die Befugnis ab, eine allfällige Unverträglichkeit der Erlasse des Parlamentes mit den internationalen vertraglichen Verpflichtungen festzustellen. Nach der herrschenden Lehre (auch der Direktion für Völkerrecht und des BJ) verleiht jedoch Art. 113 BV dem Bundesgericht diese Kompetenz. Zur Zeit wird noch geprüft, inwiefern eine diesbezügliche Verfassungsänderung angebracht oder notwendig ist.

Es steht ausser Zweifel, das die schweizerischen Gerichte die europäischen Normen im Rahmen eines EWR-Vertrages oder einer EG-Mitgliedschaft ohne Ausnahme anwenden müssen. In beiden Fällen müssten die schweizerischen Gerichte der europäischen Norm Vorrang gegenüber der ihr zuwiderlaufenden nationalen Norm einräumen. Ein Unterschied besteht allerdings: Falls sich in einem hängigen Verfahren eine Frage im Zusammenhang mit dem EG-Recht stellt, können die Gerichte der Mitgliedstaaten vom Gerichtshof eine Auslegung der betreffenden europäischen Norm erhalten. Mit diesem Verfahren wird die Integration "von unten" gefördert, indem sich die nationalen Richter auf eine Stellungnahme des EG-Gerichtshofes abstützen können, um eine mit dem EG-Recht nicht kompatible nationale Norm auszuschliessen. So könnte z. B. ein kantonales Gericht eine kantonale Norm ausschliessen, ohne dass die Bundes- oder EG-Behörden das Parlament oder die Verwaltung des betreffenden Kantons zur Ordnung rufen müssten.

Im EWR-Vertrag ist ein solches Auslegungsverfahren nicht vorgesehen. Ohne Unterstützung durch den EG-Gerichtshof ist es für ein nationales Gericht schwieriger, eine Regel der von ihm gewährleisteten Rechtsordnung wegen Unverträglichkeit mit dem europäischen Recht auszuschliessen. Die Einhaltung des EWR-Rechts auf schweizerischem Gebiet wird somit in erster Linie Sache der Bundesbehörden sein, die aber nicht über die Kompetenz verfügen, eine authentische Auslegung des europäischen Rechts zu geben. Für die Schweiz ergibt sich somit aus dem EWR-Vertrag eine geringere rechtliche Homogenität und eine verstärkte Ueberwachungsaufgabe durch die Zentralbehörden.

4.6. Auswirkungen eines Beitritts unter dem Blickwinkel des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik

Die Problematik der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der Mitgliedschaft in der EG wird in grundlegender Weise durch die vom EDA mit Zustimmung des Bundesrates eingesetzte "Studiengruppe Neutralität" geprüft.

Deren Schlussfolgerungen werden dem Bundesrat zu Beginn des Jahres 1992 zur Verfügung stehen. Die rechtliche Seite der Problematik ist wegweisend dargelegt im Gutachten von Prof. Dietrich Schindler "Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität", das im März 1989, d.h. vor den grossen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, erstellt wurde. Darin wird der Schluss gezogen, dass der Beitritt zur EG als solcher keine Verletzung rechtlicher Neutralitätspflichten darstellen würde und dass die EG-Mitgliedschaft die Neutralität in künftigen Kriegen nicht notwendigerweise ausschliesse. Die bisherige Praxis der EG zeige, dass ein dauernd neutraler Mitgliedstaat noch nie in bezug auf einen bewaffneten internationalen Konflikt seine Neutralitätspflichten hätte verletzen müssen. Gemäss Prof. Schindler liegt die Problematik eines vorbehaltlosen Beitritts zur EG nicht im Bereich des Neutralitätsrechts, sondern ausschliesslich im Bereich der Neutralitätspolitik, d.h. unserer Aussenpolitik schlechthin. Ein vorbehaltloser Beitritt könne bei anderen Staaten Zweifel aufkommen lassen, ob die Schweiz sich in einem künftigen Konflikt vollumfänglich neutral verhalten werde. Neutralitätspolitisch problematisch seien vor allem die Eingliederung der Schweiz in eine gemeinsame Handelspolitik der EG, der Zwang zur Teilnahme an Wirtschaftsanktionen der EG, die Mitwirkung in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sowie die politische Finalität der EG. All dies könnte gemäss Prof. Schindler die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität in Frage stellen.

Bei der Beurteilung der Neutralitätsproblematik eines EG-Beitritts ist zu berücksichtigen, dass die entscheidenden Fragen durch den Beitritt Oesterreichs, Schwedens und allenfalls Finnlands präjudiziert werden. In der Stellungnahme der EG-Kommission vom 31. Juli 1991 zum Beitrittsantrag Oesterreichs wird ausgeführt, dass die Neutralität für die Gemeinschaft wie für Oesterreich Probleme aufwerfe. "Vorbehältlich der späteren Ergebnisse der Verhandlungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Regierungskonferenz über die Politische Union dürften diese Probleme jedoch in den Beitrittsverhandlungen vom rechtlichen Standpunkt aus nicht unüberwindlich sein." (Seite 28 der erwähnten Stellungnahme).

Die Diskussion über Neutralität und EG darf jedoch nicht im Rechtlichen verharren, sondern muss eine **politische Würdigung** erfahren. Neben der Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen muss der dauernd Neutrale bereits in Friedenszeiten eine glaubwürdige, berechenbare **Aussenpolitik** führen, deren Ziel es ist, das Vertrauen der anderen Staaten in die Aufrechterhaltung seiner Neutralität in Kriegszeiten zu stärken. Wie diese Aussenpolitik konkret ausgestaltet ist, liegt im freien Ermessen des neutralen Staates und hängt stark vom jeweiligen Umfeld ab. Je nach Situation muss er sich vorsichtiger oder weniger vorsichtig verhalten. Die Toleranzgrenze für die Glaubwürdigkeit der Neutralität kann nicht ein für allemal bestimmt werden. Daher kann der dauernd neutrale

Staat seine Neutralitätspolitik auch nicht losgelöst von den internationalen Gegebenheiten einmal für alle Zukunft festlegen. Vielmehr muss er sie von Zeit zu Zeit an die sich wandelnde Umwelt anpassen.

Bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit unserer Neutralitätspolitik muss den epochalen Umwälzungen seit 1989 in Ost- und Mitteleuropa sowie der UdSSR Rechnung getragen werden. Historisch betrachtet, diente die schweizerische Neutralität dazu, das militärische Gleichgewicht in Europa wahren zu helfen, und war auf einen potentiellen oder aktuellen militärischen Konflikt in Europa bezogen. Diese ursprüngliche Gleichgewichtsfunktion, welche unsere Neutralität im Rahmen der früheren Mächtekonstellation, insbesondere des Gegensatzes zwischen Frankreich und Deutschland, besass, blieb nach dem Zweiten Weltkrieg in beschränktem Masse im Hinblick auf die Ost-West-Spaltung Europas von Bedeutung. Die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität wurde vor allem unter diesem Gesichtspunkt bewertet. Die Teilung Europas ist glücklicherweise auf politischem und militärischem Gebiet überwunden. Die Möglichkeit eines grossen europäischen Krieges zwischen Ost und West ist unwahrscheinlich geworden. Die Staaten zwischen Ost und West ist unwahrscheinlich geworden. Die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie einige der Republiken der UdSSR streben selbst in der einen oder anderen Form eine Integration in die EG an. Aus diesem Grunde würde eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz heute die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität weit weniger in Frage stellen, als dies noch vor der Zeitenwende des Jahres 1989 der Fall gewesen wäre. Durch einen EG-Beitritt der Schweiz würde das militärische Gleichgewicht der Mächte in Europa nicht verändert oder gar gestört. Die Schweiz hätte es als EG-Mitglied in der Hand, durch eine berechenbare Aussenpolitik, durch eine glaubwürdige Landesverteidigung, durch eine friedensbezogene Mitwirkung am Aufbau Europas und durch Leistung Guter Dienste dafür zu sorgen, dass sie im Ausland auch weiterhin als glaubwürdig neutral perzeptiert würde.

