

GEHEIM

7.7.69

Integrationsgespräche in Holland

Auf Einladung des Generaldirektors der Aussenhandelsabteilung des holländischen Wirtschaftsministeriums, van Oorscot, fanden am 3. und 4. Juli in Den Haag informelle Sondierungsgespräche über die europäische Integration, das Arbeitsprogramm des GATT und Entwicklungsfragen statt. Schweizerischerseits nahmen, neben dem Unterzeichneten, die Herren Botschafter Caillat, Botschafter Languetin und Dr. Feller teil; holländischerseits, neben van Oorscot, die zuständigen Abteilungsdirektoren für GATT-Fragen (van Wijk) und Entwicklungsfragen (Boekstal) sowie deren Stellvertreter Huibregtse und Moquette. Das Aussenministerium war über das Treffen orientiert, jedoch, entgegen unserer Anregung, nicht zur Teilnahme eingeladen worden. Der Grund hiefür ergab sich deutlich aus der neuartigen Weise, in der das Integrationsproblem angegangen wurde.

Europäische Integration

Die holländische Beurteilung der Lage bestätigte in allen Punkten unsere eigene Auffassung. Die Holländer hoffen zwar, dass die französische Regierung, vor allem unter dem Einfluss Giscard d'Estaings, eine flexiblere Europa-Politik einschlagen werde, glauben aber, dass dies höchstens zur Erklärung der grundsätzlichen Bereitschaft für die Aufnahme von Verhandlungen mit Grossbritannien führen werde, und zwar voraussichtlich im Oktober. Die Verhandlungen selber würden jedoch sehr lange dauern,

- weil sich Grossbritannien "in einem permanenten Koma" befinde und unmöglich den erforderlichen landwirtschaftlichen Preis bezahlen könnte;
- weil Frankreich politisch immer noch gegen den britischen Beitritt eingestellt sei und in dieser ablehnenden Haltung vom "Patronat" aus wirtschaftlichen Gründen unterstützt werde;

- 2 -

- weil die institutionellen Schwierigkeiten innerhalb der EWG zu gross seien, um eine Erweiterung zuzulassen.

Alle rationalen Argumente deuteten daher darauf hin, dass es in absehbarer Zeit, d.h. während der nächsten fünf Jahre, keinen Beitritt geben werde. Diese Schlussfolgerung der "Experten" ändere jedoch nichts an der offiziellen Haltung der "Politiker", die auf den britischen Beitritt ausgerichtet bleibe. Natürlich hoffen auch die Experten, dass der britische Beitritt langfristig doch noch möglich werde. In der Zwischenzeit müssten aber andere Lösungen gesucht und gefunden werden. Die Holländer lehnen nach wie vor die Handelsarrangements kategorisch ab. Diese seien zwar im Eisschrank, aber leider noch nicht tot. Die Insistenz, mit der die Holländer uns von der Idee der Arrangements abzubringen suchten, scheint tatsächlich darauf hinzudeuten, dass in ihren Augen dieser Vorschlag noch aktuell ist. Sie begründen ihre Ablehnung mit GATT-Argumenten. Debré habe deutlich zu erkennen gegeben, dass ihm eine Lösung ähnlich derjenigen, wie sie für Spanien vorbereitet wird, vorschwebte, also ein beschränkter, präferenzzieller Zollabbau, für den ein GATT-"waiver" gemäss Art. XXV nachgesucht werden müsste. Wenn der Zollabbau die Landwirtschaft nicht einschliessen könnte, wäre die GATT-Konformität nach Art. XXIV ohnehin nicht herzustellen. Die Holländer beurteilen somit die Arrangements auf Grund der ursprünglichen französischen Version.

Wir haben unsererseits immer wieder insistiert, dass dieser minimalistische französische Plan auch für die Schweiz als ungenügend erachtet würde, wir jedoch fänden, dass gerade heute Anstrengungen unternommen werden sollten, um dieser Arrangementsidee mehr Substanz gemäss dem deutschen Vorschlag zu verleihen und sie mit dem GATT in Einklang zu bringen, d.h. die Weiterführung des Zollabbaus auf Null ins Auge zu fassen. Dies sei der Grund, weshalb Bundesrat Schaffner in der EFTA eine Aussprache über die Ausgestaltung der Arrangements angeregt habe.

