

Bern, den 29. Dezember 1967

STRENG VERTRAULICH

An die Herren Mitglieder des Bundesrates

Integrationspolitik

Herr Bundespräsident,  
Herren Bundesräte,

Es ist mehrfach in Aussicht genommen worden, dass ich noch im alten Jahr über die integrationspolitische Lage dem Bundesrat Bericht erstatten sollte. Leider war dies durch den chronischen Zeitmangel nicht möglich. Ich hole deshalb schriftlich diese Berichterstattung nach.

Die integrationspolitische Lage in Europa präsentiert sich nach der Sitzung des EWG-Ministerrates vom 19. Dezember 1967 nach übereinstimmender Auffassung des Unterzeichneten und der Handelsabteilung des EVD wie folgt:

1. Die durch die spektakuläre britische Sondierungsinitiative und das Beitrittsgesuch vom 11. Mai ausgelöste Entwicklung kann angesichts der nunmehr erfolgten formellen Festlegung der Haltung des EWG-Ministerrates vorderhand als abgeschlossen betrachtet werden. Der zweite Versuch, durch bilaterale Beitrittsverhandlungen eine europäische Lösung herbeizuführen, ist ebenso gescheitert wie der erste, obschon diesmal Grossbritannien alle Vorbehalte fallen liess und der "London EFTA Pledge" durch eine flexiblere Formel ersetzt worden war. Nicht nur der Prime Minister, sondern vor allem George Brown und erst recht Lord Chalfont liessen sozusagen nichts mehr von der EFTA-Familie in Erscheinung treten. Irgendwelche Rücksichten auf die EFTA-Partner wurden praktisch bei den verschiedenen Präsentationen des Gesuches um Verhandlungen nicht mehr zum Ausdruck gebracht. Herr Prof. Weber hat diesen Umstand nach der Europaratssitzung m.E. mit Recht gerügt.





2. Der Hauptgrund für diesen Fehlschlag liegt wiederum auf politischer Ebene, indem Frankreich nicht bereit ist, seinen Hegemonialanspruch in Europa mit Grossbritannien zu teilen. Die von Anfang an von der Schweiz vorgenommene Beurteilung, dass das Hegemoniestreben in Europa noch keineswegs erledigt sei, erweist sich auch ein zweites Mal als berechtigt.

Die mangelnde diplomatische Vorbereitung des britischen Beitritts-gesuches und die Tatsache, dass dieses in einem Zeitpunkt unbewältigter wirtschaftlicher Schwierigkeiten gestellt wurde, hat es Frankreich jedoch ermöglicht, seine Einwände mit wirtschaftlichen Argumenten zu begründen, die auch von den "Fünf" und der EG-Kommission anerkannt werden mussten. Da diese Schwierigkeiten strukturellen Charakter haben und nicht rasch überwunden werden können, scheint es unwahrscheinlich, dass Grossbritannien oder die "Fünf" schon in nächster Zeit in der Lage sein werden, einen neuen Vorstoss zu unternehmen. Zudem hat Frankreich seine Bedenken über die Folgen einer Erweiterung auf die Funktionsfähigkeit der EWG im Résumé festgehalten. Damit ist auch für den zukünftigen Fall einer wirtschaftlichen Sanierung Grossbritanniens bereits ein neues Hindernis angemeldet. Die Langfristigkeit einer Erweiterung der EWG wird dadurch noch unterstrichen, sodass für die nächsten Jahre von der Arbeitshypothese des Fortbestehens einer Sechser-Gemeinschaft ausgegangen werden muss. Falls sich die EWG inzwischen zusätzlich konsolidiert und die Wirtschaftsunion ausbaut, wird die Erweiterung entsprechend schwieriger werden .

3. Trotzdem hat die Diskussion der letzten Monate, der Erweiterungsbericht der EG-Kommission und der Widerhall, den das britische Beitrittsgesuch in der europäischen öffentlichen Meinung gefunden hat, gezeigt, dass der Gedanke einer Erweiterung der EWG nicht aufgegeben wird. Grundsätzlich wird diese Möglichkeit denn auch im Résumé des EG-Ministerrates vom 19. Dezember festgehalten und auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass der Ministerrat einstimmig beschloss, die Beitrittsgesuche und das Verhandlungsgesuch Schwedens auf der Tagesordnung des Rates beizubehalten. Sowohl Grossbritannien als auch die skandinavischen Staaten erklärten



ihrerseits, die Gesuche aufrecht erhalten zu wollen. Sie sind somit mit allen Peripetien und auch mit erheblichem Gesichtungsverlust nicht weiter als die Schweiz, die im Parlament hat erklären lassen, dass sie ihr Gesuch vom Jahre 1961 weiterhin als pendent betrachte. Wesentlich ist, dass die EG nicht die Beitrittsgesuche an sich, sondern die Aufnahme von Verhandlungen im jetzigen Zeitpunkt abgelehnt hat.

