

0077

ARBEITSGRUPPE
 HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG

VERTRAULICHP r o t o k o l lder Sitzung vom 21. Januar 1967

Thema: "Gegenwärtiger Stand des Problems der
 europäischen Integration"

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter Dr. A. Weitnauer (Vorsitz),
 Prof. E. Böhler,
 Prof. G. Calgari,
 Nationalrat P. Dürrenmatt,
 Prof. J. Freymond,
 Nationalrat Prof. W. Hofer,
 Prof. H. Lüthy,
 Botschafter P. Rüeegg,
 Prof. J.R. von Salis,
 Minister P. von Salis,
 Oberstkörpskdt. E. Uhlmann,
 Nationalrat Prof. M. Weber,
 a. Nationalrat Dr. K. Wick.

Abwesende Mitglieder: Prof. E. Bonjour,
 Nationalrat Prof. O. Reverdin.

Andere Teilnehmer: Botschafter P. Micheli,
 Botschafter Dr. P. Jolles,
 Botschafter Dr. P. Wurth,
 Minister Dr. R. Bindschedler,
 Minister E. Thalmann,
 Minister P. Languetin,
 Minister Dr. A. Grübel,
 Minister Dr. F. Bieri,
 Dr. A. Janner,
 Dr. J. Iselin,
 Dr. V. Frank.

Protokoll: Dr. B. v. Tscharner) deutsch
 F. Blankart)
 G.A. Cuendet) französisch

- 2 -

Der Vorsitzende begrüsst die Anwesenden und insbesondere das neue Mitglied, Herrn Prof. Guido Calgari, der den Platz des aus Bern weggezogenen a. Bundesrat Dr. G. Lepori einnimmt.

Botschafter Jolles:

Referat über "Der heutige Stand des Integrationsproblems"
s. Beilage.

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Direktor Jolles sehr für seine interessanten und gründlichen Ausführungen, die Manchem von uns Neues gebracht haben und eine ausgezeichnete Grundlage für die Diskussion bilden.

Nationalrat Weber:

Vorerst zur Lage: Ich bin der Auffassung, dass die Sache weniger dringend ist, als sie dargestellt wird. Die Schwierigkeiten, die sich einem Beitritt Englands zur EWG entgegenstellen, haben sich nicht verringert. Sie sind vielmehr so gross wie vor vier Jahren. Ich glaube, dass Wilson überzeugt ist, die Reaktion in Paris werde negativ sein. Er musste jedoch aus Rücksicht auf seine Partei und auf die öffentliche Meinung etwas unternehmen. Die französische Haltung wird ihm die Möglichkeit geben, auf Beitrittsverhandlungen zu verzichten.

Folgende - vertrauliche - Information mag diese Meinung untermauern: In der Debatte über den Catroux-Bericht am letzten Tag der kürzlichen gemeinsamen Sitzung von Europa-Rat und Europa-Parlament äusserte sich Gordon Walker sehr optimistisch über den Beitritt Englands zur EWG. Als ich ihn anschliessend fragte, ob dies wirklich seine Meinung sei, erwiderte er, dass Frankreich stets Einwände gegen einen solchen Beitritt finden werde, selbst wenn Grossbritannien den Römer Vertrag tel quel übernehme. Wilson sei persönlich nicht gegen den Beitritt, rechne aber auch nicht damit, dass er sich in nächster Zeit verwirklichen lasse.

Zum Bericht Czernetz: Mein Vorschlag - es handelte sich um einen Diskussionsbeitrag, nicht um einen formellen Antrag - ging

- 3 -

dahin, eine Senkung der Industriezölle als ersten Schritt im Hinblick auf einen späteren Beitritt in Aussicht zu nehmen, da es ja noch mehrere Jahre dauern wird, bis die Verhandlungen mit der EWG abgeschlossen wären. Eine solche Lösung wäre nach Auffassung des GATT-Generaldirektors nicht GATT-widrig. Der Vorschlag fand die Zustimmung von Mitgliedern der deutschen und der skandinavischen Delegation.

Natürlich bin ich trotz aller Skepsis der Meinung, dass die sich stellenden Fragen sorgfältig geprüft werden sollten. Was die wirtschaftlichen Schwierigkeiten betrifft, glaube ich nicht, dass sie so gross werden, dass ein schweizerischer Vorstoss sich aufdrängt. Zu beachten ist auch, dass der "wirtschaftliche Autarkismus" der EWG deren preisliche Konkurrenzfähigkeit schwächt.

Die politische Konstellation hat sich m.E. nicht geändert. Ein Beitritt Englands zur EWG würde aber das Risiko für die Schweiz im Falle eines Beitritts verringern. Der Römer Vertrag wäre nicht mehr, was er heute ist, unabhängig davon, ob man ihn auch formell ändert oder bloss anders interpretiert. In taktischer Hinsicht kann sich keine Verschlechterung unserer Lage ergeben, wenn wir zuwarten, bis der Verhandlungspartner sich verändert hat.

Was die Zwischenlösung einer Freihandelszone betrifft, so müsste auch ein Einbezug der Vereinigten Staaten von Amerika geprüft werden. Sollten die Verhandlungen mit der EWG zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, so bestünde immer noch die Möglichkeit einer Freihandelszone der Nicht-EWG-Mitglieder und der USA.

Zur Alternative eines Vollbeitritts: Wie im Fall einer blossen Assoziation bleibt das Kernproblem das Referendumsrecht des Volkes. Letzten Endes wird die Sache an dieser Frage scheitern. Ein Verzicht auf gewisse Souveränitätsrechte zu Gunsten Brüssels - oder auch der blosser Nachvollzug ohne Alternative - werden am Widerstand des Volkes scheitern. Aber ich bin damit einverstanden, dass diese Probleme in Verhandlungen abgeklärt werden müssen.

Nationalrat Hofer:

Die nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten hat sich in ihrer letzten Sitzung mit aller Deutlichkeit für das Primat der Politik in der Beurteilung der Integrationsfrage ausgesprochen. Wird in den Studien der Handelsabteilung dieses Primat genügend Aufmerksamkeit geschenkt? In der Tat stimmen in der EWG die juristische Theorie und die politische Praxis nicht mehr überein. Sollen wir, wie dies Grossbritannien gegenwärtig tut, auf diese Diskrepanz spekulieren in der Annahme, auch in Zukunft werde in der EWG die staatliche Individualität erhalten bleiben? Ein analoges Problem stellt sich für uns hinsichtlich der UNO: Können wir die Charta mit dem Vorbehalt unterschreiben, sie gegebenenfalls nicht einzuhalten?

Oesterreich ist offenbar bereit, mit seiner Assoziierung an den Gemeinsamen Markt eine Satellisierung in Kauf zu nehmen. Doch dürfte Neutralität mit Satellisierung kaum widerspruchsfrei zu vereinbaren sein. Dies gilt auch für uns. Zudem könnten wir uns eine endgültige Desavouierung unserer Neutralität von Seiten Russlands nicht leisten.

Wie weit ist das gegenseitige Versprechen der EFTA-Staaten, sich über allfällige Sondierungen in Brüssel auf dem laufenden zu halten, ernst zu nehmen? Die Staatsraison scheint oft die "EFTA-Raison" zu überwiegen: Wien und London haben mit Brüssel Verhandlungen aufgenommen, ohne uns überhaupt zu konsultieren oder wenn, so ungenügend.

Nationalrat Dürrenmatt:

Ich stimme mit der Betrachtungsweise von Herrn Botschafter Jolles weitgehend überein. Ich habe lediglich einige Fragen und Präzisierungen anzubringen. Mit Prof. Hofer zweifle ich an der Koordinationsbereitschaft unserer Partner. Darin besteht die Schwäche der EFTA. Die ursprüngliche Konzeption des Brückenschlags lag im eigentlichen Interesse Europas, wäre es doch so gelungen, zwei entgegengesetzte Prinzipien in Verbindung zu bringen: Hier das pragmatisch und föderalistisch denkende Europa - dort das dogmatische und zentralistische.

- 5 -

Das Beispiel Finnlands zeigt, welche Anziehungskraft die EFTA auf die osteuropäischen Staaten auszuüben in der Lage ist. In dieser Hinsicht erfüllt die EFTA einen europäischen Auftrag. Leider ginge diese Möglichkeit mit einer Verbindung zur EWG verloren. Es ist bedauerlich, dass diese Gedankengänge bei Grossbritannien auf taube Ohren stossen.

Auch ich bin der Meinung, dass in der Beurteilung der sich stellenden Fragen politische Elemente ausschlaggebend sind. Die Oesterreich-Verhandlungen zeigen, wo die Gefahr liegt: Trotz förmlicher Anerkennung der österreichischen Neutralität muss man von einer de-facto-Satellisierung sprechen. Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auf zwei Punkte hinweisen:

1. In der Beurteilung der politischen Bedeutung eines Beitritts zur EWG ist die Problematik der Harmonisierung weit gewichtiger als die der Neutralität. Durch sie werden die Institutionen der Referendums-Demokratie ausmanövriert. Was nützt eine Erklärung über die schweizerische Neutralität, wenn unsere Institutionen schwere Einbussen erleiden und damit die innere Widerstandskraft des Volkes gebrochen wird? Unser Volk wäre darauf in keiner Weise vorbereitet. In andern Staaten können die Parlamente allein entscheiden.
2. Mich beunruhigt auch der sich heute abzeichnende "kommunizierende Effekt" in bezug auf die EWG. Je mehr der supranationale Charakter der Gemeinschaft abgebaut wird, desto stärker treten die wirtschaftlichen Aspirationen hervor. Es bildet sich eine Art europäischer Monopolgesellschaft heraus, vor allem unter dem Einfluss Frankreichs. Daraus können für die Schweiz ebenso grosse Schwierigkeiten erwachsen. Ein Beispiel dafür ist - was ich den "passiven Effekt" nennen möchte - der Zwang zum (un)freiwilligen Nachvollzug der EWG-Regelungen. So stellte Italien in den Verhandlungen mit der Schweiz über die soziale Sicherheit der Gastarbeiter ganz einfach die Forderung auf Uebernahme der in der EWG geltenden Bedingungen durch die Schweiz.

Meiner Ansicht nach ist eine Alternative zur Arbeitshypothese der Assoziation noch nicht aktuell, es sei denn, es gelinge England,

den doktrinären Charakter der EWG aufzulockern. Solange de Gaulle da ist, besteht dafür keine Aussicht auf Erfolg. Doch soll man dennoch laufend Kontakte unterhalten.

Zum Problem der öffentlichen Meinung: Es ist offensichtlich eine gewisse Distanzierung von der Integrationsidee eingetreten - abgesehen von jenen idealistischen Kreisen, die immer noch an die EWG glauben. Ein Indiz dafür waren die Erfahrungen der "Basler Nachrichten", als sie für eine Sonderbeilage über die EFTA Inserenten zu finden suchte. 400 Firmen wurden begrüsst, 150 intensiv bearbeitet, eine einzige - Volvo - hat inseriert. Die Firmen sind dagegen, dass man die Tatsache des vollen EFTA-Zollabbaus zu sehr bekanntmacht, da es nicht in ihrem Interesse liegt, die Preise aus diesem Anlass zu senken. Aus der Leserschaft kam dann prompt als Reaktion auf diese Beilage die Klage darüber, dass die Warenumsatzsteuer erhöht werden müsse, um die Ausfälle bei den Zolleinnahmen auszugleichen, obwohl der Zollabbau nicht an den Konsumenten weitergegeben worden sei. Es ist vorauszusehen, dass derartige Argumente in einer Abstimmungskampagne im Vordergrund stehen werden.