Gegen einen Beitritt zur EG wird mitunter die Einwendung erhoben, die wirtschaftliche Integration in die EG bewirke eine Verflechtung, die einen Neutralen jener wirtschaftlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit beraube, die er im Kriegsfall zur Aufrechterhaltung der Neutralität brauche. Die staatliche Unabhängigkeit sei eine Voraussetzung der Neutralität. Nur ein Staat, der von Konfliktparteien unabhängig sei, könne zwischen ihnen neutral bleiben. Nun hat aber unsere wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG auch ohne EWR-Vertrag und ohne EG-Mitgliedschaft einen derartigen Grad erreicht, dass die Unterschiede bezüglich der Neutralitätsproblematik nur noch gradueller Art sind. Wir stehen bereits jetzt in einer nicht institutionalisierten Wirtschafts- und Schicksalsgemeinschaft mit den EG-Ländern. Diese faktischen Bindungen erzeugen für die Schweiz ähnliche Neutralitätsrelevanz wie rechtliche Vereinbarungen. Sie

relativieren ihre politische Unabhängigkeit, ob sie nun EG-Mitglied ist oder nicht. Beredtes Zeugnis hierfür bilden die EWR-Verhandlungen. Unabhängigkeit ist angesichts der weltweiten Interdependenz ein relativer Begriff geworden. Nicht nur für die Schweiz, sondern für alle Staaten der Welt ist die starke wirtschaftliche Verflechtung zum Normalzustand geworden und damit die einzelstaatliche Unabhängigkeit stark relativiert. In dieser Beziehung kann vom Neutralen keine grössere Unabhängigkeit erwartet werden als von den übrigen Staaten.

Eine Beurteilung der Vereinbarkeit der Neutralität mit der EG muss sich in erster Linie mit dem zukünftigen Erscheinungsbild der EG als einer Politischen Union befassen. In der derzeit voraussehbaren Form und mit dem heute vorgesehenen Inhalt wäre die Teilnahme an der Europäischen Union mit der Neutralität der Schweiz nicht zum vorneherein unvereinbar. Die Sicherheitspolitik der Europäischen Union würde mit den Elementen aktive Rüstungskontrolle und Abrüstung, Nichtweiterverbreitung von ABC-Waffen oder friedenserhaltenden Aktionen ganz ähnliche Zielsetzungen wie die Sicherheitspolitik der Schweiz umfassen. Ziel wäre in beiden Fällen neuen Bedrohungsformen durch ein internationales, solidarisches Zusammenwirken zu begegnen. Die Zusammenarbeit der EG-Staaten in Sicherheitsfragen betrifft gemäss den zurzeit vorliegenden Entwürfen für eine Politische Union keine militärischen Aspekte. Die Nichtteilnahme der Schweiz an allfälligen bewaffneten Konflikten würde dadurch nicht berührt. Ueberdies wird die Festlegung allgemeiner Leitlinien für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EG-Staaten aller Voraussicht nach im Konsens erfolgen, und soll die Nichtbeteiligung oder Enthaltung bei derartigen Abstimmungen zulässig sein. Dank diesen Möglichkeiten wäre für die Schweiz sichergestellt, dass sie nicht zu einem neutralitätswidrigen Verhalten verpflichtet werden könnte.

Es ist nicht auszuschliessen, dass sich die EG-Staaten zu einem späteren Zeitpunkt zu einer umfassenden gemeinsamen Verteidigung in Form einer Militärallianz oder zur Uebertragung ihrer nationalen Verteidigungskompetenzen auf gemeinsame Organe und eine gemeinsame Armee bereit finden können. Wenn dieses für alle Fälle hinlängliche Verteidigungssystem den Grossteil der europäischen Staaten einbeziehen würde, so könnte die schweizerische Neutralität dannzumal **obsolet** werden. Solange die EG aber die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten nicht sicherstellt, behält die dauernde, glaubhaft bewaffnete Neutralität der Schweiz und anderer Staaten weiterhin ihre volle Berechtigung, denn sie trägt wesentliches zur Stabilität und zum Frieden auf unserem Kontinent bei.

Zusammenfassend gewürdigt, kann vorläufig der Schluss gezogen werden, dass objektiv betrachtet der Neutralität im Vergleich zu anderen Schwierigkeiten, die

mit einem EG-Beitritt der Schweiz verbunden sind, nicht primäre Bedeutung zukommt und sich die rechtlichen und politischen Probleme in Zusammenarbeit mit der EG wohl lösen lassen. Ohne Zweifel wird jedoch bei der öffentlichen Diskussion eines EG-Beitritts der Schweiz wegen der besonderen Verankerung der Neutralität im Volksbewusstsein und wegen der Möglichkeit zu polemischen Verabsolutierungen dieses Thema einen wichtigen Streitpunkt der politischen Auseinandersetzung darstellen.

4.7. Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft

Die Studie von Professor Hauser (vgl. oben) ist auf eine Vergleichsanalyse der wirtschaftlichen Auswirkungen eines "Alleinganges" gegenüber den beiden anderen Integrationsszenarios, d.h. EWR-Vertrag und EG-Beitritt insgesamt, ausgerichtet. Das Beitritts-Szenario wird dabei nur am Rande behandelt; der Schwerpunkt liegt auf dem Unterschied dieser beiden Szenarien in ihren wirtschaftlichen Auswirkungen. Professor Hauser meint dazu: "Da beim EWR-Szenario von einer vollständigen Uebernahme des für den Binnenmarkt relevanten EG-Rechtes ausgegangen wird, sind die Unterschiede zwischen den beiden Integrationsszenarien allerdings relativ gering und auf wenige Problemfelder konzentriert: Agrarpolitik, Fiskalpolitik, Währungspolitik."

Mit anderen Worten sollten sich die wirtschaftlichen Auswirkungen einer EG-Mitgliedschaft nicht stark von den Auswirkungen des EWR-Vertrages unterscheiden - sieht man einmal von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Landwirtschafts-, Budget- und Währungspolitik ab, die im Bericht von Professor Hauser nur sehr summarisch behandelt werden und deshalb keine Schlussfolgerungen zulassen. Als Grössenordnung können wir somit für das Beitrittsszenario von den im Bericht Hauser für den EWR angegebenen Werten ausgehen, die wir nachstehend zusammenfassen:

Gegenüber dem Status Quo ist für die Schweiz mit einem Wirtschaftswachstum (Zunahme des BIP) von 4 - 6 % während der Dauer von 10 Jahren zu rechnen, was einem zusätzlichen jährlichen Wachstum von 0,4 - 0,6 % entspricht. Diese Werte sind im Zusammenhang mit der jetzigen Wachstumsrate der schweizerischen Wirtschaft von rund 2 % zu sehen.

Dies bedeutet eine Erhöhung des Wohlstandes, wobei sich die Beschäftigungszahl auf gleichbleibendem Niveau hält. Bis zum Ende der zehnjährigen Anpassungsperiode entspricht dies auf der Grundlage der heutigen Zahlen einer Steigerung der Wertschöpfung für die gesamte Volkswirtschaft von 12 - 20 Mia Sfr., d. h. 2000 - 3000 Sfr. pro Einwohner.

In seinem Bericht betont Professor Hauser die entscheidende Bedeutung einer Liberalisierung des schweizerischen Arbeitsmarktes. Durch die Einführung des freien Personenverkehrs im Rahmen der EG entstünde nur eine leicht stärkere Zunahme der Einwanderung. Demgegenüber erhöht sich die Zahl der qualifizierten Arbeitskräfte gegenüber heute.

Auch wenn ein EG-Beitritt und ein Mitwirken am EWR - beides öffnet uns den Zugang zum Binnenmarkt - vergleichbare wirtschaftliche Auswirkungen haben sollten, ermöglicht uns ein Beitritt zusätzlich die Beteiligung an der WWU. Nach einer Studie der Kommission vom Oktober 1990 sollte die WWU ebenfalls zu einer Steigerung des Wirtschaftswachstums der Mitgliedstaaten führen. Diese Studie enthält zwar keine quantitativen Schätzungen, doch kann man gestützt darauf davon ausgehen, dass die WWU sich im selben oder noch stärkeren Masse wie der Binnenmarkt positiv auswirken könnte. Zu erwähnen sind auch diesbezügliche Studien in Oesterreich, die zum Schluss kommen, dass ein EG-Beitritt in weitaus grösserem Masse eine Zunahme des Wirtschaftswachstums bewirken würde als der EWR.