Die Holländer wollten auf diese Erwägungen nicht eingehen, sondern machten den überraschenden Gegenvorschlag, eine grosse Freihandelszone anzustreben. Diese sei die einfachere und sauberere

- 3 -

Lösung. Man müsse nicht von unten nach oben verhandeln, sondern von oben nach unten, d.h. das Endziel vereinbaren und dann die allenfalls erforderlichen Uebergangsstufen aushandeln. Allerdings handle es sich vorerst nur um die Ansicht des Wirtschaftsministeriums; Aussenminister Luns, von dem schlussendlich alles abhängt, müsste mit politischen Argumenten überzeugt werden. Dies sei jedoch erst denkbar, wenn die ersten Diskussionsrunden in der EWG im Herbst deutlich gezeigt hätten, dass die echte Erweiterung nicht erreichbar sei. Das Wirtschaftsministerium wäre bereit, auf Expertenebene eine derartige Lösung zu propagieren, in erster Linie durch Gespräche mit Ferlesch. Die politische Frage, wann der Zeitpunkt für eine solche Initiative gekommen sei, müsse aber von Bundesrat Schaffner beurteilt werden, der über die nötigen Kontakte und das politische Flair verfüge und der zudem Gewähr dafür bieten würde, die EFTA in ihrer Gesamtheit mitzuziehen.

Die Gründe für diese erstaunliche Wendung der Holländer sind schwer zu eruieren. Am naheliegendsten wäre wohl die Annahme, dass die Holländer die schweizerische Insistenz für Handelsarrangements, die offenbar Paris und Bonn ermutigt, an dieser Idee festzuhalten, durch Vertrösten auf eine unseren Interessen noch weiter entgegenkommende Freihandelszone brechen wollen. Van Oorschot ist jedoch ein zu alter Freund und zu ehrlich, um der Schweiz lediglich eine Falle stellen zu wollen. Es scheint mir daher nicht ausgeschlossen, dass er und seine Mitarbeiter heute tatsächlich an der Realisierbarkeit der Erweiterung der EG Zweifel hegen und nach einer Alternative suchen, die völlig GATT-konform wäre und daher auch die Amerikaner nicht provozieren würde. Auch scheint es unwahrscheinlich, dass van Oorschot einen derart weitgehenden Vorschlag äussern würde, ohne Wissen des Aussenministeriums. Die Tatsache, dass das Aussenministerium den Gesprächen fernblieb, dürfte eher bedeuten, dass dieses aus verständlichen Gründen noch nicht bereit ist, sich mit solchen Gedankengängen zu identifizieren, sondern die Sondierungen dem Wirtschaftsministerium überlassen will, um sich gegebenenfalls davon distanzieren zu können.

Besonders interessant ist die Tatsache, dass van Oorschot von den beiden in Art. XXIV des GATT vorgesehenen Lösungen nicht die Zollunion, sondern die Freihandelszone erwähnt hat. Dies dürfte mit den institutionellen Schwierigkeiten zusammenhängen, die sich in der EWG mit Bezug auf die gemeinsame Aussenhandelspolitik ergeben haben. Van Oorschot betonte mehrmals, die Lösung müsste möglichst einfach sein, und bat uns um Bestätigung, dass die EFTA einwandfrei funktioniere. Damit sei der Beweis erbracht, dass ohne starke Institutionalisierung auszukommen sei.

Die Holländer gaben ihrer Enttäuschung über die EWG-Integration in freimütiger Weise Ausdruck. Die vier Garantien, die Holland gesucht habe, nämlich die Supranationalität, die demokratische Kontrolle durch ein gewähltes europäisches Parlament mit echten Befugnissen, die Stärkung der NATO und der Beitritt Grossbritanniens, hätten sich nicht verwirklicht und könnten in nächster Zukunft kaum realisiert werden. Die Holländer beklagten sich vor allem auch über die Schwäche der Kommission, die nicht in der Lage sei, sich gegen die Machtpolitik der grossen Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Wir reagierten auf die holländischen Vorschläge mit Interesse und mit der gebotenen Vorsicht. Wir bestätigten, dass auch für uns die GATT-Konformität der schliesslich gewählten Zwischenlösung ausschlaggebend sein werde. Wir regten ferner an, dass die Lösung nicht auf das Zollgebiet beschränkt sein sollte, sondern auch eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Industriepolitik, einschliesslich der Technologie, vorsehen müsste. Die Holländer teilen unsere Auffassung und erklärten sich bereit, der Schweiz unter der Hand den in Kürze zu erwartenden Vorschlag der EG-Kommission über die Industriepolitik zur Stellungnahme zukommen zu lassen. Sie wollen sich auch dafür einsetzen, dass uns der Aigrain-Bericht über die Technologie geschickt wird. Die Gutgläubigkeit der holländischen Haltung wird sich an diesen Beispielen beurteilen lassen.

Nach holländischer Auffassung sollte ferner eine engere Koordination in Währungs- und Konjunkturfragen angestrebt werden. Die Holländer nahmen unseren Vorschlag mit sichtlicher Genugtuung entgegen, dass der neue holländische Generalsekretär versuchen sollte, die OECD entsprechend zu beleben.

