

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 32 (1992)

Artikel: Das EWR-Projekt : eine Wiederholung des Assoziationsversuches von 1961 bis 1963
Autor: Zbinden, Martin
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172918>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Martin Zbinden

Das EWR-Projekt: eine Wiederholung des Assoziations- versuches von 1961 bis 1963?

Das ambitionöseste Integrationsprojekt der Schweiz, der Assoziationsversuch mit der EWG von 1961 bis 1963, weist viele konzeptuelle Ähnlichkeiten mit dem EWR-Projekt auf. In beiden Projekten bestand das Ziel darin, den wirtschaftlichen Gehalt des Römer Vertrags zu übernehmen, ohne jedoch der Gemeinschaft beizutreten. Man strebte somit beide Male einen homogenen Rechts- und Wirtschaftsraum an. Bedingt durch diese Grundkonzeption traten bei beiden Projekten dieselben Probleme vor allem im institutionellen Bereich auf: Es erwies sich als unmöglich, ohne Vollbeitritt die Anforderungen der Homogenität, der Entscheidungsautonomie der Gemeinschaft und der Gleichberechtigung der Schweiz und der übrigen EFTA-Staaten zu garantieren. Die Folge war eine rasche Aufgabe des Gleichberechtigungskriteriums, was unter anderem zu grossen Problemen bei der innenpolitischen Realisierbarkeit führte. Im Falle des Assoziationsprojektes erlaubte die Politik de Gaulles dem Bundesrat ohne Gesichtsverlust eine Rückkehr zur traditionellen, passiven Integrationskonzeption der Schweiz.

La tentative d'association de 1961 à 1963 constitue le projet le plus ambitieux de la politique d'intégration suisse. Sa conception de base présente des analogies étonnantes avec le projet de l'Espace économique européen. La reprise de l'ensemble du contenu économique – en évitant l'adhésion – constituait le but des deux projets. On se proposait donc la réalisation d'un espace économique et juridique homogène. Etant donné cette conception de base analogue, les problèmes rencontrés dans la préparation des deux projets étaient également analogues. Ceci surtout dans le domaine institutionnel, où il s'est rapidement avéré impossible de concilier les trois exigences fondamentales de l'homogénéité, de l'autonomie de décision de la Communauté et de l'égalité des droits de la Suisse et des autres pays AELE. Par la suite, on a rapidement abandonné l'exigence de l'égalité des droits, ce qui a toutefois créé de graves problèmes au niveau de l'acceptabilité des projets en politique intérieure. Dans le cas de la tentative d'association, la politique de de Gaulle a finalement permis au Conseil fédéral l'abandon en douceur de ce projet et le retour à la politique d'intégration traditionnelle et passive.

Einleitung

In seiner Rede am 17. Januar 1989 vor dem Europäischen Parlament in Strassburg ergreift der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Jacques Delors, die Initiative für eine neue Art von intensiver Zusammenarbeit zwischen der EG und den EFTA-Staaten. Er schlägt den EFTA-Staaten *«une nouvelle forme d'association (...) avec des organes communs et de décision et de gestion»* vor.¹ Diese Rede markiert den offiziellen Beginn des langwierigen Prozesses, dessen Ziel die Realisierung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) ist. Das Kernstück des EWR soll ein schrankenloser Binnenmarkt für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen sein. In diesen Gebieten soll ein homogener Rechts- und Wirtschaftsraum geschaffen werden, der alle 19 EG- und EFTA-Staaten umfasst.

In der Schweiz gilt der EWR gemeinhin als das ambitionöseste und umfassendste Projekt in der Geschichte der schweizerischen Integrationspolitik, von einem allfälligen Beitritt abgesehen. Praktisch vergessen hat man ein anderes Integrationsprojekt der Schweiz, den Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG, der 1961 mit einem Verhandlungsgesuch der Schweiz offiziell in die Wege geleitet und 1963, nach dem Veto de Gaulles gegen den britischen EWG-Beitritt, stillschweigend aufgegeben wurde. Dieses Stillschweigen von offizieller Seite hat den Assoziationsversuch auch seither nie mehr ganz verlassen. So wird in den Integrationsberichten des Bundesrates von 1971 und 1988 dieser Versuch zwar knapp erwähnt, doch wird kaum auf seine Tragweite hingewiesen,² und dies obwohl der Umfang dieses Projektes beträchtlich war, grösser noch als jener des EWR. Auch bezüglich der Grundkonzeption bestehen frappante Ähnlichkeiten zwischen dem Assoziationsversuch und dem heutigen EWR, sollte doch in den von der Assoziation abgedeckten Bereichen mehr oder weniger direkt das Gemeinschaftsrecht übernommen werden.

In der Literatur über die schweizerische Integrationspolitik fand der Assoziationsversuch bisher relativ wenig Beachtung, und auch bei den Autoren, die diese Periode etwas ausführlicher behandeln, bleiben wesentliche Fragen bezüglich der Interpretation dieses Projektes offen. So fragt sich Röthlisberger (1969: 153), inwieweit der Bundesrat ob dem Scheitern seines Projektes nicht eher erleichtert war, und vermutet, dass die Vorbereitungsarbeiten viele technische Probleme zutage gefördert haben. Du Bois (1989: 62, 64–66) unterstreicht diese Erleichterung der politischen Schweiz, führt aber dafür vorwiegend innenpolitische Gründe an. Zudem fragt er sich, ob die Absichten des Bundesrates wirklich soweit gingen, wie seine Deklaration vom September 1962 vor dem EWG-Ministerrat vermuten lassen kann. Hier soll deshalb Genese, Konzeption, Inhalt und Ziel dieses Assoziationsversuches dargestellt werden.³ Darauf aufbauend sollen einige Grundprobleme der schweize-

1 Commission des Communautés européennes: Déclaration sur les orientations de la Commission faite devant le Parlement européen par le président Jacques Delors, Strasbourg, le 17 janvier 1989, in: Bulletin des Communautés européennes, supplément 1/1989, p. 19.

2 Conseil fédéral: Rapport sur l'évolution de l'intégration européenne et la position de la Suisse, du 11 août 1971, FF 1971 II 659–665, bzw. Conseil fédéral: Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, du 24 août 1988, FF 1988 III 240 f.

3 Dieser Teil stellt eine Zusammenfassung der Resultate von Nachforschungen in den im Schweizerischen BAR vorhandenen Beständen der Handelsabteilung (heute Bundesamt für Aussenwirt-

rischen Integrationspolitik umrissen und deren Kontinuität im EWR-Projekt gezeigt werden.

Hinsichtlich der schweizerischen Integrationspolitik drängt sich jedoch eingangs eine terminologische Anmerkung auf. Man kann sich darüber streiten, ob beziehungsweise seit wann die Schweiz eine Integrationspolitik hat, da der Begriff «Integration» im Kontext der internationalen Beziehungen für verschiedene Phänomene gebraucht wird. Es stehen sich dabei hauptsächlich die ökonomische und die politische Konzeption der Integration gegenüber. Die wirtschaftliche Integration tritt in verschiedenen Formen auf, die sich unter anderem durch die Intensität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterscheiden (Tinbergen 1954; Balassa 1961). Bekannte Formen wirtschaftlicher Integration sind zum Beispiel der Freihandel, die Zollunion, der gemeinsame Markt und die Wirtschaftsunion.⁴ Die politische Konzeption der Integration impliziert dagegen einen gewissen Grad an supranationaler Strukturierung, eine gewisse Souveränitätsdelegation an eine zentrale Einheit. In der Regel bedingt eine Zollunion, im Gegensatz zur Freihandelszone, eine derartige zentrale Entscheidungseinheit, denn einer Zollunion obliegen beispielsweise die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der Zollpolitik. Deshalb ist eine Zollunion praktisch immer auch eine Form von politischer Integration, im Gegensatz zur Freihandelszone, die keine politische Integration impliziert. Da die Freihandelszone ihrerseits sich auf den Abbau von Hemmnissen beschränkt, spricht man auch von negativer Integration (Tinbergen 1954: 76 ff.) oder aber von blosser wirtschaftlicher Zusammenarbeit *im Gegensatz zu* Integration. Diese Sachlage führt dazu, dass der Begriff Integration teils ausschliesslich für supranationale Formen, teils auch für rein wirtschaftliche Formen verwendet wird.

Im folgenden werden wir auch bei rein wirtschaftlichen Konzeptionen ohne politische Dimension und supranationale Elemente von Integration sprechen, denn dies scheint uns der wirtschaftlichen Grundlage aller Integrationsformen gerecht zu werden. Diese Wahl rechtfertigt sich auch durch die angesprochene breite Verwendung des Begriffes Integration in der Wirtschaftswissenschaft für unterschiedlich intensive Formen. Die Unterscheidung zwischen negativer, sozusagen passiver Integration durch blosse Abschaffung von Hemmnissen und positiver, aktiver Integration durch zusätzliche Massnahmen zum Beispiel Richtung Harmonisierung von wirtschaftspolitischen Massnahmen erscheint uns bezüglich der Schweiz interessanter und differenzierter und soll deshalb im Vordergrund unserer Betrachtung stehen.

schaft) und des Integrationsbüros dar. Die Resultate sind ausführlicher dargestellt, in: Martin Zbinden (1992): *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963*. Genève: IUHEI, Mémoire de diplôme DES (unveröffentlicht).

- 4 Die laut Rölthlisberger erste offizielle Definition der Integration wurde 1949 im Rahmen der OEEC gegeben. Sie ist rein wirtschaftlich und impliziert eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, die sogar weniger intensiv als der Freihandel sein kann: «*formation of a single large market within which quantitative restrictions on the movements of goods, monetary barriers to the flow of payments and, eventually, all tariffs are permanently swept away*» (P. G. Hoffmann: Statement at the 77th Council meeting on 31 October 1991, zitiert in: Viner, *The Customs Union Issue*, New York, 1950, S. 132, zitiert in: Rölthlisberger 1969: 188).

I. Die Schweizerische Integrationspolitik vor 1961

1. Die Prinzipien von 1947

Nach dem Zweiten Weltkrieg kontrastiert die solide wirtschaftliche Situation der Schweiz mit ihrer weitgehenden aussenpolitischen Isolation. Die internationale Anerkennung der schweizerischen Neutralität hat ihren absoluten Tiefpunkt erreicht: Da die Schweiz sich nicht am Krieg gegen das Nazi-Regime beteiligt hat, und dabei erst noch wirtschaftlich profitiert hat, wird Neutralität mit Missachtung von Solidarität und mit Egoismus gleichgesetzt. Im Eidgenössischen Politischen Departement ist man sich dieser Sachlage sehr wohl bewusst und gibt daher der Aussenpolitik eine neue Komponente, die sogenannte Solidaritätspolitik. Die erste Gelegenheit für die Schweiz, diese neue Politik auf europäischem Niveau zu konkretisieren, ergibt sich aus der Einladung zur Teilnahme an den vorbereitenden Gesprächen zur Schaffung der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC).

Im Antwortschreiben vom 9. Juli 1947 auf diese Einladung⁵ drückt der Bundesrat seinen Willen zur Solidarität aus, fixiert jedoch auch gleich drei Rahmenbedingungen, unter denen diese Solidaritätspolitik verwirklicht werden soll: Erstens die vollständige Beibehaltung der bisherigen Neutralitätspolitik, zweitens die Erhaltung der wirtschaftspolitischen Autonomie (insbesondere bedeutet dies eine Ablehnung von Mehrheitsentscheiden) und drittens die Erhaltung der handelspolitischen Autonomie.

2. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der EFTA

Die Schweiz nimmt so 1948 beziehungsweise 1950 an der Gründung der OEEC und der Europäischen Zahlungsunion teil.⁶ In diesen Organisationen werden ab 1950 der Handel und der Zahlungsverkehr schrittweise liberalisiert. Beide Organisationen entsprechen mit ihrer rein intergouvernementalen Struktur ohne Mehrheitsentscheidungen den schweizerischen Bedingungen. Kurz darauf treten jedoch neue Integrationskonzeptionen auf. Am 18. April 1951 wird die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet.⁷ In der EGKS werden die gesamten Märkte für Kohle und Stahl der Kompetenz der Mitgliedstaaten entzogen und den Gemeinschaftsorganen unterstellt. Die im betroffenen Sektor sehr weitgehenden Kompetenzen dieser Organisation und ihre supranationale Ausgestaltung sind mit den schweizerischen

5 Brief von Bundesrat Petitpierre an die Botschafter Frankreichs und Grossbritanniens in Bern, 9. Juli 1947, wiedergegeben in: Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la ratification de la convention de coopération économique européenne, signée à Paris le 16 avril 1948, du 20 août 1948, FF 1948 II, S. 1117 f.