Professeur de Salis:

J'ai l'impression que le gouvernement suisse fait preuve d'une discrétion excessive en ce qui concerne les questions d'intégration. Certes, il n'est pas question que nos Conseillers fédéraux parlent hors de propos, mais il leur arrive parfois de ne pas parler à propos. Il ne faudrait plus trop invoquer la solidarité entre les Etats membres de l'AELE, ni reprocher à tel ou tel d'entre eux sa "trahison", alors qu'on est simplement en face de pays qui cherchent à se ménager une position favorable dans le contexte de l'intégration européenne. Il s'agirait en revanche d'informer l'opinion publique en Suisse que l'AELE n'est plus tout-à-fait ce qu'elle était au moment de sa création et que certains de ses membres n'ont plus guère d'intérêt à son développement ultérieur; ne pas lui cacher non plus que la CEE exerce en Europe une force d'attraction beaucoup plus grande que l'AELE. On peut tranquillement dire au peuple suisse que l'évolution sur le plan d'intégration n'a pas été

celle que nous avons souhaité; sinon d'aucuns pourraient reprocher au Conseil fédéral de perpétuer des mythes ou des légendes. Inversement, il faut reconnaître que le Marché commun a connu un développement remarquable: les accords de Luxembourg n'ont pas atténué la volonté de créer une véritable communauté économique et l'idéologie du Marché commun l'a emporté sur l'attrait d'une zone de libre-échange. La politique du Marché commun ne cherche pas tant à s'adjoindre de nouveaux partenaires qu'à consolider l'organisation interne de la Communauté. Dans cette perspective, l'initiative de M. Wilson a été considérée comme quelque peu prématurée, même à Bruxelles et à La Haye, pourtant bien disposées envers le Royaume-Uni. M. Wilson apparaît comme un gêneur dans une communauté qui demande encore à être consolidée et stabilisée. Pour le moment, ses visées ne seront vraisemblablement pas couronnées de beaucoup de succès, et nous ignorons s'il y aura une amorce de négociations. Le récent changement de gouvernement à Bonn pourrait avoir à cet égard des conséquences importantes et, notamment, renforcer la collaboration entre la France et l'Allemagne fédérale.

Lors d'un entretien que j'ai eu avec M. Adenauer celui-ci me fit part des inquiétudes que lui causaient les perspectives d'avenir. Non point, disait-il, qu'il craigne une action militaire des Russes, car ceux-ci peuvent attendre. L'Amérique, engagée en Asie, se détourne de l'Europe, et l'Allemagne fédérale, située entre la France et la Russie, finira par être obligée de travailler pour le compte des Russes. Car après de Gaulle la gauche viendra au pouvoir en France. Je répondis qu'il fallait trouver une alternative à la politique d'après-guerre et qu'à mon avis l'avenir de l'Europe devrait être assuré par un ensemble d'accords politiques reliant Moscou à Paris (et, peut-être, à Londres) en passant par Varsovie et Bonn. C'est alors que M. Adenauer me dit que si l'Europe s'unissait on pourrait peut-être faire quelque chose. Il me confia qu'il avait "supplié" de Gaulle lors de sa dernière visite à Bonn de prendre une nouvelle initiative en vue de la construction de l'Europe, et

- 8 -

qu'il lui était parfaitement indifférent qu'on appelle "fédération" ou "confédération" ou encore autrement cet ensemble politique. Pour sa part il reste attaché au Plan Fouchet deuxième version. - J'ai cru pouvoir constater à deux ou trois reprises déjà que les avis d'Adenauer ont influencé l'attitude du général de Gaulle.

Quant au chancelier Kiesinger, qui fut le candidat d'Adenauer, il m'avait, il y a peu d'année, fait remarquer qu'il était également opposé à une domination des technocrates dans le genre de la commission européenne de Bruxelles mais qu'à son avis, lorsqu'on parle de fédéralisme, il fallait bien envisager de créer un noyau d'institutions communes et de liens unissant les partenaires. Dans l'état actuel de l'intégration européenne, on peut dire que M. Kiesinger occupe une position intermédiaire entre les doctrinaires de la supranationalité et les défenseurs de la souveraineté nationale.

La position de la France n'est d'ailleurs pas aussi singulière et isolée qu'on veut bien le dire dans la presse suisse. A ce propos il est permis de relever que plus nous nous éloignons de la guerre et plus les Etats éprouvent le besoin d'affirmer leur souveraineté par rapport au monde extérieur. Ce fut ainsi au temps de la Société des Nations, c'est aujourd'hui le cas à l'ONU et à la CEE. Les milieux du Marché commun ne parlent guère de l'AELE (qui ne les intéresse pas). Les Britanniques ont l'air de venir à Bruxelles en gêneurs et en diviseurs, et les Six sont assez réservés. L'initiative britannique les embarrasse quelque peu. Trop de souvenirs historiques font apparaître la politique étrangère anglaise portée à diviser l'Europe.

La position de Moscou vis-à-vis de la CEE s'est peut-être un peu assouplie ces temps derniers. Inversement, les Six s'intéressent beaucoup plus à l'Europe de l'Est qu'à l'AELE qui, dans leur optique, est un échec.

Sur le plan suisse, rien ne presse pour l'instant, mais il est évident que le jour où il s'avérerait que l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché commun est proche, il s'agirait de reprendre les choses à la base.

Der Vorsitzende:

Ich darf Herrn Prof. von Salis mit dem Hinweis auf die Aeusserung ergänzen, die Aussenminister George Brown im britischen Unterhaus machte. Grossbritannien, so führte Brown mit der ihn kennzeichnenden erfrischenden Taktlosigkeit aus, wünsche der EWG beizutreten, "um die Führung in Europa zu übernehmen".

Professeur Freymond:

Je ne partage pas le point de vue exprimé par le Professeur de Salis sur un certain nombre de points: C'est ainsi que la formule "le Royaume-Uni veut diviser l'Europe" constitue une accusation bien grave; de même, les pays de l'AELE présentent un intérêt pour les Six, sinon sur le plan politique, du moins sur le plan commercial. Quant à la condamnation de l'AELE prononcée par le Professeur de Salis, elle me paraît excessive, compte tenu notamment du fait que l'AELE a, en définitive, accompli ce que l'on attendait d'elle, à savoir l'établissement d'une zone de libre-échange entre ses membres.

En revanche, je suis pleinement d'accord avec le Professeur de Salis pour reconnaître que l'attitude de la France, comme aussi des larges milieux européens, est caractérisée par une certaine intransigence. Du côté suisse, le dialogue avec ces milieux est abordé dans un état de relative faiblesse, en raison d'un manque d'intérêt politique, d'une certaine solitude de la Suisse et aussi du fait que l'opinion publique suisse se trouve dans un état d'attente. S'il existe une confusion en suisse, elle est également réelle en dehors de nos frontières, preuve en soit les élections législatives en France, la réorganisation de la politique allemande vis-à-vis des pays de l'Est, les grands problèmes de guerre et de paix, tels que la guerre du Vietnam et le conflit entre la Chine et l'URSS. Le monde entier se trouve dans un état de tension permanente; les hésitations que nous pouvons éprouver en essayant de résoudre un problème particulier n'ont dès lors rien de surprenant.

- 10 -

On peut se demander si le moment n'est pas venu de savoir attendre, quelques années peut-être: dès l'instant qu'il n'y a pas de pression immédiate, il conviendrait de laisser aux événements le temps de se décanter.

Quoi qu'il en soit, la Suisse devrait se sortir de la position d'un "dialogueur" avec le Marché commun. Les problèmes actuels se posent à l'échelle mondiale. Nous devons par conséquent garder et, le cas échéant, développer nos contacts avec les Etats-Unis et les autres pays d'Europe, notamment les pays de l'Est qui passent actuellement par une phase d'expansion économique extraordinaire. En d'autres termes, il s'agirait pour la Suisse de replacer le problème de l'Europe et, d'une façon plus spécifique, le problème de ses relations avec le Marché commun, dans le contexte général de ses relations extérieures. On peut ainsi se demander si ce n'est pas sur le plan des Nations-Unies - plutôt que sur celui de l'Europe - qu'elle aurait intérêt à sortir de son isolement.

Prof. Böhler:

Zunächst möchte ich Herrn Jolles meine Anerkennung für die ausserordentlich sachliche und nüchterne Darstellung der gegenwärtigen Integrationssituation aussprechen. Die Gefahr, die Vorteile eines Beitritts zur EWG zu überschätzen, liegt weniger auf Seiten der Wirtschaft als bei der öffentlichen Meinung. Als deren Wortführer kann etwa die "blaue Presse" gelten, welche die Schweiz um jeden Preis in das Europa des Gemeinsamen Marktes bringen möchte. Ist diese Forderung, die im Zeichen des "Zeitgeists" erfolgt, dereinst von der Allgemeinheit anerkannt, so ist es für eine propagandistische Gegenaktion zu spät. Sollte es zudem zu einer wirtschaftlichen Rezession kommen, so wäre damit zu rechnen, dass dann auch die Privatunternehmer teilweise einen Beitritt befürworten würden, entsprechend der Meinung der "blauen Presse".

Es sollte deshalb jetzt schon mit einer gewissen "Gegenpropaganda" eingesetzt werden; diese müsste vornehmlich das der EWG inhärente Missverhältnis zwischen Ideologie und Wirklichkeit aufzeigen. Ferner müsste gegen die Idealisten im innern und die Propaganda von

aussen Stellung bezogen werden. Schliesslich müssten die Gefahren einer Flucht nach vorn, d.h. in die EWG, aufgezeigt werden: Die Kleinheit der Schweiz käme im Gemeinsamen Markt ungünstig zur Geltung. Umgekehrt sind die Ueberlebenschancen in einem pluralistischen System viel grösser. Schliesslich darf die Konkurrenzkraft wirtschaftlicher Konzerne, die in einem integrierten Europa entstehen könnten, nicht überschätzt werden. Die gegenwärtige Situation der deutschen Grossbetriebe zeigt dies mit aller Deutlichkeit.

Botschafter Rüeegg:

Botschafter Jolles sprach im letzten Teil seiner Ausführungen von drei Arbeitshypothesen:

- Vollbeitritt zur EWG unter Neutralitäts- und Kündigungsvorbehalt,
- Freihandelszone als Zwischenlösung,
- Nichtbeteiligung.

Welche dieser Lösungen schliesslich gewählt werden wird, wichtig ist die Wahl des Zeitpunktes. Es war ausserordentlich nützlich, dass der Bundesrat sein Assoziationsgesuch seinerzeit stellte, bevor Oesterreich auf wesentliche Forderungen verzichtete. Nachher wäre es dem Bundesrat nicht mehr möglich gewesen, sein Gesuch in der Form zu stellen, wie er es getan hat. Der Umstand, dass dieser politische Akt rechtzeitig erfolgte, hat uns für Jahre grosse Verhandlungsfreiheit gegeben: Der Vorwurf ist unberechtigt, die Schweiz sei abseits gestanden.

Zu den drei Hypothesen: Alle drei sind diskret weiterzubehandeln. Als Diplomat neige ich dazu, dass davon nicht allzu viel an die Oeffentlichkeit gelangen sollte. Schliesslich ist das Assoziationsgesuch pendent; wir sind somit berechtigt, auf den vertraulichen Charakter der Sondierungen zu verweisen.