Dagegen dürften allfällige Vorschläge, mit der EWG bilateral über Einzelfragen zu verhandeln, bei den Holländern auf wenig Gegenliebe stossen. Sie nahmen zwar unsere Erwähnung bestimmter Beispiele handelspolitischer Probleme, die in der Kennedy-Runde aus Zeitmangel nicht mehr bereinigt werden konnten, mit Interesse zur Kenntnis (Schokolade, Milchpulver, Textilien), fügten aber sofort bei, dass die Lösung dieser berechtigten Anliegen im GATT gesucht werden müsse. Die EWG müsse GATT-bewusster gemacht werden und im GATT eine aktive Handelspolitik zu führen beginnen. Die Regelung der Aussenbeziehungen durch eine Vielzahl von bilateralen Vereinbarungen führe zu chaotischen Verhältnissen. Immerhin anerbieten sich die Holländer spontan, die Gründe für die Stagnierung der schweizerischen Ausfuhr nach Holland näher zu untersuchen, um ausfindig zu machen, inwieweit die EWG-Diskriminierung dabei eine Rolle spielte.

Interessanterweise haben die Holländer die Frage des Einbezugs der Landwirtschaft in eine grosse Freihandelszone nicht näher präzisiert - vermutlich im Bewusstsein der Schwierigkeiten für Grossbritannien. Wir haben unsererseits nicht verfehlt, zu unterstreichen, dass die schweizerischen und holländischen politischen Interessen an einem Einbezug Grossbritanniens in eine europäische Konstruktion völlig übereinstimmen. Wir begründeten unser Eintreten für Handelsarrangements mit dem Argument, dass durch eine bewusst unvollkommene Lösung das britische Beitrittsgesuch weniger präjudiziert würde, und äusserten die Befürchtung, dass im Falle einer Freihandelszone Grossbritannien noch mehr den Eindruck erhalten könnte, auf eine Alternativlösung abgedrängt zu werden. Die Holländer wollten dieses Argument nicht gelten lassen. Die EWG würde als Einheit der Freihandelszone beitreten und jedes Mitglied der Freihandelszone könne später in die EWG hinüberwechseln. Die Freihandelszone würde Grossbritannien wirtschaftlich auf einen EWG-Beitritt vorbereiten.

Als Konklusion wurde vorgesehen, den Gedankenaustausch in der Woche vom 20. - 25. Oktober in der Schweiz fortzusetzen. Die Holländer werden bis dann klarer sehen, in welcher Richtung die Diskussionen in der EWG laufen; wir würden unsererseits die Möglichkeit haben,

- 6 -

zu entscheiden, ob nach dieser neuerlichen Aussprache an der nächsten EFTA-Ministerkonferenz vom 6./7. November eine neue Weichenstellung angezeigt wäre.

Arbeitsprogramm des GATT

Nach holländischer Auffassung muss alles unternommen werden, um an der nächsten Tagung der Contracting Parties im Februar 1970 die Vorbereitung eines konkreten Verhandlungsprogramms in Auftrag zu geben. Dieses sollte vor allem die "non-tariff barriers" betreffen, damit das amerikanische Interesse am GATT wachgehalten wird. Wir regten unsererseits an, dass ein möglichst breites Verhandlungsprogramm aufgestellt werde, weil dadurch ein Ausgleich der verschiedenen Interessen leichter sei. Die Holländer wären einverstanden, Zollfragen einzubeziehen ("lows and peaks"; Sektorenliberalisierung) sowie landwirtschaftliche Fragen, um die EWG von aussen unter Druck zu setzen. Das GATT-Verhandlungsprogramm dürfe jedoch nicht zu kompliziert werden, sondern müsse auf gewichtige und klar umrissene Probleme konzentriert bleiben.

Im übrigen befürchten die Holländer eine weitere Zuspitzung der handelspolitischen Lage zwischen Washington und Brüssel. Frankreich trage sich mit der Absicht, die Textileinfuhr zu kontingentieren, und in diesem Falle wären protektionistische Massnahmen seitens der Vereinigten Staaten nicht mehr aufzuhalten.

Entwicklungsfragen

Die Holländer glauben, dass sich die Amerikaner doch noch zur Gewährung allgemeiner Zollpräferenzen durchringen werden. Ohne amerikanische Beteiligung würde das Wirtschaftsministerium von der Durchführung der Präferenzübung abraten. Die Politiker könnten jedoch anderer Meinung sein.

Wir haben unsere Bedenken gegen die Verlängerung des Yaoundé-Abkommens und die Beibehaltung der Gegenpräferenzen geäussert. Die Holländer haben diese Einwände mit Genugtuung zur Kenntnis genommen.