6 Folgende Staaten treten der OEEC bei: Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und die Türkei.

7 Gründungsmitglieder sind Frankreich, Deutschland, Italien und die Beneluxstaaten.

Prinzipien von 1947 unvereinbar, ebenso wie das politische Fernziel der Gemeinschaft.⁸ Deshalb zieht die Schweiz, wie auch Grossbritannien, einen Beitritt nicht in Betracht. Beide verfechten eine passive Integrationskonzeption, deren Ziel eine flexible, rein wirtschaftliche Integration ist, die auf einer progressiven Öffnung der Märkte basiert.

Sowohl die Schweiz wie auch Grossbritannien schliessen folglich sofort auch einen Beitritt zur künftigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus, als deren Prinzip am 3. Juni 1955 am Sechsergipfel von Messina beschlossen wird. Damit zeichnet sich jedoch die Gefahr einer wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas ab, die für die Nichtmitglieder der Sechsergemeinschaft massive wirtschaftliche Nachteile zu implizieren droht. Kurz vor dem Abschluss der Römer Verträge am 25. März 1957 beschliesst die OEEC auf britischen Vorschlag die Aufnahme von Verhandlungen über eine grosse europäische Freihandelszone, die alle OEEC-Staaten umfassen soll. Diese soll sich auf Industriegüter beschränken und parallel zur EWG-Zollunion etappenweise verwirklicht werden. Dieses Projekt der Grossen Freihandelszone (FHZ) wird von der Schweiz nachhaltig unterstützt, da es vollständig ihren wirtschaftlichen Interessen und ihrer passiven Integrationskonzeption entspricht. Die Vermeidung der wirtschaftlichen Diskriminierung in Europa unter Aufrechterhaltung der Prinzipien von 1947 wird dabei zum eigentlichen Ziel der schweizerischen Integrationspolitik.

In den FHZ-Verhandlungen treten aber sehr rasch grosse Gegensätze wegen den unterschiedlichen Integrationskonzeptionen auf. Unter französischem Einfluss verlangen die EWG-Staaten die Aufnahme verschiedener wichtiger Elemente einer aktiven Integrationskonzeption, wie zum Beispiel Harmonisierungsmassnahmen in Bereichen wie der Sozial-, der Wirtschafts- und der Finanzpolitik. Es wird befürchtet, dass sonst die restlichen OEEC-Staaten die Rechte erhalten, die sie in erster Linie interessieren – vor allem den Freihandel für Industriegüter – ohne entsprechende Pflichten zu übernehmen. Die «Nicht-Sechs», angeführt von Grossbritannien, beharren jedoch auf ihrer Integrationskonzeption, was zum definitiven Veto de Gaulles vom 14. November 1958 und zum Abbruch der Verhandlungen führt. Am 1. Januar 1959 treten die ersten Handelsliberalisierungen innerhalb der EWG in Kraft, und damit beginnt die wirtschaftliche Teilung Westeuropas.

Das Scheitern dieser Verhandlungen trifft die «Nicht-Sechs» nicht unvorbereitet. Sofort nach dem französischen Veto treffen sich auf Einladung Schaffners, Direktor der Handelsabteilung, hohe Beamte aus den sechs OEEC-Industrielländern⁹, die nicht der EWG angehören, sowie aus Portugal in Genf zu ersten Gesprächen. Aus diesem auch als «Beamtenverschwörung» bezeichneten Treffen (Stamm 1991: 507) geht die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) hervor, die am 4. Januar 1960 gegründet wird.

Die EFTA ist eine industrielle Freihandelszone und entspricht somit der passiven Integrationskonzeption ihrer Initiatoren. Die EFTA-Staaten verfolgen mit der Gründung der EFTA jedoch nicht nur wirtschaftliche sondern auch integrationspolitische

8 Siehe Präambel des EGKSV.

9 Schweden, Norwegen, Dänemark, Grossbritannien, Österreich und die Schweiz.

und taktische Ziele (Veyrassat 1969: 58). Mit der Gründung der EFTA wollen sich die Mitgliedstaaten deutlich zur wirtschaftlichen Integration bekennen und vor allem auch die Funktionsfähigkeit ihrer Integrationskonzeption unter Beweis stellen, die in den FHZ-Verhandlungen regelmässig angezweifelt wurde. Ferner soll durch die Parallelität des Zollabbaus mit der EWG der Integrationsabstand zwischen den beiden Gruppen nicht zu gross werden, denn die EFTA soll auch als Basis für eine spätere multilaterale Assoziation an die EWG, einen sogenannten Brückenschlag, dienen.¹⁰

II. Der britische Beitrittsentscheid und die EFTA-Solidarität

1. Die Versuche eines Brückenschlags EFTA-EWG und der britische Beitrittsentscheid

Die EFTA ist zwar als Mittel zum Brückenschlag zur EWG gedacht, doch hat man ihr dazu keinerlei Mittel in die Hand gegeben. Natürlicherweise ergreift deshalb Grossbritannien die Initiative zu Gesprächen mit den EWG-Staaten. Alle diese Gespräche verlaufen jedoch erfolglos, da Frankreich sich kompromisslos zeigt und nur das umfassende Integrationsmodell der EWG akzeptiert. Wegen der zahlreichen Misserfolge für einen EFTA-Brückenschlag und Grossbritanniens wachsender wirtschaftlicher Probleme wendet sich die britische Regierung immer mehr der Option eines Vollbeitritts zu. Von zentraler Wichtigkeit sind dabei auch die politischen Zwänge, die von der amerikanischen Europapolitik ausgehen. In den Gesprächen zwischen Kennedy und Macmillan von Anfang April 1961 drängen die USA auf eine integrale Übernahme des Römer Vertrages durch Grossbritannien.¹¹ Dies entspricht der konstanten Politik der USA bezüglich der europäischen Integration: Wirtschaftliche Nachteile der Integration für die USA werden akzeptiert, solange eine politische Stärkung Europas damit erreicht wird. Assoziationen hingegen bringen den USA nur wirtschaftliche Nachteile und bedeuten in ihrer Sicht keine Verstärkung der politischen Integration Europas. So waren die Vereinigten Staaten auch entschieden gegen die FHZ und gegen die EFTA.¹² Der amerikanische Druck für einen EWG-Vollbeitritt Grossbritanniens gehört ausserdem zur Vorbereitung der atlantischen Partnerschaft, des «grand dessein» Kennedys. Die atlantische Partnerschaft, die in der Rede Kennedys in Philadelphia vom 4. Juli 1962 propagiert wird, soll aus einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Westeuropa und den USA in militärischen, wirtschaftlichen und politischen Fragen bestehen. Durch einen Beitritt zur EWG könnte Grossbritannien dank seiner alten «special relationship» mit den Vereinigten Staaten die Führung des «zweiten Pfeilers» dieser atlantischen Partnerschaft übernehmen und den Einfluss Frankreichs in der EWG ausgleichen. De Gaulle setzt sich entschieden für ein europäisches, nicht für ein atlantisches Europa ein.

¹⁰ Explizit in der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation.

¹¹ Kabel Nr. 107 vom 31. Mai 1961 von Soldati an das Politische Departement.

2. Die Optionen der Schweiz nach dem britischen Beitrittsentscheid

Der britische Beitrittsentscheid impliziert die Aufgabe des von der EFTA angestrebten Brückenschlags. Im Rahmen der EFTA wird man sich deshalb einig, dass das Ziel der Aufhebung der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas über einen anderen Weg als den ursprünglich vorgesehenen erreicht werden soll, nämlich über eine Kombination von Beitritten und Assoziationen mit der EWG. Diese Lösung wurde am 15. Mai 1961 von seiten der EWG informell angeregt.¹³ Angesichts der französischen Haltung ist jedoch klar, dass auch die Assoziationen eine umfassende Übernahme des wirtschaftlichen Gehalts der EWG beinhalten müssen.¹⁴

Im Politischen Departement und im Volkswirtschaftsdepartement kommt man nach Prüfung der Lage zum Schluss, dass ein solidarisches Vorgehen im Rahmen der EFTA immer noch die besten Voraussetzungen bietet. Die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas und die damit verbundenen wirtschaftlichen Diskriminierungen zu beseitigen bleibt die Maxime der schweizerischen Integrationspolitik. Eigentlich würde man an sich einen Brückenschlag nach wie vor vorziehen, da er eine Vollmitgliedschaft in einer rein wirtschaftlichen Organisation erlauben würde, anstatt eine Teilmitgliedschaft in einer politisch geprägten Organisation,¹⁵ doch ist man sich völlig darüber im klaren, dass ein Brückenschlag im Moment keine Erfolgsaussichten hat,¹⁶ ebenso wenig wie ein rein bilaterales Vorgehen.

In den EFTA-internen Besprechungen verfolgt die Schweiz deshalb das Ziel, die Partner auf die EFTA-Solidarität zu verpflichten und Garantien dafür zu erhalten, dass die schweizerischen Probleme angemessen berücksichtigt werden.¹⁷ Oder wie es Bundesrat Schaffner¹⁸ später direkter formuliert: *«Ein allfälliger Widerstand wäre auf die Dauer ohnehin zum Scheitern verurteilt gewesen. Solange es noch Zeit war, konnten wir unser Einverständnis gegen sehr weitreichende Zusicherungen seitens der übrigen EFTA-Partner eintauschen.»*¹⁹

12 So wollten die USA die GATT-Kompatibilität der EFTA unter dem strengerem Artikel XXV prüfen, und nicht unter Artikel XXIV, der bei der EWG angewandt wurde. (Telegramm Nr. 19 vom 20. Oktober 1960 von Schaffner an die Schweizer Botschaft in Washington; BAR, 7111 [B] 1972/168, Aktenzeichen EE. 673 1960 [Band 266].)

13 Abschrift zuhanden der Handelsabteilung eines Telegramms vom 17. Mai 1961 vom Wurth (Schweizer Mission bei der EWG in Brüssel); BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

14 Siehe zum Beispiel den Bericht der britischen Botschaft in Bern über die britisch-deutschen Gespräche: Anglo-German Talks in London on April 27, 3. Mai 1961; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

15 Telegramm Nr. 6 vom 26. Mai 1961 der Handelsabteilung an die Schweizer Botschaft in Washington.

16 Ibid.

17 Französische Übersetzung (nicht datiert) eines «Comment by the Swiss Authorities» zu den EFTA-internen Diskussionen, Anfang Juni, S. 4; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

18 Am 15. Juni 1961 wird Schaffner, der bis dahin Direktor der Handelsabteilung war, in den Bundesrat gewählt und übernimmt von Wahlen das Volkswirtschaftsdepartement. Wahlen seinerseits ersetzt Petitpierre im Politischen Departement.

19 Votum von Bundesrat Schaffner an der Sitzung der Zolitarifkommission des Nationalrates vom 28. und 29. August 1961, S. 2 f.; BAR, E7110 1972/32, Aktenzeichen 250.1 (Band 8).

Das solidarische Vorgehen der EFTA wird in einer am 28. Juni 1961 vom EFTA-Ministerrat in London abgegebenen Erklärung («London Pledge») definiert. Das Ziel der EFTA soll es sein, allen EFTA-Staaten zu *«ermöglichen, sich vom gleichen Zeitpunkt an am integrierten Europamarkt zu beteiligen.»*²⁰

Drei Hauptpunkte für das weitere Vorgehen der EFTA-Staaten werden im London Pledge festgehalten: Erstens bleibt die EFTA solange erhalten, bis für jeden EFTA-Staat eine für ihn akzeptable Lösung gefunden ist. Dies heisst implizit, dass kein EFTA-Staat der EWG beitreten kann, wenn nicht gleichzeitig für die andern EFTA-Mitglieder eine Lösung erreicht wird, die ihren legitimen Interessen gerecht wird. Somit haben alle EFTA-Staaten die Garantie, nicht plötzlich isoliert dazustehen, und die EFTA bleibt als Rückfallposition erhalten. Zweitens wird die Neutralität als legitimes Interesse anerkannt. Das heisst, dass die neutralen Staaten auf Spezialregelungen, die durch die Neutralität begründet sind, bestehen können, ohne dadurch die EFTA-Solidarität zu verletzen und eine Isolation zu riskieren. Drittens gehen die EFTA-Staaten koordiniert und solidarisch vor. Damit verpflichten sich die EFTA-Staaten nicht, eine gemeinsame Verhandlungsposition auszuarbeiten oder gar gemeinsam zu verhandeln, aber beim Erarbeiten ihrer Positionen auf die Interessen ihrer Partner Rücksicht zu nehmen, sich gegenseitig zu informieren und zu konsultieren.

