

### 3.4 Die Vorbereitungsarbeiten in der Schweiz

Der Assoziationsversuch, welcher insgesamt weniger als zwei Jahre in Anspruch nahm, führte in der Schweiz zu einer sehr intensiven Auseinandersetzung mit allen Fragen der europäischen Integration und verhalf den Fachleuten der Handelsabteilung zu einer genauen Kenntnis der Gemeinschaft. Die Schweiz war bereit, viele der bisherigen aussenpolitischen Leitvorstellungen infrage zu stellen: Der Annäherungsversuch führte erstens zu einer Relativierung der handelspolitischen Autonomie. Zweitens kämen verschiedene Politikbereiche unter EWG-Einfluss. Drittens müssten ge-

meinsame Institutionen aufgebaut werden, welche den Transfer neuen Gemeinschaftsrechts übernähmen. Und viertens war zu befürchten, die Neutralität, der Föderalismus und die direkte Demokratie gerieten unter Anpassungsdruck. Schon nur die Vorstellung, eine solche Assoziation dereinst vor Parlament und Volk vertreten zu müssen, bereitete daher in Bern Kopfzerbrechen. Während in der Vergangenheit die Europapolitik ausserhalb eines kleinen Kreises von Fachleuten wenig Interesse geweckt hatte und die EFTA-Gründung von allen Seiten wohlwollend und zustimmend begleitet worden war, beteiligten sich nun erstmals verschiedene Stimmen an einer kritischen Diskussion.

Wir zeigen zuerst, was der Bundesrat institutionell und personell vorgekehrte, um der Herausforderung gewachsen zu sein. Dann gehen wir auf die wichtigsten materiellen und institutionellen Fragen einer solchen Assoziation ein.

#### *Interne Koordination und die Schaffung des Integrationsbüros*

Bisher lag, wie wir im vorangehenden Kapitel gezeigt haben, die Verantwortung für die Europapolitik weitgehend bei der Handelsabteilung. Im Rahmen der Ständigen Wirtschaftsdelegation wurde diese Politik mit den Verbänden koordiniert. Der Vorort stand immer noch unter der Leitung von Heinrich Homberger. Seit Hans Schaffner das Volkswirtschafts- und Friedrich Traugott Wahlen das Politische Departement übernommen hatten, war das Verhältnis zwischen diesen beiden Ministerien entspannter als früher. Die Handelsabteilung wurde nun von Edwin Stopper geleitet (vgl. die Liste der Chefs der wichtigsten Departemente und Amtsstellen im Anhang). Dem Bundesrat war klar, dass die «innere Front» für die Assoziationsverhandlungen beträchtlich verstärkt werden musste: Während in der Vergangenheit vor allem die Exportindustrie von der Handelspolitik betroffen gewesen war, galt es nun, die Bauern, das Gewerbe, die Gewerkschaften und die Banken stärker einzubeziehen, denn eine Assoziation würde tief greifende Auswirkungen auf alle Bereiche der Wirtschaft haben. Ausserdem war die Koordination mit einer grossen Zahl von Bundesämtern zu verstärken sowie das Parlament und die Öffentlichkeit zu informieren.

Im Zentrum dieses Dispositivs stand weiterhin die Handelsabteilung. Zusätzlich entstand nun 1961 das sogenannte Integrationsbüro: Es wurde eine gemeinsame Einrichtung der beiden eben erwähnten Departemente und stand deren Chefs direkt zur Verfügung. Administrativ wurde es der Handelsabteilung angegliedert, die Mitarbeiter wurden vom Volkswirt-

schafts- und vom Politischen Departement gestellt. Chef wurde der Delegierte für Handelsverträge Paul Jolles, seine Stellvertreter waren der Sekretär der Handelsabteilung Pierre Languetin und Claude Caillat vom Politischen Departement. Trotz dieser Ausgewogenheit war der Einfluss der Handelsabteilung sehr stark, das Integrationsbüro wurde denn auch in ihrer Nähe im Bundeshaus Ost und nicht beim Politischen Departement im Bundeshaus West angesiedelt. Diese neue, aus wenigen Mitarbeitern bestehende Stelle war nun für die Koordination und Information im Bereich der Europapolitik zuständig. Die inhaltliche Vorbereitungsarbeit für die Assoziation übertrug der Bundesrat 15 verwaltungsinternen Arbeitsgruppen mit Fachleuten aus den betroffenen Bundesämtern. Fallweise wurden Verbandsvertreter und andere Spezialisten beigezogen.

