

ARBEITSGRUPPE  
 "HISTORISCHE STANDORTSBESTIMMUNG"

---

VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten  
 oder nach Kenntnisnahme an  
 das Sekretariat der Arbeits-  
 gruppe "Historische Stand-  
 ortsbestimmung", Handels-  
 abteilung, Bundeshaus,  
 3003 Bern, zurückzusenden.

Exemplar Nr.            **082**

P r o t o k o l l

Sitzung vom 22. Januar 1972

Thema: Stand der Integrationsfrage

---

Anwesende Mitglieder: Herren    Botschafter A. Weitnauer, Vorsitz  
 Chefredaktor B. Béguin  
 a.Nationalrat W. Bretscher  
 Nationalrat P. Dürrenmatt  
 Ständerat C. Grosjean  
 Chefredaktor F. Landgraf  
 Regierungsrat M. Meylan  
 Botschafter P. Micheli  
 Botschafter P. Ruedger  
 Botschafter M. Troendle  
 Oberstkorpskdt E. Uhlmann  
 a.Bundesrat F.T. Wahlen  
 a.Nationalrat Prof. M. Weber

Abwesende Mitglieder: Herren    Prof. E. Bonjour  
 Ständerat R. Broger  
 Prof. D. Frei  
 Prof. J. Freymond  
 Nationalrat W. Hofer  
 Ständerat H. Hürlimann  
 Prof. H. Lüthy  
 Ständerat O. Reverdin

Andere Teilnehmer: Herren        Bundesrat E. Brugger  
 a.Bundesrat W. Spühler  
 a.Bundesrat H. Schaffner  
 Botschafter P. Jolles  
 Botschafter R. Bindschedler  
 Botschafter A. Janner  
 Botschafter R. Keller  
 Botschafter R. Probst

Herren Minister M. Gelzer  
Minister P. Thévenaz  
P. Erni

Dr. K. Jacobi  
Dr. B. von Tscharner  
C. Eckenstein

Dr. S. Arioli  
Dr. G. Hentsch  
Dr. P. Hollenweger  
P.Y. Simonin

Der Vorsitzende:

Ich begrüsse ganz besonders die Herren Bundesräte Graber und Brugger sowie die Herren a.Bundesräte Wahlen, Spühler und Schaffner. Sie manifestieren mit Ihrer Teilnahme die Treue zu unserer Gruppe und gleichzeitig die Aktualität des Themas unserer heutigen Sitzung.

Unsere Gruppe hat die Integrationsprobleme nicht nur in historischer, sondern auch in politischer und publizistischer Sicht zu behandeln. Wir werden dementsprechend im Anschluss an das einführende Referat von Herrn Botschafter Jolles eine allgemeine Aussprache führen und uns insbesondere über die publizistische Auswertung der Verhandlungen und der Verhandlungsergebnisse zu unterhalten haben. Die Mitglieder unserer Gruppe bilden ja ein Bindeglied zu einer gehobenen öffentlichen Meinung. Mit dem Eintritt in die Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften erhält ihre Aufgabe im Rahmen dieser Funktion eine gesteigerte Aktualität und eine potenzierte Wichtigkeit.

Das Referat von Herrn Botschafter Jolles wird dem Protokoll beigelegt.

M. l'Ambassadeur Micheli:

Nous venons d'entendre un exposé, remarquable de clarté, de l'Ambassadeur Jolles; je l'en remercie. Il y a un aspect de la question qu'il a abordé indirectement et au sujet duquel il serait intéressant d'avoir des renseignements complémentaires: je veux parler du caractère évolutif de l'accord. Quelle interprétation convient-il de donner à cette solution? Une clause de l'accord la prévoit-elle? Existe-t-il une procédure de mise à jour périodique de l'accord?

Herr Botschafter Jolles:

Tatsächlich bildet die Entwicklungsfähigkeit des Abkommens eine Kernfrage auch für das Informationsproblem. Wir haben die Absicht, im Vertrag in der Präambel, in einer Abkommensbestimmung sowie bei der Aufzählung der Funktionen der Gemischten Kommission von der Entwicklungsfähigkeit zu sprechen. Es soll darin die Möglichkeit und die Absicht der Vertragsparteien zum Ausdruck gebracht werden, die Zusammenarbeit im gegenseitigen Einvernehmen auch auf weitere Bereiche auszudehnen, falls dies zweckmässig und möglich erscheinen sollte. Im Rahmen des Abkommens wird es sich aber nur um eine reine Informations- und Konsultationstätigkeit, wie sie heute schon in den Gemischten Kommissionen mit der Bundesrepublik, Italien und Frankreich bestehen, handeln können. Es wird klar zum Ausdruck gebracht werden müssen, dass neue Vereinbarungen erforderlich sind, wenn diese Konsultationen zum Schluss führen, dass die Zusammenarbeit institutionalisiert werden soll. Das Freihandelsabkommen kann somit nicht "eskaliert" werden. In dieser Richtung besteht auch nicht die geringste Gefahr. Die Europäischen Gemeinschaften würden einen derartigen Automatismus niemals zulassen, weil sie sich gegen eine Mitwirkung von Nicht-Mitgliedern in ihren Gremien abschirmen wollen. Die Regierungen der EG-Länder fanden sich zu der genannten, genau begrenzten Verankerung der Entwicklungsfähigkeit im Abkommen nur bereit, weil sie sich klar darüber waren, dass auch auf ihrer Seite ein Interesse an einer Zusammenarbeit auf weiteren Gebieten, vor allem in Währungsfragen, aktuell werden könnte. Persönlich bin ich mit Herrn Bundesrat Brugger der Meinung, dass wir in den kommenden Jahren, falls die Integrationsentwicklung fortschreitet, Regelungen in spezifischen Bereichen benötigen werden. Bei der Information über das Freihandelsabkommen wird aber ganz klar herauszustellen sein, dass die Bestimmungen über die Entwicklungsfähigkeit keinerlei Automatismus enthalten, und dass deshalb jede neue Vereinbarung den üblichen Genehmigungsverfahren zu unterstellen sein wird.