III. Die Assoziationskonzeption der drei Neutralen

Unmittelbar nach der Annahme des London Pledge gibt Macmillan in einer Rede vor dem Unterhaus offiziell bekannt, dass sich die britische Regierung für einen EWG-Beitritt entschieden hat. Die dänische Regierung gibt am selben Tag eine analoge Erklärung ab, und am 9. August 1961 reicht Grossbritannien das schriftliche Gesuch ein. Norwegen wird erst am 30. April 1962 ein Beitrittsgesuch einreichen, und Portugal strebt eine Übergangsassoziation mit Beitrittsklausel an. Die neutralen EFTA-Staaten Schweden, Österreich und die Schweiz hingegen setzen sich zusammen – ein Novum – um eine gemeinsame Assoziationskonzeption auszuarbeiten. Die Neutralen befürchten nämlich, in Punkten, wo ihre Neutralitätserfordernisse voneinander abweichen, gegeneinander ausgespielt zu werden. Ferner ist die Zusammenarbeit der Neutralen von aussenpolitischem und innenpolitischem Interesse für alle drei Beteiligten, da man entsprechenden Kritiken die Teilnahme der andern Neutralen entgegenhalten kann.

Nach verschiedenen Vorarbeiten reicht die Schweiz, wie auch die beiden anderen Neutralen, am 15. Dezember 1961 ein Gesuch um Verhandlungsaufnahme mit der EWG ein. Das Verhandlungsziel der Neutralen sei eine *«geeignete Form der Beteiligung am integrierten europäischen Markt»*, die *«sowohl die jederzeitige Erfüllung*

20 Ministerkonferenz der EFTA in London vom 27. und 28. Juni 1961, Communiqué, London, den 28. Juni 1961; BAR, E7110 1972/32, Aktenzeichen 102 1961 (Band 1).

der mit der Neutralität verbundenen Pflichten gestattet, als auch die Integrität der Gemeinschaft wahrt».²¹

Bei der Unterzeichnung eines Assoziationsabkommens mit Griechenland am 9. Juli 1961²² gab die EWG eine Erklärung ab, derzufolge die Bereitschaft zur Übernahme der Prinzipien und Regeln der Römer Verträge eine Bedingung für eine enge und fruchtbare Zusammenarbeit sei.²³ Mit der Erwähnung des integrierten Marktes signalisieren die Neutralen, dass sie diese Bedingung prinzipiell anerkennen. Die Konzeption der angestrebten Assoziation wird dadurch klar erkennbar: Die wirtschaftlichen Verpflichtungen und Regeln der Römer Verträge werden prinzipiell übernommen und den verschiedenen Neutralitätserfordernissen angepasst. Diese sehen unter anderem vor, dass Mehrheitsbeschlüsse den Neutralen keine neuen Pflichten auferlegen können, dass die institutionellen Fragen die Gleichberechtigung der Partner respektieren müssen und dass die Zoll- und Handelspolitik autonom harmonisiert wird, die Kompetenz dazu jedoch nicht an die EWG übergeht.²⁴

Dem Assoziationsprojekt liegt somit eine Konzeption zugrunde, die für die schweizerische Integrationspolitik völlig neu ist: Es soll eine umfassende, positive Integration angestrebt werden, die nicht auf einer blossen Aufhebung von Hemmnissen beruht, sondern auf einer aktiven Politik, die die Schaffung eines integrierten europäischen Marktes bezweckt. Der ganze wirtschaftliche Gehalt der EWG soll übertragen werden. Es ist interessant festzustellen, dass diese Konzeption praktisch ausschliesslich im Politischen Departement und in der Handelsabteilung vorbereitet wurde. Im Antrag des Politischen Departementes und des Volkswirtschaftsdepartementes an den Bundesrat bezüglich dieses Ministertreffens der Neutralen werden vor allem die Neutralitätserfordernisse sowie Fragen des weiteren Vorgehens erörtert. Die grundsätzliche Alignierung der Assoziation auf den Römer Vertrag wird dagegen kaum zur Sprache gebracht.²⁵

Die Gründe des Wechsels der schweizerischen Integrationspolitik sind sicher in erster Linie bei den aussenpolitischen Notwendigkeiten zu suchen, die sich durch das Vorgehen im Rahmen der EFTA ergeben. Im EFTA-Rahmen ist diese neue Integrationskonzeption die einzige Möglichkeit neben dem Beitritt. Ein Verlassen des EFTA-Rahmens verspricht jedoch auch keine realistischen Lösungsmöglichkeiten des Diskriminierungsproblems. Dazu kommt eine integrationspolitisch wichtige Erkenntnis, die sich in den betroffenen Teilen der Bundesverwaltung seit 1959 langsam durchsetzt: Die aus einem Gemeinsamen Markt resultierenden Nachteile von Drittstaaten können durch den Freihandel nicht vollständig aufgehoben wer-

21 EPD/EVD: Antrag an den Bundesrat vom 11. Dezember 1961: Schweizerisches Verhandlungsgesuch an die EWG; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

22 Dieses Abkommen sieht ein Assoziationsstatut nur als Übergang zu einem späteren Beitritt vor.

23 Conseil de la CEE, Secrétariat général: Communiqué de presse conjoint publié à l'occasion de la signature à Athènes, le 9 juillet 1961 de l'Accord associant la Grèce au Marché Commun; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 691 1961 (Band 279).

24 Gruppe der an den Gesprächen beteiligten Beamten: Bericht über den Fortschritt der Arbeiten (undatiert); BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

25 EPD/EVD: Antrag an den Bundesrat vom 16. Oktober 1961: Intégration européenne, réunion des pays neutres, le 19 octobre 1961 à Vienne; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

den.²⁶ Eine vollständige Aufhebung bedingt eine analoge aktive Integrationskonzeption. Die innovative Haltung der verantwortlichen Verwaltungsstellen wird zudem sicher auch durch die beiden federführenden Bundesräte, Wahlen und Schaffner gefördert. Beide Bundesräte treten entschieden für eine aktive Aussen- und Integrationspolitik der Schweiz ein. Wahlen ist Mitglied der Europa-Union und hat einen grossen Teil seiner Karriere im Ausland gemacht (Du Bois 1989: 54). Er engagiert sich stark für eine aussenpolitische Öffnung der Schweiz, da er von der stetig wachsenden Interdependenz der Welt überzeugt ist (Kreis 1991: 483). Schaffner zeichnet sich ebenfalls durch diese Überzeugungen aus und kombiniert sie mit einer grossen Kreativität und Entscheidungsfreudigkeit (Stamm 1991: 510), die er schon anlässlich der Gründung der EFTA unter Beweis gestellt hat. Ausserdem werden die verantwortlichen Stellen in ihrer progressiven Politik auch durch die politische Unsicherheit und die Isolationsängste bestärkt, die nach dem Bekanntwerden des britischen Beitrittsentscheides die öffentliche Diskussion prägen (Du Bois 1989: 53). Auch das Parlament beginnt sich im Sommer 1961 intensiver mit der Integrationsfrage auseinanderzusetzen, allerdings zu einem Zeitpunkt, in dem die wichtigsten Vorentscheide bereits im Rahmen der EFTA gefällt worden sind.

IV. Die Vorbereitungsarbeiten für das Assoziationsprojekt

1. Der institutionelle Rahmen der Verhandlungsvorbereitungen

Die Antwort der EWG auf das Assoziationsgesuch der Neutralen ist freundlich, aber sehr unbestimmt. Die Gemeinschaft räumt den britischen Beitrittsverhandlungen, da sie zahlreiche komplizierte Fragen auch für die weitere Entwicklung, Ausgestaltung und Rolle der EWG aufwirft, absolute Priorität ein. Wegen der zweideutigen Haltung Frankreichs ist jedoch die Dauer dieser Verhandlungen nicht abzuschätzen. Mit deutscher Hilfe gelingt es schliesslich im Frühling 1962, eine Anhörung der Neutralen im Ministerrat zu erreichen. Bis zu diesen Anhörungen müssen enorme Vorbereitungsarbeiten gemacht werden. Im Rahmen der neutralen Zusammenarbeit werden die Neutralitätsvorbehalte weiter ausgearbeitet. Die Fragen der konkreten materiellen und institutionellen Ausgestaltung der Assoziation, ebenso wie die Fragen des innerstaatlichen Anpassungsbedarfes und der wirtschaftlichen, juristischen, sozialen und politischen Konsequenzen werden dagegen innerstaatlich vorbereitet. Die Anhörungen Österreichs und Schwedens im EWG-Ministerrat finden am 28. Juli statt, und am 24. September stellen die Bundesräte Wahlen und Schaffner die schweizerische Assoziationskonzeption vor.

Zur Bewältigung des enormen Arbeitspensums der Vorbereitungsarbeiten werden nun in der Schweiz neben dem Politischen Departement und der Handelsabteilung weitere Stellen beigezogen. Bei dieser Erweiterung der Strukturen kann man drei

²⁶ La position de la Suisse à l'égard de la coopération économique européenne, Berne, le 13 juillet 1959 (Rapport du groupe de travail Petitpierre), S. 3; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 601 – 1959 (Band 202).

Ziele identifizieren: Die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Politischem Departement und Handelsabteilung, den Beizug und die Koordination der Amtsstellen mit der notwendigen Fachkompetenz und die Schaffung einer breiteren politischen Abstützung.

Dem ersten Ziel, der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Politischem Departement und Handelsabteilung, dient die Schaffung des sogenannten Integrationsbüros. Dieses ist als gemeinsame Stelle des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements konzipiert.²⁷ Es steht direkt den beiden Departementsvorstehern zur Verfügung, und seine Aufgabe besteht darin, alle laufenden innerschweizerischen Vorbereitungsarbeiten zu planen, zu koordinieren und auszuwerten. Die Leitung des Integrationsbüros wird dem Delegierten für Handelsverträge, Paul R. Jolles, übertragen, sein Stellvertreter ist der Sekretär der Handelsabteilung, Pierre Languetin.

Die Analysen der verschiedenen von der Assoziation betroffenen Sachbereiche werden von 15 vom Bundesrat eingesetzten verwaltungsinternen Arbeitsgruppen durchgeführt.²⁸ Das Hauptkriterium für die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen ist die Fachkompetenz der verschiedenen Amtsstellen, was sowohl die Qualität der Arbeiten als auch die Koordination der zuständigen Stellen garantieren soll.

Die Leitung der Arbeitsgruppen fällt der Ständigen Wirtschaftsdelegation zu, der die Arbeitsgruppen Bericht erstatten. Die Ständige Wirtschaftsdelegation wird vom Direktor der Handelsabteilung, Stopper, präsiert und ist ein informelles, aber für sämtliche Wirtschaftsfragen zentrales Organ (Keel 1980: 49). Dank ihrer Zusammensetzung dient sie der Abstimmung sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den vier grossen Wirtschaftsverbänden: Sie umfasst sowohl die für Wirtschaftsfragen verantwortlichen Chefbeamten der Bundesverwaltung als auch folgende Verbandsvertreter: H. Homberger, Delegierter des Vororts des Schweizerischen Industrie- und Handelsvereins, O. Fischer, Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes, R. Juri, Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, und W. Jucker, Sekretär des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.²⁹ Die Ständige Wirtschaftsdelegation, kurz «Ständige» genannt, dient im Rahmen der Vorbereitung des Assoziationsprojektes folglich sowohl dem Beizug von Fachkompetenz als auch der Schaffung einer breiteren politischen Abstützung. Sie wird praktisch zum obersten integrationspolitischen Entscheidungsorgan in der Phase der Verhandlungsvorberei-

27 Antrag des EPD und des EVD vom 7. Dezember 1961 an den Bundesrat: «Organisatorische Massnahmen für die Behandlung der Integrationsprobleme»; Zustimmung des Bundesrates: Sitzung des Schweizerischen Bundesrates, Auszug aus dem Protokoll, 11. Dezember 1961; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

28 Sitzung des Schweizerischen Bundesrates, Auszug aus dem Protokoll, 11. Dezember 1961; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4). Zu Beginn wurden 14 Arbeitsgruppen eingesetzt. Im Verlauf der Arbeiten wurde zusätzlich eine Unterarbeitsgruppe zum Alkoholmonopol gebildet sowie eine weitere Arbeitsgruppe zu Fragen der öffentlichen Märkte und der staatlichen Monopole eingesetzt.