Mit der Gesamtleitung der Vorbereitungsarbeiten betraute der Bundesrat die Ständige Wirtschaftsdelegation unter Leitung von Edwin Stopper, das heisst, die Regierung verliess sich weiterhin auf die korporatistische Koordination. Hier sollten die unterschiedlichen Interessen zu einem Ausgleich gebracht und so verhindert werden, dass das Geschäft vorschnell in die politische Arena getragen wurde. Dies war auch im Hinblick auf eine später erforderlich werdende Volksabstimmung wichtig. Die Ständige wurde damit «faktisch zum wichtigsten integrationspolitischen Entscheidungsorgan in der Phase der Verhandlungsvorbereitungen» (Zbinden 2006: 249). Hier handelte es sich nun allerdings um ein Projekt von ungleich höherer Komplexität und Schwierigkeit als die bisherige Handelspolitik: Während es bis anhin vor allem um Marktöffnung bei Schonung verschiedener nationaler Interessengruppen gegangen war, kam hier eine umfassende wirtschaftspolitische Herausforderung auf das Land zu. Es war keineswegs sicher, dass die Ständige, die bisher vor allem ein Sprachrohr der Verbände gegenüber der Handelsabteilung gewesen war, die erwartbaren grösseren Interessenkonflikte würde bewältigen können.<sup>41</sup> Ausserdem blieben wegen der Haltung der EWG und der Abstimmung mit den neutralen Partnern voraussichtlich nur geringe Handlungsspielräume.

Die politische Federführung lag bei Hans Schaffner und Friedrich T. Wahlen. Sie informierten ihre Regierungskollegen regelmässig über den Stand der Arbeiten, die internen Vorbereitungen und die Koordination mit den andern neutralen EFTA-Staaten. Trotzdem wuchs die Skepsis im Gesamtbundesrat, denn er wurde sich allmählich der Tragweite und der Schwierigkeiten dieses Projekts bewusst. Das Parlament, die politischen Parteien und die Öffentlichkeit wurden dagegen vorerst kaum einbezogen, und sie begehrten dies offenbar auch nicht. Eine Motion Kurmann, welche die

Schaffung einer Konsultativkommission für Integrationsfragen des Parlaments anregte, wurde im März 1962 vom Nationalrat abgelehnt: Man fühle sich hinreichend informiert und könne ja dann zum Resultat immer noch Ja oder Nein sagen. Diese Haltung der Kammern ist natürlich nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die personellen Verflechtungen zwischen den Verbänden und dem Parlament in der Schweiz sehr ausgeprägt sind.

Dem Bundesrat war es also gelungen, rasch ein geeignetes und mit den politischen Gebräuchen der Schweiz verträgliches Dispositiv aufzubauen, um die möglicherweise bevorstehenden Verhandlungen sorgfältig vorzubereiten.

### *Materielle Fragen einer Assoziation*

Die grössten materiellen Brocken eines solchen Unterfangens waren die Zollharmonisierung, die Personenfreizügigkeit, das Wettbewerbsrecht und die Landwirtschaft.

Im Zentrum stand die Frage der *Zollharmonisierung*. Eine Zollunion lehnte die Schweiz ab, doch ein reines Freihandelsarrangement kam offensichtlich auch nicht mehr infrage. Es war klar, dass die Gemeinschaft mindestens auf einer Angleichung der Zölle bestehen würde. Um wesentliche Anliegen der Schweiz – die vor allem neutralitätspolitisch begründet wurden – einbringen zu können, erstellte man zunächst eine umfangreiche Liste von Positionen, bei denen man Ausnahmen von der Zollharmonisierung verlangen würde. Österreich und Schweden waren einer Zollunion gegenüber aufgeschlossener, was die Schweiz zwang, ihre Liste zusammenzubrechen. Je mehr man sich aber damit einer Zollunion näherte, desto dringlicher stellte sich die Frage der Mitbestimmung der EFTA-Staaten bei Änderungen des Zolltarifs. Wir kommen unten darauf zurück. Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Gemeinschaft plante, die Zolleinnahmen zu Eigenmitteln der Gemeinschaft zu machen. Viele Waren von ausserhalb des Assoziationsgebiets würden nun aber künftig an den EWG-Aussengrenzen verzollt und die Schweiz müsste dann für ihre Einnahmefälle entschädigt werden.