Herr Nationalrat Dürrenmatt:

Die Ausführungen von Herrn Botschafter Jolles waren sehr eindrücklich. Was mich in den letzten Wochen am meisten beschäftigt hat, ist die Frage des Volksentscheides über das Abkommen Schweiz-EWG. Im Grunde genommen ist es bedauerlich, dass wir die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums nach Art. 89 BV durch die im Abkommen vorgesehene Kündigungsklausel ausgeschlossen sehen. Es wäre wohl die beste Lösung, wenn die Frage dem Referendum unterstellt werden könnte; während sich jedoch das fakultative Referendum nicht auf eine entsprechende Verfassungspraxis stützen kann, wäre mit einer Unterstellung unter das obligatorische Referendum eine nicht ungefährliche Aufwertung des Vorgangs verbunden. Die gegnerischen Kräfte könnten sich nämlich fragen, warum das Abkommen dem obligatorischen Referendum unterliegt; das Problem wird durch die Tatsache verschärft, dass wir keine institutionelle Opposition haben werden und nicht wissen, an welche Gefühle diese wahrscheinliche Opposition appellieren wird. Ich könnte mir vorstellen, dass für Herrn Schwarzenbach die Gelegenheit käme, sich als Wahrer der schweizerischen Eigenständigkeit zu melden, um die beiden Flügel seiner von ihm ins Leben gerufenen Bewegungen wieder zu vereinen. Wenn dann die Gegenpartei zu einer Reihe von heiklen Fragen (Landwirtschaft, Fremdarbeiter etc.) Stellung beziehen muss, so kann ihr stärkstes Argument darin bestehen, dass sie eben mit offenen Karten spielen. Sie könne keine Versprechungen machen und falls sich die Beziehungen mit der EWG über eine reine Freihandelszone hinaus entwickeln sollten, so bedürfe es eines neuen Abkommens. Ein Referendum würde nicht nur den Vorteil einer fruchtbaren Auseinandersetzung mit der wirklichen Integration bieten, sondern auch den Vorwurf entkräften, wir wollten mit unserer Salamtaktik fortfahren.

Wenn wir das Abkommen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht dem fakultativen Referendum unterstellen können, so sollten wir m.E. das Risiko des obligatorischen Referendums auf uns nehmen.

In den Besprechungen mit Parteien und Verbänden ist deutlich geworden, dass sich der Schweizer nur mit aussenpolitischen Fragen beschäftigt, wenn dazu ein konkreter Anlass besteht.

Der Vorsitzende:

Sie haben damit die Gretchenfrage aufgeworfen. Habe ich Sie richtig verstanden, dass nicht nur das Freihandelsabkommen, sondern Ihrer Meinung nach auch die späteren Zusatzvereinbarungen dem obligatorischen Referendum zu unterwerfen sind?

Herr Nationalrat Dürrenmatt:

In welchem Verfahren die Zusatzvereinbarungen zu genehmigen sind, hängt von ihrem Inhalt ab. Ein obligatorisches Referendum ist nur notwendig, wenn das Abkommen unsere Institutionen direkt betrifft.

M. le Conseiller aux Etats Grosjean:

Je remercie le Directeur Jolles de son exposé sur la situation, remarquablement complet et intéressant. Il y a quelques mois, d'ailleurs, nous avons fait ici le point, et toutes ces analyses amènent à penser que 1972 sera une année décisive pour nous, grâce à l'intense et efficace activité diplomatique déployée par la Suisse.

Mais, pendant que nos diplomates travaillaient sur le front extérieur, il faut bien reconnaître que notre opinion publique est restée dans un parfait immobilisme. Or nous allons sans doute au-devant d'un affrontement sérieux, puisque tout le monde s'accorde à reconnaître que, indépendamment de toute raison juridique, il sera indispensable de soumettre l'affaire au peuple par voie de référendum.

Je m'inquiète, quant à moi, de constater qu'au fond les progrès rapides réalisés sur le plan diplomatique ont plutôt aggravé encore le retard dans lequel s'est maintenue notre opinion à l'égard de l'intégration.

Je m'aventurerais volontiers un peu plus loin que le Professeur Dürrenmatt pour tenter, à titre d'hypothèse personnelle, de dire d'où viendront les principales oppositions à un accord spécial avec les Communautés. Je distinguerai, ce faisant, entre les oppositions "viscérales", profondes, et l'opposition "opportuniste", plus superficielle.

Du côté des oppositions viscérales, je verrais tout d'abord les milieux ouvriers. J'ai en effet constaté que les couches de la population qu'intéressent des questions telles que celle de la main-d'oeuvre étrangère sont infiniment plus larges que celles qui voient le problème de l'intégration dans son ensemble. Les milieux ouvriers tendront donc à rejeter le tout parce qu'ils sentiront leurs intérêts directs menacés sur un point particulier.

Il y a ensuite les milieux paysans: même s'ils ne représentent guère qu'une fraction relativement faible de la population, ils sont remarquablement bien introduits, politiquement parlant, auprès des autorités cantonales et communales. Leur influence sera sans doute plus que proportionnelle à leur nombre en cette affaire.

Enfin, je vois un conglomerat fait d'éléments divers, mais néanmoins assez considérable, que j'appellerais volontiers les milieux de la "vieille Helvétie, une, pure et isolée", acharnés à défendre les valeurs dites traditionnelles. Ces milieux-là nous réservent pas mal de surprises, car toutes sortes d'alliances inattendues (bien que provisoires) deviendront soudain possibles.

- 6 -

Du côté de l'opposition que j'ai qualifiée d'opportuniste, nous verrons se ranger ceux qu'ont déçus la faiblesse et l'égoïsme dont les Ministres des Communautés ont fait montre à la suite des mesures américaines du 15 août dernier. S'y joindront vraisemblablement, pour des raisons presque opposées, ceux qui craignent les Etats-Unis et qui auront été impressionnés par les signes de mécontentement qu'ils ont donnés à plusieurs reprises récemment.

Tout cela fait, malgré tout, beaucoup de monde. Et ce n'est pas en quelques semaines que nous remonterons le courant. C'est pourquoi, pour ma part, lorsqu'on nous dit que tout devra se jouer en 1972, j'ai de sérieuses craintes.

Des solutions, il y en a naturellement plusieurs. J'en suggérerai une, qui me paraît essentielle si nous voulons réussir notre affaire: c'est d'ouvrir, dès que possible, un débat très large au Parlement, de manière que les partis et les hommes aient l'occasion de s'engager publiquement, de permettre ainsi une information animée du grand public et de forcer notre opinion à se préparer véritablement au référendum qui l'attend.

Herr Botschafter Ruegger:

Das Referat von Herrn Botschafter Jolles hätte nicht ein drücklicher und überzeugender sein können. Ich schliesse mich dem Dank meiner Vorredner an.