5. Ablauf des Beitrittsverfahrens

5.1. Dauer

Das gesamte Beitrittsverfahren von der Einreichung des Beitrittsbuches bis zum Inkrafttreten des Beitrittsvertrages dauert mehrere Jahre (im Falle von Grossbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland dauerte es rund 5 1/2 Jahre; im Falle von Portugal und Spanien über 8 1/2 Jahre). Insbesondere dauert es heute auch immer länger, bis die Kommission ihre vorgängige Stellungnahme abgibt (6 Monate im Falle der ersten Beitrittsbuches, über 2 Jahre für die Türkei und Oesterreich); darin drückt sich nicht zuletzt die Tatsache aus, dass der Wahrung der Interessen der EG bei Beitrittsverhandlungen (eine Aufgabe, die der Kommission übertragen wurde) vermehrt Bedeutung beigemessen wird. Auch die eigentlichen Beitrittsverhandlungen dauern heute länger. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sie für Grossbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen gemeinsam geführt wurden, im Gegensatz zu Spanien und Portugal, mit denen getrennt verhandelt wurde. Sollten die Beitrittsverhandlungen mit Oesterreich und Schweden tatsächlich 1993 eröffnet und bis 1996 abgeschlossen werden - wie dies die interessierten Kreise hoffen -, so muss dieses Verhandlungstempo wirklich als rasant bezeichnet werden.

Sind schnelle Verhandlungen möglich? Ja, auch wenn man berücksichtigt, dass die erwähnte längere Beitrittsdauer zum Teil darauf zurückzuführen ist, dass der beitretende Staat in grösserem Umfang Rechtsakte der Gemeinschaft zu überneh-

men hat. Die längere Verhandlungsdauer ist auch dadurch zu erklären, dass im Falle der letzten drei Beitritte der grösste Teil des Beitrittsvertrages der Abschaffung der Zollgebühren und der Kontingente und vor allem dem Einbezug der Landwirtschaft in die GAP gewidmet war. Nun ist aber die schweizerische Wirtschaft heute bereits viel besser in die EG integriert als damals die griechische, spanische und portugiesische Wirtschaft. Dabei handelte es sich überdies um vorwiegend landwirtschaftlich orientierte Länder. Und schliesslich liegen die Rahmenbedingungen der EFTA-Länder - mit wenigen Ausnahmen - unabhängig vom Schicksal des EWR näher bei jenen der EG, als dies bei diesen drei Ländern der Fall war.

Im wesentlichen sollte die Dauer allfälliger Beitrittsverhandlungen der Schweiz von der Bedeutung der Bereiche Landwirtschaft, Neutralität, Strassentransit und Steuern abhängen, sowie vor allem vom Willen der EG, die Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Bei den letzten drei Beitrittsverhandlungen war dieser Wille doch nicht frei von Hintergedanken - den Kandidaten kam eher die Rolle von armen Verwandten zu, die zu unterstützen moralische Pflicht war. Es ist deshalb nicht unvernünftig, davon auszugehen, dass unsere Beitrittsverhandlungen wie auch jene von Oesterreich und Schweden in viel kürzerer Zeit abgeschlossen werden könnten.

Unabhängig von der Verhandlungsdauer ist nochmals zu betonen, dass die zukünftigen Mitglieder, nachdem der Ministerrat (möglicherweise schon einige Monate nach der Vorentscheidung der Kommission) die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beschlossen hat, de facto an den Arbeiten der EG beteiligt sind und z. B. an den Zusammenkünften des Rates teilnehmen können: der Grundsatz von Treu und Glauben würde es tatsächlich verbieten, den Integrationsprozess fortzusetzen, ohne deren Interessen zu berücksichtigen. Dank dieser Beteiligung an den Arbeiten der EG lassen sich auch rein praktisch jene Probleme voraussehen bzw. verhindern, die aus der Anwendung des in Vorbereitung stehenden EG-Rechts auf die zukünftigen Mitglieder entstehen könnten.

5.2. Etappen des Beitrittsverfahren

Nachdem der neue Kandidat dem Ministerrat sein Beitrittsgesuch eingereicht hat, wird dieses an die Kommission weitergeleitet. Die Kommission gibt dazu eine vorgängige Stellungnahme ab. In dieser Stellungnahme werden allgemein die Vorzüge und Probleme der zukünftigen Mitgliedschaft dargelegt. Anschliessend bleibt es dem Ministerrat überlassen, über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen zu beschliessen. Er ist im übrigen in keiner Weise durch die Stellungnahme der Kommission gebunden: So veranlassten z. B. die intensiven Bemühungen von Präsident Karamanlis bei der Neunergemeinschaft den Ministerrat dazu, die

Beitrittsverhandlungen mit Griechenland trotz starken Vorbehalten der Kommission zu eröffnen.

Da die EG als solche nicht als Vertragspartner für ihre eigenen konstituierenden Verträge auftreten kann, werden die Beitrittsverträge im Gegensatz zum EWR-Vertrag ausschliesslich zwischen den Mitgliedstaaten und dem Kandidaten abgeschlossen. Diese Verhandlungen fallen somit grundsätzlich in die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Nachdem 1963 der britische EG-Beitritt an der französischen Opposition gescheitert war, beschloss der Ministerrat im Jahre 1970 folgendes Beitrittsverfahren:

- Der Rat erarbeitet (einstimmig) die gemeinsame Verhandlungsposition der EG und vertritt diese in den Treffen auf Ministerebene. Jenes Mitgliedland, das dem Rat vorsteht, präsidiert jeweils auch die Sitzungen in den Beitrittsverhandlungen.
- Der Ausschuss der ständigen Vertreter bereitet die Sitzungen des Rates vor und vertritt die Gemeinschaft in den Sitzungen auf der Ebene der hohen Beamten und Vertreter der Minister. In Zusammenarbeit mit der Kommission hat dieser Ausschuss auch die Aufgabe, in jenen Bereichen, wo ein Konsens leicht zu erarbeiten ist, die gemeinsame Haltung der EG festzulegen.
- Die Kommission verfügt über ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Rat. Im Auftrag des Rates kann sie - insbesondere im Bereich der gemeinsamen Politiken - die EG an den Sitzungen der Beitrittsverhandlungen vertreten und dort die gemeinsame Haltung des Rates darlegen. Sie ist dafür besorgt, den Kandidaten über alle technischen Aspekte des Beitritts zu informieren und ist im Rahmen von informellen Kontakten darum bemüht, auf eine Annäherung der Verhandlungsposition hinzuwirken. Die praktische Bedeutung dieser Rolle der Kommission als Vermittler und Koordinator ist nicht zu unterschätzen.
- Das Europäische Parlament wird - mehr oder weniger - über den Verlauf der Verhandlungen auf dem laufenden gehalten. Nach Abschluss der Verhandlungen muss es dem Beitrittsakt zustimmen. Dabei handelt es sich nicht um eine Ratifizierung im eigentlichen Sinne. Diese ist Sache der nationalen Parlamente. Hingegen würde eine negative Entscheidung des europäischen Parlamentes die endgültige Entscheidung des Rates behindern und zu einer Unterbrechung des Verfahrens führen.

- Die Kommission gibt dem Rat ihre endgültige Stellungnahme ab. Diese Stellungnahme umfasst eine Seite ("Zustimmung"/"Ablehnung") und ist in diesem Stadium nur noch eine Formalität.
- Der Rat beschliesst, ob er das Beitrittsgesuch annehmen oder ablehnen soll. Die Urkunde wird von den Mitgliedstaaten und dem Beitretenden unterzeichnet und sodann den nationalen Parlamenten zur Unterzeichnung vorgelegt.

6. Zusammenfassung

Die nachstehende Zusammenfassung dieses Aussprachepapieres hat die Form von Kurzantworten auf die fünf Fragen, welche das Papier ausführlich behandelt:

- a) Warum müssen wir heute das Beitrittsziel ins Auge fassen?
- b) Wenn wir dieses Ziel festlegen, sollten wir dann unser Beitrittsgesuch rasch einreichen oder ist Abwarten vorzuziehen?
- c) Welches sind die wichtigsten Verhandlungsfragen?
- d) Welches werden die Auswirkungen eines Beitritts auf unsere Institutionen und unsere Wirtschaft sein?
- e) Wie läuft das Beitrittsverfahren und wie lange dauert es?

a) Warum müssen wir heute das Ziel EG - Beitritt ins Auge fassen ?

Die EG ist heute unter einem anderen Blickwinkel zu sehen als demjenigen, in der Analyse des Bundesrates vom Jahre 1988, worin er unsere Stellung in Europa und die Perspektiven unserer Integrationspolitik darlegte. Wir stehen einer EG gegenüber, die ihre Beziehungen mit den EFTA-Ländern, sofern diese den undiskriminierten Zugang zum Binnenmarkt wollen, nur noch global und auf der Basis der Uebernahme des EG-Rechts weiterentwickeln will. Ihre Initiative von 1989, der Ablauf und das Ergebnis der EWR-Verhandlungen haben uns die Folgen dieses neuen EG-Ansatzes aufgezeigt, eines Ansatzes, der von der Mehrheit der EFTA-Länder begrüsst wurde:

- der künftige EWR-Vertrag wird den Besonderheiten der EFTA-Länder nur beschränkt Rechnung tragen;
- in seinen wesentlichen Elementen missachtet der EWR-Vertrag den Grundsatz der Gleichheit der Vertragsparteien.