29 Ein weiterer Kreis von Wirtschaftsvertretern wird im Rahmen der Konsultativen Kommission für Handelspolitik begrüsst. Diese wird im Juli 1962 über das Assoziationsprojekt informiert und hat der Politik des Bundesrates ihre Zustimmung gegeben. (Pressemitteilung der Handelsabteilung vom 11. Juli 1962; BAR, E7110 1973/41, Aktenzeichen 102 [Band 1].)

tungen.³⁰ Zur Arbeitsweise der Ständigen ist anzumerken, dass sie nicht immer in derselben Besetzung zusammentritt. Bemerkenswert ist vor allem die Tatsache, dass von Anfang Januar bis März 1962 Homberger vom Vorort als einziger Verbandsvertreter eingeladen wird.³¹ In diesen Sitzungen werden die ersten Berichte der Arbeitsgruppen diskutiert und aufgrund dieser Bestandesaufnahmen der Probleme die Instruktionen für die weiteren Arbeiten erteilt.

Die Federführung des Assoziationsprojekts bleibt bei den Vorstehern des Politischen und des Volkswirtschaftsdepartementes, den Bundesräten Wahlen und Schaffner. Durch verschiedene, vor allem im Rahmen der neutralen Zusammenarbeit gemachte Anträge der beiden Departemente an den Gesamtbundesrat wird dieser wiederholt mehr oder weniger ausführlich über den Stand des Assoziationsprojektes informiert.³² In diesen Anträgen stehen allerdings eher das internationale politische Umfeld sowie die Neutralitätspolitischen Aspekte im Vordergrund. Um sich mit den materiellen Vorbereitungen des Assoziationsvorhabens zu beschäftigen, führt der Bundesrat am 23. März 1962 eine Klausursitzung in Gempnach durch. Bundesrat Schaffner orientiert in einem grösseren Exposé seine Kollegen über den Stand der gesamten Vorarbeiten.³³ Die darauffolgenden, zum Teil vehementen Kritiken der anderen Bundesräte bewirken eine Intensivierung dieser Arbeiten. Der Text der schweizerischen Deklaration vor dem EWG-Ministerrat wird vom Gesamtbundesrat genehmigt.³⁴ Es wird jedoch darauf hinzuweisen sein, dass diese Deklaration zum Teil sehr deutlich hinter dem vorbereiteten Assoziationsprojekt zurückbleibt.

Ebenfalls der breiteren politischen Abstützung dient die Information des Parlamentes und einzelner seiner Kommissionen. Das Parlament wurde bisher vor allem anlässlich der Beantwortung einer Interpellation im September 1961 über die Assoziationsabsichten des Bundesrates informiert, wobei allerdings der Darstellung der Grenzen des Projektes eher mehr Platz eingeräumt wurde als dem angestrebten

30 Antrag des EPD und des EVD vom 7. Dezember 1961 an den Bundesrat: «Organisatorische Massnahmen für die Behandlung der Integrationsprobleme»; Zustimmung des Bundesrates: Sitzung des Schweizerischen Bundesrates, Auszug aus dem Protokoll, 11. Dezember 1961; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

31 Einladungsschreiben von Stopper an die Mitglieder der Ständigen Wirtschaftsdelegation; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 sowie EE. 300.04.01 bis EE. 300.04.15 1962 und 1963 (Bände 102, 103 und 104).

32 Siehe zum Beispiel: EPD/EVD: Antrag an den Bundesrat vom 11. Dezember 1961: Schweizerisches Verhandlungsgesuch an die EWG; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4); EPD/EVD: Antrag an den Bundesrat vom 16. Oktober 1961: *Intégration européenne, réunion des pays neutres*, le 19 octobre 1961 à Vienne, p. 7; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266); EPD/EVD: Antrag an den Bundesrat vom 30. April 1962: Weiteres Verfahren für die Assoziationsverhandlungen mit der EWG und Ministerkonferenz der drei neutralen EFTA-Staaten in Stockholm; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

33 Exposé: Einige Gedanken um Assoziationsverhältnis (datiert 20. März 1962, ohne Angabe des Verfassers. Aus dem Brief von Bundesrat von Moos an Schaffner vom 16. April 1962, im selben Dossier geht hervor, dass es sich um das Exposé von Schaffner in Gempnach handelt); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

34 Sitzung des Schweizerischen Bundesrates, Auszug aus dem Protokoll, Freitag, 21. September 1962, Schweizerische Erklärung vor dem Ministerrat der EWG; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

Inhalt.³⁵ Im Rahmen der Verhandlungsvorbereitungen wird das Parlament als Ganzes kaum einbezogen, dafür werden einzelne seiner Kommissionen vermehrt über die allgemeinen Linien der schweizerischen Integrationspolitik und über den Stand der Vorbereitungsarbeiten informiert. Die schweizerische Deklaration in Brüssel wird von den aussenpolitischen und den Zolltarifkommissionen in gemeinsamer Sitzung genehmigt.³⁶ Das Plenum der Räte befasst sich jedoch 1962 so gut wie überhaupt nicht mit dem Assoziationsprojekt und scheint eine weitergehende Informationspolitik des Bundesrates auch nicht für notwendig zu empfinden. Eine entsprechende Motion wird im März 1962 vom Nationalrat abgelehnt.³⁷

2. Die materiellen Fragen des Assoziationsprojektes im Überblick

Die Assoziation soll wie erwähnt kein wirtschaftliches Gebiet des EWG-Vertrages *a priori* ausschliessen und dessen Prinzipien übernehmen. Im Folgenden sollen ganz kurz die Resultate der Vorbereitungsarbeiten in den wichtigsten Sachbereichen dargestellt werden, um die Tragweite des ganzen Projekts etwas plastischer darzustellen. Die Dynamik der Vorbereitungsarbeiten soll in den folgenden Kapiteln anhand der beiden Sachbereiche Zollharmonisierung und institutionelle Ausgestaltung analysiert werden.

a) Personenfreizügigkeit

Die Ständige ist mit einer prinzipiellen Einführung der Personen- und Niederlassungsfreiheit einverstanden, betont jedoch schon im Januar die Notwendigkeit einer demographischen Schutzklausel.³⁸ Der Vorort und besonders der Gewerbeverband drängen jedoch ab Juli auf ein restriktiveres Regime bei den Selbständigerwerbenden. Der Gewerkschaftsbund spricht sich ferner dagegen aus, dass die schweizerischen Arbeitnehmer weniger vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollten als die Selbständigerwerbenden.³⁹ Sowohl Stopper als auch Schaffner machen darauf aufmerksam, dass dies gegenüber der EWG wahrscheinlich nicht durchsetz-

35 Antwort von Bundesrat Wahlen vom 27. September 1961 auf die Interpellationen Conzett und Tenchio, Sten. Bull. NR 1961, S. 424.

36 Antwort von Bundesrat Wahlen vom 20. März 1960 auf die Interpellation Rohner (Sten. Bull. SR 1963, 71).

37 Notiz von Haussener an Stopper vom 10. März 1962; BAR, E7110 1973/41, Aktenzeichen 132 (Band 1).

38 Délégation économique permanente, séances des 7, 13, 19 juin et 5 juillet 1962: Examen des rapports des groupes de travail, n° 4 (libre circulation des travailleurs et politique sociale) et n° 5 (problèmes d'établissement) Protokollführer: Cuendet, datiert 31. Juli 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102).

39 Délégation économique permanente, séances des 7, 13, 19 juin et 5 juillet 1962: Examen des rapports des groupes de travail, n° 4 (libre circulation des travailleurs et politique sociale) et n° 5 (problèmes d'établissement) (Protokollführer: Cuendet, datiert 31. Juli 1962); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102).

bar sein wird. Weitere Probleme tauchen in den Bereichen Immobilienerwerb, Sozialversicherungen und Berufszulassung auf.

b) Dienstleistungen und Kapitalfreizügigkeit

Die erste Bestandsaufnahme der Arbeitsgruppe ergibt ein recht positives Bild: Die Übernahme der EWG-Bestimmungen scheint keine grundsätzlichen Probleme zu stellen.⁴⁰ Abklärungen ergeben, dass auch das Bankgeheimnis durch die Assoziation praktisch nicht berührt wird.⁴¹ Allerdings macht die Arbeitsgruppe wiederholt darauf aufmerksam, dass keine Garantie dafür besteht, dass die EWG im Falle schlechter Konjunktur nicht zu einer restriktiven Politik wechseln würde.⁴²

c) Landwirtschaft

Von allen wirtschaftlichen Fragen des Assoziationsprojektes stellt die Landwirtschaft das weitaus komplizierteste Problem dar. Angesichts der französischen Haltung (z.B. Gerbet 1983: 255) ist an einen Ausschluss der Landwirtschaft aus der Assoziation nicht zu denken. Zumindest in gewissen Verwaltungskreisen, im Vorort und auch bei Schaffner ist jedoch der Wille zu Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik da. Die Ständige erteilt der entsprechenden Arbeitsgruppe im Januar, als von den Wirtschaftsverbänden nur der Vorort zur Sitzung eingeladen ist, ein sehr weitgehendes Mandat.⁴³ Die Arbeiten kommen jedoch sofort ins Stocken, als Vertreter des Bauernverbandes sich an den Arbeiten beteiligen⁴⁴, und die politischen Spannungen um diese Arbeitsgruppe spitzen sich immer mehr zu. Das Ziel der Ständigen scheint schliesslich zu sein, gewisse Harmonisierungsverpflichtungen zu übernehmen und dafür das Recht zu zusätzlichen Stützungsmaßnahmen für die

40 Premier rapport du groupe de travail sur les prestations de services, les mouvements de capitaux et les divers fonds de la CEE, S. 1 (undatiert, laut Begleitschreiben am 30. Dezember 1961 von Hay [Präsident der Gruppe] an Stopper gesandt); sowie: Rapport du groupe de travail sur les prestations de services, les mouvements de capitaux et les divers fonds de la CEE, 11. April 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.08 1962 (Band 103).

41 Aktennotiz von H. U. Voegeli an Mlle Pometta (Integrationsbüro) (undatiert); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.08 1962 (Band 103).

42 Premier rapport du groupe de travail sur les prestations de services, les mouvements de capitaux et les divers fonds de la CEE, S. 1 (undatiert, laut Begleitschreiben am 30. Dezember 1961 von Hay [Präsident der Gruppe] an Stopper gesandt); sowie: Rapport du groupe de travail sur les prestations de services, les mouvements de capitaux et les divers fonds de la CEE, 11. April 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.08 1962 (Band 103).

43 A. Brugger (Abteilung Landwirtschaft): Harmonisierung der Agrarpolitik im Rahmen eines Assoziationsvertrages (Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Landwirtschaft), 10. April 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.03 1962 (Band 102).