Wie Herr Nationalrat Dürrenmatt unterstrichen hat, ist das obligatorische Referendum wohl unvermeidlich. Wir müssen uns aber darüber klar sein, dass damit ein Einbruch in die bisherige Praxis und vielleicht sogar ein Ansatzpunkt für neues Gewohnheitsrecht auf einem Gebiet geschaffen werden, wo die Volksrechte bereits heute schon ausserordentlich weit gehen.

Auf Grund dieses Präzedenzfalles wird es in einigen Jahren vielleicht notwendig werden, erneut an das Volk zu gelangen. Dann wird anders als heute der Einwand nicht mehr stichhaltig sein, wir seien dazu ja rechtlich gar nicht verpflichtet. Es wird vor der kommenden Volksabstimmung deutlich zu machen sein, dass der Bundesrat und das Parlament eine Sanktion gewisser Leitlinien durch das Volk zu haben wünschen. Denn es handelt sich wirklich nur um Leitlinien. Parallelen zur Volksabstimmung über den Beitritt zum Völkerbund sind in keiner Weise gegeben.

Es ist nicht das erste Mal, dass der Zeitplan von Verhandlungen zu einer abgemilderten Form von Ultimaten führt. Die Schweiz muss sich aber an den Zeitplan halten, um ihren unbedingten Willen zur Zusammenarbeit unter Beweis zu stellen. Eine gewisse Parallele zur Koordination unter den Neutralen findet sich im Vorgehen des Bundesrates bei der Vorbereitung des Beitritts zum Völkerbund, als er 1919 in einem Memorandum an die anderen neutralen Staaten gelangt ist, und ihre Zustimmung gefunden hat. Schon damals vermochte die Schweiz dadurch eine gewisse Leadership unter den Neutralen zu erringen, die sich zu ihren Gunsten ausgewirkt hat.

Wie Herr Bundesrat Schaffner früher schon hervorgehoben hat, ist die Schweiz kein Kleinstaat, sondern ein mittlere Macht. Ein pragmatisches Vorgehen auf Grund der jeweils vorliegenden Verhältnisse ist deshalb die angemessene Methode der Gemischten Kommission. Sie wird sich vielleicht dadurch zu einer Art Vergleichskommission entwickeln. Ein Schiedsgericht einzurichten wird tatsächlich schwierig sein, wenn man an der Dreierformel mit dem Präsidium durch einen unabhängigen Dritten festhalten will. Wäre es aber nicht möglich, auf die alte schweizerische Lösung zurückzukommen, nach der drei unabhängige Persönlichkeiten, unter denen sich auch Nicht-Europäer befinden könnten, zu bestellen wären?

Im Verhältnis zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den USA könnte sich in Zukunft vielleicht für die Schweiz eine neue Aufgabe ergeben. Gerade dadurch, dass sie mit dem Freihandelsabkommen ihre volle Verhandlungskompetenz behält, könnte ihr auch eine gewisse Rolle im Sinne der guten Dienste zufallen.

Herr a. Nationalrat Weber:

Wir sind uns wohl einig, dass das geplante Abkommen Schweiz-EWG als gewöhnlicher Handelsvertrag kein Referendum erfordert. In diesem Zusammenhang frage ich mich, ob die Aeusserungen einzelner Bundesräte, man werde das Abkommen dem Referendum unterstellen, zweckmässig waren. Vielleicht sind wir heute daran gebunden. Eventuell könnte das Parlament definitiv über die Referendumsfrage entscheiden.

Nachdem das Abkommen mit der EWG Ende Juni unter Dach sein soll, würde mich interessieren, ob bereits konkrete Vorstellungen über den Zeitplan, namentlich hinsichtlich des Datums der Volksabstimmung, bestehen. Was die Informationsfrage betrifft, so wurde bereits an der letzten Sitzung betont, dieses Problem müsse frühzeitig angepackt werden. Angesichts des grossen Informationsbedürfnisses, insbesondere an den höheren Schulen, möchte ich Sie nochmals bitten, sobald als möglich ein volkstümliches Integrationsbrevier auszuarbeiten, das in einer Kurzfassung des ausgezeichneten Berichts über "Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Haltung der Schweiz" bestehen könnte. Im Hinblick auf eine systematische Orientierung durch geeignete Persönlichkeiten an Radio und Fernsehen würde ich die Gründung eines Informationskomitees aus Kreisen der Wirtschaft und Politik begrüssen. Ich bitte Sie, der Informationsfrage alle Aufmerksamkeit zu schenken.

Herr a. Bundesrat Schaffner:

Napoleon soll gesagt haben, er müsse Generäle mit Glück haben. Ebenso muss der Bundesrat Unterhändler mit Glück haben, und wir stehen alle unter dem Eindruck, dass er dies tatsächlich von sich sagen kann. Aber der Zugang zum Glück ist eine sehr schmale Pforte, die nur kurze Zeit offensteht. Wir tun gut daran, das Freihandelsabkommen rasch unter Dach zu bringen. Die Lähmung der drei Welthandelsmächte, nämlich der Europäischen Gemeinschaften, der USA und Japans geht dem Ende entgegen. In der Kommission, die von der OECD mit den Vorstudien für eine neue Welthandelsrunde betraut worden ist, spüren wir die ausserordentliche Gegensätzlichkeit der USA, sekundiert von Japan, und der Europäischen Gemeinschaften. Die Abrundung der EWG könnte tatsächlich, wie Herr Botschafter Jolles gesagt hat, den Tropfen bilden, der das Glas zum Ueberlaufen bringt. Nach dem doppelten Schock, den die Japaner durch die Ankündigung der Chinareise Nixons und durch die amerikanischen Währungsmaßnahmen erlitten haben, sind sie gegen eine Erweiterung des europäischen Präferenzenraumes sehr empfindlich geworden. Auch die Abordnung des Ways and Means Committee, die kürzlich Europa besucht hat, legte eine ausserordentlich harte Haltung an den Tag. Es bleibt uns deshalb nur sehr wenig Zeit, um die Ernte der langen Geduld in der EFTA einzubringen und eine Lösung in der Art der Maudling-Verhandlungen zu verwirklichen. Es ist bemerkenswert, dass bis jetzt die EWG den USA noch keine Konzessionen gemacht hat, die sie nichts kosten würden. Wir profitieren heute noch von den guten Beziehungen, die Herr Botschafter Weitnauer mit Herrn Direktor Hijzen während der Kennedy-Runde geschaffen hat. Herr Direktor Hijzen hat mir nämlich kürzlich versichert, dass die EG dem amerikanischen Druck nicht nachgeben werden. Die Kommission ist erst zu Konsultationen bereit, wenn die Verträge ratifiziert worden sind. Ferner hat mich Herr Eberle ermächtigt, Ihnen, Herr Botschafter Jolles, mitzuteilen, dass nun der Rückzug des amerikanischen Einspruchs gegen die Verhandlungen mit den Neutralen definitiv sei.