Sie hätten sich für eine Klausel im Verlängerungsprotokoll eingesetzt, wonach das Zustandekommen eines allgemeinen Präferenzabkommens nicht präjudiziert werden soll. Mit dieser Formel sei die Möglichkeit eines Abbaus der reziproken Präferenzen angedeutet. Wir erwiderten, dass man diesen Passus klarer hätte formulieren können.

Im übrigen haben die Holländer bestätigt, dass mit der Verlängerung des Yaoundé-Abkommens auch die Finanzhilfe von 800 Millionen Dollar auf 1 Milliarde Dollar für fünf Jahre erhöht worden sei.

Die Holländer liessen durchblicken, dass sie eine strengere GATT-Praxis mit Bezug auf die Präferenzabkommen der EWG, wie z.B. die Regelung mit Tunesien/Marokko, begrüßen würden. Das GATT sollte die Erklärung der EWG nicht akzeptieren, dass es sich um eine echte Freihandelszone handle.

Schlüsse für das weitere Vorgehen in der Integrationsfrage

1. Nachdem unsere Einschätzung der Schwierigkeiten, die einer echten Erweiterung der EG entgegenstehen, neuerdings bestätigt wurde und sich in EG-Kreisen offenbar niemand mehr Illusionen hingibt, dürfte es sich in Zukunft erübrigen, von uns aus noch besonders auf diese Probleme, vor allem die wirtschaftliche Impotenz Grossbritanniens, hinzuweisen. Wir können uns darauf beschränken, den Pessimismus der anderen zur Kenntnis zu nehmen und ihm nicht zu widersprechen.
2. In dieser Phase, in der die institutionellen Schwierigkeiten einer Erweiterung zur Kenntnis genommen werden, scheint es angezeigt, durch Insistieren auf einen Einbezug der Schweiz dem an und für sich schon sehr komplexen Bild noch einen weiteren Aspekt beizufügen. Die Betonung der Notwendigkeit der Berücksichtigung der Neutralen kann dazu beitragen, dass nach möglichst einfachen und wenig institutionalisierten Lösungen Ausschau gehalten wird.
3. Die bilateralen Kontakte sind daher zu vermehren. In erster Linie wären nach den Sommerferien die Gespräche mit den zuständigen französischen Beamten fortzusetzen, um zu ermitteln, wie weit die neue französische Regierung über die ursprüngliche Idee der Handelsarran-

gements hinauszugehen bereit wäre. Ferner sollten nach den Wahlen mit den Deutschen Kontakte aufgenommen werden. Mit Schweden sind bereits bilaterale Besprechungen für Ende August/anfangs September in Aussicht genommen worden; sie könnten auf die Minister Wickmann interessierenden Fragen ausgedehnt werden. Die nächste Gesprächsrunde mit den Holländern findet Ende Oktober statt; der Besuch Reys nun offenbar im November.

4. Ueberall dort, wo sich Anknüpfungspunkte für gesamteuropäische Lösungen bieten, vor allem bei der Industriepolitik und der Technologie, wäre unser Interesse anzumelden.
5. Solange die Idee der Handelsarrangements als Zwischenlösung von den Deutschen und Franzosen nicht aufgegeben wird, besteht kein Anlass, unsere bisherige positive Haltung zu ändern. Immerhin können wir diese in einer Art und Weise zum Ausdruck bringen, die weitergehende Lösungen nicht ausschliesst, sondern durch Betonung der Notwendigkeit der GATT-Konformität als wünschbar erscheinen lässt. Das Wort Freihandelszone wäre jedoch vorderhand noch nicht auszusprechen.
6. Die bilateralen Gespräche zwischen Weitnauer und Deniau können, wie vorgesehen, im September aufgenommen werden, denn sie stören die grössere Konzeption nicht. Vorderhand handelt es sich um eine reine Exploration; sollten später Verhandlungen möglich werden, würden diese auf der Meistbegünstigungsbasis stattfinden und keine weitere Abweichung von den Regeln des GATT darstellen.
7. Die Ständige Wirtschaftsdelegation wird die Bestandesaufnahme der Beitrittsprobleme jetzt abschliessen, um dem Bundesrat nach den Sommerferien einen Gesamtbericht zu unterbreiten. Dieser Bericht wird an konkreten Beispielen zeigen, wie gross unser Interesse an Zwischenlösungen, die diese Schwierigkeiten vermeiden würden, ist. Mit der Mitarbeit eines Experten werden wir anschliessend versuchen, die Integrationsstudien in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft auf diejenigen strukturpolitischen Probleme zu konzentrieren, die sich mit grösster Wahrscheinlichkeit auch im Falle von Zwischenlösungen stellen werden.

