

Persönlich und streng vertraulich

Erste Ueberlegungen zu den Rückwirkungen des Scheiterns der
 England-Verhandlungen auf die Schweiz

I. Bestimmende Elemente der politischen Situation

Die Situation ist gekennzeichnet durch den Konflikt zwischen der Politik der Atlantischen Partnerschaft mit Grossbritannien als Bindeglied und der Konzeption eines von den USA unabhängigen möglichst autarken Kontinentaleuropas ("troisième force") unter französischer Vorherrschaft. Ueber die Zielsetzung der Politik de Gaulles lassen sich allerdings nur Vermutungen anstellen. Strebt er die unverhüllte Hegemonie Frankreichs an oder geht es ihm darum, Europa im Osten von der Satellisierung durch den Kommunismus und im Westen von der Satellisierung durch die USA zu befreien? Steht seine Politik endgültig im Gegensatz zu derjenigen der Vereinigten Staaten oder sucht er lediglich durch Obstruktion ein gleichberechtigtes Mitspracherecht im Rahmen einer atlantischen Konzeption zu erzwingen. Ist die Opposition gegen das Abkommen von Nassau Ursache oder Vorwand und beruht das Festhalten de Gaulles an einer autonomen "force de frappe" - die noch auf lange Jahre hinaus kaum eine genügende Schlagkraft aufweisen wird - auf der Ueberzeugung, dass wegen der Spannung mit China Russland sich heute mit dem Westen ohnehin verständigen muss? Ist demgegenüber die Haltung Grossbritanniens im atlantischen Konzept eindeutig festgelegt oder wird sie auf längere Zeit davon abhängig sein, in welchem Rahmen Grossbritannien die stärkere Rolle spielen kann?

Wie dem auch sei, kann für die nächste Zukunft wohl von folgenden Voraussetzungen ausgegangen werden:

- a) Frankreich bleibt aus politischen Gründen auf seiner Ablehnung eines britischen Beitritts zur EWG in Form einer Vollmitgliedschaft bestehen;
- b) Grossbritannien andererseits schliesst die Alternativlösung einer Assoziation aus, weil es ein politisches Mitspracherecht in Europa will;
- c) Die Politik der Atlantischen Partnerschaft wird weiterverfolgt, und die USA erkennen der EWG in diesem Konzept auch jetzt noch eine wesentliche Rolle zu;
- d) Frankreich kann nicht überspielt werden, sondern wird als entscheidender politischer Faktor anerkannt und "geschont";
- e) Die EWG bleibt trotz der schweren innern Vertrauenskrise als funktionsfähige wirtschaftliche Gemeinschaft bestehen und wird nicht durch Retorsionsmassnahmen der "Fünf" gegen Frankreich gesprengt;
- f) Die innere Konsolidierung der EWG tritt als vordringlichstes Problem in den Vordergrund, bevor in der Frage der auswärtigen Beziehungen neue Initiativen ergriffen werden können.



II. Rückwirkungen auf das schweizerische Assoziationsgesuch

Das schweizerische Assoziationsgesuch ist ausdrücklich im Rahmen der EFTA-Solidarität, d.h. im Hinblick auf eine allgemeine Erweiterung der EWG, gestellt worden. Das Junktim mit den britischen Beitrittsverhandlungen ist auch seitens der EWG in der Gestaltung des Zeitplanes zum Ausdruck gebracht worden. Durch den Abbruch der britischen Verhandlungen ist somit eine neue Situation entstanden.

A. Theoretisch stehen der Schweiz drei Möglichkeiten offen:

1. Rückzug des Verhandlungsgesuches
2. Zuwartende Haltung
3. Aktivierung des Verhandlungsgesuches

Aus folgenden Ueberlegungen drängt sich die zweite Variante auf:

- a) Die Diskriminierungsgefahr, die der Schweiz aus der EWG erwächst, besteht weiterhin und wird sich mit zunehmendem Zollabbau innerhalb der EWG verschärfen. Zur Erhaltung des bereits bestehenden hohen wirtschaftlichen Verflechtungsgrades ist somit nach wie vor eine Lösung erforderlich. Wir haben kein Interesse, von uns aus eine Initiative zu ergreifen, um eine bestimmte Lösungsmöglichkeit von vornherein auszuschliessen. Wenn wir eine Stellungnahme der EWG zur Frage der Assoziation abwarten, verlieren wir das Alibi, jeden denkbaren Weg erprobt zu haben und liefern der EWG für später den Vorwand zu behaupten, wir hätten gerade auf diejenige Regelung verzichtet, die zum Ziel hätte führen können.
- b) Der nächste Schritt liegt bei der EWG, nicht bei uns, da bekanntlich die Antwort auf unser Verhandlungsgesuch noch aussteht. Da hierfür ein Gemeinschaftsbeschluss des EWG-Ministerrates (auch für einen Sondierungsauftrag an die Kommission) erforderlich ist, eine Einigkeit in einer derart wichtigen Frage in absehbarer Zeit aber nicht erzielbar erscheint, ist die Aussicht, zu Verhandlungen aufgefordert zu werden, äusserst gering. Selbst wenn dieser unwahrscheinliche Fall eintreten würde, wäre es dann immer noch früh genug, darauf hinzuweisen, dass das schweizerische Gesuch unter der Voraussetzung einer Erweiterung der EWG gestellt worden ist und wir wissen möchten, welches nunmehr die diesbezüglichen Absichten der EWG sind. (Staatssekretär Lahr soll bereits erklärt haben, alle übrigen EFTA-Verhandlungsgesuche seien durch das Scheitern der England-Verhandlungen "erledigt"; während in Brüsseler Kommissionskreisen die Idee einer Assoziation sämtlicher EFTA-Staaten herumgeboten werden soll.)
- c) Nachdem massgebliche Regierungssprecher der EWG (Adenauer im Deutschen Bundestag; Pompidou an einer Pressekonferenz) betonen, die Verhandlungen mit Grossbritannien seien nicht endgültig gescheitert, wäre es unangezeigt, wenn die Schweiz durch einen Widerruf ihres Assoziationsgesuches betonen würde, dass sie die Situation als hoffnungslos betrachtet.

- d) Durch unnötigen spektakulären Widerruf unseres Assoziationsgesuches würden wir den Eindruck erwecken, dass unsere Bemühungen nicht ernst gemeint waren und die Ueberzeugungskraft unserer Behauptung, dass eine Lösung gefunden werden müsse, schwächen.
- e) 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. *)
- B. Die grundsätzliche Aufrechterhaltung des Assoziations-Verhandlungsgesuches der Schweiz erfolgt jedoch unter der Mentalreservation, im (höchst unwahrscheinlichen) Verhandlungsfall eine stark eingeschränkte Regelung anzustreben. Dieser Rückzug drängt sich aus folgenden Erwägungen auf:
- a) Die politischen Bedenken bei einer institutionellen Verbindung mit einer Sechser Gemeinschaft sind bekanntlich grösser als im Fall einer erweiterten Gemeinschaft. Obschon gegenwärtig die Tatsache eklatant zu Tage getreten ist, dass die Wirtschaftsgemeinschaft nicht zwangsläufig zu einer politischen Gemeinschaft führt, besteht trotzdem die Möglichkeit, dass die Bemühungen, die EWG aus der jetzigen Krise zu retten, zu einer Straffung der innern Organisation führen. Der politische Charakter der kleinen EWG wird ferner durch den deutsch-französischen Vertrag verstärkt. Die Opposition Russlands wird neuen Auftrieb erhalten. Auch besteht die Gefahr, dass die EWG zwar nicht als Vorspann zur politischen Einigung Europas, wohl aber als Instrument der Machtpolitik Frankreichs benützt wird.
- b) Um die EWG aus der politischen Krise herauszuführen, muss nach einer vorübergehenden Paralyse mit der Möglichkeit einer Beschleunigung der wirtschaftlichen Verflechtung und einer Verstärkung der protektionistischen und zentralistischen Tendenzen gerechnet werden. Dies wird eine enge Zusammenarbeit der Schweiz mit der EWG erschweren. Die wirtschaftlichen Vorteile einer Assoziation wären für die Schweiz geringer, die Einbusse an Bewegungsfreiheit schwerwiegend.