4. Die EG ist formell in eine neue interne Vertrauenskrise eingetreten. Diese dürfte sich jedoch weniger dramatisch auswirken als im Jahre 1963 und keineswegs überschätzt werden, weil
- die britische Kandidatur in einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt aufgestellt worden war und dementsprechend mit objektiven Argumenten abgelehnt werden konnte;
  - die "Fünf" keine überzeugende Front zu bilden bereit waren, sondern insbesondere Deutschland betont eine Vermittlerrolle zwischen Grossbritannien und den "Vier" eingenommen hatte;
  - die wirtschaftlichen Interessen der "Sechs" an der Aufrechterhaltung des Gemeinsamen Marktes und der fortschreitenden Integration heute stärker sind als vor fünf Jahren.

Der Eindruck, den Botschafter Dr. Jolles nach seinem Brüsseler Besuch anfangs November gewonnen hat, hat sich bestätigt, nämlich dass sowohl die EWG als auch sämtliche Mitgliedstaaten um jeden Preis eine ernsthafte Krise vermeiden wollen, auch wenn Präsident Rey "pour les besoins de la cause" hin und wieder von einer Krise spricht.

So war es denn auffallend, dass Minister Schiller sogar vorgeschlagen hat - die Benelux-Staaten lehnten diesen Passus indessen ab - : "Ungeachtet der in der Erörterung befindlichen Frage der Erweiterung der Gemeinschaft, sind alle Mitgliedstaaten fest entschlossen, die vom Ratspräsidenten am 2./3. Oktober 1967 dargelegten Arbeiten an der weiteren Festigung der Gemeinschaft und der Fusionierung der Verträge gemeinsam fortzusetzen."



Auch eine kleine Krise wird indessen die Verhandlungsfähigkeit der EWG nach aussen beeinträchtigen, zu einer Verhärtung der Standpunkte führen, die Bewegungsfreiheit mindern, und die dogmatische Erstarrung wird vermehrt wieder in den Vordergrund treten. Viele von uns angestrebten pragmatischen Lösungen für Teilgebiete werden zur Zeit kaum wünschenswert gefördert werden können.

5. London scheint, nach Berichten unserer Botschaft, als erste Reaktion dazu entschlossen, seine Europapolitik des politisch motivierten, kompromisslosen Frontalansturmes weiterzuführen. Das Ziel bleibt, trotz der gemachten negativen Erfahrungen, Frankreich durch die "Fünf" zu isolieren. Zu diesem Zweck sollen Besprechungen mit den "Fünf" oder auch nur mit einzelnen unter ihnen aufgenommen und Teilabkommen abgeschlossen werden, die Frankreich, z.B. auf technologischem und industriellem Gebiet, diskriminieren würden. Nachdem es Grossbritannien nicht gelungen ist, der EWG rechtzeitig beizutreten, um die weitere Beschlussfassung über Agrarfinanzierung und Ausbau der Wirtschaftsunion zu beeinflussen, soll diese Konsolidierung nun durch Schüren der EG-Krise blockiert werden. Dieser Politik dürfte jedoch, angesichts des unter 4. Gesagten, kaum ein nennenswerter Erfolg beschieden sein. Allerdings scheinen die Benelux-Staaten bestrebt, ein weiteres wirtschaftspolitisches Auseinanderleben der EWG und Grossbritannien vermeiden zu wollen.
6. Ansatzpunkte für wirtschaftliche Alternativlösungen, etwa im Sinne einer multilateralen Assoziation oder von "quelque chose de nouveau et de différent" (Anregung de Gaulle), finden sich weder im EG-Entscheid noch in den jüngsten britischen Erklärungen. Es erweist sich damit neuerdings, dass die Hinweise de Gaulle's zu einer Assoziierung Hand bieten zu wollen, nur "pour les besoins de la cause" gemacht wurden. Die Anregungen lauteten, wie wir immer gesagt haben, recht sibyllinisch.