Ich stimme mit Prof. Hofer darin überein, dass die Schweiz keiner internationalen Abmachung beitreten darf in der Hoffnung, dass gewisse Artikel der Desuetudo anheimfallen werden. Dies gilt für den Römer Vertrag so gut wie für die UNO-Charta. Es ist richtig und selbstverständlich, dass man die Neutralität stets in den Vordergrund

- 12 -

stellt. Es ist auch leichter, in Europa für die Neutralität zu werben als in der weltweiten Gemeinschaft, denn die Neutralität ist historisch auf europäischem Boden gewachsen.

Wir leben in einer Zeit, in der sich alles wandelt. Es ist nicht abzusehen, welche Konsequenzen die gegenwärtigen Gespräche zwischen England und den Ländern der EWG haben werden. Falls England der EWG beitrifft, so darf damit gerechnet werden, dass sich die EWG bis zu einem gewissen Grad auflockert. Die englische Art steht uns mit ihrem Pragmatismus näher als das starre, dogmatische Wesen des Kontinents. Scheitern die Verhandlungen, so dürften sich starke Divergenzen zwischen den Fünf und Frankreich ergeben - auch dies eine Art Auflockerung. In beiden Fällen werden wir somit vor einer neuen Situation stehen.

Auf die Alternative der Nichtbeteiligung muss man sich nicht besonders vorbereiten, da sie sich ipso facto aus dem Scheitern der anderen Möglichkeiten ergibt.

Nachmittag

Ambassadeur Micheli:

Le Département politique fédéral s'interroge constamment sur la question de l'isolement de la Suisse. Aussi lui serait-il extrêmement utile de connaître l'opinion des membres du groupe à ce sujet. En effet, la politique extérieure d'un petit pays comme la Suisse est en quelque sorte condamnée à évoluer entre la satellisation et l'isolationnisme.

Prof. Lüthy:

Es besteht wohl Uebereinstimmung darüber, dass die Ergebnisse der britischen Sondierungen auch für die weitere Haltung der Schweiz wegweisend sein werden. Wäre der britische Vorstoss wider Erwarten erfolgreich, so würde die EWG "polyzentrisch" und damit wahrscheinlich etwas offener und flexibler, als sie heute ist. Damit wären auch neue Voraussetzungen für eine Verständigung der Schweiz mit der EWG geschaffen. In dieser offenen Situation gilt es offenbar zunächst,

abzuwarten und zu beobachten. Doch auch dann, wenn der britische Vorstoss scheitert, wird es der Schweiz auf die Dauer nicht erspart bleiben, einen modus vivendi mit der EWG zu finden. Meine allerdings ganz spekulativen Ueberlegungen beziehensich auf diese zweite Arbeitshypothese. Auch wenn Grossbritannien vom Gemeinsamen Markt ausgeschlossen bleibt, scheint es mir fraglich, ob die EWG ihre jetzige Einheit und Geschlossenheit nach aussen unbegrenzt aufrechterhalten kann. Trotz allen Erfolgen in Brüssel bleibt der innere Widerspruch der gaullistischen Politik bestehen, einerseits die wirtschaftliche Integration der Sechs als durch das französische Veto manipulierbaren Interessenkomplex voranzutreiben, andererseits aber als politisches Prinzip die nationale Souveränität Frankreichs aufs schärfste zu betonen: der Austritt Frankreichs aus der atlantischen Organisation hat auch die politische Geschlossenheit der Sechs erschüttert. Dieser Widerspruch manifestiert sich heute sehr deutlich als Widerspruch zwischen einem nach französischem Willen gegen die Aussenwelt geschlossenen Europa der Sechs und dem von Frankreich proklamierten Ziel eines offenen Europa vom Atlantik (oder vom Kanal) bis zum Ural. Die zunächst von de Gaulle im Alleingang betriebene Politik der "Oeffnung nach Osten" erweist sich als ansteckend und beginnt zum allgemeinen "Wettlauf nach Osten" in aufgelöster Ordnung zu werden - wobei übrigens Amerika leicht die europäischen Partner überholen könnte. Die heutige deutsch-französische Wiederannäherung, die auch das Gefüge der EWG festigt, könnte eine blosser Uebergangsphase sein, in der de Gaulle als "introduceur" der deutschen Diplomatie bei den osteuropäischen Staaten wirkt; wenn aber die Bundesrepublik einmal ihre ostpolitischen Fäden angesponnen hat, wird sie sich um ihrer eigenen Ziele willen von dieser Gönnerschaft emanzipieren. Im Wettlauf um die Beziehungen und Geschäfte im Osten werden die bilateralen Tendenzen auch innerhalb der Gemeinschaft gefördert (Farbfernsehen, Fiat usw.). Auch ohne Grossbritannien wird sich der von de Gaulle verkündete Polyzentrismus auf die politisch nicht konsolidierte EWG auswirken müssen, auch wenn die Art dieser Auswirkung kaum vorauszusehen ist, weil sich weltpolitisch gegenwärtig alles im Fluss befindet.

Il est donc urgent d'attendre. Aber es ist auch wichtig, dass sich die Schweiz nicht durch blosses Zuwarten ausmanövrieren lässt.

- 13a -

Da sowohl England wie Oesterreich vorerst noch vor der Tür der EWG stehen, ist zwar die jetzt vielerorts verbreitete Panik, dass wir als letzte draussen bleiben, ungerechtfertigt. Doch die Unruhe besteht, und es wäre nicht gut, den Anschein ratloser Passivität und Isolierung zu erwecken. Es sollte der Oeffentlichkeit glaubhaft gemacht werden können - und auch glaubhaft sein -, dass die Erkundungen, welche andere EFTA-Staaten jetzt bei der EWG durchführen, auch für uns positiv oder negativ nützliche Erfahrungen einbringen und dass wir wenigstens in diesem Sinn mitbeteiligt sind. Daraus ergeben sich einige Fragen, von denen ich nicht weiss, ob sie in der jetzigen undurchsichtigen und z.T. absichtlich vernebelten Situation eindeutig beantwortet werden können. Den Glauben an die gegenseitige Solidarität der EFTA-Staaten haben auch die Gläubigsten verloren; aber funktioniert wenigstens die gegenseitige Information so, dass wir die Entwicklung der Sondierungen und Vorverhandlungen verfolgen und den Augenblick erkennen können, in dem sich auch die Schweiz einschalten müsste oder könnte?

Professeur Calgari:

D'une façon générale, les questions posées par M. le Directeur Jolles dans son exposé portent, d'une part, sur l'objet de l'intégration en soi-même, d'autre part, sur le problème de l'opinion publique. En tant que représentant de l'opinion publique, j'ai été surpris d'entendre à plusieurs reprises qu'il fallait "gagner du temps"; je doute que l'opinion publique suisse se satisfasse d'un tel avis, notamment si le Danemark et la Norvège, autres petits pays de l'AELE, engagent des pourparlers avec la CEE. La Suisse est isolée parce que son gouvernement s'est isolé. L'opinion publique suisse n'est pas suffisamment renseignée sur les problèmes d'intégration, notamment sur les raisons que notre gouvernement a d'attendre.

Je constate d'autre part que la jeunesse s'est déjà adaptée à l'idée de l'Europe: elle ne parle plus de "patrie", mais de "l'idée européenne". Elle estime que le vrai problème auquel elle se trouve confrontée, c'est de créer l'Europe de demain face à l'énorme coalition des pays en voie de développement. Or, il faut reconnaître que les Suisses savent en général rien des problèmes de l'intégration européenne. En attendant que les autorités décident de la voie à suivre, leur devoir serait d'informer l'opinion publique.

- 14 -

Ministre de Salis:

L'AELE - il convient de ne pas l'oublier - est une solution provisoire et ses résultats ne sont pas négligeables. On ne saurait dire que la politique suisse en matière d'intégration n'est pas assez énergique et que nous n'avons pas fait ce que nous aurions dû.

Il est difficile de savoir ce que pense le peuple suisse des problèmes d'intégration. Aussi serait-il utile de consulter l'opinion publique de notre pays à ce sujet. Une telle consultation paraît tout particulièrement importante et souhaitable dans le contexte du système référendaire que nous connaissons en Suisse. On peut même penser que, dans les circonstances actuelles, ce système présente un certain danger sous l'angle de la politique étrangère et qu'il incombe dès lors aux autorités de s'assurer de l'opinion publique.

Der Vorsitzende:

Ich möchte an die Ausführungen von Prof. Calgari anknüpfen: Die Isolierung von Regierung und Verwaltung von der Öffentlichkeit hat m.E. zwei Gründe: einmal die grosse Komplexität und die technische Natur der Probleme; dann aber auch die Tatsache, dass die Schweiz ein kleines Land ist. Sie ist darauf beschränkt zu reagieren auf das, was die Grossen tun. Grossbritannien hat uns weder 1961 noch 1966 um unsere Meinung gefragt. Wir wurden überrascht und mussten uns auf die neue Konstellation einstellen. Die politische Struktur Italiens, das Prof. Calgari zum Vergleich herangezogen hat, ist von der unseren völlig verschieden.

Ich bin sehr beeindruckt von der hier sozusagen einhellig vertretenen Meinung, dass die Problematik in ihrem Kern politisch ist, und zwar obgleich die EWG an politischem Gehalt verloren hat. Ich teile Nationalrat Dürrenmatts Auffassung, dass der Verlust an Supranationalität durch das politische Gewicht einer gewaltigen Wirtschaftsmacht mehr als ausgeglichen ist. Dass die EWG sich unter dem Einfluss des politischen Polyzentrismus auflockern wird, scheint

- 15 -

mir wenig wahrscheinlich. Dazu ist sie ein zu gutes Geschäft. Es gibt da "des positions acquises" - "vested interests" - die zu stark sind, als dass sie leichter Hand aufgegeben oder auch nur gefährdet würden. Weil wir es mit einem politischen Phänomen zu tun haben, werden auch die Grundsätze des politischen Zusammenlebens zwischen Grossen und Kleinen anwendbar sein wenn sich die EWG einmal erweitert haben wird. Es wird sich ein Direktorium der Grossen bilden, dessen Beschlüsse von den Kleinen akzeptiert werden müssen.

Zur wirtschaftlichen Beurteilung: Ich war frappiert, zwischen den Zeilen des Textes, den Herr Botschafter Jolles vorgelegt hat, die Erkenntnis zu finden, dass die Zölle in der heutigen industrialisierten Welt nicht mehr die Rolle spielen, die man ihnen lange zugeschrieben hat. Die durchschnittliche Zollbelastung liegt in der EWG für unsere Ausfuhr nach dort bei 12 %. Mit der ihr eigenen Wendigkeit und dem Erfindungsreichtum hat sich die Wirtschaft angepasst. Die Kennedy-Runde setzt sich das Ziel einer linearen Senkung der Zölle um 50 %. Erreicht sie dies bloss zur Hälfte, so würde sich die Belastung unserer Ausfuhr nach der EWG noch auf 9 % belaufen, was bescheiden ist. Die Entwicklung der EWG spielt sich überdies nicht "en vase clos" ab. Die USA werden sich nicht am Schicksal ihrer Ausfuhr nach diesem neuen Grossmarkt desinteressieren. Die Kennedy-Runde wird von weiteren Bemühungen ähnlichen Charakters gefolgt sein. Man darf mit derartigen Initiativen ungefähr für das Jahr 1970 rechnen, d.h. für einen Zeitpunkt, zu dem die Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens mit der EWG frühestens abgeschlossen sein dürften. Die USA werden m.a.W. versuchen, in diese Monopogesellschaft weitere Einbrüche zu erzielen. Es waren immer sie, welche die grossen Initiativen zur Liberalisierung des Handels auf Meistbegünstigungsbasis ergriffen haben. Diese Perspektive entbindet uns natürlich nicht der Notwendigkeit, alles mit unserer Politik der Unabhängigkeit und Neutralität Vereinbare zu tun, um der Schweiz die Beteiligung an einem erweiterten europäischen Markt zu sichern.