*) Diejenigen Teile der schweizerischen Erklärung, die den hohen Grad der wirtschaftlichen Verflechtung schildern, das Wesen der schweizerischen Neutralitätspolitik erklären und die sich aus dieser Politik ergebenden Vorbehalte formulieren, haben allgemein Gültigkeit. Der mögliche Inhalt eines Assoziationsabkommens wird lediglich in den Paragraphen 14 und 15 umschrieben. Dabei wird das Ziel des "weitgefassten wirtschaftlichen Inhaltes" mit der Vielschichtigkeit der traditionellen Zusammenarbeit in Verbindung gebracht, also auch mit bestehenden Tatsachen verknüpft, wobei nicht gesagt wird, dass auf allen Gebieten eine Regelung gefunden werden müsse. Sogar der Hinweis auf die Assoziation als geeignete Form der Verbindung ist vorsichtig und nicht absolut formuliert: "Es scheint ihm, dass die in Art. 238 des Vertrages von Rom vorgesehene Assoziation am besten den tatsächlichen Voraussetzungen entspricht." (§ 13).

- c) Der Bundesrat hat in der EFTA-Botschaft eindringlich auf die politischen Gefahren einer bilateralen Assoziierung in Form einer Zollunion hingewiesen. Um folgerichtig zu sein, muss er der neuen Situation durch ein deutliches Abrücken von seiner bisherigen Position Rechnung tragen, jedenfalls so lange, als nicht Gewissheit besteht, dass eine allgemeine Erweiterung der EWG durch Assoziierung aller EFTA-Staaten möglich sein wird.
- C. Die Chancen einer lockereren Assoziation scheinen in der neuen Lage nicht unbedingt hoffnungslos. Es liesse sich denken, dass die EWG die präjudizielle Wirkung einer Lösung weniger gefährlich erachtet, wenn diese einen deutlichen Unterschied gegenüber einer vollen Teilnahme am Gemeinsamen Markt zum Ausdruck bringt, z.B. durch nur teilweise Beseitigung der Diskriminierung, Beschränkung auf bestimmte Wirtschaftssektoren etc. Eine derartige Lösung könnte als Uebergangslösung angesehen werden. Auch dürfte heute die Anerkennung der Neutralitätspolitik durch die EWG weniger schwer zu erreichen sein, nachdem sich erwiesen hat, dass die Entwicklungen auf der wirtschaftlichen und der politischen Ebene ohnehin getrennt verlaufen.

III. Rückwirkungen auf die EFTA-Politik

1. Die EFTA behält ihre volle Bedeutung als teilweise Ersatzlösung bei (für gegenwärtig 17 % unserer Ausfuhr). Es scheint daher nicht nur angezeigt, eine Schwächung der EFTA zu verhindern, sondern die Vitalität dieser Organisation durch zielbewusste Durchführung des EFTA-Vertrages zu fördern. Dabei kann nunmehr von der Voraussetzung ausgegangen werden, dass die EFTA während der ganzen in der Konvention vorgesehenen Uebergangsphase bestehen bleibt. Es wäre somit nicht nur die Möglichkeit einer neuen Zollabbaubeschleunigung zu prüfen, damit der Gleichschritt mit der EWG aufrechterhalten wird, sondern die aus den bisherigen Beschleunigungsbeschlüssen sich logisch ergebende Revision des gesamten Zollabbau-Zeitplanes anzustreben. Probleme aus der Durchführung des Vertrages, die vorläufig zurückgestellt wurden, wären zu einer Lösung zu bringen, wobei zu erwarten ist, dass Dänemark und Norwegen einen neuen Vorstoss auf dem Landwirtschaftssektor vornehmen werden. Schweizerischerseits könnte man wohl in erster Linie eine gewisse weitere Umlagerung landwirtschaftlicher Einfuhren zugunsten Dänemarks und zulasten der EWG-Lieferanten in Erwägung ziehen. Die schwedische Delegation hat im Hinblick auf die nächste Ministertagung bereits ein Programm für die Konsolidierung und Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen der EFTA aufgestellt. Eine Beschlussfassung über dieses intensivierte Programm kann vermutlich erst an der übernächsten Ministertagung, die möglichst frühzeitig festzusetzen wäre, erfolgen.