## 7. Versuch einer schweizerischen Stellungnahme

a) Die integrationspolitische Lage der Schweiz hat sich nicht verschlechtert, sondern - obschon man geneigt wäre, das Gegenteil anzunehmen - aus folgenden Gründen tendenziell eher verbessert:

- Eine wirtschaftliche Isolierung durch Auseinanderfallen der EFTA ist für längere Zeit nicht mehr zu befürchten. Der zollfreie EFTA-Markt wird je länger desto weniger rückgängig gemacht werden können;
- Ebenso deutlich ist die Gefahr einer politischen Isolierung noch stärker in den Hintergrund gerückt. Die Neutralen sind am Scheitern der Europapolitik völlig unbeteiligt. Hätte Schweden die Gnade gehabt, auf seine unglückliche Zickzack-Politik zu verzichten, würde der Status der Neutralen überhaupt in keiner Weise mehr eine Kontroverse bilden. Eine Relance des politischen Einigungsgedankens ist unwahrscheinlich, solange die französisch-britische Auseinandersetzung andauert. Inzwischen werden die doktrinären Europäer durch eine neue Generation abgelöst;
- Die wahrscheinlich eintretende Verlangsamung des weiteren Ausbaus der Wirtschaftsunion der EG verschafft der Schweiz Zeit, sich gegen die zu befürchtenden diskriminatorischen Auswirkungen durch Verhandlungen oder interne Anpassungen zu schützen;
- Das zweimalige Scheitern des Versuches bilateraler Beitrittsverhandlungen verbessert die Möglichkeit, dass schlussendlich doch andere Formeln (multilaterale Assoziation, Sektorenabkommenè auch solche in Abweichung der Meistbegünstigung etc.) ernsthaft geprüft werden können.

Negativ zu bewerten ist dagegen die wahrscheinliche neuerliche Lähmung der äusseren Verhandlungsfähigkeit der EG, jedenfalls wird mit Sicherheit dadurch ein weiterer Zeitverlust bedingt.

b) Da sich die von der Schweiz an den beiden EFTA-Konferenzen in London zum Ausdruck gebrachte Skepsis über die Wahl des Zeit-



punktes und des taktischen Vorgehens der Engländer bewahrt hat, braucht an den Ueberlegungen, die der vorsichtigen schweizerischen Haltung zugrunde lagen, wie sie im Parlament im März, Juni und September erläutert worden ist, keine Korrektur vorgenommen zu werden. Dementsprechend erübrigt sich auch eine neuerliche offizielle schweizerische Stellungnahme. Das schweizerische Verhandlungsgesuch muss weiterhin pendent gehalten werden und die Modalitäten einer Lösung müssen völlig offen bleiben (Flexibilität und Bereitschaft).

- c) Das britische Beitrittsgesuch war vorwiegend politisch motiviert. Die Zielsetzung der EFTA besteht jedoch in einer wirtschaftlichen Verständigung mit der EWG. Die Schweiz würde sich daher einer politischen Manifestation gegen die französische Haltung, z.B. im Zuge einer Regierungschefs-Konferenz der EFTA, kaum anschliessen können. Dies ist offenbar vorderhand auch nicht beabsichtigt. Die Schweiz wird vielmehr in der EFTA darauf zu dringen haben, dass trotz der politischen Blockierung des britischen Beitrittsgesuches die Suche nach wirtschaftlichen Lösungen nicht eingestellt wird. Der EFTA-Rat beabsichtigt, in der zweiten Hälfte Januar in Genf auf Beamtenebene eine erste Bestandesaufnahme der neuen Situation durchzuführen. Die Schweiz hat ein Interesse daran, dass diese Aussprache stattfindet, bevor seitens Grossbritanniens oder der Skandinavier neue grundsätzliche und auch übereilte Entscheidungen getroffen werden. Sie hat auch in dieser neuen Phase den Anschein zu vermeiden, im Schlepptau Grossbritanniens zu segeln.
- d) Die Schweiz kann, eine nähere Abklärung der wirtschaftlichen Interessenlage vorbehalten, trotz der unter a) erwähnten erwägungen, die Aufrechterhaltung des Status quo nicht als befriedigend betrachten. Sie wird sich daher weiterhin, sowohl auf multilateraler Ebene (EFTA und, innerhalb derselben, Zusammenarbeit mit den Neutralen) als auch bilateral (direkte Kontakte mit der EG und den "Sechs"), um die Exploration neuer Lösungen bemühen. Ein multilaterales Vorgehen, mit dem



konstanten Ziel der Verwirklichung eines möglichst nicht-diskriminatorischen, freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs in Europa, gleichzeitig mit bilateralen Verhandlungen zur Erzielung pragmatischer Einzellösungen, ist vor allem auch erforderlich, um den Verdacht des Rosinenpickens auszuschliessen. Es wäre in diesem Zusammenhang nicht geschickt urbi et orbi zu verkünden, die wirtschaftliche Bilanz einer Gesamtlösung würde negativ ausfallen. Das psychologische Klima für pragmatische Lösungen würde dadurch beeinträchtigt. Wir müssen uns davor hüten, dass man uns einmal mehr den Vorwurf macht, die Schweiz wolle nur die Rosinen aus dem Kuchen picken.