- 16 -

Es ist sicher richtig, dass man den Kontakt mit den kritischen Meinungsmachern in der Öffentlichkeit nicht verliert. Aber auch das Gegenteil gilt: dass nämlich das Schweizer Volk einen Beitritt zur EWG erst dann annehmen wird - und eine Volksabstimmung ist ja unvermeidlich - wenn man ihm beweisen kann, dass das Mögliche wie auch das Unmögliche getan worden ist, um unsere Sonderinteressen zu wahren. Man muss den Kritikern klarmachen, dass es nicht der bedächtigen, misstrauischen Art des Schweizers entspricht, "to jump to conclusions"; er will "go through all the motions". Es empfiehlt sich, den Kritikern zu zeigen, dass die komplizierte Problematik gewissermassen von unten her anzugehen ist, nämlich indem man sich die Frage stellt: Wie ist das Schweizervolk? Wo liegt die Grenze dessen, was es annehmen kann und wird? Es ist m.a.W. von seiner geschichtlichen Tiefe, von der Erdschwere seines Wesens auszugehen und unsere jungen Leute daran zu erinnern, dass zwar die Gedanken leicht beieinander wohnen, aber die Sachen hart im Raum sich stossen (Schiller). Nicht zuletzt von den Erwartungen des Volkes her wäre unsere Taktik einzurichten. Diese Lektion zu erteilen, wird Manchem gegenüber nicht leicht sein. Doch die kritischen jungen Leute werden auch älter und mit den Realitäten der Schweiz und der Welt besser vertraut.

Professeur Freymond:

Les interventions des orateurs qui m'ont précédé m'amènent à faire deux remarques:

1. Tout d'abord, de quelle Europe parle-t-on? Il est clair que l'Europe des Six n'est pas toute l'Europe. En fait, c'est avec plusieurs Europes qu'il s'agit pour la Suisse de collaborer.
2. Le phénomène de l'isolement de l'administration par rapport à l'opinion publique est général dans nos sociétés contemporaines. Dans le système politique suisse, une tendance toujours plus nette se manifeste à passer à une démocratie orientée vers un "droit à l'opposition", démocratie dans laquelle le gouvernement devient en quelque sorte "l'adversaire".

- 17 -

J'ai souvent entendu émettre l'opinion qu'une participation plus active de notre pays à la vie internationale, dans le cadre des Nations Unies par exemple, permettrait une "prise de conscience" des problèmes internationaux dans l'opinion publique suisse. La difficulté de faire comprendre au peuple suisse ce qui se passe au dehors de nos frontières n'est toutefois pas un phénomène nouveau. Elle est inhérente à la tendance des Suisses à faire le hérisson pour mieux marquer leur cohésion par rapport au monde extérieur. Quant à une entrée de la Suisse dans l'ONU, j'avoue rester très hésitant.

Nationalrat Weber:

Entgegen der Auffassung Herrn Calgaris scheint die Jugend hinsichtlich eines Beitritts der Schweiz zur EWG durchaus getrennter Ansicht zu sein. Auch hier gibt es Idealisten und Realisten. - Zur Deutung der EFTA, die Herr Prof. v. Salis vorgebracht hat, ist folgendes zu sagen: Bei der Gründung der EFTA hat kaum jemand an ihr Fortbestehen, geschweige denn an das vorzeitige Erreichen ihrer Zielsetzung geglaubt. Wieso wird dieser Umstand propagandistisch nicht ausgenützt? Die Informationspolitik der OECD und des Europarates könnte als Beispiel dienen.

Weit mehr als das Verhalten Oesterreichs ist dasjenige Schwedens für uns von Bedeutung. Oesterreich ist wegen seiner geographischen und politischen Situation ein Sonderfall. Sollte indessen Schweden, das mit der Schweiz vergleichbar ist, der EWG beitreten, so dürfen wir nicht in der Isolierung verharren.

Nationalrat Hofer kann sich den Ausführungen Herrn Calgaris nicht anschliessen. Die Jugend, die sich um einen Literaturprofessor schart, beurteilt die Europa-Idee anders als ein Student der Geschichte oder der Nationalökonomie. Haftet unserer Jugend nicht gar ein ausgesprochen konservativer Zug an? - Die von den EWG-Befürwortern stets wieder aufgezeigte Gefahr der Isolierung ist zwar spürbar, aber nicht gravierend. Der Vorwurf, eine Chance zu verpassen, soll uns nicht zu übereiltem Handeln verleiten.

Botschafter Jolles:

Ich glaube, das bisherige Ergebnis der Aussprache kann im Sinne einer Zwischenbilanz wie folgt zusammengefasst werden, indem ich gleichzeitig versuche, einige der gestellten Fragen zu beantworten:

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe stimmen weitgehend mit unserer Beurteilung der heutigen Lage überein und bestärken uns in der Auffassung, dass sich daraus für die Schweiz sehr komplexe Fragen ergeben, deren Beantwortung allerdings in der Diskussion vor-derhand noch offen geblieben ist. Immerhin zeichnet sich folgende übereinstimmende Meinung ab:

Es besteht keine dringliche Veranlassung für die Schweiz, gegenüber aussen eine neue Stellungnahme bekanntzugeben, sondern gerade unter den heutigen Verhältnissen ist Zurückhaltung geboten. Dies bedeutet keineswegs, dass an früheren Konzeptionen festgehalten werden sollte, sondern vielmehr, dass die nötige Flexibilität nicht durch eine vorzeitige Stellungnahme eingeschränkt werden darf. Die Wahrung der Mobilität ist angesichts der rasch wechselnden Verhältnisse von besonderer Bedeutung. Auch ist es wichtig, ständige Bereitschaft zu wahren und zu diesem Zweck intern die verschiedenen denkbaren Varianten abzuklären. Ferner ist betont worden, dass sich die Schweiz nicht ausmanövrieren lassen darf und vor allem die Aufnahme enger Kontakte mit Schweden begrüsst wird, da ein Verhandlungsgesuch dieses Landes die schweizerische Haltung präjudizieren könnte. Dies ist denn auch der Grund, weshalb wir in Besprechungen mit Schweden eingetreten sind.

Verschiedene Votanten haben mit Nachdruck auf das Primat der Politik hingewiesen. Gerade weil wir uns dessen bewusst sind, ist die Aussprache über das Integrationsproblem in Ihrer Gruppe aufgenommen worden. Trotzdem sollte aber nach unserer Auffassung vorerst eine wirtschaftliche Bilanz der Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten aufgestellt werden. Eine Teilnahme an der EWG würde schweizerischerseits ja nur dann angestrebt werden, wenn eindeutige wirtschaftliche Ueberlegungen dies erforderlich erscheinen lassen würden. Falls die schweizerische Wirtschaft eine Nicht-

beteiligung für vorteilhafter erachten sollte, können wir uns die ganze politische Problematik ersparen.

Verschiedene Redner haben darauf hingewiesen, dass über dem europäischen Integrationsproblem die Pflege der weltweiten Beziehungen der Schweiz nicht aus den Augen verloren werden dürfe. Wir stimmen mit dieser Auffassung völlig überein, aber auch hier sind den schweizerischen Wirkungsmöglichkeiten Grenzen gesetzt. Insbesondere bedingt die Erweiterung des Handels mit den Entwicklungsländern die Gewährung immer weitergehender Kreditmöglichkeiten. In der nächsten Zeit werden vom Bundesrat im Parlament Vorschläge für den Ausbau der Finanzhilfe unterbreitet werden. Die Befürwortung einer universellen Aussenhandelspolitik bedingt zusätzliche Leistungen, die angesichts der Lage der Bundesfinanzen sorgfältig dosiert werden müssen. Im Verhältnis zu den Industriestaaten stellt die Kennedy-Runde das wirkungsvollste Mittel zum gegenseitigen Abbau der Handelsschranken dar, das schweizerischerseits in offensivem Geist ausgenützt wird.

Was schliesslich die EFTA anbetrifft, ist sie in der Diskussion eindeutig zu schlecht weggekommen. Eine messbare Auswirkung auf die Konsumentenpreise war wegen des beschränkten Volumens des EFTA-Handels und der Ausnahme der landwirtschaftlichen Konsumgüter sowie der Fiskalzölle auf Tabak, Spirituosen und Automobilen nicht zu erwarten. Dagegen hat sich die zusätzliche Konkurrenz zweifellos auf die allgemeine Preiserhöhung dämpfend ausgewirkt. Was die Konsultationen über Vorstösse gegenüber der EWG anbetrifft, sind diese besser, als aus den innenpolitisch bedingten Erklärungen gewisser Regierungsmitglieder unserer Partnerländer geschlossen werden könnte. Auch die englische Sondierungsinitiative ist längst angekündigt worden; überraschend waren lediglich die spektakuläre Art und der genaue Zeitpunkt. Die Engländer haben uns über das Ergebnis der Gespräche in Rom in allen Einzelheiten orientiert und werden diese Unterrichtung fortsetzen. Jedenfalls ist die Schweiz über die Integrationspolitik ihrer Partner dank der EFTA besser auf dem laufenden, als wenn dieses Gremium nicht bestehen

- 20 -

würde. Der Konsultationsmechanismus spielt, dagegen sind die Einflussmöglichkeiten auf die politische Willensbildung der Partner zugegebenermassen gering. Dafür ergibt sich aus dem gegenseitigen Interesse an der Erhaltung des nunmehr verwirklichten zollfreien EFTA-Marktes eine konkrete wirtschaftliche Veranlassung zur Wahrung einer gewissen Solidarität.

Der Vorsitzende:

Eine kleine Illustration zur Frage, ob die Jugend gegenüber der Politik des Bundesrates überwiegend kritisch eingestellt ist oder nicht: Vor einiger Zeit hielt ich einen Vortrag vor rund 180 Studenten. Ich versuchte, die Haltung des Bundesrates in der Integrationsfrage zu erläutern. In der Diskussion wurden vorwiegend kritische Stimmen laut. Der Vorsitzende hatte darauf die gute Idee, darüber eine Probeabstimmung durchzuführen, ob die Zuhörer die Linie des Bundesrates für richtig hielten oder nicht. Das Ergebnis war 160 zu 20 zu Gunsten dieser Politik. Diejenigen, die am lautesten rufen, stellen in der Regel nicht die Mehrheit dar. Es sind in unserer Referendums-Demokratie die "Stillen im Lande", die schliesslich entscheiden. M.E. liegt das Problem eher darin, dass unser Volk zu konservativ, zu konformistisch ist, denn das Gegenteil. Der Ausgang der Abstimmung über das Frauenstimmrecht im Kanton Zürich, der doch als modern und fortschrittlich gelten will, war hiefür überaus bezeichnend.