Dieses Verhandlungsergebnis ist kein Zufall. Es widerspiegelt ein neues Kräfteverhältnis in Europa, entstanden durch die Verstärkung und Beschleunigung des Integrationsprozesses.

Wir können nicht damit rechnen, dass eine Ersatzpolitik zum EWR, in Form einer Rückkehr zum Pragmatismus vor der Delors-Rede, ein besseres Resultat zeitigt als die EWR-Verhandlungen. Eine solche Rückkehr zu einer pragmatischen Integrationspolitik, welche die gleichen wirtschaftlichen Vorteile anstrebt wie der EWR, aber ohne den Nachteil, ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber der EG hinnehmen zu müssen, hat keinerlei Aussicht auf Erfolg.

Gleichzeitig verzeichnet die EG neue Entwicklungen:

- die Perspektive einer Erweiterung, zunächst um Oesterreich und Schweden, ist nähergerückt;
- im Gange ist auch die Stärkung und Ausweitung ihrer Befugnisse auf alle Tätigkeitsbereiche eines Staates, einschliesslich Aussen- und Sicherheitspolitik (Entwurf eines Unionsvertrags, der ab 1. Januar 1993 schrittweise verwirklicht werden sollte).

Dazu kommt, dass die EG beim Aufbau einer "Neuen Europäischen Ordnung" bereits heute und noch vermehrt in der Zukunft eine Hauptrolle spielt. Die EG ist zum Bezugspunkt praktisch aller europäischen Länder geworden.

Mit einer Integrationspolitik, welche diese Entwicklung nicht berücksichtigt, riskieren wir, in eine gewisse Isolation zu geraten. Auch mit dem EWR können wir dieses Risiko nur zum Teil ausschalten.

b) Wenn wir dieses Ziel festlegen, sollten wir dann unser Beitrittsgesuch rasch einreichen oder ist Abwarten vorzuziehen?

Die Vorteile, rasch die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu verlangen, überwiegen die Nachteile klar.

Ein schneller Beitritt würde es uns erlauben, am Umgestaltungsprozess der EG teilzunehmen, auch wenn die grundsätzlichen Elemente der Union schon vor unserer Teilnahme festgelegt sein werden. Im weiteren riskieren wir - in dem Masse wie sich die Union weiterentwickeln wird - bei zu langem Warten im Moment des Beitrittes eine grössere Anpassungsanstrengung machen zu müssen. Oder allgemein gesagt: je länger wir zuwarten, je grösser wird der zu übernehmende *acquis communautaire* sein, bei dessen Ausarbeitung wir nicht teilhatten.

Zögert man zu lange, besteht ein weiterer Nachteil darin, dass unser Beitritt, was die Neutralität und den Strassentransit betrifft, nach demjenigen Österreichs und Schwedens verhandelt werden muss, und zwar auf einer Basis, über welche ohne uns entschieden wurde und welche die EG uns vielleicht aufzwingen könnte. Ein rascher Beitrittsantrag würde uns erlauben, dies zu verhindern, aber wohlverstanden nur unter der Voraussetzung, dass die EG sich dafür entscheidet, unseren Antrag zusammen mit demjenigen Österreichs und Schwedens zu behandeln, und nicht nacheinander gemäss dem Datum der Einreichung des Gesuchs.

Bei noch weiterem Zuwarten riskierten wir zusätzlich, eine weitere Welle von Beitrittskandidaten vorbeilassen zu müssen.

Da sehr heikle Fragen zu verhandeln sind, über Neutralität und Strassentransit hinaus, wird zu langes Abwarten die Verhandlungen nicht erleichtern. Im Agrarbereich zum Beispiel wäre die Perspektive eines raschen Beitrittes ein Faktor, welcher uns ermutigen dürfte, eine so oder so nötige interne Strukturreform fortzusetzen.

Ein weiterer wichtiger Faktor, welchen es zu berücksichtigen gilt, sind die EWR-Verhandlungen, ein didaktischer Prozess von grossem Umfang, welcher sämtliche Kreise für die Notwendigkeit der Europaverträglichkeit sensibilisiert hat. Wir haben ein Kapital angesammelt, welches mit der Zeit zerrinnen könnte, wenn der EWR nicht zustande kommt (zum Beispiel bei Misserfolg in einer Volksabstimmung). Aus dieser Sicht würde die Perspektive eines Beitrittes das bereits Erreichte sichern. Deshalb ist es sinnvoll, mit der Festlegung dieses Zieles nicht weiter zuzuwarten.

c) Welches sind die wichtigsten Verhandlungsfragen?

Wenn der EWR nicht oder ohne die Schweiz zustande kommt, müssten alle durch den EWR-Vertrag abgedeckten Bereiche neu verhandelt werden. Wohlverstanden, die Lehrzeit aus den EWR-Verhandlungen würde die Beitrittsverhandlungen erleichtern, dies sowohl innenpolitisch als auch am Verhandlung-

stisch. Wenn der EWR dagegen zustande kommt, hätten wir bereits einen *acquis* unter Dach, der eigentlich nicht mehr zu verhandeln wäre.

Mit anderen Worten sind die wichtigsten Verhandlungsfragen im Falle des EG-Beitritts bei beiden Hypothesen die gleichen, nämlich die nicht in die EWR-Verhandlungen einbezogenen Teile des *acquis communautaire*. Die wichtigsten Fragen sind die folgenden:

- Zollunion und gemeinsame Handelspolitik: Als Hauptkonsequenz eines EG-Beitritts verlieren wir formell unsere "Treaty making power" in unseren Beziehungen zu Drittstaaten. Indem wir aber an der Formulierung und Umsetzung der EG-Handelspolitik teilnehmen, profitieren wir von der Ueberzeugungskraft eines der wichtigsten Akteure der multilateralen Wirtschaftsverhandlungen;
- Gemeinsame Agrarpolitik: es besteht zur Zeit Uebereinstimmung zwischen den laufenden Reformen der EG-Agrarpolitik und jenen Reformen, die die Schweiz auf jeden Fall aus inneren (ökologische und finanzielle Erfordernisse usw.) und aussenpolitischen Gründen (GATT-Verhandlungen, usw.) vorantreiben muss. Trotz der Anstrengung zur Strukturanpassung, welche die Uebernahme der gemeinsamen Agrarpolitik von uns erfordert, sind unsere Probleme nicht unüberwindlich, wenn wir ausreichend lange Uebergangsfristen erhalten (Grossbritannien hat 5 Jahre, Spanien zwischen 7 und 10 Jahren erhalten);
- Strassentransitverkehr: Es stellt sich die Frage, ob wir - unter der Annahme die bilateralen Verhandlungen werden erfolgreich abgeschlossen - diesen Vertrag beibehalten können. Wenn ja, stellen sich keine Probleme. Wenn dies hingegen nicht möglich ist, müssten wir im Falle eines EG-Beitritts die Transitverhandlungen mit der EG völlig neu aufnehmen und von ihr ein befriedigendes und ausreichend langes Uebergangsregime erhalten. Das Gleiche gilt natürlich auch im Falle eines Scheiterns der noch laufenden bilateralen Verhandlungen. In beiden Fällen wären die Verhandlungen äusserst schwierig, aber unsere Position wäre stärker bei erfolgreichem Abschluss der bilateralen Verhandlungen. Die Uebernahme des *acquis communautaire* bezüglich des LKW-Gesamtgewichtes von 40 Tonnen müsste mit einer Preispolitik gekoppelt werden, die es erlaubte, den Verkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern;
- Steuerharmonisierung: Im Beitrittsfall müssten wir das System der Mehrwertsteuer übernehmen. Es käme auf einem stark erweiterten Steuergegenstand zur Anwendung (Dienstleistungen) und mit einem höheren

Belastungsniveau (15% ab 1996; gegenwärtiger WUST-Satz: 6,2% bzw. 9,3%). Der EG-Beitritt führte also zu einer tiefgreifenden Reform der Bundesfinanzen. Mit einer ausreichenden Uebergangsfrist sollte dies zu bewerkstelligen sein. Portugal und Griechenland, die beim EG-Beitritt ebenfalls die Mehrwertsteuer einführen mussten, bekamen eine Uebergangsfrist von 3 Jahren zugestanden;