- 10 -

In der Beurteilung der internen Situation stimme ich mit Herrn Nationalrat Dürrenmatt überein. Wir können auf die Frage des obligatorischen Referendums nicht mehr zurückkommen. Gegenüber Brüssel hat sich die Insistenz auf der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens als sehr nützlich erwiesen. Wir sollten aber nicht auch weiterhin derartiges Gewicht darauf legen, denn im Abstimmungskampf werden uns daraus Schwierigkeiten entstehen und mit den EG werden wir ohnehin ins Gespräch kommen, wenn dies für uns wichtig ist.

Wir müssen auch dafür Sorge tragen, dass das Abkommen nicht allzu viele landwirtschaftliche Konzessionen enthält. Intern dürfen wir uns allerdings auch nicht dazu verleiten lassen, uns allzu weit vom ausländischen Preisniveau zu entfernen. Gewisse Zugeständnisse werden wir auch Italien machen müssen, wenn ein italienisches Veto vermieden werden soll. Am wichtigsten ist es für uns ja, dass wir ähnlich wie Luxemburg die Möglichkeit einer numerischen Beschränkung der Fremdarbeiter behalten.

In der Information gilt es auch den Eindruck zu vermeiden, dass es sich um ein Abkommen im Interesse unserer Grossindustrie handle. Für diese ist das Abkommen angesichts ihrer Niederlassungen im EG-Raum nämlich gar nicht so wichtig wie für die Schweiz als ganzes, die sich nicht isolieren darf.

Herr Bundesrat Brugger:

Vorerst möchte ich Ihnen auch bei dieser Gelegenheit danken, dass Sie sich nach wie vor in engagierter Weise zur Verfügung stellen. Gestatten Sie mir sodann einige Ausführungen zu den drei Problemen Fremdarbeiter, Referendum und Information.

Was die Frage der Fremdarbeiter betrifft, so ist die schmale Pforte des Glücks noch schmaler als der schmale Weg der Tugend. Einmal erweist es sich in der heutigen Situation als ausserordentlich schwierig, eine schweizerische Konzeption der Fremdarbeiterpolitik zu finden. Während die Arbeitgeberver-

bände eine flexiblere Handhabung der Stabilisierungspolitik befürworten, fordern die Gewerkschaften eine Reduktion der Zahl der Jahresaufenthalter. Auf der andern Seite bereiten uns unsere italienischen Verhandlungspartner Sorgen. Die italienischen Behörden müssen innenpolitisch Rücksicht üben, so dass wir nicht immer wissen, ob nun die Regierung in Rom oder die Gewerkschaften den Ton angeben. Sowohl Italien als auch die Schweiz glauben es sich jedoch nicht leisten zu können, nochmals vor einem Scherbenhaufen zu stehen. Andererseits sind die neusten italienischen Forderungen für unser Land zum Teil unannehmbar, so käme es zur Zeit einem politischen Selbstmord gleich, wenn wir die Frist bis zur Niederlassung von zehn auf fünf Jahre reduzieren würden. Auch wären wir infrastruktur- mässig nicht darauf vorbereitet, den Saisonarbeitern von der zweiten Saison an die volle Freizügigkeit und den Familien- nachzug zu bewilligen. Auf jeden Fall werden wir auf schwei- zerischer Seite die Verhandlungen mit den Italienern so intensiv betreiben, dass - sollte bis Mitte Jahr kein Ergebnis vorliegen - wir gegenüber der EWG wenigstens den Beweis für unseren guten Willen erbringen können.

Seit ich mit Integrationsfragen zu tun habe, wurde immer davon gesprochen, man werde wohl kaum um ein Referendum herum- kommen; dies können Sie in Ihren Protokollen nachlesen. Viel- leicht ging man damals von der falschen Ansicht aus, das künftige Abkommen mit der EWG enthalte mehr Substanz. Allenfalls bietet der Hinweis auf den blossen Handelsvertragscharakter des sich abzeichnenden Abkommens eine Rückzugsmöglichkeit. Zudem haben auch die eidgenössischen Räte über die Integrationsfrage debattiert und dabei zum Ausdruck gebracht, eine Volksabstim- mung sei unabwendbar. In einer solchen Situation konnte sich der Bundesrat - obwohl er noch nicht endgültig entschieden hat - nicht gegen die allgemeine politische Meinung stellen. Wie die Bestrebungen zur Revision des Staatsvertragsreferen- dums zeigen, wird die Diskussion über die internationalen Be- ziehungen früher oder später kommen. Angesichts des heutigen

- 12 -

helvetischen Malaise und Misstrauens gegenüber allem, was nach politischer Autorität aussieht, werden wir es uns kaum leisten können, das Volk einfach auszuschalten. Meine jüngsten Erfahrungen in Arbon haben mich darin bestärkt, dass die Sache keineswegs aussichtslos ist, und es vielmehr gilt, den Stier bei den Hörnern zu packen. So scheint es mir mit Hilfe einer klugen Informationspolitik durchaus möglich, beim einzelnen Bürger sogar eine gewisse Begeisterung für unsere Integrationspläne zu wecken.

Da es in der Schweiz, selbst unter Akademikern, Leute gibt, die den Unterschied zwischen einem EWG-Beitritt und der von uns angestrebten lockeren Teilnahmeform nicht kennen, stehen wir vor einer dringenden Informationsaufgabe. Nachdem Sie in Ihrer Gruppe während zehn Jahren eine äusserst wertvolle grundsätzliche Vorarbeit geleistet haben, möchte ich Sie nunmehr bitten, Ihr persönliches Engagement zu treffen und sich zu fragen, was Sie an Ihrer Stelle konkret zur Oeffentlichkeitsarbeit beitragen können. Nur wenn wir "aus allen Rohren schiessen", dürfen wir bei einer Volksabstimmung ein gutes Resultat erwarten.

Herr Botschafter Jolles.