Wenn man bedenkt, welch überragenden Stellenwert bisher die handelspolitische Autonomie für die Schweiz gehabt hatte, ist es erstaunlich, dass sich die Ständige so weit vorwagte. Heinrich Homberger stimmte dieser Linie grundsätzlich zu, doch bald zeigte sich, dass er verschiedene Mitgliederverbände des Handels- und Industrievereins in dieser Frage nicht hinter sich hatte. Gänzlich ablehnend war der Gewerbeverband mit seinem profilierten und wortgewaltigen Präsidenten Otto Fischer: Er war

kategorisch gegen weitere Zollsenkungen auf Importen von Gütern, die das schweizerische Gewerbe konkurrenzten. Dies führte zu einer grundsätzlichen Opposition dieses damals noch sehr starken Verbandes gegen das Assoziationsprojekt.

Ein zweites heisses Eisen war die *Personenfreizügigkeit*. Sie war zwar auch in der Gemeinschaft noch nicht realisiert, doch der Römer-Vertrag war hier ganz klar: keinerlei Diskriminierung bei Arbeitnehmern und Selbstständigen aufgrund der Nationalität. Man ging in der Handelsabteilung davon aus, dass die Gemeinschaft diese Rechte auch von den Assoziationsländern einfordern würde. Die Ständige war bereit, darauf einzutreten, denn insbesondere die Grossindustrie war an der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Gemeinschaftsraum interessiert. Doch die Gewerkschaften fürchteten Druck auf die Löhne, und den kleineren und gewerblichen Betrieben war die Mobilität der Selbstständigen ein Dorn im Auge, denn sie könnte unliebsame Konkurrenten ins Land bringen. Ausserdem begriff man bald, dass die Freizügigkeit eine ganze Reihe weiterer Politiken in den Dunstkreis des Gemeinschaftsrechts ziehen würde: Sozialversicherungsrecht, Familiennachzug, Anerkennung von Berufsdiplomen, Immobilienerwerb, Kapitalbeteiligungen. Einige davon betrafen zudem kantonale Zuständigkeiten, was eine weitere ablehnende Front hätte eröffnen können.

Doch das Hauptproblem lag anderswo. In diesen Jahren stieg die Zuwanderung wenig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte massiv an, ihr Anteil erreichte 10 Prozent der Bevölkerung. Unruhe machte sich breit, und die Gewerkschaften bezogen ähnliche Positionen wie rechtsbürgerliche Kreise, die gegen eine Überfremdung kämpften. Ausserdem führte diese Immigration zu einer weiteren Erhitzung der Konjunktur und damit zu Inflation. Der Bundesrat war gezwungen, Massnahmen zur Beschränkung der Einwanderung einzuführen (Freiburghaus/Guggisberg 1998: 168–172), und dies stand der Freizügigkeit mit der Gemeinschaft diametral entgegen. Ausserdem liessen sich mit diesem Thema Ängste wecken und «gegen Brüssel» mobilisieren. Dies blieb auch der Ständigen nicht verborgen: Während sie anfänglich noch der Meinung war, die Gemüter würden sich mit einer Schutzklausel und allenfalls einer Kontingentierung beruhigen lassen, nahm sie im Laufe der Zeit eine immer restriktivere Haltung ein. Am Schluss wäre man wohl nur noch zu einer Besserstellung der schon anwesenden Gemeinschaftsbürger bereit gewesen. Dies aber hätte die EWG kaum akzeptiert, denn sie betrachtete die Freizügigkeit als eines ihrer Kernanliegen, als ein Bindeglied zwischen ökonomischer Integration und Entwicklung eines

europäischen Bewusstseins bei den Bürgerinnen und Bürgern. Gerade dies aber machte die Nationalisten skeptisch: Wollte die Gemeinschaft etwa gar das Schweizertum schwächen?!