2. Dagegen darf die Tauglichkeit der EFTA als multilaterales Verhandlungsinstrument gegenüber der EWG in der gegenwärtigen Lage nicht überschätzt werden. Demonstrative, gegen die EWG gerichtete Beschlüsse würden die Chancen für spätere konstruktive Lösungen nicht fördern. Die von Grossbritannien für die Ministertagung offenbar in Aussicht genommene neue Solidaritätserklärung wäre unter diesem Gesichtspunkt besonders sorgfältig abzuwägen.
3. Die Möglichkeit eines Ausbrechens Dänemarks oder Oesterreichs ist nicht auszuschliessen, aber wahrscheinlich weniger naheliegend, als auf den ersten Blick angenommen werden könnte. Die dänische Landwirtschaftsausfuhr verteilt sich gleichmässig zwischen EWG und Grossbritannien. Dänemark wird kaum die Vorteile eines bilateralen Agrarabkommens mit Grossbritannien aufs Spiel setzen wollen, solange sein Beitritt zur EWG nicht als absolut gesichert erscheint. Im Falle Oesterreichs wäre bei einem Alleingang mit massiven russischen Drohungen und unmittelbaren wirtschaftlichen Retorsionsmassnahmen gegen den ziemlich bedeutenden österreichischen Osthandel zu rechnen, da für Russland die Verhinderung einer Wiedervereinigung der Teile des früheren Deutschen Reiches immer noch ein aussenpolitisches Hauptziel darstellt. Möglicherweise würden auch die USA und sogar Frankreich Oesterreich von einem Alleingang zurückhalten, da sie keine Verschärfung der West/Ost-Spannung wünschen.

Schlimmstenfalls könnte ein Ausbrechen aus der EFTA vorderhand dadurch verhindert werden, dass die EFTA-Solidaritätserklärung sinngemäss dahingehend interpretiert wird, dass jedes EFTA-Mitglied die Freiheit besitzt, bilaterale Verhandlungen mit der EWG aufzunehmen. Die Frage der EFTA-Solidarität stellt sich erst im Zeitpunkt des Abschlusses derartiger Verhandlungen. Wenn, wie es gegenwärtig den Anschein hat, der österreichische Bundeskanzler aus innen- und parteipolitischen Gründen eine Delegation nach Paris schicken will, wäre dies zwar bedauerlich, aber nicht besonders schwerwiegend.

Eine besondere wirtschaftliche "Belohnung" für das Verbleiben Oesterreichs und Dänemarks in der EFTA scheint sich nicht aufzudrängen, da z.B. die österreichische Ausfuhr in den EFTA-Raum sich in den letzten zwei Jahren um ca. 1/3 erhöht hat und auch die Ausfuhr nach der EWG (und der Bundesrepublik) proportional mit der Gesamterhöhung der österreichischen Ausfuhr Schritt gehalten hat.

5. Initiativen zur Erweiterung der Mitgliedschaft der EFTA erscheinen nicht ausgeschlossen (z.B. Island, Jugoslawien, Irland). Diese wären mit Vorsicht und in erster Linie im Hinblick auf einen Assoziationsstatus zu prüfen. Eine Aenderung der amerikanischen Haltung gegenüber der EFTA liegt ebenfalls im Bereiche des möglichen, wobei amerikanischen Initiativen gegenüber besondere Vorsicht am Platze sein wird. Eine Ausdehnung der EFTA auf das Commonwealth und die USA wäre neutralitätspolitisch unerwünscht und würde eine Diskriminierung anderer wichtiger Drittstaaten (z.B. Lateinamerika) nach sich

ziehen. Dagegen wäre eine gemeinsame positive Haltung der EFTA mit Bezug auf den Kennedy-Plan zum Beweis des liberalen und weltoffenen Charakters dieser Organisation denkbar.