Zur Frage von Herrn a.Nationalrat Weber: Wir haben mit der Kommission vereinbart, die Verhandlungen bis Ende Juni abzuschliessen. Dabei rechne ich noch eine Marge von einem Monat dazu, d.h. bis zum Ferienbeginn in Brüssel am 1. August. Die parlamentarische Behandlung würde dann in der Herbstsession oder vielleicht in einer Sondersession im Herbst stattfinden. Bestenfalls könnte die Volksabstimmung dann noch im Dezember dieses Jahres (letzter Termin: 3. Dezember 1972) durchgeführt werden. Da die Vorbereitung rund drei Monate erfordert, ist die Notwendigkeit einer Verschiebung auf Februar 1973 jedoch nicht auszuschliessen; dies wäre noch knapp möglich, da die erste gemeinsame Zollabbaustufe erst am 1. April 1973 in Kraft treten wird.

Herr a. Bundesrat Wahlen:

Bevor ich zu einigen Punkten Stellung beziehe, möchte ich für die Vorarbeiten danken, die zu den Ausführungen von Herrn Botschafter Jolles geführt haben. Wir dürfen uns glücklich schätzen, eine so kompetente Verhandlungsdelegation zu besitzen.

Ich betrachte das Fremdarbeiterproblem als eigentliche Gretchenfrage. Es besteht die Gefahr, dass sich die Lage noch verschärft; man denke nur an die immer noch wirkungsvollen Ueberreste der Schwarzenbach-Initiative in der Schweiz. Wir wollen auch hoffen, dass in Italien keine Rezession eintritt, die zu einer weiteren Versteifung der italienischen Haltung führen könnte.

Herr Ständerat Grosjean hat auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen hingewiesen, die einen negativen Ausgang der Volksabstimmung bewirken könnten. Die schweizerische Landwirtschaft, obwohl zahlenmässig beschränkt, könnte in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle spielen. Ich hoffe, dass unsere Verhandlungsdelegation in Brüssel nicht zu grosse Zugeständnisse auf Kosten der Landwirtschaft machen muss, die sich in einem schmerzhaften Strukturwandel befindet. Professor Priebe hat sich anlässlich seines Vortrages in Zürich äusserst skeptisch über die bürokratische Landwirtschaftspolitik der EWG geäussert, in deren unzähligen Verordnungen sich niemand mehr auskennt. Besonders kritisch war Priebe hinsichtlich des ursprünglichen Planes von Mansholt, die Agrarprobleme in erster Linie durch Strukturveränderungen, d.h. durch die Ausschaltung der Mittelbetriebe zugunsten der Grossbetriebe zu lösen. Ein solches Vorgehen hätte schwere Folgen für die Bevölkerungspolitik und würde zur Entleerung der ländlichen Gegenden führen. In dieser Hinsicht muss die Schweiz eine selbständige Landwirtschaftspolitik verfolgen und nicht zu sehr auf das EWG-Agrarsystem abstellen.

Wir werden wahrscheinlich nicht um ein obligatorisches Verfassungsreferendum herumkommen. Hingegen sollte für die Zusatzabkommen eine andere Lösung gefunden werden. In der Arbeitsgruppe für die Totalrevision der Bundesverfassung haben wir uns mit diesem schwierigen Problem beschäftigt. Was die Frage der Information betrifft, so müssen die Sprecher der Massenmedien von kompetenter Seite gut informiert werden. Es ist einfach unverständlich, wie gewisse Leute in Radio und Fernsehen diese wichtigen Fragen in weitgehender Unkenntnis der Probleme behandeln können.

Der Vorsitzende:

Gestatten Sie mir einige Bemerkungen zum Thema Grossbritannien. Zuvor möchte ich aber doch noch daran erinnern, welche einsame Rufer in der Wüste wir waren, als wir vor 10 Jahren über die Entwicklung der EWG sprachen und dabei unserer Überzeugung von der Solidität des nationalstaatlichen Denkens in Europa Ausdruck gaben. Ich konnte mir nie vorstellen, dass die europäischen Völker sich bereit finden würden, dieses Denken auf dem Altar einer ihnen fremden Ideologie zu opfern. Die Tendenz der Integration geht nach wie vor in Richtung einer Allianz souveräner Staaten. Grossbritannien gehört mit Frankreich zusammen zu den ältesten Nationalstaaten Europas. Es ist deshalb nicht von ungefähr, dass Grossbritannien und Frankreich sich nun besser zusammenfinden und Grossbritannien während der Verhandlungen sogar eine geheime Bewunderung für Frankreich entwickelt hat. Die Franzosen erwiesen sich als am besten informiert, konnten sich am klarsten ausdrücken und hatten die präzisesten Vorstellungen von ihren eigenen und den langfristigen europäischen Interessen. In der interbritischen Auseinandersetzung stellte es für Heath eines der besten Argumente dar, dass er auf das Inkraftbleiben des Luxemburger Kompromisses verweisen und damit bekräftigen konnte, dass die Souveränität von "Queen in Parliament" nicht

beeinträchtigt wird. Pompidou hat zwar die europäische Politik de Gaulles weitergeführt, aber er hat doch den Antiamerikanismus in Frankreich abgebaut und dadurch den Briten die europäische Zusammenarbeit leichter gemacht, denn eine anti-amerikanische Haltung wäre für die Engländer nicht denkbar. Wohl besteht die "Special Relationship" - wie Heath sich ausgedrückt hat - nicht mehr, aber nach wie vor wird Grossbritannien seine "Natural Relationship" mit den USA zu pflegen haben.

Grossbritannien ist nicht nur ein altes europäisches Land, sondern auch ein ausgesprochen aristokratisch strukturierter Staat. Die daraus fliessenden Vorstellungen überträgt es auch auf die Staatenfamilie. Nach den Kriterien der britischen Aussenpolitik gibt es sehr wichtige Länder, weniger wichtige Länder und ganz unwichtige Länder. Die ganz unwichtigen Länder sind die Kleinstaaten. Die Briten begegnen ihnen mit einem herablassenden Wohlwollen oder einer wohlwollenden Herablassung, wie man es nimmt. Die Kleinstaaten werden auch deshalb in der Zehnergemeinschaft nicht mehr die Rolle spielen, die ihnen noch Monnet und Hallstein geben wollten. Die Gemeinschaft wird vielmehr von einer Allianz der beiden Grossen geführt werden, die, soweit ihnen dies nützlich ist, die Bundesrepublik beiziehen werden. Italien hat sich durch seine politische und wirtschaftliche Unstabilität selbst ausgeklammert.