Die Gemeinschaft hatte *wettbewerbsrechtliche Bestimmungen* in den Vertrag von Rom aufgenommen, welche Kartellabsprachen verboten und der Kommission weitgehende Rechte einräumten, um gegen Kartelle und Monopole vorzugehen. Sie folgte hier amerikanischen Vorstellungen, nach denen Preisabsprachen, Gebietsaufteilungen, Abnahmeverpflichtungen und ähnliches mehr den Wettbewerb verhinderten und also ökonomisch schädlich waren. Nun wollte man auch in Europa nicht auf der einen Seite den Wettbewerb durch Grenzabbau verstärken, um ihn dann durch solche Praktiken zulasten der Konsumenten wieder zu verringern. Ganz anders in der Schweiz: Hier wurden von weiten Kreisen der Wirtschaft Kartelle als notwendig erachtet, um (die Produzenten) vor «ruinösem Wettbewerb» zu schützen. Nicht nur das Gewerbe vertrat diese Auffassung, sie war auch in der Industrie, die sonst eher liberalen Ansichten zuneigte, verbreitet. Sie folgte direkt aus korporatistischen Vorstellungen, nach welchen die Verbände bei der Regulierung der Wirtschaft eine zentrale Rolle spielen sollten. Zwar war 1947 mit den Wirtschaftsartikeln eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen worden, welche den Bund ermächtigte, «gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen» vorzugehen (Art. 31bis, Abs. 3, lit. d aBV), doch diese blieb vorerst toter Buchstabe. Wie Untersuchungen in den fünfziger Jahren zeigten, war die Schweiz dadurch zu einem der kartell dichtesten Länder der Welt geworden.

Anfang der sechziger Jahre war die Schweiz nun dabei, eine neue Wettbewerbspolitik aufzubauen, doch diese war höchst umstritten: Die Wirtschaft sträubte sich mit Händen und Füssen gegen griffige Vorschriften, setzte die Kriterien der Schädlichkeit hoch an und verweigerte sich einer bewehrten Wettbewerbsbehörde. Gewerkschaften und Konsumentenorganisationen dagegen wünschten eine stärkere Bekämpfung der Kartelle, konnten sich damit aber nicht durchsetzen. Während die EWG Kartelle also grundsätzlich verbot, konnte man in der Schweiz nur bei Nachweis der Schädlichkeit allenfalls gegen sie vorgehen.

Da die Gemeinschaft ihre Wettbewerbsregeln als wesentlich für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes betrachtete, war in der Schweiz klar, dass sie darauf bestehen würde, sie in die Assoziationsverträge zu übernehmen und möglicherweise sogar von der Kommission kontrollieren zu lassen. Nicht einmal eine neutralitätsbasierte Argumentation vermochte

hier die protektionistischen Interessen der Schweiz zu kaschieren. Doch eine Übernahme dieser Regeln bedeutete nun das Gegenteil von dem, was die Verbände in der Landesgesetzgebung eben erkämpft hatten, und löste also deren vehementen Widerspruch aus. Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten versuchte man deswegen Formeln zu finden, welche die Wirkungen der Gemeinschaftsregeln abzuschwächen vermöchten, ahnte aber, dass Brüssel sich darauf nicht einlassen würde. Der Vorort drohte nun sogar, das Kartellrecht zu einer Schicksalsfrage für die Assoziation zu machen. Kurz: Man sah bis zuletzt keine Lösung.

Die *Landwirtschaft* hatte während des Zweiten Weltkriegs eine für das Überleben des Landes zentrale Rolle gespielt. Auf der Basis der Wirtschaftsartikel von 1947 wurde sie nun auch in Friedenszeiten geschützt und gestützt, das heisst mittels eines komplizierten Dispositivs von Zöllen, Einfuhrbeschränkungen, Produktvorschriften und anderem mehr vor billiger Konkurrenz aus dem Ausland abgeschirmt. Bei den bisherigen Handelsverhandlungen war diese Praxis mit Hinweis auf die Neutralität verteidigt worden; wie erinnerlich, konnte die Schweiz unter anderem der Landwirtschaft wegen am Anfang beim GATT nicht mitmachen. Die Frage war nun, ob sich dieser Schutz auch bei einer Assoziation mit der EWG aufrechterhalten lassen würde.