44 Notiz von Jolles an Stopper vom 4. Dezember 1962: Überblick über den gegenwärtigen Stand der Arbeiten in den Arbeitsgruppen, S. 2; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04 1962 (Band 102).

schweizerische Landwirtschaft zu erhalten.⁴⁵ Die schweizerische Erklärung ist jedoch aus innenpolitischer Rücksichtnahme viel zurückhaltender abgefasst.⁴⁶ Grosse Unklarheit bestimmt bis zum Schluss das Landwirtschaftsdossier.

d) Transportpolitik

In einem ersten Bericht kommt die Arbeitsgruppe Transportfragen zum Schluss, dass dieser Bereich wahrscheinlich der problemloseste der ganzen Assoziation sei und dass einer vollständigen Übernahme der Verpflichtungen des EWG-Vertrages nichts entgegenstehe. Es gehe vor allem um einige technische Fragen, die keine besonderen Schwierigkeiten machen würden, wie zum Beispiel die Vereinheitlichung der zulässigen Masse und des Gewichts für Lastwagen.⁴⁷ Man stellt jedoch später fest, dass der Bund zur Durchführung einer Verkehrspolitik im Sinne des EWG-Vertrages keine Kompetenz hat.⁴⁸ Ferner ist die EWG in der Transportpolitik noch kaum aktiv geworden und deren Inhalt ist deshalb grösstenteils unbekannt. Entsprechend vorsichtig ist schliesslich die Erwähnung der Transportpolitik in der schweizerischen Deklaration in Brüssel.⁴⁹

e) Wettbewerbspolitik

Während die EWG die Kartelle im Römer Vertrag generell verbietet, kennt die Schweiz nur das Missbrauchsprinzip. Bezüglich der materiellen Bestimmungen ist für Schaffner klar, dass für die EWG die angestrebte handelspolitische Gleichberechtigung der Assoziierten nur in Frage kommt, wenn auch die strikten Wettbewerbsregeln übernommen werden.⁵⁰ Homberger als Vertreter des Vororts widersetzt sich diesem Ansinnen in der Ständigen jedoch vehement und verlangt die Beibehaltung des schweizerischen Missbrauchsprinzips.⁵¹ Allgemein einig ist man sich jedoch

45 Kurzprotokoll über die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 6. Juni 1962. Traktandum: Zweiter Bericht der Arbeitsgruppe Landwirtschaft (datiert 30. Juni 1962); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.03 1962 (Band 102).

46 Déclaration de la Suisse au Conseil de Ministres de la Communauté économique européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles, S. 7 und 10; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

47 Premier rapport du groupe de travail sur les problèmes de transport, 4. Januar 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.09 1962 (Band 103).

48 Brief von Martin (Präsident der Arbeitsgruppe) an Mottier vom 6. April 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.09 1962 (Band 103).

49 Déclaration de la Suisse au Conseil de Ministres de la Communauté économique européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles, S. 10; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

50 Exposé: Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis, 20. März 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

51 Protokollnotiz über die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 18. Mai 1962. Traktandum: Bericht der Arbeitsgruppe «Kartellfragen»; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102).

darüber, dass die Anwendung der Wettbewerbsregeln durch die schweizerischen Behörden zu erfolgen hat⁵², und nicht direkt durch die Kommission wie in der EWG.

3. Die Frage der Zollharmonisierung

Die Handelsabteilung begann bereits sehr früh, im Sommer 1961, lange vor dem offiziellen Verhandlungsgesuch, mit Studien über die Frage der Zollharmonisierung, da es klar war, dass dies eine zentrale Frage der Assoziation sein wird. Die entsprechenden Arbeiten der Handelsabteilung⁵³ gehen dabei bereits von einer prinzipiellen, aber nicht vollständigen Übernahme des EWG-Aussenzolls aus, weil man darin die einzige Vorgehensweise sieht, die Chancen hat, von der EWG angenommen zu werden. Diese massive Annäherung an eine Zollunionskonzeption stellt in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik ein grosses Novum, eine Abkehr von der bisher verfochtenen Politik dar (Röthlisberger 1969: 157).

Zwei Anforderungen werden anfänglich von der Handelsabteilung an die sehr weitgehende Zollharmonisierung gestellt: Die aus der Übernahme des EWG-Aussenzolls resultierende Verteuerung der Importe muss wirtschaftlich tragbar sein, und die schweizerische Neutralität verlangt einen minimalen handelspolitischen Gestaltungsspielraum gegenüber Drittstaaten.⁵⁴ Zur Verwirklichung beider Anforderungen wird vorgeschlagen, einen Ausnahmesektor (auch Negativliste genannt) zu schaffen, für den der EWG-Aussenzoll nicht übernommen wird⁵⁵, wobei die Durchsetzbarkeit gegenüber der EWG als unsicher angesehen wird. Ein besonders grosses Problem zeichnet sich in der Frage der Änderungen des EWG-Aussentarifes ab. Eine blosser Übernahme der EWG-Entscheide ohne Mitbestimmung wird ausgeschlossen. Die Handelsabteilung skizziert eine Prozedur, die jedoch von ihr selbst als schwerfällig qualifiziert wird und zudem die schweizerische Handlungsfreiheit wesentlich beschneide.⁵⁶

Trotz dieser Abkehr von der traditionellen Politik der Schweiz in diesem Gebiet zugunsten einer grossen Annäherung an die EWG-Konzeption ringen die in den weiteren Arbeiten auftauchenden Probleme den verhandlungsvorbereitenden Instanzen immer weitere Zugeständnisse ab. So spricht sich Schweden schon im Dezember

52 Exposé: Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis, 20. März 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105); Protokollnotiz über die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 18. Mai 1962. Traktandum: Bericht der Arbeitsgruppe «Kartellfragen»; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102).

53 Notiz von Eisner (Handelsabteilung) an Schaffner vom 19. September 1961 mit einem Arbeitspapier im Anhang: «Gedankenskizze zum institutionell-prozedürlichen Aspekt einer Zollharmonisierung»; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

54 Notiz von Eisner (Handelsabteilung) an Schaffner vom 19. September 1961 mit einem Arbeitspapier im Anhang: «Gedankenskizze zum institutionell-prozedürlichen Aspekt einer Zollharmonisierung»; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

55. Ibid.

56 Notiz von Eisner (Handelsabteilung) an Schaffner vom 19. September 1961 mit einem Arbeitspapier im Anhang: «Gedankenskizze zum institutionell-prozedürlichen Aspekt einer Zollharmonisierung»; BAR, 7111 (B) 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 (Band 4).

1961 eher gegen einen Ausnahmesektor aus.⁵⁷ Dies schmälert die Chancen seiner Durchsetzbarkeit beträchtlich, und im April 1962 neigt auch noch das sonst neutralitätspolitischen Erwägungen sehr zugängliche Österreich der schwedischen Auffassung zu.⁵⁸ Es muss ausserdem befürchtet werden, dass die EWG für das Ursprungssystem, das zur Vermeidung von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen ausgehandelt werden müsste, sehr enge Kriterien fordern wird.⁵⁹ Dies beeinträchtigt natürlich den Wert des Ausnahmesektors erheblich.

Angesichts dieser Sachlage fällt die Ständigen Wirtschaftsdelegation Ende Mai den Beschluss, weder der Ausnahmesektor an sich noch die Art der Garantien gegen Verzerrungen hätten einen Teil der schweizerischen Verhandlungsdoktrin zu bilden, seien also verhandelbar.⁶⁰ Dieser Beschluss ist gleich doppelt erstaunlich. Erstens bedeutet er, dass man eine volle Zollunion nicht mehr ausschliesst, in vollkommener Abkehr von der bisherigen Politik. Zweitens kontrastiert der Beschluss frappant mit der schweizerischen Doktrin, dass sämtliche Neutralitätserfordernisse – und mit dieser Begründung gedachte man einen Ausnahmesektor zu fordern – ausschliesslich vom neutralen Staat zu definieren und folglich nicht verhandelbar seien.⁶¹

Auch im Bereich der Zollharmonisierung gibt sich die Schweiz jedoch bei der Anhörung in Brüssel sehr reserviert⁶², obwohl die in Betracht gezogenen Zugeständnisse der Schweiz sehr weit gehen. Die restriktive Darstellung muss daher verhandlungstaktisch begründet sein. Zugleich sind jedoch auch hier wieder innenpolitische Gründe wahrscheinlich, hat doch bisher das Prinzip gegolten, dass eine

57 Stand des Meinungsaustausches unter den Neutralen über die den Neutralitätserfordernissen Rechnung tragenden konkreten Lösungsmöglichkeiten (datiert 11. Dezember 1961, ohne Verfasser); BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266).

58 EPD/EVD: Antrag vom 30. April 1962 an den Bundesrat: Weiteres Verfahren für die Assoziationsverhandlungen mit der EWG und Ministerkonferenz der drei neutralen EFTA-Staaten in Stockholm; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

59 Bericht der Arbeitsgruppe Zolltechnik vom 24. April 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04.13 1962 (Band 104).

60 Protokollnotiz über die Sitzung der Ständigen Wirtschaftsdelegation vom 23. Mai 1962, Traktandum: Bericht der Arbeitsgruppe «Zolltechnik»; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102). Von weniger Bedeutung und deshalb nur am Rande erwähnt sei, dass die Ständige sich auch mit dem Übergang vom spezifischen Tarifsysteem (auf dem Gewicht der Güter beruhende Berechnung des Zollbetrages) auf das in der EWG gebräuchliche Ad-valorem-Tarifsysteem (auf dem Preis der Güter beruhende Berechnung des Zollbetrages) einverstanden erklärt.

61 Siehe zum Beispiel das Protokoll der Arbeitssitzung im Zimmer des Nationalratspräsidenten im Anschluss an den offiziellen Empfang des österreichischen Bundeskanzlers Gorbach in der Wandelhalle am 14. Februar 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 305.03.06 1962 (Band 120).

62 Déclaration de la Suisse au Conseil de Ministres de la Communauté économique européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles, p. 6; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105); Assoziation zwischen der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Schweden. Erklärung von Herrn Gunnar Lange, schwedischer Handelsminister, am 28. Juli 1962, S. 11; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 305.03.06 1962 (Band 120); Déclaration autrichienne à la réunion du Conseil des Ministres de la Communauté économique européenne, le 28 juillet 1962, p. 13; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 305.03.06 1962 (Band 120). Die schweizerische Deklaration ist zudem im Geschäftsbericht 1962 des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 9. April 1963 wiedergegeben (S. 336–344 der französischen Ausgabe).

Zollunion mit der Neutralität unvereinbar sei. Gerade der Vorort hatte bisher jegliche Zollunionsideen immer kategorisch abgelehnt (Keel 1980: 248).

Die faktische Akzeptierung eines zollunionsähnlichen Regimes löst jedoch nicht die institutionelle Frage, sie verschärft sie sogar noch. Bereits in Gempnach betont Bundesrat Schaffner, dass die Frage der Mitbestimmung bei Änderungen des Aussenzolltarifes ganz besonders wichtig sei, je kleiner der Ausnahmesektor und damit der handelspolitische Spielraum der Schweiz sein sollte.⁶³ In der Tat würde die Schweiz ohne Ausnahmesektor und ohne Mitbestimmung über praktisch keine effektiven Mittel mehr verfügen, um ihre Aussenhandelsinteressen wahrzunehmen. Bereits die eingangs erwähnten Arbeiten der Handelsabteilung haben jedoch auch gezeigt, wie schwierig die Frage der Mitbestimmung bei Tarifänderungen zu lösen ist, und es fällt auf, dass sowohl die Arbeitsgruppe als auch die Ständige keine Lust verspüren, dieses Problem zu vertiefen, trotz erkannter Wichtigkeit.

4. Die institutionellen Fragen der Assoziation

Analog zum EWG-Vertrag soll auch der Assoziationsvertrag den Charakter eines Rahmenvertrages haben. Dies bedeutet, dass die Schweiz in vielen Bereichen generelle Pflichten übernimmt, die Bestimmungen des EWG-Rechts anzunehmen. In den wenigen Jahren ihres Bestehens hat die EWG erst damit beginnen können, den Rahmen des EWG-Vertrages mit Rechtsnormen auszufüllen, so dass 1962 ein grosser Teil des zukünftigen EWG-Rechts noch unbekannt ist. Doch auch das bereits erlassene Recht kann natürlich von der EWG wieder verändert werden. Eine zentrale Frage des Assoziationsvertrages sind deshalb wegen seiner Rahmennatur die institutionellen Bestimmungen. Konkret geht es um die Frage der Mitbestimmung der assoziierten Staaten an der Ausarbeitung des von ihnen zu übernehmenden Rechtes und um die Frage, unter welchen Bedingungen sie dieses Recht übernehmen müssen. Damit verknüpft sind zahlreiche staatspolitische Fragen im Zusammenhang mit der Souveränität, der Neutralität, der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Bundesorganen, mit der direkten Demokratie und dem Föderalismus.