Es liegt deshalb im besten Interesse unseres Landes, nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaften zu werden. Dies soll uns aber keineswegs daran hindern, mit ihnen auf all diejenigen Gebieten Abkommen zu schliessen, wo sich eine Zusammenarbeit als notwendig oder zweckmässig erweist. Wenn wir heute in Europa daran gehen, die Zollschränken abzubauen, so beseitigen wir damit nicht mehr als einen weltgeschichtlichen Treppenwitz. Die EWG glaubte, sich darüber hinaus den

Luxus einer Agrarunion leisten zu können, und sie steht damit heute in einer tiefen Krise. Gerade die grundlegenden agrarpolitischen Probleme wird sie nicht mehr unter Ausschluss der übrigen Länder der westlichen Welt lösen können.

Schliesslich dürfen wir auch die Weltpolitik in ihrer Gesamtheit nicht ausser acht lassen. Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften ist dabei nur ein Problem. Letzten Endes kommt es darauf an, wo die wirkliche Macht in dieser Welt liegt. Wirkliche Macht jedoch ist ohne eine militärische Komponente nicht denkbar. Können wir aber wünschen, dass Europa zu einer Atommacht nach dem Vorbild der USA oder der Sowjetunion wird und können wir erwarten, dass, sollte sich Europa auf einen solchen Weg begeben, dies ohne schwere Krise abgehen würde? Wir alle wissen, dass eine solche Frage nur theoretischer Natur ist. All dies führt mich dazu, den Schlussfolgerungen unseres Herrn Referenten zuzustimmen. Wir haben ein schrittweises Vorgehen zu wählen und jeden Automatismus in der weiteren Entwicklung unserer Beziehungen zu den EG zu vermeiden.

M. Bernard Béguin:

Avant d'aborder la question de l'information - qu'il s'agira de maîtriser dans un délai vertigineusement court - j'aimerais poser à l'Ambassadeur Jolles deux questions, deux "heikle Fragen" pour reprendre ses termes, concernant la stratégie et l'orientation de cette information.

La première a trait aux relations Est-Ouest. Lorsque la Suisse est devenue membre de plein droit de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, cela a été interprété comme un geste de portée politique discrète: la Suisse resterait disponible et active au sein d'un organisme dont l'un des buts est de lancer une passerelle en direction des pays de l'Europe

- 17 -

de l'Est. Cette disponibilité, d'autre part, doit s'inscrire dans le cadre des tensions intra-européennes; notre pays serait un instrument de contacts avec certains pays de l'Est qui ne tiennent pas à être rejetés dans l'isolement de la satellisation par l'URSS.

La seconde est une question de montagnard: on ne lâche pas une prise avant d'en tenir une autre - il arrive cependant qu'il faille sauter. Si par malheur, nous nous heurtions à un refus - momentané - du peuple, aurions-nous une solution de rechange? Serait-il possible de négocier un nouvel accord avec les CE et de le soumettre derechef au souverain? Le problème me semble d'importance, car il détermine le taux de conviction dont nous, journalistes, devons faire preuve face à l'opinion publique.

Comme je viens de le dire, le délai pour maîtriser la question de l'information est vertigineusement court. Il convient, je crois, de renoncer à susciter une vague émotionnelle et idéaliste.

Ce qui est essentiel, c'est de compter avec nos structures très décentralisées. En d'autres termes, il faut songer plutôt à une campagne de type guérilla qu'à une stratégie sur le modèle B 52. Nous devrions absolument bénéficier d'une estimation réaliste, en quelque sorte, au ras du sol.

Comme il vient d'être dit, la Suisse est une puissance monétaire et économique de deuxième et non de troisième ordre, elle n'est donc pas vouée à mener une politique du fétu de paille - pour ne pas dire du chien crevé au fil de l'eau. Il sera essentiel, à mes yeux, de souligner qu'à défaut d'accord, la désintégration de l'AELE et notamment le départ de la Grande Bretagne, nous laisseraient sans contacts et isolés. Le moment venu, il faudra mettre en évidence ce paradoxe qui veut que la Communauté des Six compte des membres (tels que les Pays-Bas

et la RFA) qui nous sont plus proches que certains de nos alliés au sein de l'AELE. Ne pas rester dans l'isolement -- tel est le postulat qui certainement répondra à un besoin dans notre opinion publique. Nous pourrions dire combien les négociations de Bruxelles nous ont permis de faire la seule politique possible. Pour moi, il n'y a d'autre solution que le référendum obligatoire, faute de quoi le choix du terrain serait laissé à l'adversaire.

M. François Landgraf:

Je rejoins M. Bernard Béguin lorsqu'il dit qu'il faut éviter de "matraquer" l'opinion publique par une information administrée en doses massives. Nous devrions garder présent à l'esprit le souvenir de la votation sur l'initiative Schwarzenbach et éviter de commettre une nouvelle fois les mêmes erreurs: tout avait été improvisé à la dernière minute; l'information a été brutale et une bonne partie du public a cru à une conspiration de l'"establishment" contre Schwarzenbach. Certes, on a réussi tout de même à éviter le pire, mais il ne faut pas se cacher que la chance y a été pour une bonne part; quant à moi, je crois en une politique d'information fondée sur des contacts fréquents et ouverts entre ceux qui "font la politique" et les organes de la presse, de la radio et de la télévision, avec les mouvements de jeunesse et avec les multiples associations existantes dans toutes les couches sociales.

Aujourd'hui, j'ai perçu parmi nous une bonne dose de scepticisme, sinon même de pessimisme, quant à la perspective d'un référendum populaire. On a peut être un peu trop tendance à simplifier: l'opinion n'est de loin pas tout entière dans les extrêmes mais au contraire très diversifiée, et les considérations politiques, économiques, sociales et culturelles se combinent à l'infini.

Notre opinion ne manque du reste pas non plus de sensibilité à l'événement, et est donc ouverte aux éléments d'information qu'on est prêt à lui apporter: c'est ainsi qu'elle n'a pas laissé passer sans la remarquer la déclaration du Conseiller fédéral Brugger du 8 novembre relative à la démarche faite par les Etats Unis à Bruxelles pour tenter de retarder in extremis le moment où le Conseil des Ministres de la Communauté donnerait à la Commission son mandat de négociation avec les neutres; notre opinion a même été surprise par la vigueur de cette réaction d'un petit pays neutre à l'égard d'une initiative d'une grande puissance amie. De même, le public suisse a été impressionné par le récent discours du Chef du Département de l'économie publique, il y a une quinzaine de jours, lorsqu'il lui a été expliqué qu'il faudrait payer un certain prix pour aboutir dans nos négociations avec Bruxelles.