- Wirtschafts- und Währungspolitik: In kurzfristiger Perspektive würden wir am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems (EWS) teilnehmen. Langfristig, im Endstadium der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) der EG-Länder müssten wir der Uebertragung von geld- und währungspolitischen Befugnissen an Gemeinschaftsbehörden zustimmen. Hauptsächliche Konsequenz: eine Reduktion unserer wirtschafts- und währungspolitischen Autonomie. Diese Konsequenz ist allerdings durch die folgenden Betrachtungen zu ergänzen: De facto ist unsere geld- und währungspolitische Autonomie heute schon eingeschränkt und wird, im Verlauf der Verwirklichung der WWU, auf jeden Fall weiter eingeschränkt werden. Auch wenn wir der EG nicht beitreten, könnte es sein, dass wir unsere Währung an den Ecu oder an eine der EG-Währungen anbinden müssten. Ausser wir würden das Risiko eingehen, dass der Franken zum Spekulationsobjekt wird. Das Ziel unserer Geldpolitik, die Geldwertstabilität, ist dasselbe, das die EG in der WWU verwirklichen will. Unsere Mitgliedschaft in der EG würde uns erlauben, mit sämtlichen Rechten in den Organen mitzuwirken, welche die WWU verwalten und entwickeln;
- Neutralität: Ein EG-Beitritt würde uns nicht zur Aufgabe unserer ständigen Neutralität zwingen. Aber es ginge darum, unsere Neutralitätspolitik einem gewandelten Umfeld anzupassen; dies in einem Moment, wo die Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie einige Republiken der UdSSR eine Integration in der einen oder anderen Form in die EG anstreben. Eine EG-Mitgliedschaft der Schweiz würde heute die Glaubwürdigkeit unserer Neutralität weit weniger in Frage stellen, als dies noch vor der Zeitenwende des Jahres 1989 der Fall gewesen wäre. Im übrigen hat unsere wirtschaftliche Abhängigkeit von der EG einen derartigen Grad erreicht, dass die Unterschiede bezüglich der Neutralitätsproblematik nur noch gradueller Art sind.

Im Hinblick auf das künftige Erscheinungsbild der EG als Politische Union wäre die Nichtteilnahme der Schweiz an einem bewaffneten Konflikt nicht berührt. Ueberdies wird die Festlegung allgemeiner Leitlinien für die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EG-Staaten aller Voraus-

sicht nach im Konsens erfolgen, und soll die Nichtbeteiligung oder Enthaltung bei derartigen Abstimmungen zulässig sein. Mit Blick auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik der EG, die 1996 beschlossen werden könnte, sei folgendes gesagt: Solange die EG die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten nicht sicherstellt, behält die dauernde, glaubhaft bewaffnete Neutralität der Schweiz und anderer Staaten weiterhin ihre volle Berechtigung, denn sie trägt wesentliches zur Stabilität und zum Frieden auf unserem Kontinent bei.

Zusammenfassend gewürdigt, kann vorläufig der Schluss gezogen werden, dass objektiv betrachtet, der Neutralität im Vergleich zu anderen Schwierigkeiten, die mit einem EG-Beitritt der Schweiz verbunden sind, nicht primäre Bedeutung zukommt und sich die rechtlichen und politischen Probleme in Zusammenarbeit mit der EG wohl lösen lassen. Ohne Zweifel wird jedoch bei der öffentlichen Diskussion eines EG-Beitritts der Schweiz wegen der besonderen Verankerung der Neutralität im Volksbewusstsein und wegen der Möglichkeit zu polemischen Verabsolutierungen dieses Thema einen wichtigen Streitpunkt der politischen Auseinandersetzung darstellen.

Insgesamt wird uns ein EG-Beitritt mehr Rechte geben, aber auch mehr Pflichten auferlegen als der EWR. Aber wir würden einen qualitativen Sprung in unseren Beziehungen zur EG machen. Wir würden gleichberechtigt mit den anderen Mitgliedstaaten am Aufbau Europas teilnehmen. Mehrheitbeschlüsse im Ministerrat der EG, in der Tat ihr gesetzgebendes Organ, hätten gewiss zur Folge, dass wir auch uns nicht genehme Beschlüsse zu akzeptieren hätten. Dieser Makel würde aber dadurch relativiert, dass in der EG die wesentlichen Interessen der Minderheit im allgemeinen nicht in Frage gestellt werden.

d) Welches werden die Auswirkungen eines Beitrittes auf unsere Institutionen und unsere Wirtschaft sein ?

Bezüglich unserer Institutionen dürfte der Beitritt grössere Auswirkungen als der EWR zeitigen. Der Unterschied ist quantitativer Natur : Die Auswirkungen sind im Falle eines Beitrittes umfangreicher, weil es darum geht, den gesamten *acquis communautaire* zu übernehmen. Sie sind aber auch qualitativer Natur : weil der aus den EG-Grundverträgen sich ergebende Integrationsgrad höher liegt als der durch den EWR-Vertrag entstehende. Es ergäbe sich folgende Situation :

- Föderalismus : Die Auswirkungen des EWR und des Beitritts auf die Kompetenzen der Kantone dürften weitgehend die selben sein. Allerdings

könnte da, wo die EG ihre Kompetenzen auf Bereiche kantonaler Verantwortung ausdehnen würde, der Beitritt weitergehendere Folgen als der EWR zeitigen;

- direkte Demokratie : wie beim EWR hätte auch der Beitritt Folgen auf die Ausübung des fakultativen Referendums im legislativen Bereich und bezüglich des verfassungsmässigen Initiativrechtes. Im Rahmen des EWR tritt der Bundesrat dafür ein, die Auswirkungen des EWR-Vertrages auf die Ausübung direktdemokratischer Rechte auf ein Minimum zu reduzieren. Im Falle des Beitritts könnte die Ausübung des Gesetzesreferendums und des Initiativrechtes vermehrt eingeschränkt werden, ohne diese jedoch grundsätzlich in Frage zu stellen. Bezüglich Staatsvertragsreferendum könnte dieses im Rahmen der Weiterentwicklung und Rechtsetzung des EWR weiterbestehen (im Rahmen unserer bestehenden Verfassungsvorschriften), was bei der Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechtes nicht der Fall sein wird;
- Bundesversammlung : Beim EWR wie beim Beitritt, wird die Bundesversammlung keine Gesetze verabschieden können, die nicht EG-konform wären. Ihre Gesetzgebungsgewalt wird sie faktisch und rechtlich nur ausüben können, um nicht direkt anwendbares europäisches Recht umzuwandeln, das in ihre Kompetenz fällt. Rechtlich wird die Bundesversammlung auch weiterhin gesetzgebend tätig sein können, um das schweizerische Recht dem direkt anwendbaren europäischen Recht anzupassen; faktisch wird die Bundesversammlung allerdings keinen grossen Spielraum besitzen.

Im Rahmen des EWR wird sich die Bundesversammlung über EWR-Regeln dann aussprechen können, wenn diese in ihr Augabengebiet fallen. Bezüglich EG ist dieses Recht einzig dem europäischen Parlament vorbehalten. In diesem Falle hätten wir die Möglichkeit, die demokratische Legitimität dieser neuen gemeinschaftlichen Regeln zu stärken, in dem wir, ähnlich Grossbritannien und Dänemark, ein Vorkonsultationsverfahren der Bundesversammlung mittels eines sog. "Scrutiny Committee" einführen.

- Bundesrat : er wird sich den europäischen Regeln in Ausübung seiner internen Aufgaben unterziehen müssen, sowohl im EWR wie auch in der EG. Im einen wie im anderen Fall werden die internationalen Aufgaben erweitert, da er die Schweiz in europäischen Organen zur Vorbereitung und Verabschiedung neuer europäischer Regeln wird vertreten müssen. Ein wichtiger Unterschied : Der Beitritt wird uns zweifellos zur Ueberprü-

fung der Regierungsstrukturen führen. Denn im EWR werden die Beschlüsse im gemischten Organ gefasst, wo der Bundesrat durch hohe Beamte vertreten ist und nicht durch den EWR-Rat, welcher als ministerielles Organ mit der Erarbeitung der grundsätzlichen Linien betraut ist und zweimal jährlich tagt; in der EG werden Beschlüsse durch den Ministerrat der EG gefällt, welcher sich mehrmals monatlich trifft und wohin die Mitgliedstaaten Regierungsvertreter entsenden.