Bekanntlich hatte Frankreich mit Beharrlichkeit durchgesetzt, die Landwirtschaftsprodukte in den gemeinsamen Markt einzubeziehen, also frei zirkulieren zu lassen. Doch auch die europäischen Bauern bedurften des Schutzes vor dem Weltmarkt mittels festgelegter Preise und entsprechend hoher Importabgaben. Und auch in der Gemeinschaft hatte die Versorgungssicherheit einen hohen Stellenwert, doch wurde sie nicht mehr als nationale, sondern als gemeinschaftliche Aufgabe gesehen. Anders als beim Wettbewerbsrecht standen sich also die schweizerische und die EWG-Konzeption hier nicht diametral entgegen (Gees 2006: 215–220). Obwohl sich damals die PAC (*Politique agricole commune*) erst in Umrissen abzeichnete, war jedoch klar, dass Agrarprodukte in der Gemeinschaft um 30 bis 60 Prozent billiger hergestellt wurden als in der Schweiz. Eine vollständige Öffnung entzöge also grossen Teilen des Bauernstandes die Existenzgrundlage. Ausserdem würde die Versorgungssicherheit «europäisiert».

Im Gegensatz zum Kartellrecht bildete sich hier nun eine Koalition aus Gewerkschaften, Konsumentenorganisationen, Wirtschaftskreisen und Teilen der Verwaltung, die an einer Reform der schweizerischen Agrarpolitik und damit an einer Verbilligung der Produkte interessiert war. Die Assozia-

tion war für sie ein willkommenes Anlass, Druck in diese Richtung aufzubauen. Der Bauernverband und seine Interessenvertreter im Bundesamt für Landwirtschaft entwickelten eine Gegenstrategie, die zunächst eine gewisse Flexibilität aufzuweisen schien: Man wäre zu einer Öffnung schon bereit, wurde gesagt, allerdings nur, wenn auch die Produktionskosten sich denen in der Gemeinschaft angleichen. Ausserdem dürfte die Neutralitätsnotwendige Selbstversorgung nicht infrage gestellt werden. Beide Forderungen waren aber unerfüllbar: Schon die viel höheren Bodenpreise führten in der Schweiz zu höheren Gestehungskosten, von den ungünstigeren Bedingungen der Berg- und Hügellandwirtschaft einmal ganz abgesehen. Es war auch nicht anzunehmen, dass die Gemeinschaft das Neutralitätsargument anerkennen würde. Schaffner warnte davor, die Neutralität dadurch zu entwerten, dass sie zu offensichtlich für protektionistische Zwecke benutzt wurde (Zbinden 2006: 277).

Die Ständige hielt deswegen vorläufig an einer Öffnungsstrategie fest, war allerdings bereit, verschiedene Szenarien durchzuspielen: Man könnte der EWG anbieten, die Zölle aufzuheben, die andern Schutzmechanismen aber aufrechtzuerhalten. Oder man könnte sich lange Übergangsfristen und einige Schutzklauseln ausbedingen. Eine weitere Möglichkeit wäre, den Verdienstausschlag der Bauern durch direkte Zahlungen ausgleichen. Der Finanzbedarf dafür wurde auch knapp 700 Millionen Franken geschätzt, was heute etwa 2,6 Milliarden Franken entspräche (Zbinden 2006: 283). Es war aber völlig unklar, ob die Gemeinschaft sich darauf einliesse. Der Bauernverband sah, dass der Druck in Richtung Veränderung anhielt, und verbreiterte sein Abwehrdispositiv, indem er geschickt mit den Sympathien, welche die Bauern in weiten Teilen des Volkes genossen, spielte. Die Verbandspresse konnte es sich deshalb erlauben, pathetisch zu werden: Man habe mit der Neutralität ausgezeichnete Erfahrungen gemacht, sie dürfe

nicht leichtfertig oder um des Mammons willen über Bord geworfen werden. [...] Leider scheint es, dass in unserem Lande gewisse Bürger bereit wären, die Neutralität aufzugeben, um möglichst alle sich bietenden wirtschaftlichen Vorteile zu ergattern, Ja, man wäre sogar bereit, dafür nicht nur unsere Neutralität zu opfern, sondern auch eine Einschränkung der politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeit und unserer demokratischen Rechte in Kauf zu nehmen. In der nächsten Zeit wird es daher vor allem auch Aufgabe der Bauern sein, nicht nur für die Erhaltung des Bauernstandes, sondern auch für die Erhaltung unserer Unabhängigkeit und Neutralität einzustehen! (Zitiert bei Zbinden 2006: 280)

Damit waren die Messer für die künftige politische Auseinandersetzung um die Genehmigung eines Assoziationsabkommens gewetzt. Doch zur «Metzgete» kam es wegen des Übungsabbruchs im Januar 1963 nicht.