Cette sensibilité de notre opinion, il s'agit à mon avis d'en tirer le meilleur parti possible, par exemple en lui faisant remarquer les réels succès remportés par notre diplomatie, et en lui montrant que nous sommes prêts à faire face aux réalités du monde moderne, tant en Europe (laquelle après tout n'est pas seule avec elle-même) que dans le monde: au moment de nous rapprocher du Marché commun, il est en effet important de rappeler que la Suisse mène aussi une politique active à l'égard des autres continents. A tout cela, notre opinion sera sensible pour peu qu'on prenne la peine de le lui expliquer en termes clairs et vivants, elle y trouvera également équilibre et confiance en l'avenir.

Herr Botschafter Troendle:

Ich möchte mich auf das Fremdarbeiterproblem beschränken. Da die Italiener mit allzu massiven Forderungen an uns herantreten, droht von dieser Seite Gefahr. Die wirtschaftliche Situation in Italien ist wenig verheissungsvoll; dazu kommt,

dass die EWG-Länder nicht mehr besonders an italienischen Arbeitern interessiert sind, weil beispielsweise für die Marokkaner die EWG-Bestimmungen über Freizügigkeit und Sozialpolitik nicht gelten. Zudem sind angesichts der innenpolitischen Schwierigkeiten unseren italienischen Verhandlungspartnern die Hände gebunden.

Sollten wir in dieser Situation nicht gewisse Einflüsse in Italien spielen lassen? Ich denke dabei nicht an unseren diplomatischen Apparat, sondern an die zahlreichen schweizerischen Persönlichkeiten aus Kreisen der Wirtschaft, Industrie aber auch Kultur, die über entsprechende Beziehungen verfügen.

Der Vorsitzende:

Nicht nur persönliche Kontakte, sondern auch die sehr handfesten Interessen Italiens an unserem kaufkräftigen Markt können zu unseren Gunsten ins Spiel gebracht werden.

M. le Conseiller d'Etat Meylan:

J'aimerais faire trois brèves remarques:

1. La question de la main-d'œuvre représente indiscutablement une épine dans nos négociations. Je n'aimerais par faire preuve de pessimisme de salon - je suis optimiste de nature - mais la situation me paraît très préoccupante pour la Suisse. Le Conseiller fédéral Brugger a récemment confié à une délégation dont je faisais partie que le gouvernement italien était probablement entré dans une phase de crise qui pourrait durer fort longtemps. Je suis sceptique quant aux chances du gouvernement de Rome de demeurer viable. J'irai plus loin; je me demande si ce n'est pas le système démocratique lui-même qui est entré en crise en Italie.

Permettez-moi de citer un exemple: deux entreprises neuchâtelaises se sont installées dans le Nord et dans le Centre de l'Italie. Or, en moins d'un semestre, elles ont décidé de fermer leurs succursales transalpines. Cela pour deux raisons: d'une part, la situation était devenue trop instable pour qu'elles continuent à investir rationnellement; d'autre part le prix de la main-d'oeuvre était devenu plus cher qu'en Suisse, du fait notamment des grèves. A cet égard, je suis donc très pessimiste. En revanche, la Suisse peut faire quelque chose à l'intérieur de ses frontières. En 1971, le nombre des étrangers n'a pas diminué; la politique juste que nous voulions pratiquer a donc échoué. Cette politique était la seule façon de diminuer les tensions sociales et d'amener les tenants de M. Schwarzenbach à de meilleurs sentiments. Cet échec, nous le devons à certains cantons et à certains industriels qui n'ont considéré que leur propre intérêt. Le résultat est qu'aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de dire que nous avons fait des progrès. Notre pays lui-même en est responsable. Cet état de fait est nuisible du point de vue intérieur mais aussi extérieur, ce qui représente une difficulté supplémentaire pour nos négociateurs à Bruxelles.

2. L'Ambassadeur Micheli a soulevé la question du caractère évolutif de l'accord. Au niveau des cantons, cet aspect du problème est particulièrement ressenti. Il faudra faire toute la lumière sur ce point. Certes, l'opinion ne sera pas, en majorité, hostile à notre arrangement avec les CE. La question n'en est pas moins posée: ne mettons-nous pas le doigt dans l'engrenage? Ne serons-nous pas obligés d'y passer tout entiers? Il faudra faire comprendre au peuple que l'histoire ne s'arrête jamais, tout en lui expliquant que la décision qu'il sera amené à prendre bientôt ne préjuge en rien de ses options futures.

3. Le rôle de la radio et de la TV a déjà été évoqué au sein de cette assemblée. Il y a un an et demi, nous avons émis deux recommandations. La première a été suivie d'effet; c'est celle d'une campagne directe à la radio et à la TV. Nos négociateurs ont fait largement usage de ces moyens d'information et je m'en félicite. La seconde était de mettre à la disposition du public un résumé du Rapport présenté par le Conseil fédéral en réponse à la motion Furgler de manière à présenter à l'opinion un dossier objectif et simple, lui expliquant ce qu'elle ignore aujourd'hui encore, à savoir ce qu'est la CEE. Ma question est donc la suivante: s'est-on attelé à cette tâche? Si ce n'est pas le cas, a-t-on l'intention de le faire?

Herr a.Nationalrat Bretscher:

Ich möchte mich nur noch zur Frage der Information äussern. Bisher wäre mehr als das, was getan worden ist, nicht nützlich gewesen. Wenn aber einmal erst der Vertrag veröffentlicht sein wird, dann wird eine verstärkte Informationstätigkeit von Nöten sein. Der Schweizer interessiert sich erst, wenn ein konkreter Entscheid bevorsteht. Eine Schwierigkeit wird darin liegen, dass das obligatorische Referendum falsche Vorstellungen über den Charakter des Abkommens weckt. Auf der einen Seite werden die Europaenthusiasten stehen, die den Vertrag als minimalistischen ersten Schritt darstellen werden. Sie bilden zwar nur eine kleine Minderheit, könnten aber eine Welle der Ablehnung, besonders bei der jüngeren Generation, auslösen. Auf der andern Seite werden Schwarzenbach und viele andere stehen, die in dem Abkommen schon eine Preisgabe unserer Unabhängigkeit sehen. Ich befürchte, dass wir, wenn wir kein Glück haben, in eine zweite Fremdarbeiterdiskussion hineinkommen, an der die Vertragsgenehmigung scheitern könnte.