- Bundesgericht und andere judikative Behörden : der wichtigste Unterschied zwischen Beitritt und EWR kommt daher, dass der EWR-Vertrag kein Vorabentscheidungsverfahren vor dem EWR-Gericht vorsieht. Somit unterscheidet sich der EWR vom Beitritt durch eine weniger grosse rechtliche Homogenität;

Bezüglich der Auswirkungen eines Beitrittes auf unsere Wirtschaft kann folgendes festgehalten werden : Gemäss der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen ökonomischen Studie von Prof. Hauser ist der Unterschied der Auswirkungen der beiden Szenarien EWR und Beitritt relativ gering. Unterschiede bestehen in einigen wenigen Problembereichen, so vor allem in der Landwirtschaft. Wir können in dieser Phase keine endgültigen Schlussfolgerungen ziehen. Für den Fall eines Beitrittes können jedoch die von der Studie Hauser aufgezeigten Grössenordnungen herangezogen werden (Zunahme des Wirtschaftswachstums der Schweiz um 4-6% über eine Periode von 10 Jahren). Festzustellen ist auch, dass gemäss in Oesterreich durchgeführten Studien, die Wachstumswirkungen bei einem Beitritt erheblich grösser als beim EWR ausfielen.

e) Wie läuft das Beitrittsverfahren und wie lange dauert es?

Sobald das Beitritts-gesuch des neuen Kandidaten beim EG-Ministerrat eingetroffen ist, wird es der Kommission zugestellt, damit diese einen vorläufigen Avis (Stellungnahme) ausarbeitet. Dieser Avis legt in allgemeiner Art die Vorteile und die Probleme des angestrebten Beitritts dar. Es obliegt anschliessend dem Ministerrat, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu beschliessen. Der Rat ist übrigens durch den Avis der Kommission in keiner Weise gebunden. Da die EG als solche nicht Vertragspartei ihrer eigenen konstituierenden Verträge sein kann, werden die Beitrittsverträge, im Unterschied zum EWR-Vertrag, einzig zwischen den EG-Mitgliedstaaten und dem Beitrittskandidaten ausgehandelt: diese Verhandlungen liegen demnach prinzipiell in der Kompetenz der Mitgliedstaaten und nicht bei der Kommission, wie im Falle des EWR.

Das Europäische Parlament muss sodann sein Einverständnis zum Beitrittsvertrag erklären, im Falle einer negativen Stellungnahme wird die Beitrittsprozedur unterbrochen.

Bei den bisherigen EG-Erweiterungen dauerte das gesamte Beitrittsverfahren fünfeinhalb (Grossbritannien, Irland, Dänemark Griechenland) bis mehr als achteinhalb Jahre (Portugal und Spanien). Unser Beitrittsverfahren könnte kürzer ausfallen. So hofft Schweden, das sein Beitrittsgesuch kürzlich hinterlegt hat, seine Verhandlungen im Jahre 1993 beginnen und im Jahre 1995 oder spätestens 1996 beenden zu können, insgesamt also 4 bis 5 Jahre zu benötigen.

Was für Schweden im Bereich des Möglichen liegt, sollte auch für die Schweiz gelten, zumal wir wirtschaftliche Rahmenbedingungen haben, die, abgesehen von einigen Ausnahmen, dem EG-Rechtsbestand sehr nahe kommen.

7. Schlussfolgerung

Die beiden unterzeichneten Departemente werden die Schlussfolgerungen unterbreiten, die aufgrund dieses Ausprachepapiers zu ziehen wären.



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTAMENT FEDERAL MILITAR

3. Oktober 1991

CH-3003 Bern

z 031/67

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

An den
 B u n d e s r a t

V E R T R A U L I C H

La question d'une adhésion de la Suisse à la CE

M i t b e r i c h t zum Aussprachepapier von EDA und EVD vom 18.9.1991

Obwohl Mitberichte zu Aussprachepapieren nicht üblich sind, gestatten wir uns, angesichts der Bedeutung des Problems unsere Haltung schriftlich darzulegen.

Am 21. Oktober 1991 wird die nächste und vermutlich letzte Runde der EWR-Verhandlungen stattfinden. Die internationale Glaubwürdigkeit unseres Landes erfordert, dass wir zu jenem Zeitpunkt zur Frage Stellung nehmen, ob das Verhandlungsergebnis für uns akzeptabel sei oder nicht. Eine Zustimmung unter Generalvorbehalten, wie sie die Vertreter des Bundesrates im Mai erteilten, würde dieses Mal von unseren EG- und EFTA-Partnern kaum mehr verstanden. Ein rascher Vorentscheid des Bundesrates ist deshalb dringlich. Wir glauben auch nicht, dass für das weitere Vorgehen eine "Sprachregelung" genügt. Der Bundesrat muss sich zu einer klaren Strategie durchringen!

1. Würdigung des Aussprachepapiers vom 18.9.1991:

Es handelt sich um ein sehr gutes Papier, das einen Ueberblick über die Probleme und Vorteile eines EG-Beitritts aus aussenpolitischer und aussenwirtschaftlicher Sicht gibt. Es blendet allerdings entscheidende innenpolitische Fragestellungen aus. So äussert es sich nicht zu den:

- Folgen des Teilverlusts der Volksrechte für die Identifikation der Bürger mit dem Staat Schweiz;

- Folgen der Neuverteilung der politischen Entscheidungsgewalt (u.a. auch auf z.T. ausländische Träger) für unsere Gesellschaft (z.B. Abkehr vom Milizsystem usw.);
- Folgen der Verlagerung des Interesses der Wirtschaft von Bern nach Brüssel und sich daraus ergebende Lockerung der Identifikation unserer Wirtschaft mit dem Staat;
- Folgen einer aus diesen Voraussetzungen resultierenden Entfremdung des Bürgers vom Staat (Uebergang zu einem modernen Untertanenstaat, in dem nur noch eine Elite die Politik bestimmt).

In diesem Sinne vermag die Analyse des Aussprachepapiers für eine abschliessende politische Meinungsbildung nicht zu genügen. Im Hinblick auf die Debatten im Parlament und im Volk müssen die staats- und gesellschaftspolitischen Implikationen eines EWR-Vertrags und a fortiori eines EG-Beitritts vertieft untersucht werden.

Antrag A:

Wir beantragen, dass einer Arbeitsgruppe aus internen und externen Experten ein entsprechender Auftrag erteilt wird. Die Querverbindung zur Arbeitsgruppe "Führungsstrukturen des Bundes" ist sicherzustellen.

2. Ziele unserer Europapolitik:

Das Aussprachepapier geht u.a. von der Prämisse aus, die Teilnahme am europäischen Entscheidungsprozess sei einem freiwilligen autonomen Nachvollzug vorzuziehen. Diese Prämisse ist unseres Erachtens zu hinterfragen, wobei zuerst geklärt werden muss, welchen Zielen unsere Europapolitik zu dienen hat.

Solidarität und Mitgestaltung in Europa sind unseres Erachtens weniger Ziele, als vielmehr Mittel zur Wahrung der Interessen unseres Landes. Eigentliche Ziele der bundesrätlichen Europapolitik könnten indessen sein:

- dem Bürger möglichst viel Raum für die Selbstentfaltung zu sichern; dazu gehört auch, dass ihm möglichst viel Kontrolle der Staatsmacht belassen wird (wozu auch der Entscheid über den autonomen Nachvollzug im Einzelfall gehören kann);
- dem Bürger die langfristige Sicherheit des Landes zu gewährleisten;
- dem Bürger die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Wohlstand zu sichern.

Die Europapolitik ist auf die Sicherung dieser Ziele im Interesse unserer Bürger auszurichten. Ein eigenständiges Interesse an der politischen Mitwirkung auf europäischer Ebene, das zweifellos von einer Elite in unserem Land verfolgt wird, hätte gegebenenfalls hinter diesen allgemeinen Bürgerinteressen zurückzutreten.

3. Strategische Grundoptionen:

Die Zeit ist gekommen, dass sich der Bundesrat für eine der drei folgenden Grundoptionen entscheiden muss:

a. EWR als Dauerlösung:

Das Schicksal des EWR ist ungewiss. Bereits heute ist nach unserer Auffassung indessen absehbar, dass er in bezug auf die Rechte und Pflichten der Schweiz zu unausgewogen ist, um als Dauerlösung in Frage zu kommen. Daran wird auch (durchaus wünschenswerte) Filigranarbeit nichts Grundsätzliches mehr ändern.

b. EG-Beitritt:

Den aussenpolitischen und aussenwirtschaftspolitischen Vorteilen stehen beträchtliche innenpolitische Risiken gegenüber: Durch einen EG-Beitritt würde sich unser Land und sein politisches System stark verändern.

c. Alleingang:

Die aussen- und aussenwirtschaftspolitischen Risiken dieses Wegs sind offensichtlich. Dennoch erscheint er uns nach wie vor nicht als unmöglich, wenn es gelingt, eine konstruktive Oeffnung zu Europa und die notwendigen internen Anpassungsprozesse durchzusetzen.