Soweit die vier gewichtigsten und umstrittensten Dossiers. Es gab aber viele weitere wie Dienstleistungsfreiheit, Sozialpolitik, Transportpolitik, Beitritt zur Montanunion und zu Euratom sowie nicht zuletzt fiskalische Fragen wie die Harmonisierung der indirekten Steuern. Hier waren die Gemeinschaftspolitiken noch nicht sehr weit gediehen, und man wusste deswegen weniger genau, was auf die Schweiz zukäme. Doch eines war schon deutlich geworden: Eine Assoziation stellte die Interessen mächtiger Gruppen infrage und hätte wohl spätestens in einer Volksabstimmung keine Chancen gehabt. Doch damit noch nicht genug, – es gab auch kaum lösbare institutionelle Probleme.

#### *Institutionelle Fragen einer Assoziation*

Die Assoziation bedeutete also eine weitgehende Integration in den gemeinsamen Markt mit seinen vier Freiheiten und den verschiedenen Politiken. Doch viele davon befanden sich erst in statu nascendi, die Gemeinschaft war dabei, sie durch Gesetzgebung und darauf aufbauende politische Massnahmen zu konkretisieren. Normalerweise sind völkerrechtliche Verträge in dem Sinne statisch, als sie sich auf einen genau festgeschriebenen Rechtsbestand beziehen, der nur durch neue Verhandlungen und Abkommensrevisionen abgeändert werden kann. Die Schweiz hätte diese klassische Form bevorzugt, doch man wurde sich bewusst, dass angesichts der dynamischen Rechtsentwicklung in der Gemeinschaft die beiden Rechtsräume sich unter einem solchen Regime rasch wieder auseinanderentwickeln würden. Also musste eine Möglichkeit gefunden werden, neu geschaffenes Gemeinschaftsrecht auf die Assoziationsstaaten zu übertragen. Hier stiessen nun das Integrationsbüro und die Arbeitsgruppen, die sich dieser Fragen annahmen, auf dieselben Probleme wie die EWG-Kommission.

Im Laufe des Jahres wurden verschiedenste Varianten geprüft. Die weitestgehende war eine Einsitznahme der EFTA-Vertreter in den EWG-Organen mit Stimmrecht; man nahm jedoch nicht an, dass die EWG dies zugestehen würde. Doch auch für die Schweiz wäre diese Möglichkeit heikel gewesen, denn sie hätte sich dann wohl Mehrheitsentscheiden beugen müssen. Ausserdem hätte sie Mitverantwortung in diesem supranationalen System übernommen, in welchem sich wirtschaftliche und politische Fragen

nicht streng trennen liessen. Man erwog deswegen verschiedene bescheidenerer Möglichkeiten der Konsultation und Mitsprache bei der Entstehung neuer Rechtsakte.

Wenn aber keine Mitbestimmung, dann kam eine automatische Übernahme neuen Rechts nicht infrage, denn dies wäre eines souveränen Staates unwürdig. Also musste er gegebenenfalls die Übernahme ablehnen können, was natürlich sofort den Vorwurf der Rosinenpickerei nach sich ziehen würde. Wie wäre es, so wurde ventiliert, wenn die Übernahme in einem Assoziationsrat ausgehandelt würde? Für die Schweiz kam allerdings nur ein bilateraler Rat infrage, denn sie wollte sich dabei nicht von den EFTA-Partnern abhängig machen. Doch das Grundproblem trat hier nur in neuer Form auf: Was, wenn man sich im Assoziationsrat nicht einigen konnte? Brauchte es ein Schiedsgericht? Wie sollte es zusammengesetzt sein, nach welchen Regeln entscheiden? Es gab wohl nur die Lösung, dass die Schweiz – nach Verhandlungen – einen Rechtsakt ablehnen konnte. Falls dies aber zu einem Vorteil für sie führte, müsste sie der Gemeinschaft eine Kompensation anbieten oder Letztere das Recht erhalten, Gegenmassnahmen zu ergreifen – also etwa einen andern Marktzugang wieder aufzuheben. Doch wer sollte die Angemessenheit solcher Gegenmassnahmen beurteilen? Wiederum ein Schiedsgericht?