6. Die Veranlassung für regelmässige Konsultationen und eine enge Koordination zwischen den drei Neutralen erscheint heute weniger zwingend. Der Zweck zu verhindern, dass sich die Neutralen nicht gegenseitig "unterbieten", ist durch die gemeinsam festgestellten Neutralitätserfordernisse, die öffentlich bekanntgegeben worden sind, in einer ersten Etappe einigermassen erreicht worden. Die gemeinsame Situation der drei Länder besteht heute darin, dass alle eine Eröffnungserklärung abgegeben, aber noch keine Antwort erhalten haben. Um nicht zum Objekt taktischer Schachzüge seitens der EWG zu werden, wäre ein Abstimmen des Verhaltens in dieser Situation wohl wünschbar.

IV. Alternativ- bzw. Parallel-Lösungen

1. Zollabbau im Rahmen des GATT

Die nächste Session, die "Kennedy-Runde", wird von besonderer Bedeutung sein. Das "Reuss-Douglas Amendment" (Ausdehnung der 80 %-Klausel auf den Warenverkehr mit den EFTA-Staaten) ist bereits wieder eingebracht worden und dürfte diesmal von der Administration nicht bekämpft werden. Allerdings besteht die Gefahr, dass es eine protektionistische Reaktion im Kongress auslösen könnte. Die Chancen für den Erfolg der "Kennedy-Runde" werden durch die bisherige protektionistische Einstellung der EWG beeinträchtigt, die es fraglich erscheinen lässt, ob

- eine Ermächtigung zu 100 % Zollabbau ausgenützt werden könnte;
- auch nur das beschränkte 50 %-Ziel erreichbar wäre;
- die Landwirtschaft in die Verhandlungsrunde einbezogen werden kann, was für die USA beinahe eine *conditio sine qua non* darstellt.

Auch ist die Möglichkeit nicht auszuschliessen, dass die "Kennedy-Runde" wegen des zeitraubenden gesetzlich vorgeschriebenen Vorbereitungsverfahrens in den USA nicht, wie vorgesehen, bereits 1964 durchgeführt werden kann, sondern erst nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen.

2. Verhandlungen im Rahmen der OECD

Die Amerikaner scheinen einen Einsatz der OECD zu planen. Derartige Initiativen dürften aber kaum Erfolg versprechen wegen

- Einstimmigkeitsprinzip
- ungenügender Kompetenzen gemäss OECD-Konvention

- 7 -

3. Bilateraler Handelsvertrag mit der EWG
Diese Variante wäre im Sinne einer Uebergangslösung denkbar; doch sollte die Initiative von der EWG als Gegenvorschlag zu der von uns angestrebten Assoziation ausgehen, weil die Schwierigkeit für uns darin bestehen dürfte, genügend handels- und zollpolitische Gegenleistungen zu erbringen. Auch könnten bilaterale Zollverhandlungen vermutlich erst nach Abschluss der Kennedy-Runde geführt werden.
4. Isolierung
wäre sicher nicht anzustreben, aber wohl während einiger Zeit wirtschaftlich zu ertragen, wenn wir unsere bisherige Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten können.

7.2.63

Bern, den 7. Februar 1963.

2520.1

An die Herren Mitglieder des Bundesrates.

Herr Bundespräsident,
Herren Bundesräte,

Im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Politischen Departementes wurde die Behandlung des Antrages betreffend die nächste EFTA-Ministerratssitzung in Genf auf nächsten Dienstag, den 12. Februar, verlegt. Die Diskussion über die Integrationsprobleme im Lichte der neuesten Ereignisse könnte somit am 12. ds. stattfinden.

Ich gestatte mir, Ihnen zur Vorbereitung der Diskussion vom 12. Februar im Sinne einer völlig unverbindlichen und vertraulichen Gedankenskizze, die weder von der Ständigen Wirtschaftsdelegation, noch von der bundesrätlichen Delegation für Finanz und Wirtschaft diskutiert worden ist, in der Beilage eine rein persönliche Darstellung zu übergeben. Der offizielle Antrag der beiden Departemente wird Ihnen sehr wahrscheinlich im Laufe des Samstags an Ihre Privatadresse geschickt werden können.

Genehmigen Sie, Herr Bundespräsident, Herren Bundesräte, die Versicherung meiner vorzüglichen Hochschätzung.

sig. Schaffner

Beilage erwähnt.