Die in der neutralen Zusammenarbeit erarbeiteten Konzepte über die institutionelle Ausgestaltung der Assoziation sind sehr undetailliert. Es wird von einem paritätisch zusammengesetzten Assoziationsrat ausgegangen, der für die Anwendung des Abkommens zuständig ist, und einem Schiedsgericht, dem Streitfälle unterbreitet werden. Die Neutralen sind sich darin einig, dass die Übernahme von EWG-Recht in die Assoziation nicht automatisch sein darf und dass enge Konsultationen bei der Vorbereitung von EWG-Rechtsakten wünschbar sind.⁶⁴ Wie sehr dieser Ansatz jedoch der Klärung bedarf, erweist sich nach einer ersten Bestandsaufnahme der Probleme durch die verschiedenen Arbeitsgruppen sehr schnell. Gewisse Probleme der institutionellen Ausgestaltung werden von verschiedenen Arbeitsgruppen aufge-

63 Exposé: Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis, 20. März 1962, S. 9; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

64 Gruppe der an den Gesprächen beteiligten Beamten: Bericht über den Fortschritt der Arbeiten, S. 1–3; BAR, 7111 (B) 1972/168, Aktenzeichen EE. 672 1961 (Band 266); S. dazu Kapitel 5.2.

worfen, besonders von der Arbeitsgruppe 2 «Probleme der internen staatsrechtlichen und gesetzlichen Anpassung».⁶⁵ Dieser stellt sich das Problem, dass für die Behandlung der staatsrechtlichen Fragen die institutionellen Aspekte, zum Beispiel die Kompetenzen des Assoziationsrates bei der Übernahme von EWG-Recht, einer genaueren Definition bedürfen.

Die zentrale Bedeutung der institutionellen und staatsrechtlichen Probleme scheint im März erkannt zu sein. Anlässlich der bundesrätlichen Klausur vom 24. März 1962 in Gempenach umreisst Bundesrat Schaffner sie folgendermassen: *«Als Gegenleistung für die Nichtdiskriminierung wird man (die EWG) von uns erwarten, dass wir grundsätzlich die Beschlüsse der Gemeinschaft, die ohne unsere Mitwirkung zustande kommen, akzeptieren. (...) Die Assoziierung kann für uns nur sinnvoll sein, wenn sich eine Lösung finden lässt, die es uns gestattet, selbst darüber zu entscheiden, ob wir die Beschlüsse der Gemeinschaft annehmen wollen oder nicht (...). Ob sich dieses Ziel erreichen lassen wird, ist eine völlig offene Frage.»*⁶⁶ Schon hier zeichnet sich ab, dass die noch im Oktober 1961 von den Neutralen postulierte Gleichberechtigung der Partner im institutionellen Bereich höchst fragwürdig ist.

Nach Gempenach kritisiert vor allem Bundesrat von Moos, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, in einer schriftlichen Stellungnahme pointiert den Vorbereitungsstand des Assoziationsprojektes besonders im Bereich der institutionellen und staatsrechtlichen Aspekte und weist auf zahlreiche offene Fragen hin: *«Wenn die EWG Recht setzt, das gemäss unserem konkreten Assoziationsabkommen auch für uns gelten soll, wird es direkt verbindlich gegenüber unserer Gesetzgebung? Wird es direkt verbindlich, auch wenn es mit unserer Verfassung im Widerspruch stünde? Erfordert solches, nach vollzogener Assoziation gesetztes Recht der EWG eine Anpassung unserer Verfassungs- und Gesetzgebung? Wenn ja, sind dafür nicht die durch die Verfassung vorgesehenen Formen massgebend? Was geschieht, wenn eine derart erforderlich gewordene Anpassung unserer Verfassung oder Gesetzgebung vom Parlament oder vom Volk oder von Volk und Ständen abgelehnt wird?»*⁶⁷

Durch diese Reaktionen sieht sich das Integrationsbüro dazu veranlasst, sich verstärkt mit diesen Problemen auseinanderzusetzen. Die beträchtlichen Lücken in der Vorbereitung dieser Fragen sind auch dem Integrationsbüro bewusst geworden: *«Die im Schreiben gestellte Frage nach dem Ausmass der Befugnisse, die dem paritätisch zusammengesetzten Assoziationsrat eingeräumt werden sollen, ist noch nicht vollständig durchdacht worden (...).»*⁶⁸

65 Die Mitglieder dieser Gruppe sind: E. Mottier (Direktor der Justizabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes, Leitung), R. Bindschedler (Rechtsberater des Politischen Departementes), P. Sand (Justizabteilung EJPD) und Ch. Eckenstein (Integrationsbüro) (Quelle: Arbeitsgruppen für Integrationsfragen [ohne Verfasser, undatiert]; BAR, 7111 [B] 1976/48, Aktenzeichen EE. 693 1961 [Band 4]).

66 Exposé: Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis, 20. März 1962, S. 3; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

67 Brief von Bundesrat von Moos an Bundesrat Schaffner vom 16. April 1962, S. 7; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

68 Integrationsbüro: Bemerkungen zum Schreiben vom 16. April 1962 von Herrn Bundesrat von Moos an Herrn Bundesrat Schaffner, S. 4; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

Die verschiedenen Arbeiten führen zu einem Modell, das im folgenden kurz dargestellt werden soll. Das Modell basiert auf einer Unterscheidung verschiedener Fälle der Rechtsübernahme im Rahmen der Assoziation:⁶⁹

- Die direkt anwendbaren Bestimmungen des Assoziationsabkommens werden mit der Ratifikation unmittelbar Bestandteil des schweizerischen Rechts, und eine innerstaatliche Rechtssetzung erübrigt sich. Aus politischen Gründen wird die Ratifikation dem Referendum unterstellt werden müssen, und somit sind die Rechte von Parlament und Volk gewahrt.⁷⁰
- Das Abkommen wird auch Bestimmungen enthalten, die eine innerstaatliche Rechtsetzung benötigen. Ferner wird das Abkommen andere rechtliche Anpassungen nicht vorschreiben, jedoch unumgänglich machen. So zum Beispiel im Bereich des Steuerrechts, wo Anpassungen gemacht werden müssen, um Zollaussfälle zu kompensieren. Hier muss vermieden werden, dass einerseits das Abkommen angenommen wird, die anderen Anpassungen andererseits jedoch abgelehnt werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, alle diese Anpassungen als Ganzes mit dem Abkommen dem Volk zu unterbreiten.⁷¹
- Die schwierigsten Probleme werfen jedoch die Rahmenverpflichtungen des Assoziationsabkommens auf, die erst im Laufe der Jahre in konkrete Verpflichtungen umgewandelt werden, das heisst dann, wenn die EWG selbst im entsprechenden Gebiet tätig wird und Recht setzt. Die Umsetzung dieser Rahmenverpflichtungen ist grundsätzlich auf zwei Arten möglich: Durch einstimmigen Beschluss des paritätischen Assoziationsrates oder durch das normale innerstaatliche Rechtsetzungsverfahren. Die zweite Art bietet den Vorteil, dass sie die Prärogativen des Volkes und des Parlamentes möglichst wenig schmälert. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die EWG zum Schluss kommt, dass diese Art der Umsetzung ihr keine genügenden Garantien für eine korrekte Umsetzung gibt. Das Integrationsbüro zieht deshalb die Umsetzung der Rahmenverpflichtungen durch den Assoziationsrat vor.⁷²

Um das Problem allfälliger Mehrheitsentscheide im Assoziationsrat gar nicht erst entstehen zu lassen, schliesst man einen multilateralen Assoziationsrat aus, im Gegensatz zu den Plänen, die in der EWG, in Schweden und Österreich geprüft werden. Der Assoziationsrat soll bilateral und paritätisch aus Vertretern der Schweiz und der EWG gebildet werden.⁷³ Für den Fall von Meinungsverschiedenheiten über

69 Integrationsbüro: Bemerkungen zum Schreiben vom 16. April 1962 von Herrn Bundesrat von Moos an Herrn Bundesrat Schaffner, S. 4 (undatiert; Verfasser sind verschiedene Beamte des Integrationsbüros); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

70 Ibid., S. 5.

71 Ibid., S. 7.

72 Ibid., S. 8.

73 Integrationsbüro: Bemerkungen zu den im Schreiben vom 20. April 1962 von Herrn Bundespräsident Chaudet aufgeworfenen Fragen, datiert 31. Juli 1962, S. 13; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

die Anwendung des Assoziationsvertrages soll ein Schiedsgericht eingesetzt werden.⁷⁴

Die beschriebenen Überlegungen des Integrationsbüros zeigen, dass dieses in den institutionellen und staatsrechtlichen Fragen einen sehr integrationsfreundlichen Kurs einschlägt. So würde das Assoziationsabkommen für das Parlament und das Volk einen bedeutenden Verlust an Rechten zugunsten des Assoziationsrates bedeuten. In den Bereichen, die von Rahmenverpflichtungen abgedeckt sind, hätte das Parlament praktisch nur noch konsultative Funktionen, und das Referendum wäre ebenfalls ausgeschlossen. Es sei daran erinnert, dass der grösste Teil des Assoziationsabkommens aus solchen Rahmenverpflichtungen bestehen soll. Das Integrationsbüro ist sich der aufgeworfenen staatspolitischen Probleme prinzipiell bewusst: *«Es wird ein Ausgleich gefunden werden müssen zwischen dem Interesse der EWG und der Schweiz an einer korrekten, unkomplizierten, prompten Durchführung des Vertrags und unserm Bedürfnis nach Aufrechterhaltung eines hohen Masses an Mitbestimmung des Volkes und des Parlaments.»*⁷⁵

Diese komplexen institutionellen und staatsrechtlichen Fragen werden in der Schweizer Deklaration vor dem EWG-Ministerrat kaum dargestellt.⁷⁶ Die Vorbereitungsarbeiten zeigen zudem, dass die in der Deklaration angetönten Vorbehalte bezüglich der direkten Demokratie und des Föderalismus⁷⁷ in erster Linie innenpolitisch bedingt sind. Allfällig sich daraus ergebende Konsequenzen oder Schwierigkeiten werden in der Deklaration denn auch überhaupt nicht erwähnt, im Gegensatz zu den vergleichsweise recht differenziert dargestellten Neutralitätsvorbehalten.

In den weiteren Arbeiten des Integrationsbüros und der zuständigen Arbeitsgruppe zu den institutionellen und staatsrechtlichen Fragen tauchen jedoch immer weitere Fragen und Probleme auf. So stellt sich das Problem, wie mit Volksinitiativen verfahren werden könnte, deren Inhalt dem Assoziationsabkommen widerspricht⁷⁸, oder inwiefern innerstaatliche Gesetze zur Umsetzung von EWG-Richtlinien dem normalen Rechtsetzungsverfahren mit Referendum unterstellt werden können, und auch das Schiedsgericht wirft Fragen auf.⁷⁹ Ein von der Arbeitsgruppe 2 Anfang Oktober verfasster Bericht über alle diese staatsrechtlichen Fragen hat in der Ständigen sehr kontroverse Diskussionen ausgelöst. Jolles muss im Dezember jedoch feststellen, dass es *«wenig sinnvoll sei, den Bericht neu zu überarbeiten,*

74 Ibid.

75 Integrationsbüro: Bemerkungen zum Schreiben vom 16. April 1962 von Herrn Bundesrat von Moos an Herrn Bundesrat Schaffner, S. 10 (undatiert; Verfasser sind verschiedene Beamte des Integrationsbüros); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

76 Déclaration de la Suisse au Conseil de Ministres de la Communauté économique européenne le 24 septembre 1962 à Bruxelles, S. 9; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 105).

77 Op. cit. S. 4.

78 Integrationsbüro: Fragen der internen schweizerischen Rechtsordnung, die im Zusammenhang mit einem Assoziationsabkommen abgeklärt werden müssen, 10. Dezember 1962, S. 1 (Verfasser: Jolles, Eisner, Jg.); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1962 (Band 102).