Mit Ihrem Einverständnis werde ich mir erlauben, Sie zur Fortsetzung unserer Arbeit auf Ende Juni einzuladen.

1 Beilage erw.

Prof. von Salis hat, da er die Sitzung vorzeitig verlassen musste, dem Vorsitzenden noch schriftlich einen Kommentar zur Debatte der Vormittagssitzung übermittelt. Auf Anregung des Vorsitzenden hat sich Herr Prof. von Salis bereit erklärt, seine Ausführungen als Anhang dem Protokoll beizugeben:

"Das Exposé von Herrn Botschafter Jolles war die Reise wert; ich und meine Kollegen waren beeindruckt von der Fülle des Gebotenen, der Knappheit der Form, der Sachlichkeit in der Beurteilung des Standes der Integrationsangelegenheit. Am Morgen sind leider die Fragen, die er den Mitgliedern der Arbeitsgruppe stellte, noch kaum beantwortet worden. Ich denke doch, dass das blosse Vorhandensein unseres Assoziationsgesuches in Brüssel nicht genügt, wie Herr Rüeegg meinte; irgendwann müsste es aktualisiert, vielleicht sogar im Sinne eines Beitrittsgesuches modifiziert werden, falls die Entwicklung unsere bisherigen EFTA-Partner dezidiert der EWG zutreibt. Aber ich gebe zu, dass augenblicklich weder die britische Demarche, noch die österreichische Verhandlung ein Urteil darüber gestattet, ob dieser Zeitpunkt bereits nahe bevorsteht.

Was die Unterrichtung der Oeffentlichkeit angeht, über die uns Herr Jolles befragte, möchte ich nochmals zu einer geeigneten Stellungnahme Ihres Departementes raten. Vor dem Lande stehen wir als die einzigen "Gläubigen" im EFTA-Lager da, und man versteht nicht recht, warum uns unsere kontinentalen Nachbarn nicht näher stehen als die Briten und die Skandinavier. Vollends wenn Oesterreich sich assoziieren sollte, könnte in unserem Lande das unangenehme Gefühl aufkommen, wir seien "eingekreist" und wir hätten den falschen Weg gewählt. Wir müssen den Unterschied zu machen wissen zwischen den Sachverständigen, die in unserer Arbeitsgruppe sind und zweifellos gute Gründe haben, vor einer Abwertung der EFTA zu warnen, und einer öffentlichen Meinung, die ziemlich desorientiert ist, wenn man unsere etwas fragwürdigen Freunde in England, Skandinavien und Portugal betrachtet - Freunde, die wir unseren natürlichen Nachbarn und Freunden deutscher, französischer und italienischer Zunge vorzuziehen scheinen. Es fiel mir auf, dass in der akademischen Jugend der Gedanke, dass die Schweiz einen Teil ihrer Souveränitätsrechte auf wirtschaftspolitischem Gebiet auf

"Brüssel" übertragen könnte, kaum auf Bedenken stösst. Gegenwärtig ist es ja, nicht zuletzt durch die Schuld der Parteien, die das Nachwuchsproblem vernachlässigen, so, dass die jüngeren Leute bis etwa zu 35 Jahren politisch ziemlich unbekümmert, jedenfalls passiv sind und die Entscheidungen, die in "Bern" gefällt werden, als etwas betrachten, was sie und die Zukunft ihres Landes kaum verpflichtet. Ich fürchte mich doch ein wenig vor dieser deutlichen "coupure", die seit dem Kriege zwischen den regierenden Alten und den abseitsstehenden, weil sich nicht angesprochen fühlenden Jungen entstanden ist. Sie wäre die ideale Voraussetzung für einen plötzlichen Bruch, der sich im Falle von grossen wirtschaftlichen und politischen Schwierigkeiten eines Tages ereignen könnte.

Aus allen diesen Gründen schiene es mir notwendig, dass der Bundesrat einmal ganz prinzipiell seine Pressepolitik durchberaten würde. Es ist schade, dass auf diesem Gebiet die Aengstlichkeit, Schwerfälligkeit und daher Enthaltensamkeit einen Grad erreicht hat, der dem in einer Demokratie notwendigen Kontakt zwischen Regierenden und Regierten Abbruch tut. Man hat in den jüngeren Rängen der Bevölkerung den Eindruck, dass das Land von einer Oligarchie regiert werde, und dass es daher unnütz sei, sich in irgendeiner Form an den öffentlichen Fragen zu beteiligen."

21. Januar 1967

STRENG VERTRAULICHDer heutige Stand des Integrationsproblems

Referat vor der Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung"
 von Botschafter Dr. Paul Jolles, Direktor der Handelsabteilung

Ihre Arbeitsgruppe trat erstmals am 18. Dezember 1961, also unmittelbar nach Ueberreichung des schweizerischen Verhandlungsgesuches in Brüssel, zusammen, um im Auftrag des Bundesrates die politischen Fragen näher zu untersuchen, "die sich aus dem Nebeneinander zwischen schweizerischer Neutralitätspolitik und engerer Bindung an die EWG ergeben" und um die "Rückwirkungen einer allfälligen Assoziationsregelung auf unsere nationale Politik" möglichst umfassend und objektiv abzuklären. Nachdem die Beitrittsverhandlungen Grossbritanniens mit der EWG infolge der französischen Haltung gescheitert waren, befasste sich die Arbeitsgruppe mit einer Reihe von grundsätzlichen Problemen der schweizerischen und internationalen Politik. Im heutigen Zeitpunkt, da eine neue britische Europa-Initiative in Vorbereitung ist, sind wir froh, dieses Gremium zu besitzen, um die sich als notwendig erweisende erneute Bestandesaufnahme des Integrationsproblems mit einer grundsätzlichen Aussprache in Ihrem Kreis beginnen zu können.

In den vergangenen fünf Jahren haben sich die Verhältnisse in mancher Beziehung grundlegend verändert. Eine Beurteilung der schweizerischen Stellung in der europäischen Integrationsentwicklung hat daher von neuen Gegebenheiten auszugehen, die ich in folgender Gliederung kurz schildern möchte:

1. Dem heutigen Stand der Integration in der EWG und in der EFTA und der Beziehungen zwischen den beiden Gruppen.
2. Die Problemstellung, die sich aus der britischen Initiative für die Schweiz ergeben kann, und die gegenwärtige Einstellung der schweizerischen Oeffentlichkeit und Wirtschaft.
3. Die Veränderung der Ausgangslage für ein schweizerisches Vorgehen im Vergleich zu 1961/1962.

Auf Grund der Analyse der heutigen Gegebenheiten - und ich hoffe, dass Sie sich vor allem auch dazu äussern werden - möchte ich Ihnen die Fragen darlegen, mit denen wir und das Integrationsbüro auf

Beamtenebene gegenwärtig ringen. Ich glaube es Ihrem Kreis schuldig zu sein, dies mit rückhaltloser Offenheit zu tun, unter der selbstverständlichen Voraussetzung des absolut vertraulichen Charakters dieser Aussprache. Da wir am Anfang unserer Ueberlegungen stehen, dürfen keinerlei Rückschlüsse auf die künftige Haltung der schweizerischen Regierung gezogen werden. Vielmehr hoffen wir, dass Ihre Arbeitsgruppe, indem sie sich kritisch zu unseren provisorischen Ueberlegungen äussert, einen wesentlichen Beitrag zur künftigen Meinungsbildung von Behörden und Bundesrat leistet. Auch würden wir gerne Ihre Auffassung vernehmen, in welchem Sinne die offensichtlich etwas desorientierte öffentliche Meinung einer Aufklärung bedarf.

Der heutige Stand der Integration

1. Der Konsolidierungsgrad der EWG

Die EWG hat eine Reihe interner Krisen erfolgreich überwunden, was das überwiegende wirtschaftliche Interesse der Mitgliedstaaten an der Erhaltung und dem Ausbau des Gemeinsamen Marktes beweist. Der Luxemburger Kompromiss vom 18. Januar 1966 hat zwar nicht den Wortlaut des Römer Vertrags, wohl aber dessen Anwendung grundlegend geändert durch eine Gewichtsverschiebung vom gemeinschaftlichen Organ der Kommission auf die zwischenstaatliche Instanz des Ministerrats.

Wirtschaftlich hat die EWG einen weitgehenden Konsolidierungsgrad erreicht: Die Zollunion, das heisst der gemeinsame Aussenzoll und die interne Zollfreiheit, wird am 1. Juli 1968 verwirklicht sein, ohne dass neue Beschlüsse erforderlich wären; sämtliche Einfuhrbeschränkungen im Binnenverkehr sind abgeschafft; der gemeinsame Agrarmarkt mit seinen Marktordnungen und gemeinsamen Preisen wird für 90 % der EWG-Agrarproduktion ebenfalls bis zum 1. Juli 1968 verwirklicht sein; die Finanzmodalitäten des Agrarfonds sind festgelegt. Die erste Entwicklungsphase der EWG geht somit ihrer Vollendung entgegen. Die nächste Phase wird den Ausbau der Wirtschaftsunion mit sich bringen, die gegenüber dem früheren Arbeitsprogramm in Verzug ist. Fortgeschritten ist die Vereinheitlichung der Wettbewerbspolitik durch die Anwendung der Kartellvorschriften. Unmittelbar bevorstehend ist die Harmonisierung der Umsatzsteuer. Im Rück-

- 3 -

stand liegen die Befreiung des Kapitalverkehrs, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik, die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die Koordinierung der Sozialpolitik, die Angleichung des Patent- und Gesellschaftsrechts. Die geringsten Fortschritte wurden mit bezug auf die gemeinsame Handelspolitik erzielt.

Was die Aussenbeziehungen betrifft, so ist das Assoziationsabkommen mit Griechenland und der Türkei zu nennen; neu ist der Beitritt Nigerias zum Assoziationsabkommen mit den frankophonen afrikanischen Staaten. Handelsverträge wurden mit dem Iran, Israel und Libanon abgeschlossen. Verhandlungen sind im Gange mit Oesterreich, den Staaten des Maghrebs und Ostafrikas. Mit Spanien werden Vorbesprechungen geführt. Aus wirtschaftlichen Gründen scheint die Erweiterung der EWG im Mittelmeerraum abhängig von der Möglichkeit einer Erweiterung nach Norden.

Besondere Probleme wirft die Bestellung einer Einheitskommission und Zusammenlegung der drei Gemeinschaften EWG, Euratom, Montanunion auf, da dies eine Vertragsrevision erfordert und die Kontroverse über Supranationalität und Demokratisierung (Verstärkung der Stellung des EWG-Parlaments) erneut auslösen wird.

2. EFTA: Verwirklichung der Freihandelszone

Der 31. Dezember 1966 sah die Vollendung der Freihandelszone mit dreijährigem Vorsprung auf den ursprünglichen Plan. Die Durchführung des Zollabbaus hatte keine wirtschaftlichen Störungen zur Folge. Die Ausnahmeregelungen sind relativ unbedeutend. Ein positives wirtschaftliches Ergebnis ist in einer überdurchschnittlichen Zunahme des Intra-EFTA-Handelsvolumens zu sehen. Ungewisser ist jedoch, welches der Einfluss auf die Konsumentenpreise sein wird.