Doch das war noch nicht alles. Sehr dringlich stellte sich die Frage, welche Rolle die schweizerischen Verfassungsorgane bei dieser Rechtsübernahme spielen sollten. Am einfachsten und effektivsten wäre natürlich die Delegation dieser Kompetenz an den Bundesrat. Doch das käme einem Vollmachtenregime nahe, denn hier ging es voraussichtlich um häufige und substanzielle Eingriffe in das innerschweizerische Rechtssystem und gelegentlich sogar in die Verfassungsordnung. Man dachte über eine spezielle Parlamentskommission nach, die an solchen Entscheiden der Exekutive beteiligt werden sollte. Doch damit wären die Rechte des Gesetzgebers nur halbwegs gewahrt und diejenigen des Volkes gar nicht. Stellte man jedoch die ausgehandelte Rechtsübernahme in jedem Fall unter das völkerrechtlich übliche Verfahren der Genehmigung durch das Parlament und allenfalls das Volk (und die Stände), dann wäre dies nicht nur sehr schwerfällig, es drohten früher oder später Kollisionen. Und was war, wenn kantonale Kompetenzen tangiert wurden? Mussten diese dann vorgängig per Verfassungsrevision an den Bund übertragen werden? Drohte ein solcher Assoziationsvertrag also nicht gleichzeitig die Rechte des Gesetzgebers, der Kantone und des Volkes arg zu beschränken?

Der dritte Komplex betraf die Umsetzung des übernommenen Gemeinschaftsrechts: Da dies auch in der Gemeinschaft weitgehend Sache

der Mitgliedstaaten war, gälte dies wohl auch für die Schweiz. Doch wie wäre es mit der Überwachung der Umsetzung und der Interpretation des Rechts? Dafür waren in der Gemeinschaft die Kommission und der EuGH zuständig. Müsste sich die Schweiz ihnen unterwerfen, wäre der Assoziationsrat zuständig oder die Gemeinschaft bereit, hier schweizerische Organe anzuerkennen? Wohl kaum, denn dies gefährdete ja wiederum die Einheitlichkeit des Rechtsraumes. Überzeugende Lösungen waren auch hier nicht in Sicht.

Kurz, den Arbeitsgruppen und dem Integrationsbüro wurde immer klarer, dass eine solche Assoziation nicht nur schwer zu verdauende materielle Auswirkungen haben würde, sondern an allen Ecken und Enden staats- und verfassungspolitische Fragen grosser Brisanz aufwarf. In der frühen Phase der Abklärung verzichtete man darauf, diese mit der Ständigen zu besprechen, später wurden die Verbände nach und nach mit diesen Problemen konfrontiert. Um den Fortgang der Gespräche mit der Gemeinschaft nicht zu gefährden, waren diese vorläufig bereit, in der Öffentlichkeit Zurückhaltung zu üben. Sie begnügten sich vorerst mit der Forderung, der Assoziationsvertrag müsse Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden. Falls die Lösung dieser Fragen unbefriedigend blieb, würde es ein Leichtes sein, das Abkommen in der Volksabstimmung zu Fall zu bringen.

Doch die Diskussion liess sich nicht aufhalten. Unabhängig von der politischen Couleur trug zuerst die Verbandspresse diese Probleme an die Öffentlichkeit, Partei- und Massenmedien folgten. Der Tenor war unüberhörbar: Man war auf keinen Fall bereit, wichtige Teile unserer demokratischen und föderalistischen Ordnung auf dem Altar wirtschaftlicher Vorteile zu opfern. So schreibt die bürgerliche Zeitung *Der Bund* aus Bern anlässlich des Nationalfeiertages 1962:

Je näher wir der EWG rücken, je konkreter die Dinge im einzelnen geprüft werden, desto deutlicher wird, dass Grundlagen unseres Staates in Frage gestellt werden; die Souveränität des Bundes und der Kantone, das Volksreferendum, der Föderalismus. Andere Staaten haben teilweise auf Souveränitätsrechte verzichtet oder scheinen dazu bereit zu sein, und man wird uns ein Gleiches zumuten. Aber nirgends greift ein solcher Verzicht so tief wie in unserem Volksstaat, wo das Volk, und damit jeder Bürger, der Souverän ist (zitiert bei Zbinden 2006: 314).

Man versteht also, dass de Gaulle, nachdem er diesem Spuk am 14. Januar 1963 ein Ende gesetzt hatte, als der grösste Schweizer gefeiert wurde!