79 Op. cit., S. 2.

*solange auf den einzelnen Sachgebieten kein weiterer Fortschritt erzielt ist».*⁸⁰ Die Arbeiten werden fortgeführt, und man hat die Absicht, die Arbeitsgruppe durch den Beizug von Staatsrechtlern zu erweitern.

V. Der Abbruch durch das Veto de Gaulles

1. Die politische Dynamik der Vorbereitungsarbeiten

Anhand der geschilderten Arbeiten in den verschiedenen Fragenbereichen des Assoziationsprojekts wird deutlich, dass die Dynamik der Vorbereitungsarbeiten durch drei zum Teil entgegengesetzte Kräfte bestimmt wird. Die Exponenten der Handelsabteilung und des Politischen Departementes tendieren stark auf eine möglichst volle Übernahme der EWG-Bestimmungen. Ihr Hauptanliegen ist die Realisierbarkeit des Assoziationsprojektes gegenüber der EWG, und sie bestimmen weitgehend die erste Hälfte der Vorbereitungsarbeiten. Bei den Fachbeamten der Arbeitsgruppen wachsen dagegen im Verlaufe der Arbeiten die Zweifel an der Konzeption des Projektes. Je weiter sie die Arbeiten vorantreiben, desto mehr ungelöste Probleme tauchen auf. Auch bezüglich der Beurteilung der materiellen und politischen Konsequenzen der Assoziation für die Schweiz macht sich in vielen Arbeitsgruppen immer mehr Skepsis breit. Der ganze materielle Gehalt und Umfang des EWG-Vertrages und somit einer darauf basierenden Assoziation wird den Arbeitsgruppen in diesem Lernprozess nach und nach bewusst. Die Vertreter der Wirtschaftsverbände in der Ständigen und gegebenenfalls in den Arbeitsgruppen drängen ihrerseits als dritte Kraft mit Fortschreiten der Arbeiten immer mehr auf eine möglichst starke Berücksichtigung ihrer Partikularinteressen und damit auf Ausnahmen von den EWG-Bestimmungen. Im Zentrum ihrer Aufmerksamkeit steht neben der subjektiv beurteilten Wünschbarkeit aber auch die innenpolitische Realisierbarkeit des Assoziationsprojektes.

Besonders im Bereich der institutionellen Fragen, aber auch bei verschiedenen Sachgebieten bringen die Vorbereitungsarbeiten den politischen Sprengstoff, den das Assoziationsprojekt enthält, immer mehr zutage, und die Skeptiker gewinnen in den Arbeitsgruppen und auch in der Ständigen immer mehr die Oberhand. In vielen Gebieten bleibt die Brüsseler Erklärung des Bundesrates deshalb schon deutlich hinter den in den Arbeitsgruppen vorbereiteten Projekten zurück. Zum Teil kann diese Tatsache verhandlungstaktisch erklärt werden, doch hat dieses Zurückbleiben vor allem innenpolitische Gründe. Die Brüsseler Deklarationen geht deshalb eindeutig weniger weit als die ursprünglichen Intentionen der Verantwortlichen, doch schwächen sich diese Intentionen wegen innenpolitischer Bedenken zunehmend ab. Nach dem Scheitern des Assoziationsversuches wird Jolles deutlich ausdrücken, dass

⁸⁰ Notiz von Jolles an Stopper vom 4. Dezember 1962: Überblick über den gegenwärtigen Stand der Arbeiten in den Arbeitsgruppen, S. 2; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04 1962 (Band 102).

die Brüsseler Deklaration bereits den Rückzug vorbereitet hat: «Die Erklärung vom 24. September ist mit Bezug auf die Assoziationskonzeption genügend unbestimmt abgefasst, um auch eine bedeutend restriktivere Lösung als die gegenwärtig vorbereitete zuzulassen.»⁸¹

Wie berechtigt diese innenpolitische Vorsicht ist, zeigt der weitere Verlauf der innenpolitischen Diskussion. Die Aufnahme der schweizerischen Erklärung in Brüssel durch die Schweizer Presse ist im grossen und ganzen positiv, auch wenn beanstandet wird, dass die direkte Demokratie und der Föderalismus nur gestreift werden.⁸² Einzelne Zeitungen machen auch darauf aufmerksam, wie bedenklich gross der Vorsprung des Bundesrates auf die Volksmeinung sei. «La Suisse» kritisiert schärfer, dass der Bundesrat auf Veranlassung der Exportindustrie Initiativen von grosser Tragweite ergreife, deren Ziel und Konsequenzen man noch nicht genau kenne.⁸³ Es gibt in den Monaten nach der Erklärung kaum mehr Unterstützung in der Presse für die Assoziation. Die Kritik wird jedoch mit Rücksicht auf die Verhandlungsposition ebenfalls spärlicher und konzentriert sich auf die Fragen der staatspolitischen Auswirkungen auf die Schweiz.⁸⁴ Auch die meisten politischen Parteien machen immer kritischere Bemerkungen hierzu (Du Bois 1989: 64). Die Vernachlässigung dieser Fragen durch die Integrationspolitik wird immer schärfer angegriffen, und es scheint, dass die verantwortlichen Stellen diesen Kritiken nicht viel entgegenzusetzen haben. Dies kann angesichts des Verlaufs der Vorarbeiten zu den institutionellen Fragen nicht erstaunen.

Ebenfalls immer deutlicher werden auch die Kritiken grosser Wirtschaftsverbände. Das gespannte Verhältnis mit dem Bauernverband wurde bereits weiter oben angesprochen. Bereits vor der Deklaration geben sich auch der Gewerbeverband und der Vorort immer skeptischer. Der Vorort hatte von Anfang an die Assoziationspläne unterstützt (Du Bois 1989: 58; Keel 1980: 240 f.), doch werden die Industrie- und Handelskreise im Verlauf der Arbeiten immer kritischer.⁸⁵ Dazu kommt ab Oktober 1962 eine offene Opposition des Gewerbeverbandes, der in einem Kreisschreiben die Assoziationspläne äusserst negativ beurteilt. Der Verfasser des Schreibens ist Fischer, der den Gewerbeverband in der Ständigen vertritt und deshalb ein Kenner des ganzen Projektes ist.⁸⁶

81 P. Jolles: Erste Überlegungen zu den Rückwirkungen des Scheiterns der England-Verhandlungen auf die Schweiz, 31. Januar 1963, S. 2; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1963 (Band 102).

82 Mlle Pometta, Bureau de l'intégration: Commentaires de la presse à la suite de la déclaration de la Suisse et jusqu'au 1^{er} octobre, 3 octobre 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 104).

83 Mlle Pometta, Bureau de l'intégration: Commentaires de presse qui nous sont parvenus après le 1^{er} octobre sur la déclaration de la Suisse à Bruxelles, 26 octobre 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 104).

84 Notiz über die Stellungnahme der Schweizer Presse zur EWG seit der Eröffnungserklärung, 28. November 1962 (ohne Autor, vermutlich Mlle Pometta, Integrationsbüro); BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 104).

85 Siehe zum Beispiel: 222^e séance de la Chambre suisse du commerce du 3 juillet 1962, in: Keel 1980: 261.

86 Notiz von Micheli an Stopper vom 24. Oktober 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 302.09 1962 (Band 107).

Mit wachsender Sorge verfolgen die Verantwortlichen des Integrationsbüros, der Handelsabteilung und des Politischen Departementes die Zuspitzung der innenpolitischen Spannungen und die Zunahme der Schwierigkeiten in der materiellen Vorbereitung des Assoziationsprojektes.⁸⁷ Gegenüber der EWG werden jedoch immer noch alle Vorkehrungen getroffen, um eine optimale Verhandlungsposition der Schweiz zu sichern.⁸⁸ Trotz der sanften Vorbereitung eines allfälligen Rückzuges kann daher davon ausgegangen werden, dass bei den Verantwortlichen immer noch der Wille besteht, einen Verhandlungsbeginn herbeizuführen und zusammen mit der EWG geeignete Lösungsmöglichkeiten wenigstens zu prüfen.

2. De Gaulles Veto und die Erleichterung in der Schweiz

Nach der Anhörung der drei Neutralen beginnt die Kommission mit der Prüfung der Erklärungen, doch da ein Erfolg der britischen Beitrittsverhandlungen immer noch äusserst ungewiss ist, zeigen weder Rat noch Kommission besondere Eile. Schliesslich überstürzen sich die Ereignisse aber, als de Gaulle beschliesst, seine zweideutige Haltung gegenüber Grossbritannien aufzugeben. Der Grund dafür ist, dass sich Macmillan am 18. Dezember 1962 anlässlich seines Treffens mit Kennedy auf den Bahamas einverstanden erklärt, die britischen Atomwaffen nur im Rahmen der NATO einzusetzen (Gerbet 1983: 309). Dadurch gelangt de Gaulle zur endgültigen Überzeugung, dass Grossbritannien sich definitiv auf eine atlantische Politik festgelegt hat und nicht mehr davon abzubringen sein wird. Am 14. Januar 1963 gibt de Gaulle in einer Pressekonferenz bekannt, dass er einen britischen Beitritt grundsätzlich ablehnt. Die EWG-Partner sind über diesen Alleingang empört, doch de Gaulles Haltung erweist sich als unwiderruflich. Am 29. Januar werden die Verhandlungen abgebrochen.

In der Schweiz macht sich nach der ersten Überraschung sowohl in der Verwaltung als auch bei den politischen Instanzen und in der Öffentlichkeit Erleichterung breit (Du Bois 1989: 65). Sie erklärt sich aus den dargestellten konzeptuellen, materiellen und vor allem politischen Schwierigkeiten des Assoziationsprojektes. Besonders gross ist die Erleichterung des Bundesrates, dessen politische Situation zwischen EWG und Innenpolitik im Falle von Verhandlungen sehr problematisch zu werden drohte. Eine deutliche Sprache spricht beispielsweise der Arbeitgeberverband: Er bezeichnet de Gaulle, da er die Schweiz von diesem Assoziationsprojekt erlöst hat, als grössten Schweizer (Du Bois 1989: 65).

87 Notiz von Jolles an Stopper vom 4. Dezember 1962: Überblick über den gegenwärtigen Stand der Arbeiten in den Arbeitsgruppen, S. 6; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.04 1962 (Band 102); Notiz von Micheli an Stopper vom 24. Oktober 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 302.09 1962 (Band 107); Notiz von Jolles an Wahlen vom 20. November 1962: Bemerkungen zum Kreisschreiben des Gewerbeverbandes; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 302.09 1962 (Band 107).

88 Rundschreiben von Wahlen an die Schweizer Botschaften in den EWG- und den EFTA-Staaten u.a. vom 1. Oktober 1962; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 301.03 1962 (Band 104).

Auch in der Handelsabteilung und im Integrationsbüro scheint man das Veto de Gaulles als eine glückliche Fügung des Schicksals anzusehen, die es erlaubt, das ambitionöse Assoziationsprojekt stillschweigend zu begraben. Das Problem der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas besteht jedoch immer noch und wird gelöst werden müssen. Um für eine künftige Lösung eine gute Ausgangsposition zu haben und die EWG politisch unter Druck zu setzen ist es deshalb vorteilhaft, der EWG deutlich zu machen, dass das Assoziationsgesuch immer noch besteht.⁸⁹ Damit liegt der Ball bei der EWG, und die Schweiz braucht keine weiteren Schritte zu unternehmen. Was jedoch aus den erwähnten taktischen Gründen bezüglich der EWG weniger deutlich gesagt wird, ist die Tatsache, dass man die Assoziationskonzeption gänzlich aufgegeben hat; wie der Leiter des Integrationsbüros festhält: *«Die grundsätzliche Aufrechterhaltung des Assoziationsverhandlungsgesuches der Schweiz erfolgt somit unter der Mentalreservation, im Verhandlungsfall eine stark eingeschränkte Regelung anzustreben.»*⁹⁰ Bundesrat Wahlen kündigt denn auch im März vor dem Ständerat eine Rückkehr zu den Prinzipien von 1947 und zu einer passiven Integrationskonzeption an: *«Die Konfrontierung unseres Landes mit dem Prozess der europäischen Integration hat unser Volk gezwungen, sich wiederum intensiver mit Werten höherer Ordnung zu befassen. Das Resultat dieser Selbstbesinnung ist ein erfreuliches. Weitesten Kreise unseres Volkes haben wiederum deutlicher den Wert unserer politischen Institutionen, des Föderalismus und der direkten Demokratie erkannt. Sie fühlen instinktiv, wie stark die Erhaltung dieser Institutionen von der konsequenten Weiterführung unserer Neutralitätspolitik abhängig ist. Der Bundesrat darf daraus den Schluss ziehen, dass er des Rückhaltes der eidgenössischen Räte und des Volkes sicher wäre, sollte er in die Lage kommen, dem Lande zur Erhaltung seiner Unabhängigkeit wirtschaftliche Opfer zuzumuten, auch wenn diese Opfer schwer sein sollten.»*⁹¹

VI. Schlussbetrachtungen: Die konzeptionellen Probleme des Assoziationsversuches und des Europäischen Wirtschaftsraumes

Viele Parallelen zwischen dem Assoziationsversuch und dem Europäischen Wirtschaftsraum drängen sich auf. So wurden beide Projekte von der EWG angeregt und im Rahmen der EFTA verfolgt. Beide waren eine Reaktion auf eine Beschleunigung des Integrationsprozesses in der Europäischen Gemeinschaft. Auch die innenpolitischen Entwicklungen weisen viele Gemeinsamkeiten auf, ebenso wie die Tendenz

89 P. Jolles: Erste Überlegungen zu den Rückwirkungen des Scheiterns der England-Verhandlungen auf die Schweiz, 31. Januar 1963; BAR, 7111 (C) 1972/178, Aktenzeichen EE. 300.01 1963 (Band 102).