Der Abbau nichttarifarischer Handelshemmnisse erfolgt, soweit dies im Stockholmer Vertrag vorgesehen ist, z.B. durch die Liberalisierung des öffentlichen Einkaufswesens. Eine wesentliche Ausdehnung auf neue Sachgebiete ist nicht erfolgt mit Ausnahme u.a. der Patentfragen, der Standardisierung, der Doppelbesteuerung; eine Verstärkung der Institutionalisierung hat nicht stattgefunden, es sind lediglich neue Ausschüsse für Entwicklungsfragen und Konjunkturpolitik und ein

- 4 -

Unterausschuss des Konsultativkomitees für Wirtschafts- und Sozialfragen geschaffen worden; eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik hat sich nicht als notwendig erwiesen, dagegen sind regelmässige Aussprachen über die Konjunkturpolitik als wünschbar erachtet worden. Der Landwirtschaftssektor bleibt weitgehend ausgeklammert. Eine geographische Erweiterung steht nicht zur Diskussion, obschon mit Jugoslawien gewisse Kontakte aufgenommen wurden.

3. Letzte Entwicklungen im Verhältnis zwischen den beiden Integrationsgruppen

Die Brückenschlagsinitiativen der EFTA-Konferenzen von Wien und Kopenhagen sind vom Initianten Grossbritannien selber aufgegeben worden. Allerdings bestand nie eine grosse Aussicht, dass Brüssel auf diese Initiativen eintreten würde. Die im Dezember durchgeführte gemeinsame Tagung der Europäischen Versammlung und des Europarates bestätigte die Wünschbarkeit eines Zusammenschlusses von EFTA und EWG, aber die Divergenzen über die Methoden der Integration traten einmal mehr zu Tage. Im Bericht Catroux wird die Erweiterung der EWG nach ihrer eigenen Integrationsmethode postuliert: dies bedeutet Ablehnung einer Freihandelszone, Einbezug der Landwirtschaft, Beibehaltung der EWG-Institutionen. Der Bericht Czernetz vertritt eine andere Konzeption. Auch Nationalrat Weber erachtet die Schaffung einer Freihandelszone zwischen EWG und EFTA mit einer gewissen Harmonisierung der Aussenzölle auf gewerblichen Erzeugnissen weiterhin als die beste Lösung. Der Verlauf der Oesterreich-Verhandlungen ist sehr schleppend. Es ist zwar ein neues Verhandlungsmandat erteilt worden, doch handelt es sich wiederum nur um ein Teilmandat, das die entscheidende Frage der Ausgestaltung der institutionellen Regelung noch offen lässt. Immerhin hat Oesterreich jetzt auch Verhandlungen mit der Montanunion aufgenommen. Sodann sind skandinavische Einzelinitiativen zu verzeichnen, die aber bereits wieder abgeblasen wurden. Der Nordische Rat ist auf den dänischen Vorschlag eines skandinavischen Vorstosses im Falle einer andauernden britischen Zurückhaltung nicht eingetreten. Der Verzicht der Skandinavier auf derartige Initiativen muss als ein gewichtiges Ergebnis der EFTA-Konferenz in Lissabon bezeichnet werden. Heute liegt die Initiative deshalb wie vor fünf Jahren, wiederum bei Grossbritannien, das durch seine Sondierungen einmal mehr zum Ausdruck bringt, dass es die führende Rolle im Integrationsgespräch beansprucht.

- 5 -

In der Thronrede der Königin vom 21. April 1966 und in der Rede Wilsons im Unterhaus am 10. November 1966 ist die Bereitschaft zum EWG-Beitritt sehr eindeutig bekundet worden. Voraussetzung dafür sei, dass die essentiellen britischen und Commonwealth-Interessen gewahrt bleiben. Diese Initiative ist das zentrale Ereignis der jüngsten Entwicklung.

Welches sind die Beweggründe für den Vorstoss Wilsons?

In erster Linie ist zu erwähnen, dass Grossbritannien infolge des Abbaus der Commonwealth-Beziehungen und seiner wirtschaftlichen Lage wegen gezwungen ist, sich auf Europa auszurichten. Ferner ist zu beachten, dass die dominierende Rolle Frankreichs in der EWG den britischen Einfluss in Europa gefährdet. Für die Wahl des Zeitpunktes waren aber wohl taktische Gründe massgebend:

- Rücksicht auf die innenpolitische Lage, hatte doch eine Meinungsumfrage ergeben, dass rund zwei Drittel der Befragten einen Beitritt wünschen.
- Ablenkung von anderen aussenpolitischen Problemen, wie z.B. der Rhodesienfrage.
- Demonstration der führenden Rolle Grossbritanniens im Integrationsgespräch.
- Hoffnung auf eine Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der britischen Exportwirtschaft infolge des äusseren wirtschaftlichen Druckes.
- Schliesslich sprach sich der britische Industriellen-Verband in einer Studie eindeutig für einen Beitritt aus.

Welches sind britischerseits die Bedingungen, unter denen Grossbritannien den Beitritt vollziehen könnte?

Seinerzeit nannte Hugh Gaitskell am Labour-Parteitag 1962 fünf Bedingungen:

1. Sicherungen für den Handel mit dem Commonwealth.
2. Die Freiheit, eine eigene Aussenpolitik zu verfolgen.
3. Die Wahrung der Interessen der EFTA-Partner.
4. Die Möglichkeit eine eigene Wirtschaftsplanung durchzuführen.
5. Der Schutz der Position der britischen Landwirtschaft.

-- 6 --

Die Commonwealth-Probleme beschränken sich heute auf die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen Kanadas (Weizen), Neuseelands (Lammfleisch und Molkereiprodukte) und der Karibischen Inseln. Australien hat sich vermehrt auf die USA ausgerichtet. Nigeria ist mit der EWG assoziiert, Ostafrika verhandelt ebenfalls über eine Assoziation. Zudem ist der Anteil des Commonwealth am britischen Gesamtexport von 41 % im Jahre 1955 auf 28 % im Jahre 1965 gesunken.

Die zweite Bedingung wird vollumfänglich aufrechterhalten und vor allem von Brown sehr prononciert betont. Durch die französische Haltung wird dokumentiert, dass die Möglichkeit einer eigenen Aussenpolitik durch die EWG nicht eingeengt wird.

Die Wahrung der Interessen der EFTA-Partner wird nicht mehr ausdrücklich erwähnt, ist aber impliziert in den ~~EFTA~~-Erklärungen von Bergen und Lissabon über laufende Konsultationen, die Wünschbarkeit eines koordinierten Vorgehens und vor allem in der Notwendigkeit einer Erhaltung des freien EFTA-Marktes. Die Engländer sind der Auffassung, dass die EFTA-Probleme heute leichter zu lösen sind, weil die Stellung der Neutralen zurzeit von der EWG nicht^{mehr} als Hindernis für deren Teilnahme am Gemeinsamen Markt empfunden werde. Die Bereitschaft, mit Oesterreich Verhandlungen zu führen, habe dies bewiesen.

Zum vierten Vorbehalt erwähnte Wilson im Lancaster House die Notwendigkeit der Weiterführung der Regionalpolitik zu Gunsten Schottlands und gewisser anderer unterentwickelter Gebiete Grossbritanniens. Angesichts der Haltung der EWG wird die Frage der Nationalisierungen nicht mehr als kontrovers empfunden.

Die Landwirtschaft stellt weiterhin das Kernproblem dar, vor allem wegen der Auswirkungen der EWG-Agrarverordnung auf die Lebenshaltungskosten (man rechnet mit einer Erhöhung der Lebensmittelpreise um 3 %) und auf die Zahlungsbilanz (der jährliche Verlust wird auf 200 - 300 Millionen Pfund geschätzt). Diese Belastung würde sich aus der Verlagerung der Agrareinfuhr vom Commonwealth auf die EWG ergeben und könnte vermutlich teilweise durch geringere britische Investitionen im Commonwealth kompensiert werden. Trotzdem müssten nach britischer Auffassung Lösungen zum Schutz des Commonwealth-Handels in Agrarprodukten der gemässigten Zone gefunden werden. Auch wären nach dem gegenwärtigen Schlüssel für die EWG-Agrarfinanzierung die britischen Beiträge an den Agrarfonds grösser als diejenigen der gegenwärtigen EWG-Staaten. Alle diese Fragen könnten somit nicht allein durch Uebergangsregelungen gelöst werden.

- 7 -

- 7 -

Als neue Vorbehalte wurden genannt: Die Notwendigkeit einer Einschränkung der britischen Kapitalbewegungen nach Europa sowie Uebergangsregelungen für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte.

Wilson erklärt sich jedoch grundsätzlich bereit, den Römer Vertrag anzunehmen ("The provisions of the Treaty of Rome must be considered in the context of the way in which they were being implemented in practice"), sofern die britischen Interessen durch eine nicht zu starre Interpretation oder im Beitrittsprotokoll gewahrt bleiben. Die Verhandlungen dürften sich vermutlich weitgehend auf die Uebergangsfristen konzentrieren.

Welches sind die Aussichten der Initiative Wilsons?

Wir glauben, der Beitrittswille Englands sei echt und stellt das Ergebnis eingehender Prüfung der wirtschaftlichen Aspekte dar. Dagegen bestehen Indizien, dass die taktische Vorbereitung der Sondierungsgespräche in Paris sorgfältiger erfolgt als in London. Von der Tatsache ausgehend, dass Frankreich kein Interesse daran haben kann, die Führungsrolle in der EWG mit Grossbritannien zu teilen, stellt sich die Frage, ob heute besondere Erwägungen de Gaulle zum Einlenken veranlassen könnten:

- Die Schaffung eines Gegengewichts zu Deutschland scheint seit dem Regierungswechsel in Bonn nicht mehr erforderlich, besonders da Kiesinger und Strauss betont frankophil eingestellt sind und das NDP-Problem die deutsche Regierung belastet;
- Eine britische Hilfe zur Blockierung der Supranationalität der EWG scheint auch nicht besonders wichtig, da der Luxemburger Kompromiss nicht gefährdet ist;
- Das Interesse an britischer Forschung und Technik kann durch bilaterale Zusammenarbeit besser befriedigt werden, umso mehr als im Rahmen einer Erweiterung der EWG eine Teilung mit Deutschland erfolgen müsste. Die kürzliche Schaffung eines bilateralen französisch-deutschen Ausschusses bestätigt die französische Tendenz in bezug auf Forschung und Technik bilateral und nicht gemeinschaftlich vorzugehen;
- Sicher hat Frankreich Interesse an einer Erweiterung des Absatzgebietes für seine Landwirtschaft. Dieses Interesse wird jedoch neutralisiert durch die Opposition der französischen Industrie gegen die britische Konkurrenz. Es scheinen somit keine besonderen Gründe für ein Entgegenkommen de Gaulles erkennbar zu sein.