- e) Die bilaterale Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu einer nicht erweiterten EG als einheitlichem Verhandlungspartner steht gegenwärtig im Vordergrund. Sie erlaubt auch, die einzigartige nachbarschaftliche Stellung der Schweiz und ihr ausserordentliches handelspolitisches Passivum besser in die Waagschale zu werfen. Mit dem Höflichkeitsbesuch bei der EG-Kommission in Brüssel und, konkret, mit den Verhandlungen über die Beschränkung der Ausfuhrrestitution für Käse und der bevorstehenden Konstituierung der Uhrenkommission ist das bilaterale Verhandlungsprogramm bereits in Angriff genommen. Die Handelsabteilung führt zudem eine Bestandesaufnahme derjenigen bilateralen Vereinbarungen mit EG-Staaten durch, die im Juli 1968 durch Gemeinschaftskompetenzen abgelöst werden. Ferner gilt es zu prüfen, ob auf gewissen Sektoren ein hinreichender Ausgleich von EG- und Schweizerinteressen besteht, um Ansatzpunkte für bilaterale Besprechungen abzugeben (Seide, Konfektion, Chemie). Botschafter Weitnauer, der mit der Führung dieser bilateralen Verhandlungen beauftragt ist, wird in den nächsten Wochen sein Verhandlungskonzept ausarbeiten; ich werde dasselbe ~~zur Kenntnis nehmen und~~ zur Gutheissung dem Bundesrat zu gegebener Zeit vorlegen. Dabei werden die Interessen an weltweiten Regelungen mit den regionalen in Einklang gebracht werden müssen. Ferner wird zu prüfen sein, inwieweit die Auswirkungen der EG-Politik auf die schweizerische Wirtschaftspolitik im Sinne eines Rationalisierungszwanges wünschbar sind und auf welchen Gebieten andererseits autonome Abwehr- und Ausgleichsmassnahmen vorbereitet werden sollten (Problem der landwirtschaftlichen Preispolitik).



f) Die schweizerische EFTA-Politik kann im bisherigen Sinne, ohne stärkere Institutionalisierung, fortgesetzt werden. Auch die Zusammenarbeit mit den Neutralen behält ihre Nützlichkeit, da wir auf diese Weise laufend über die Meinungsbildung in Schweden und den skandinavischen Staaten orientiert bleiben und einen Grundstock gemeinsamer neutralitätspolitischer Auffassungen bilden können. Die nächste Runde wird Mitte Januar in Stockholm stattfinden.

Mit Oesterreich müssen wir wieder zu einem besseren gegenseitigen Verständnis kommen. Der Umstand, dass uns Oesterreich seinen bedeutendsten Diplomaten, den bisherigen Generalsekretär des Ministeriums für Auswärtiges, Freiherr Bielka von Karltru, als Botschafter nach Bern geschickt hat zeigt, dass Oesterreich offenbar auch seine Beziehungen zur Schweiz zu aktivieren gedenkt.

g) Sowohl die Erkundung neuartiger Lösungsmöglichkeiten als auch die Vorbereitung pragmatischer Verhandlungen erfordern eine bessere Kenntnis der langfristigen schweizerischen Interessenlage. Insbesondere gilt es, neben der Zolldiskriminierung und den sich aus der Agrarpolitik der EWG ergebenden Problemen auch die übrigen negativen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik der EG auf die Schweiz abzuklären. Die Handelsabteilung steht mit den Wirtschaftsverbänden in enger Zusammenarbeit, um eine Enquete durchzuführen und auszuwerten. Sobald die Berichte der internen Arbeitsgruppe vorliegen (ca. März 1968), kann an eine detaillierte Bestandesaufnahme herangetreten werden, um das, was man "Gesamtbilanz der Interessen" nennt, in die Wege zu leiten. Die ständige Wirtschaftsdelegation wird zuhanden des Bundesrates diese Arbeiten vorbereiten.

Ich darf bitten, diese Ausführungen als streng vertraulich und intern zu betrachten.

Mit kollegialer Hochschätzung