Sowohl die Beitrittsvariante wie der "konstruktive Alleingang" sind möglich. Beide Optionen sind aber auch mit Risiken behaftet. Wenn die Option EG-Beitritt gewählt wird, kommt der EWR als taktische Variante wieder ins Spiel. Unseres Erachtens wäre er ein guter erster Schritt zu einem Beitritt.

4. Notwendigkeit einer bundesrätlichen Strategie:

Unsere gegenwärtige Europapolitik erweckt in der Oeffentlichkeit den Eindruck der Konzeptlosigkeit. Die Gefahr nimmt zu, dass jeder Entscheid, den der Bundesrat fällen wird, als Resultat eines Zwangs von

aussen erscheint, statt als Ergebnis einer gezielten Politik. Aber auch im Volk und in der Wirtschaft sind die Meinungen gespalten und verwirrt.

In diesem Umfeld ist ein klarer Richtungsentscheid nötig. Dieser kann nur durch einen Volksentscheid über eine konkrete Vorlage erfolgen, dem eine entsprechend eingehende Debatte vorausgegangen ist. Unseres Erachtens muss der Bundesrat einen solchen Volksentscheid erzwingen.

Solange dies nicht der Fall ist, ist keine klare Politik möglich, weder in der einen noch in der anderen Richtung. Die Schuld dafür wird dem Bundesrat angelastet werden, der damit weiter an politischer Glaubwürdigkeit einbüsst.

5. Notwendig: Entscheid für einen EG-Beitritt:

Ein Entscheid des Bundesrates für den Alleingang scheint uns selbst dann nicht möglich, wenn man ihn für richtig hielte. Damit würde die Diskussion über die Europapolitik im Volk ziellos weitergären, ohne dass das Volk selber einen Beschluss fassen könnte. In diesem diffusen Klima würden die für den Alleingang zwingenden klaren politischen Entscheide wohl unterbleiben.

Wenn aber die Optionen "EWR als Dauerlösung" und "Alleingang" wegfallen, heisst das im Klartext, dass der Bundesrat nur noch den Entscheid für einen EG-Beitritt fällen kann. Der Vorteil eines derartigen Entscheids wäre, dass die massgeblichen Kräfte im Land endlich Farbe bekennen müssten und zu einer klaren Stellungnahme gezwungen wären. Daraus ergäbe sich auch wieder eine klare politische Ausgangslage für weiteres Handeln.

Zwei Gesichtspunkte sprechen für ein rasches Vorgehen:

- die im Aussprachepapier erwähnten aussenpolitischen Gründe;
- die Notwendigkeit, möglichst bald wieder eine klare Politik verfolgen zu können.

Der Einwand, das Volk sei für eine solche Entscheidung noch nicht reif, ist unseres Erachtens nicht stichhaltig, weil sich das Volk mit solchen Fragen erst dann wirklich eingehend beschäftigt, wenn es um eine konkrete Abstimmung geht. Deshalb ist das Risiko eines negativen Volksentscheids auch in ein paar Jahren nicht geringer als heute.

Selbst wenn sich das Volk anders entscheiden sollte als Bundesrat und Parlament, ergibt sich im übrigen ein Bewusstseinsbildungsprozess, der wohl in jedem Fall eine Oeffnung nach Europa erleichtern wird.

Antrag B:


Wir beantragen deshalb, folgende Strategie einzuschlagen:

- Ein rasches Beitrittsgesuch ist in Aussicht zu stellen.
- Damit wird die Frage des EWR zu einer taktischen Frage ohne schicksalshafte Bedeutung.
- Der EWR soll als erster Schritt zu einem EG-Beitritt unterschrieben und dem Parlament vorgelegt werden.
- Er ist als Zwischenschritt zu einem EG-Beitritt zu empfehlen, mit dem Hinweis, dass die EWR-Abstimmung keine Beitritts-Abstimmung sein wird und dass sich der Bundesrat vorbehält, ein Beitrittsgesuch auch dann zu stellen, wenn das Volk den EWR ablehnt.

Die Vorteile eines solchen Vorgehens scheinen uns selbst dann zu überwiegen, wenn die EWR-Vorlage in der Abstimmung unterliegen sollte. Erfolgt die Ablehnung mit überwältigender Mehrheit, wäre das ein klares Signal, dass der Weg eines konstruktiven Alleingangs weiterzuverfolgen ist. Der EG-Beitritt hätte unter diesen Umständen ohnehin keine Chance. Unsere Politik erhielte aber wieder eine klare Richtung. Wenn die Ablehnung aber in einem weniger deutlichen Verhältnis erfolgt (z.B. 6:4), hat die Beitrittsoption weiterhin eine Chance: Die Diskussion im Volk wird weiterwirken, und das Volk ist für eine Beitrittsabstimmung besser vorbereitet, als wenn die EWR-Abstimmung nicht stattgefunden hätte.

Wir sind zudem der Ueberzeugung, die Argumentation müsse um der bundesrätlichen Glaubwürdigkeit willen sehr ehrlich sein und dürfe neben den grossen Chancen der vorgeschlagenen Lösung auch deren Probleme und Risiken nicht verschweigen.

EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT


K. Villiger

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES

2520.1

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Confidentiel

Berne, le 14 octobre 1991

Au Conseil fédéral

Réponse au co-rapport du DMF du 3 octobre 1991

La question d'une adhésion
de la Suisse à la CE

Notre position sur les cinq points soulevés par le DMF à propos de notre note de discussion du 18 septembre 1991 est la suivante:

ad 1. Würdigung des Aussprachepapiers vom 18.9.1991

Nous sommes aussi d'avis de développer dans le 3ème rapport sur la politique d'intégration (mentionné dans l'introduction de notre note de discussion), d'une manière plus approfondie que dans la note de discussion, le problème de l'adhésion sous l'angle de la politique intérieure. D'accord pour confier à des experts extérieurs à l'administration une étude qui portera en particulier sur l'attitude de notre opinion publique à l'égard des répercussions prévisibles d'une adhésion sur notre organisation institutionnelle et sociale. Notre idée est d'utiliser les résultats de cette étude pour la rédaction du 3ème rapport.

ad 2. Ziele unserer Europapolitik

Une participation pleine et entière de la Suisse au processus de décision européen est un objectif qui ne se suffit pas à lui-même. Elle doit être néanmoins considérée comme un objectif. C'est par sa réalisation que nous pourrons à l'avenir continuer de défendre efficacement les intérêts de nos citoyens (sécurité, bien-être économique...). Le 3ème rapport mettra en évidence l'importance de cette participation à la décision européenne du point de vue de nos intérêts

économiques et politiques, y compris dans des domaines où la CE est en train de se donner de nouvelles compétences (politique étrangère, asile, immigration...).

ad 3. Strategische Grundoptionen

La conséquence logique à tirer de notre note de discussion est que l'adhésion est le seul objectif que nous pouvons nous donner s'il s'agit pour la Suisse de participer réellement aux décisions qui déterminent de plus en plus son environnement européen et ses propres décisions de politique intérieure et extérieure. Nous sommes en outre d'avis qu'une politique d'Alleingang, aussi constructive puisse-t-elle être, n'est pas une véritable option. Nous sommes malgré tout d'avis qu'il ne faut pas la passer sous silence en public. Cela, pour éviter de donner à l'opinion l'impression, qui serait contreproductive, que la CE ne nous laisse aucun choix .

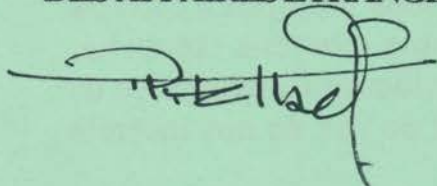
ad 4. Notwendigkeit einer bundesrätlichen Strategie

et ad 5. Notwendig: Entscheid für einen EG-Beitritt

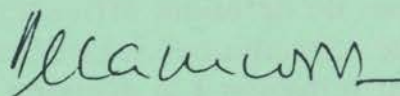
Nous sommes aussi d'avis que le Conseil fédéral doit se fixer rapidement une stratégie dont la finalité ne peut être qu'une adhésion de la Suisse à la CE, et que l'EEE ne peut pas être considéré comme le dernier mot de notre politique d'intégration.