- 8 -

Nun ist aber die Frage gestellt worden, ob Frankreich die politische Belastung auf sich nehmen könnte, einen britischen Beitritt ein zweites Mal zu blockieren, selbst wenn Grossbritannien den Römer Vertrag vorbehaltlos anzunehmen bereit sein sollte. Es dürfte jedoch für Frankreich vorderhand gar nicht nötig sein, ein eigentliches Veto auszusprechen, da sich genügend Möglichkeiten darbieten, um allfällige Verhandlungen in die Länge zu ziehen. Insbesondere könnten folgende Einwände erhoben werden:

- Die wirtschaftliche Lage Grossbritanniens erlaube die Erfüllung des Römer Vertrags im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht, sondern werde vielmehr eine Anrufung der Ausweichsklauseln (z.B. Römer Vertrag Art. 226) nötig machen.
- Solange Grossbritannien auf der Stellung des Pfunds als Weltwährung beharrt, würde die Zahlungsbilanzhilfe-Klausel (Römer Vertrag Art. 108) eine schwere Belastung für die Mitglieder der EWG zu Gunsten Grossbritanniens darstellen.
- Das britische Erfordernis von Uebergangsfristen stehe im Widerspruch zum Wunsch, von Anfang an in den Organen der EWG ein volles Mitspracherecht ausüben zu können.
- Die Schwierigkeit, ein wichtiges neues Mitglied vor Abschluss der Uebergangsperiode (Ende 1969) aufzunehmen.
- Eine allfällige "Relance politique" (z.B. anlässlich des Gipfeltreffens in Rom im April 1967) oder auch nur eine Beschleunigung der rückständigen Arbeiten über die Wirtschaftsunion und die Fusion der drei Gemeinschaften, die eine neue Konsolidierungsphase unter den Sechs erforderlich machen würde.

Diese Erwägungen führen zur Konklusion, dass im heutigen Zeitpunkt - 1961/62 - eine Verständigung zwischen EFTA und EWG durch Einzelaktionen unter Führung Grossbritanniens und nicht auf dem Weg eines Brückenschlags oder einer multilateralen Assoziation versucht wird. Die britische Initiative ist ernst gemeint - mit bezug auf die taktische Vorbereitung und die Wahl des Zeitpunktes sind jedoch Zweifel am Platz. Im britischen Kabinett überwiegen die gegenwärtig "Europa-freundlichen" Kräfte, die noch durch die Ernennung von Staatsminister Mulley, neben Thompson, verstärkt worden ist. Langfristig ist gewiss mit einem EWG-Beitritt Grossbritanniens zu rechnen; im heutigen Zeitpunkt sind jedoch die Aussichten

für zügige und erfolgreiche Beitrittsverhandlungen, angesichts der unveränderten französischen Haltung, skeptisch zu beurteilen. Die "Fünf" würden eine Krise mit Frankreich über die Frage des britischen Beitritts wohl kaum auf die Spitze treiben. Frankreich wird in den Sondierungsge-sprächen, die jetzt stattfinden, im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen, kaum eine völlig negative Haltung an den Tag legen, und so wird es denn für Wilson eine innenpolitische Ermessensfrage, wie er das Ergebnis der Sondierungen bewerten will. Das durch die spektakuläre Art der Sondierungen ausgelöste politische Moment könnte ihn möglicherweise zur Aufnahme von Vorverhandlungen bewegen.

Die Stellung der Schweiz und die Haltung der
öffentlichen Meinung

Die Schweiz hat an sich weder wirtschaftlich noch politisch Ver-anlassung, aus ihrer bisherigen Zurückhaltung herauszutreten: Wirtschaftlich hat sich der Diskriminierungseffekt -- soweit er überhaupt fühlbar geworden ist -- durchaus im Rahmen des Tragbaren gehalten. Politisch ist die öffentliche Meinung gesamthaft der EWG gegenüber heute wohl eher noch ablehnender eingestellt als vor fünf Jahren. Seitens der EWG wird keineswegs auf eine Stellungnahme der Schweiz gedrängt; im Gegenteil, diejeni-gen Kreise, die den britischen Vorstoss dilatorisch behandeln wollen, legen Wert darauf, dass die kleinen EFTA-Staaten nicht durch Drängen einen zusätzlichen Druck erzeugen. (Insbesondere in Paris hat die Schweiz eine gute Note erhalten: Man sagte uns, unsere Haltung entspräche den französischen Gedankengängen besser, als jene Grossbritanniens.) Auch aus verhandlungstaktischen Gründen wäre es unklug, in einer derart unüber-sichtlichen Situation durch vorzeitige Stellungnahme die weitere Ent-scheidungsfreiheit einzuschränken.

Sollte Wilson jedoch Verhandlungen oder Vorverhandlungen mit der EWG ankünden -- die von entsprechenden Schritten Dänemarks und vermutlich/^{auch} Norwegens gefolgt würden --, dann könnte angesichts der Auswirkungen auf die EFTA auch die Schweiz gezwungen werden, ihre Absichten näher zu defi-nieren, als sie dies am 5. Dezember in London getan hat. Damals hat sich die Schweiz mit dem Hinweis darauf begnügt, dass eine Beteiligung an

- 10 -

einem grossen europäischen Markt angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung und der kulturellen Beziehungen weiterhin das Endziel darstellt; sie hat Unvoreingenommenheit betreffend die hierfür angemessene Methode bekundet, die erst ernsthaft geprüft werden kann, wenn objektive Voraussetzungen für Verhandlungen bestehen. Im übrigen hat die Schweiz betont, dass die Wahrung der Neutralitäts- und staatspolitischen Erfordernisse für sie weiterhin essentiell sei; bisher Erreichtes -- die EFTA-Liberalisierung -- und Greifbares -- die Kennedy-Runde -- dürften nicht in Frage gestellt werden. Das Herausschieben einer einlässlicheren Stellungnahme darf jedoch nicht den Eindruck erwecken, die Schweiz sei bereit, die Isolierung hinzunehmen. Dies würde unsere EFTA-Partner von der Rücksichtnahme auf die Schweiz entbinden.

Eine Stellungnahme könnte auch deshalb erforderlich werden, weil die öffentliche Meinung einer gewissen Klärung bedarf. Es will uns scheinen, dass gerade die Reaktionen auf die Erreichung der EFTA-Zollfreiheit einen hohen Grad an Verwirrung und Inkongruenz zum Vorschein gebracht haben:

Einerseits wird der EFTA-Zollabbau als irrelevant hingestellt andererseits die EWG-Zolldiskriminierung dramatisiert.

Gewisse Kreise kritisieren den EFTA-Vertrag als zu wenig umfassend, den Zollabbau durch zu viele Ausnahmen durchlöchert. Gleichzeitig wird aber der EWG Protektionismus und Dirigismus vorgeworfen.

Der Abbau von nichttarifarischen Handelshindernissen wird als wichtiger denn die Zollbefreiung hingestellt. Gleichzeitig wird Opposition gegen die soeben verfügte Liberalisierung im öffentlichen Einkaufswesen laut.

Die EFTA-Einfuhrformalitäten werden beanstandet und gleichzeitig Kritik an den mangelnden Kontrollen gegen missbräuchliche Inanspruchnahme der EFTA-Vergünstigungen durch unsere Partner geübt.

Man könnte noch eine lange Reihe von Widersprüchen aufzählen, die in der öffentlichen Diskussion zu Tage getreten sind.

- 11 -

Die veränderte Ausgangslage für die Schweiz
im Vergleich zu 1961/1962

Voraussetzung für die Vorbereitung einer schweizerischen Stellungnahme ist selbstverständlich eine realistische Beurteilung der Bedeutung der in den letzten fünf Jahren eingetretenen Entwicklungen für die grundsätzliche Haltung der Schweiz.

Hier will uns erstens scheinen, dass die Alternativen beschränkter und eindeutiger geworden sind. Angesichts der fortgeschritteneren Konsolidierung der EWG, die das Ergebnis schwieriger Verhandlungen darstellt, das kaum erneut in Frage gestellt werden könnte, ist heute wohl mit der Möglichkeit von abweichenden Regelungen zur Berücksichtigung der Sonderinteressen neuer Teilnehmer an der EWG weniger zu rechnen als früher. Dementsprechend hat sich ja auch Grossbritannien heute grundsätzlich bereit erklärt, den Römer Vertrag wie er jetzt interpretiert wird, anzunehmen. Auch Dänemark hat diese Bereitschaft an der Londoner-Tagung der EFTA-Regierungschefs angekündigt.

Zudem wird im Zeitpunkt neuer Verhandlungen die Kennedy-Runde beendet sein. Der auf Meistbegünstigungsbasis erreichbare Abbau der Zolldiskriminierung wird somit bekannt sein, so dass diese Alternativmethode weitgehend ausgeschöpft sein wird. Ich sage weitgehend und nicht vollständig, weil vielleicht noch gewisse Verhandlungsmöglichkeiten für europäische Produkte offen bleiben werden. Und selbstverständlich ist mittel- und langfristig damit zu rechnen, dass die internationalen Bemühungen auf Liberalisierung des Welthandels fortgesetzt werden.

Durch die Oesterreich-Verhandlungen sind die Möglichkeiten einer Assoziationslösung heute besser überschaubar und präjudiziert. Die EWG scheint zwar bereit, Oesterreich separate Institutionen und ein Kündigungsrecht zuzugestehen; dagegen wird eine informelle prä-institutionelle Mitwirkung Oesterreichs an der Vorbereitung der Beschlussfassung der EWG und ein wirkungsvolles Schiedsgericht zum Schutz des Assoziierten gegen übertriebene Retorsionsmassnahmen der

EWG bei ungenügender Harmonisierung von der EWG abgelehnt. Ferner ist noch nicht ersichtlich, inwieweit den österreichischen Bemühungen, gegenüber den Oststaaten ein autonomes Aussenhandelsregime aufrechtzuerhalten zu können, Erfolg beschieden sein wird. Jedenfalls ist keine Bereitschaft zu erkennen, Oesterreich für seine Beziehungen zu anderen Drittstaaten eine "Treaty Making Power" einzuräumen. Die Verhandlungen über den obligatorischen Harmonisierungsbereich und die Institutionen sind jedoch noch nicht in die entscheidende Phase eingetreten. Aus der bisherigen Stellungnahme der EWG ist aber die Tendenz ersichtlich, vom Assoziierten einen autonomen Nachvollzug ohne Abweichungsmöglichkeiten zu verlangen, ohne ihm ein Mitspracherecht bei der Beschlussfassung zu gewähren. Dies würde die Gefahr der Satellisierung heraufbeschwören.

Die EFTA-Erfahrung hat gezeigt, dass eine Freihandelszone reibungslos funktionieren kann und die Schaffung eines zollfreien Wirtschaftsraumes für den Aussenhandel vorteilhaft ist. Sie hat aber auch gezeigt, dass die lockere Form der Freihandelszone zu keiner eigentlichen Wirtschaftsintegration führt. Die EFTA kann nicht als Variante einer Integrationsmethode angesehen werden.

Ein weiteres neues Element scheint mir im grösseren Interesse an der Erhaltung des EFTA-Marktes zu bestehen. Nachdem im EFTA-Raum die Zollfreiheit hergestellt ist, würde ein Wiederaufbau der Zölle gegenüber denjenigen EFTA-Ländern, die den Anschluss an die EWG nicht finden, eine grössere wirtschaftliche Benachteiligung darstellen, als dies früher der Fall gewesen wäre. Zu der in der Londoner EFTA-Solidaritätserklärung vom Jahre 1961 ausgesprochenen politischen Absicht tritt daher heute ein echtes wirtschaftliches Interesse an der Erhaltung der Freizügigkeit des EFTA-Marktes. Sowohl in Lissabon als auch am 5. Dezember in London wurde denn auch der Wille dokumentiert, diesen Markt gesamthaft in einen erweiterten europäischen Markt einzubringen. Die Notwendigkeit für ein koordiniertes Vorgehen ist heute somit eher noch grösser als 1961.