90 Ibid.

91 Antwort von Bundesrat Wahlen vom 20. März 1963 auf die Interpellation Rohner (Sten. Bull. SR 1963: 72).

der integrationspolitischen Instanzen, diese innenpolitischen Realitäten durch eine gewisse Fixierung auf die Gemeinschaft aus den Augen zu verlieren.

Doch diese Schlussbetrachtungen sollen nicht solchen Gemeinsamkeiten und Unterschieden gewidmet sein, sondern grundsätzlicheren Merkmalen konzeptueller Art. Der EWR wie das Assoziationsprojekt haben eine umfassende Teilnahme der Schweiz am integrierten Markt der EWG zum Ziel. Im EWR spricht man von einem homogenen Rechts- und Wirtschaftsraum, beim Assoziationsversuch beabsichtigte man die vollständige Aufhebung der wirtschaftlichen Diskriminierung durch die EWG. Das Merkmal der Homogenität ist also beiden Projekten gemeinsam: Dasselbe Recht, EWG-Recht, soll im ganzen Integrationsraum Geltung haben und so eine volle wirtschaftliche Integration der Märkte ermöglichen.

Ein zweites Konzeptionsmerkmal ist die Forderung der Europäischen Gemeinschaft, ihre Integrität beziehungsweise ihre Entscheidungsautonomie zu bewahren. Bei beiden Projekten ist sie von den EFTA-Staaten anerkannt worden. Für die Gemeinschaft ist die Garantie dieser Autonomie eine *conditio sine qua non* für jede Art von Beziehungen zu Drittstaaten, die das Gebiet der Römer Verträge direkt berühren. Dies erklärt sich durch die komplexen und subtil ausgewogenen Entscheidungsmechanismen, die der Gemeinschaft bis heute eine erfolgreiche Vertiefung und Erweiterung der Integration ermöglicht haben. Wenn dieser Entscheidungsautonomie früher wegen der mangelnden Konsolidierung der Gemeinschaft absoluter Schutz zukam, so ist dieser Schutz heute wegen der höheren Mitgliederzahl, den grösseren Disparitäten zwischen den Mitgliedern, der verstärkten Rolle des Parlamentes und den ambitiösen Plänen der EG für die eigene Weiterentwicklung Richtung Union unabdingbar.

Das dritte Konzeptionsmerkmal schliesslich stellt die prinzipiell legitime Forderung der EFTA-Staaten nach Gleichberechtigung dar. Diese bedeutet grundsätzlich entweder Entscheidungsautonomie für die EFTA-Staaten bei der Rechtsübernahme oder – wertvoller und interessanter – Mitbestimmung bei der Schaffung des zu übernehmenden Rechts. Aufgrund der absoluten Integrität der Gemeinschaft ist letzteres jedoch hinfällig, und es bleibt nur die Entscheidungsautonomie.

Der Verlauf sowohl der EWR-Verhandlungen als auch der Assoziationsvorbereitungen besonders bezüglich des institutionellen Bereichs ist jedoch geprägt von der Unvereinbarkeit dieser drei Konzeptionsmerkmale: Wenn beide Partner autonom entscheiden, kann keine Homogenität des Resultates sichergestellt werden. Da in beiden Fällen jedoch die Homogenität erreicht werden sollte und die EG-Autonomie nicht zur Disposition stand, mussten unausweichlich bedeutende Abstriche bei der Gleichberechtigung der EFTA-Staaten gemacht werden. Bei beiden Projekten musste eine echte Mitbestimmung sehr rasch völlig ausgeschlossen werden. Die Gleichberechtigung der EFTA-Staaten musste sich daher auf die Entscheidungsautonomie bei der Rechtsübernahme beschränken. Diese Autonomie steht jedoch ihrerseits in direktem Gegensatz zur angestrebten Homogenität: Die Nichtübernahme von neuem oder abgeändertem EG-Recht führt automatisch zu Inhomogenität des Rechts- und Wirtschaftsraumes. Volle Gleichberechtigung führt daher zu grösserer Inhomogenität. Der Rechts- und somit der Wirtschaftsraum weist Sprünge auf. Die Inhomogenität hat zwangsläufig wirtschaftliche Diskriminierungen zur Folge, die

Integration der Märkte wird behindert, der Integrationsgrad geschmälert. Als im Verlauf der Ausarbeitung der beiden Projekte dieses Dilemma soweit klar war, entschieden sich die integrationspolitischen Instanzen der Schweiz in beiden Fällen für die Homogenität und gegen die Gleichberechtigung. Im EWR drückt sich dies in einer Beschränkung der Wahlmöglichkeit sowie in massiven Sanktionen im Falle der Nichtübernahme der Rechtsentwicklungen aus. Beim Assoziationsprojekt war man sich klar, dass die EWG solche Druckmittel verlangen würde und wollte durch eine Zurückbindung des Parlamentes und des Volkes die entsprechenden Risiken möglichst minimieren.

Man kann zwei Integrationsvarianten identifizieren, die von der Schweiz bisher verfolgt wurden und dem Kriterium der Gleichberechtigung zu genügen vermögen. Erstens eine rein negative, passive Integration, wie sie die Schweiz über lange Zeit praktiziert hat, in der OEEC, in der EFTA, mit dem Freihandelsabkommen und auch im GATT. Nur absichtlich errichtete Handelsbarrieren werden abgebaut, es kommt jedoch zu keinerlei Rechtsangleichungen. Der Rechtsraum ist inhomogen. Zweitens eine partielle Teilnahme an einer aktiven Integration: Als Beispiele können zahlreiche sektorielle Abkommen rein völkerrechtlicher Art genannt werden, wie das Rahmenabkommen über Forschungszusammenarbeit und die Abkommen über das einheitliche Zolldokument, die EG-EFTA-Konvention von Lugano über die Durchsetzbarkeit von Gerichtsurteilen oder das Versicherungsabkommen. Die Inhomogenität resultiert hier aus dem sektoriellen Vorgehen und aus dem Fehlen automatischer Anpassungen an die Weiterentwicklung des Rechts.

Eine dritte Möglichkeit wurde vom Bundesrat offiziell erst Ende 1991 erstmals zum Ziel erklärt: Die Vollmitgliedschaft bei der EG. Dies ist die einzige Integrationsvariante, die sowohl der Gleichberechtigung als auch der Homogenität zu genügen vermag, da durch einen Beitritt – und nur durch einen Beitritt – die Anforderung der EG-Entscheidungsautonomie überwunden werden kann. Es ist allerdings eine jetzt noch offene Frage, ob man diese Homogenität wirklich erreichen will. Sowohl das Assoziationsprojekt als auch das EWR-Projekt strebten diese an, stiessen jedoch auf grosse konzeptuelle Probleme, die auch den grössten Verhandlungsanstrengungen widerstanden, solange man die Gleichberechtigung auch nur einigermaßen wahren wollte. Im März 1963 haben die Bundesräte Wahlen und Schaffner daraus die Konsequenzen gezogen und sind zu einer passiven, aber möglichen Integrationskonzeption zurückgekehrt und somit die Homogenität aufgegeben.

Bevor man nun allerdings aus dem Assoziationsversuch Schlüsse auf die Integrationspolitik der Schweiz nach einem allfälligen Scheitern des EWR ziehen kann, gilt es einige grundlegende Unterschiede und Einschränkungen anzubringen. Bezüglich der möglichen Integrationsvarianten muss gesagt werden, dass ihre konkrete Realisierbarkeit nicht nur von den Fragen der Gleichberechtigung abhängt, sondern auch von zahlreichen politischen Voraussetzungen. Es ist nun festzustellen, dass die Möglichkeiten der passiven Integrationskonzeption seit dem Abschluss der Freihandelsabkommen weitgehend ausgenutzt sind. Grosse Fortschritte lassen sich so kaum mehr erzielen. Des weiteren ist jedenfalls im Moment das Interesse der EG, mit sektoriellen Verfahren weiterzumachen, sehr klein. Wegen der grossen, wahrscheinlich zum Teil existentiellen Herausforderungen, mit denen sich die EG jetzt konfron-

tiert sieht (Mittel- und Osteuropa, Erweiterungen, Finanzierungsprobleme, Umsetzung des unterzeichneten Unionsvertrages), ist auch kaum damit zu rechnen, dass dieses Interesse in näherer Zukunft wieder wächst.

Bezüglich der Situation der Schweiz – und der EG – ergeben sich somit vor allem aus dem geopolitischen und europapolitischen Umfeld Unterschiede, die in ihrem Ausmass wohl kaum überbewertet werden können. Zu Beginn der sechziger Jahre erreicht der kalte Krieg einen Höhepunkt, währenddem 1989 der Fall des Eisernen Vorhangs einen neuen Abschnitt europäischer Geschichte einleitete. Diese Veränderung machte die Gemeinschaft plötzlich und notwendigerweise zum Angelpunkt und zur Architektin einer neuen europäischen Ordnung. Dadurch erhält die Gemeinschaft auch für die Schweiz eine neue Dimension, die sie vorher nie gekannt hatte. Gleichzeitig wird das schweizerische Neutralitätskonzept, das auch auf die Beziehungen zur Gemeinschaft einen konstanten und sehr wichtigen Einfluss ausgeübt hat, durch diese Veränderungen einem Relativierungsdruck ausgesetzt. Diese Unterschiede gilt es zu bedenken, wenn man aus dem Scheitern des Assoziationsversuches Schlüsse auf die weitere Integrationspolitik nach einem allfälligen Scheitern des EWR ziehen möchte.

Abkürzungen

BAR:	Bundesarchiv
EGKSV:	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EWGV:	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FF:	Feuille Fédérale / Bundesblatt
Sten. Bull.:	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bibliographie

- Balassa, Bela A. (1961). *Theory of Economic Integration*. Homewood Ill.: Irwin.
- Du Bois, Pierre (1989). *La Suisse et le défi européen 1945–1992*. Lausanne: Favre.
- Gerbet, Pierre (1983). *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie nationale.
- Keel, Guido A. (1980). Le grand patronat suisse face à l'intégration européenne. Berne: Lang.
- Kreis, Georg (1991). «Friedrich Traugott Wahlen», S. 478–483, in: *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, hrsg. von Urs Altermatt, Zürich: Artemis.
- Stamm, Konrad (1991). «Hans Schaffner», S. 506–511, in: *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, hrsg. von Urs Altermatt, Zürich: Artemis.
- Tinbergen, Jan (1954). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.
- Veyrassat, Paul (1969). *La Suisse et la création de l'AELE 1958–1960*. Neuchâtel: La Baconnière.
- Zbinden, Martin (1992). *Der Assoziationsversuch der Schweiz mit der EWG 1961–1963*. Genève: IUHEI, Mémoire de diplôme DES (unveröffentlicht).