La présentation de cette stratégie doit être claire et sans ambiguïté. Si le Conseil fédéral devait se prononcer en faveur de l'adhésion et accepter l'EEE en tant qu'étape, ce que propose le co-rapport du DMF, il faudra clairement présenter la chose à l'opinion. Elle devra être à même de distinguer clairement la différence d'enjeux de chacun des deux votes populaires, sur l'EEE et sur l'adhésion, qui auraient lieu. Pas seulement les avantages, mais aussi les problèmes et les risques, tant de l'adhésion que de l'EEE, seront mis en évidence. Si nous ne le faisons pas, d'autres le feraient à notre place et en tireraient parti pour faire avancer leurs propres intérêts.

DEPARTEMENT FEDERAL
DES AFFAIRES ETRANGERES



DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Bern, den 15. Oktober 1991

Vertraulich

An den Bundesrat

Réunion ministérielle entre les pays de l'AELE et la CE et ses Etats membres, Luxembourg, le 21 octobre 1991

Mitbericht

zum Antrag des EDA und des EVD vom 14. Oktober 1991

1. Mandat in den noch offenen Verhandlungspunkten

Wir sind mit der in Ziff. 3.2 h) (Weiterentwicklung der Schutznormen) beantragten neuen Position nicht einverstanden, und die in Ziff. 3.2. g) (Komitologie) beantragte Position scheint uns vage formuliert zu sein.

Antrag 1: In den drei noch offenen Punkten 3.2 f) (1:1 Regel), 3.2 g) und 3.2 h) ist an unserer bisherigen Position gemäss Bottom lines (Beschluss vom 8. Mai 1991) festzuhalten.

Begründung:

Der EWR-Vertrag ist im institutionellen Bereich bekanntlich unbefriedigend. Jede weitere **Schmälerung unserer Rechte**

- in der Mitwirkung in Komitees (Ziff. 3.2 g),
 - in Zusammenarbeitsprojekten (1:1 Regel, Ziff. 3.2 f) und
 - in der Weiterentwicklung unserer Schutznormen (Ziff. 3.2. h)
- kann deshalb nicht in Frage kommen.

2. Reaktion auf das voraussichtliche Verhandlungsergebnis

Wir sind mit dem Antrag in Ziff. 5.2 nicht einverstanden, dass ein EWR-Vertrag, der in den Fragen der Weiterentwicklung der Schutznormen und der Komitologie unseren Vorstellungen nicht entspricht, zu unterzeichnen sei.

Antrag 2: Wie die 1:1 Regel sind auch das Weiterentwicklungsrecht der Schutznormen und die Komitologie unter die Bedingungen von Ziff. 5.3 aufzunehmen, deren Nichtbefriedigung zur Nichtunterzeichnung des Vertrags führt.

Begründung: Wenn eine Schmälerung der in Ziff. 1 erwähnten Rechte nicht in Frage kommt, darf ein Vertrag, der dies nicht erfüllt, nicht unterzeichnet werden.

3. Sprachregelung im Falle der Nichtunterzeichnung des EWR-Vertrags (Ziff. 5.3, Ziff. 5.4.2) oder des Scheiterns der EWR-Verhandlungen (Ziff. 5.5).

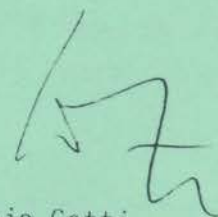
Die beantragte Sprachregelung setzt beim Wegfallen des EWR, d.h. des bisherigen Ziels der schweizerischen Integrationspolitik, **kein neues Ziel**, sondern kündigt nur an, dass der Bundesrat bald ein neues Ziel setzen werde.

Antrag 3 für eine neue Sprachregelung:

Der Bundesrat prüft jetzt die Fragen eines EG-Beitritts und in welchem Zeitpunkt allenfalls ein Beitrittsgesuch gestellt werden sollte. Diese vertiefte Analyse wird Gegenstand des dritten Integrationsberichts sein, den der Bundesrat anfangs 1992 vorlegen wird.

Begründung: Eine ziellose Phase unserer Integrationspolitik ist zu vermeiden. Vielmehr ist **gleichzeitig** mit dem Ausscheiden der Option EWR ein neues Ziel zu stecken. Wenn sich der Bundesrat das weitere Vorgehen noch lange überlegen muss, wird sich der Vorwurf einer Führungslosigkeit verstärken, kommt doch das Ausscheiden der Option EWR keineswegs überraschend.

EIDG. DEPARTEMENT DES INNERN



Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Berne, le 15 octobre 1991

Confidentiel

Au Conseil fédéral

Réunion ministérielle entre les pays
de l'AELE et la CE et ses Etats membres,
Luxembourg, le 21 octobre 1991

Co-rapport

relatif à la proposition du DFAE et du DFEP du 14 octobre 1991.

1. Prise de position générale

Nous sommes d'accord avec la proposition du DFAE et du DFEP, qui souligne à juste titre:

- que la délégation suisse à Luxembourg doit être en mesure de donner une appréciation définitive sur le Traité le 21 octobre 1991 à Luxembourg;
- qu'on ne saurait différer plus longtemps l'appréciation du Conseil fédéral;
- que la conclusion de la négociation EEE se présentera sous la forme d'un paquet qu'il s'agira d'apprécier globalement.

2. Observations particulières

2.1. Par la force des choses, les cinq scénarios envisagés revêtent un caractère assez artificiel. Ils se ramènent tous à une alternative: le refus ou l'acceptation du résultat de la négociation (avec, dans ce dernier cas, la volonté de parapher, de signer, de faire approuver et de ratifier le Traité EEE).

A notre avis, le refus de la négociation ne saurait être envisagé que dans le cas où, d'une part, le dossier du transit ne devait pas connaître un heureux dénouement (avec la conséquence la plus probable d'une exclusion de l'ensemble du secteur transports du Traité EEE pour les pays de l'AELE) et, d'autre part, s'il devait y avoir un cumul inacceptable de résultats négatifs sur les points de négociation encore en suspens.

Pour notre part, nous souhaitons vivement une conclusion positive de la réunion ministérielle du 21 octobre qui permettrait à la Suisse d'accepter le résultat des négociations, prélude à une signature du Traité EEE. La délégation du Conseil fédéral à Luxembourg doit avoir, dans le cadre des paramètres de négociation esquissés dans la proposition, une marge d'appréciation suffisante.

2.2. Page 12, 1er alinéa, dernière phrase: en cas d'acceptation du résultat de la négociation, la délégation suisse ne saurait évidemment indiquer "que l'absence de solutions sur un certain nombre de points ouverts hypothèque encore davantage l'acceptation du Traité en Suisse".

Page 12, dernier point de la "Sprachregelung": il conviendrait de biffer les mots "au 1er trimestre 92" en les remplaçant par les mots "message que le Conseil fédéral adoptera dans les meilleurs délais".

2.3. La question de l'entraide en matière fiscale semble avoir été évoquée la semaine dernière lors du dernier HLNG. Même sous forme d'une déclaration unilatérale de la Communauté (qui pourrait être, le cas échéant, contre-balançée par une déclaration unilatérale de la Suisse), la simple allusion, sous une forme ou sous une autre, dans le Traité EEE, à cette question extrêmement sensible en Suisse aurait des effets néfastes sur l'acceptabilité du Traité EEE sur le plan interne. Il nous semble donc que si cette question devait réapparaître, la délégation suisse devrait s'y opposer fermement compte tenu du caractère intempestif et tardif de cette nouvelle prétention communautaire.

3. Remarques finales

Nous voudrions souligner une nouvelle fois le grand intérêt que revêtiraient la signature et la ratification du Traité EEE pour la Suisse dans la perspective d'une intégration optimale de notre pays à l'Europe en formation. De toute évidence, l'Espace économique européen ne peut être envisagé désormais que comme une étape importante vers un engagement européen progressif. Mais dans l'optique suisse, l'EEE revêt un intérêt spécifique dans la mesure où il nous offrira un accès complet et non discriminatoire au marché unique et nous permet d'éviter un vote prématuré sur l'adhésion. Du point de vue législatif et parlementaire également, l'étape de l'EEE déclenchera tout un processus de préparation qui ne pourra qu'être profitable à une future adhésion de la Suisse à la Communauté.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE

A. Kou