Ein weiterer Punkt ist im Dahinfallen der politischen Einwände der EWG gegenüber den Neutralen zu sehen. Da das politische Ziel nicht mehr im Vordergrund steht, sollten die seinerzeit von gewissen EWG-Kreisen gegen eine Beteiligung der Neutralen erhobenen doktrinären Einwände dahinfliegen. Wie bereits erwähnt, wird die Bereitschaft, mit Oesterreich

- 13 -

zu verhandeln, in diesem Sinne interpretiert, Oesterreich wird nicht zugemutet, auf die Neutralität zu verzichten oder eine Assoziation nur als Uebergangslösung anzusehen. Das ursprüngliche Scheinargument der Gefahr einer Verwässerung des politischen Gehalts der EWG ist heute völlig gegenstandslos.

Seit 1961/1962 sind wesentliche Umgruppierungen bei den Neutralen erfolgt. Vor fünf Jahren haben sich die drei neutralen EFTA-Staaten auf eine gemeinsame Stellungnahme festgelegt. Dies hätte die Chancen einer Sonderlösung verstärkt und Oesterreich gegenüber Russland eine wertvolle Rückendeckung verschafft. Der österreichische Alleingang, der ohne Konsultation mit den übrigen Neutralen in einer Situation unternommen wurde, die diese als politisch untragbar erachteten, hat eine neue Lage geschaffen. Oesterreich hat den Verhandlungen mit der EWG die gemeinsame Konzeption zwar als Ausgangspunkt zugrunde gelegt, in der Folge aber selbständig Anpassungen an die EWG-Wünsche und restriktive Interpretationen diskutiert.

Schweden und die Schweiz hätten somit heute nicht nur gegenüber der EWG für eine Sonderregelung zu kämpfen, sondern hätten auch zu begründen, weshalb eine allfällige Oesterreich-Formel für sie nicht annehmbar wäre. Aus diesem Grunde sind die Kontakte zwischen Schweden und der Schweiz kürzlich verstärkt worden. Zwischen der Haltung der schwedischen und der schweizerischen Regierung besteht vorderhand völlige Uebereinstimmung. Schweden ist jedoch einem starken Druck der skandinavischen Partner einerseits und der eigenen Wirtschaft und der konservativen Opposition andererseits ausgesetzt, die Variante eines EWG-Beitritts ins Auge zu fassen. Es hat ein eminentes Interesse an der Aufrechterhaltung der Freizügigkeit in Skandinavien. Die Skandinavier haben aber auch den Fall Finnlands zu berücksichtigen, das aus politischen Gründen der EWG nicht beitreten könnte.

Seit Ausbruch der NATO-Krise hat sich die politische Profilierung der EWG verändert. Die Wandlung der weltpolitischen Konstellationen und die Verminderung der West/Ost-Spannung, an deren Stelle ein "peaceful engagement" zwischen USA und UdSSR getreten ist, haben zu einer Abschwächung der atlantischen Beziehungen und einer Verstärkung des europäischen

Charakters der EWG geführt. Entsprechend der Anti-NATO- und Anti-USA-Politik Frankreichs beginnt sich eine Wandlung in der russischen Haltung gegenüber der EWG abzuzeichnen, die sich allerdings im Falle eines britischen Beitritts wieder verhärten könnte. Auch die politische Animosität der nicht frankophonen, heute von der EWG diskriminierten Entwicklungsländer könnte verschwinden, wenn eine allgemeine Präferenzlösung, wie sie in der OECD gegenwärtig diskutiert wird, zustande käme. Ein Beitritt Grossbritanniens zur EWG würde die Gefahr von politischen Konflikten mit Drittstaaten zusätzlich mildern.

Andererseits hat sich das Risiko für einen Kleinstaat vergrössert, ins Schlepptau hegemonialer Tendenzen zu geraten. Auch Grossbritannien würde zweifellos beabsichtigen, in der EWG einen politischen Einfluss auszuüben.

Mit der Abschwächung der supranationalen Tendenzen der EWG, die im Falle eines Beitritts Grossbritanniens wohl völlig abgestoppt würden, hat sich die Gefahr für einen neutralen Kleinstaat, in den Sog eines politischen Einigungsprozesses zu geraten, entsprechend verringert. Andererseits aber ergeben sich aus der Schwächung der Kommission und dem oft von politischen Gesichtspunkten beeinflussten Verhandlungsverfahren des Ministerrats neue Probleme für die Interessenwahrung eines Kleinstaates. Im Vordergrund steht die Frage der Wirksamkeit seines Mitspracherechts.

Offene Fragen, die der Abklärung bedürfen

Bekanntlich ist das Assoziationsgesuch der Schweiz formell immer noch pendent, wodurch zum Ausdruck gebracht wird, dass die Schweiz nicht bereit ist, den Status quo hinzunehmen, sondern im gegebenen Zeitpunkt eine Regelung mit der EWG anstreben will. Da sich die Verhältnisse seither in wesentlichen Punkten geändert haben, die den Charakter und die Arbeitsweise der EWG beeinflussen, gilt es zu prüfen, welche Schlussfolgerungen aus dieser Lage mit bezug auf die ursprüngliche schweizerische Verhandlungskonzeption gezogen werden können. Auch die Erfahrungen der Oesterreich-Verhandlungen werden zu berücksichtigen sein. Das Integrationsbureau hat die seinerzeitigen Berichte der Arbeitsgruppen im Lichte der EWG-Praxis soweit als möglich à jour geführt und insbesondere

ermittelt, in welchem Ausmass sich die Arbeitshypothesen über die Entwicklung der EWG auf den betreffenden Sachgebieten verwirklicht haben. Dabei hat sich herausgestellt, dass z.B. bei der Landwirtschaft die Agrarordnungen und Preisregelungen genau unseren damaligen Annahmen entsprechen. Auf anderen Gebieten sind die Arbeiten der EWG in Rückstand geraten oder weniger perfektionistisch durchgeführt worden. Gleichzeitig wird abgeklärt, ob sich aus Beschlussfassungen der EFTA und nationalen Erlassen (Kartellgesetz) eine Annäherung an die EWG-Politik abzeichnet oder im Gegenteil neue Divergenzen entstehen.

Als nächster Schritt sollte sodann versucht werden, eine wirtschaftliche Bilanz der Vor- und Nachteile aufzustellen, die sich für die Schweiz bei verschiedenen Arbeitshypothesen, d.h. einer möglichst vollständigen Teilnahme an einem grösseren europäischen Markt oder einer bewussten Aussenseiterstellung ergeben würden. Die Zolldiskriminierung des schweizerischen Exportes stellt natürlich nur ein Element dar, dessen Bedeutung unter diesen Annahmen allerdings grösser wäre. Die Zolldiskriminierung durch die EWG hat bis heute dazu geführt, dass der schweizerische Export gegenüber der EWG weniger rasch anstieg als im Gesamtdurchschnitt und dass dementsprechend der Anteil der Schweiz am Import der EWG-Länder zurückgegangen ist. Aus den letzten Geschäftsberichten der schweizerischen Firmen zu schliessen, wird dieser Diskriminierungseffekt einzig von gewissen Branchen der Textilwirtschaft als schwerwiegend erachtet. In den periodischen Meldungen der Firmen an das BIGA über die Konjunkturlage werden trotz unserer seinerzeitigen Aufforderung Angaben über negative Auswirkungen der Integration weggelassen. Die Zolldiskriminierung ist offenbar weitgehend durch Verlagerung von Produktionsstätten in den EWG-Raum überwunden worden. Es stellen sich aber noch andere wirtschaftliche Fragen, wie die Behinderung einer rationalen Unternehmungskonzentration, die Erschwerung der Teilnahme an gemeinsamen technischen Entwicklungsprojekten der EWG, der Ausschluss von einem zukünftigen europäischen Patent- und Gesellschaftsrecht, die Auswirkungen der Notwendigkeit der Schaffung von Produktionsstätten im EWG-Raum auf die Forschungskapazität der schweizerischen Mutterhäuser, die

verschärfte Konkurrenzierung der Schweiz auf Drittmärkten durch gemeinsame Kommerzialisierungsanstrengungen der EWG und das Ausmass der autonomen Harmonisierung, zu der die Schweiz bei Nichtbeteiligung wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtung mit dem EWG-Raum autonom gezwungen würde.

Dies sind stichwortartig einige Probleme, die abgeklärt werden müssen. Es sollte zumindest möglich sein, eine Studie wie diejenige des britischen Industrieverbandes durchzuführen. Auch die schwedische Industrie hat derartige Studien in Angriff genommen und wird diese mit schweizerischen Wirtschaftskreisen besprechen.

Ein möglichst klares Bild der wirtschaftlichen Zusammenhänge wird eine Beurteilung der Frage erleichtern, inwieweit es für die Schweiz erforderlich ist, sich mit den schwierigen staats- und neutralitätspolitischen Problemen auseinanderzusetzen, deren Komplexität mit der Enge der mit einer erweiterten EWG anzustrebenden Verbindung zunimmt. Auch hier gilt es, die verschiedenen institutionell und staatsvertraglich denkbaren Lösungen unter juristischen und politischen Gesichtspunkten zu überprüfen und sich dabei alle von anderen Ländern in ihren Beziehungen mit der EWG gesammelten Erfahrungen zu Nutze zu machen.

Konklusion

Unsere Beurteilung der heutigen integrationspolitischen Lage in Europa führt somit zum Schluss, dass die Voraussetzungen für erfolgversprechende Verhandlungen zur Ueberwindung der wirtschaftlichen Spaltung des europäischen Marktes noch kaum erfüllt sein dürften, so dass eine neue Stellungnahme der Schweiz, die den veränderten Verhältnissen Rechnung tragen müsste, keineswegs dringlich erscheint. Die Möglichkeit ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die britische Sondierungsinitiative eine politische Bewegung auslöst, die zur Aufnahme von Vorverhandlungen einzelner EFTA-Staaten mit der EWG führen kann, selbst wenn keine Gewähr für einen positiven Ausgang besteht. Die dadurch geschaffene Beunruhigung

- 17 -

der öffentlichen Meinung könnte auch die schweizerische Regierung vor die Notwendigkeit stellen, ihre Absichten zu präzisieren, um nicht den Eindruck des Immobilismus zu erwecken. Zur Wahrung des nötigen Bereitschaftsgrades scheint es daher erforderlich, wenigstens intern die verschiedenen denkbaren Arbeitshypothesen zu vertiefen, da das weitere verhandlungstaktische Vorgehen der Schweiz durch das anzustrebende Endziel bestimmt wird.

Wir wären den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für ihre Meinungsäußerung dankbar, insbesondere ob sie mit unserer Beurteilung der seit 1961 eingetretenen Veränderungen übereinstimmen. Bedingen diese Veränderungen eine Revision der ursprünglich in Aussicht genommenen Konzeption? Welche politische Bedeutung kommt der EWG heute noch zu, und wie sind die Möglichkeiten und Organisationsformen einer allfälligen politischen Relance einzuschätzen? Da der grundsätzliche Entscheid über den Inhalt einer umfassenden Regelung mit der EWG dem Schweizervolk unterbreitet werden müsste und die öffentliche Meinung eine lange Vorbereitung erfordert, stellt sich die Frage, wie in der heutigen unübersichtlichen Lage eine Orientierung der Öffentlichkeit über die geschilderten Zusammenhänge denkbar wäre, ohne die zukünftige schweizerische Verhandlungskonzeption zu präjudizieren.