Herr a. Bundesrat Schaffner:

Die Frage von Herrn Béguin ist hochinteressant; sicher können wir nur mit der EWG verhandeln, wenn wir eine Alternative haben. Während es uns auf Grund der Verhandlungen in der Kennedy-Runde gelang die durchschnittliche EWG-Einfuhrbelastung für Industriewaren aus der Schweiz von 11,4 % auf ungefähr 7,5 % zu reduzieren, verfügen wir heute nicht mehr über diese Alternative. Leider waren die wirtschaftlichen Stabilisierungsbemühungen in der Schweiz wenig erfolgreich. Angesichts der über 13 prozentigen Erhöhung des Schweizerfrankens gegenüber dem Dollar und der massiven Lohninflation scheint der Moment des "Vöglein friss oder stirb" gekommen. Herr Botschafter Jolles steht deshalb ein bisschen mit dem Rücken an die Wand.

Andererseits bin ich hinsichtlich der Durchsetzung des Abkommens mit der EWG im Schweizervolk nicht so pessimistisch. Wir können die Sache gut vertreten und vor allem den Bauern klar machen, dass sie nach dem dreimaligen Wunder in der alten OECD, im GATT und in der EFTA nochmals davon gekommen sind. Neben der Industrie und gewerblichen Wirtschaft könnten wir mit dem Hinweis auf die sich abzeichnende Stagflation und die langsam weichende internationale Konkurrenzfähigkeit der Schweiz auch die Arbeiterschaft mobilisieren. Eine solide Front von Befürwortern werden wir deshalb errichten können, weil es an die Wurzeln der wohlstandsschaffenden Gesamtkonzeption der Schweiz geht. Wir müssen jedoch ein einfaches Dossier vorbereiten und in keiner Weise Ermächtigungen in das Abkommen hineinschmuggeln, die uns später eines Volksentscheides entheben würden. Das Abkommen kann dargestellt werden als EFTA-Freihandelszone für Industrieprodukte mit gewissen Agrarvereinbarungen, denen auch Brugg zugestimmt habe. Auf dem Gebiet der Fremdarbeiter scheint mir Italien nicht so klassisch zu sein, dass es nicht auch durch andere Konzessionen zu beeinflussen wäre. Es ist nicht so, dass wir

den italienischen Arbeitern in der Schweiz keine Besserstellung zugestehen wollen. Die Schwierigkeit besteht vielmehr darin, dass der Status dieser Leute geändert und den "falschen Saisoniers" der Familiennachzug erlaubt werden soll. Dadurch würde unsere ganze Fremdarbeiterpolitik durchkreuzt und der "honeymoon" zwischen dem Bundesrat und Herrn Schwarzenbach einem vorzeitigen Ende entgegengehen.

Herr Botschafter Jolles:

Vor allem liegt es mir daran, Ihnen zu danken für die stimulierende Diskussion und die wertvollen Hinweise und Ratschläge. Ein Unterhändler braucht nicht nur Glück, sondern auch gute Ratgeber im rechten Augenblick.

Herr Bundesrat Schaffner hat uns die beruhigende Mitteilung überbracht, dass offenbar die amerikanischen Einwände zurückgezogen werden. Wir sind ihm für seine diesbezüglichen Bemühungen sehr zu Dank verpflichtet.

Allerdings werden sich die Europäischen Gemeinschaften nach soeben eingetroffenen Nachrichten offenbar dazu bewegen lassen, die Freihandelsverträge sofort nach Unterzeichnung und nicht erst nach Ratifikation dem ordentlichen Prüfungsverfahren des GATT zu unterstellen. Dies wird zur Folge haben, dass die Auseinandersetzungen im GATT, an denen sich vermutlich auch die Oststaaten mit Vehemenz beteiligen werden, während der internen Ratifikationsdebatte stattfinden. Auch Japan wird vermutlich in Opposition sein. Dies kann in unserer öffentlichen Meinung, vor allem aber in derjenigen der politisch exponierteren neutralen Randstaaten einen gewissen Widerhall finden.

Zur Frage von Herrn Béguin über unsere Stellung gegenüber Drittstaaten nach Vertragsschluss möchte ich festhalten, dass wir unsere Verhandlungsfreiheit in vollem Umfange bewahren werden. Wir werden z.B. auch weiterhin wie an der letzten GATT Tagung

die Möglichkeit haben, auf unabhängige Weise der Verständigung zwischen den USA und den EG etwas nachzuhelfen. Wir behalten daher die Möglichkeit, unsere neutralitätspolitische Disponibilität auch weiterhin zu verwirklichen.

Verschiedentlich ist auf die Schwierigkeiten, die sich in der intern schweizerischen Diskussion aus der Entwicklungsfähigkeit des Abkommens ergeben können, hingewiesen worden. Wir mussten in den bisherigen Gesprächen mit den EG diesen Aspekt so stark in den Vordergrund schieben, weil wir aus geprägten Abschirmungstendenzen gegenüber gestanden sind. Noch im Mandat des Ministerrates wird an den Anfang als oberstes Prinzip die Wahrung der vollen Beschlussfassungsautonomie der Gemeinschaften gestellt. Langfristig haben wir aber alles Interesse an einem Ansatzpunkt für Konsultationen, wenn die Gemeinschaften Lösungen in Aussicht nehmen, die für uns von Belang sind. Gegenüber den EG ist deshalb die Verankerung der Entwicklungsfähigkeit im Abkommen sehr wichtig. Den Schwierigkeiten bei der internen Diskussion ist dadurch zu begegnen, dass klargestellt wird, dass mit der Vertragsklausel über die Entwicklungsfähigkeit nichts präjudiziert und kein Automatismus geschaffen werde. Auch die EG sind ja darauf bedacht, die Mitwirkung an ihren Beschlüssen auf die Mitgliedstaaten zu beschränken. Abwegig ist vor allem die Befürchtung unserer landwirtschaftlichen Kreise, unter dem Titel der Entwicklungsfähigkeit später doch noch in die EG-Agrarpolitik eingeschlossen zu werden. Dies würde der Systematik des Abkommensmodells nicht entsprechen. Vielmehr wird an eine Zusammenarbeit auf anderen als handelspolitischen Bereichen gedacht. Wenn vom Deutschen Bauernverband Warnungen an unsere Landwirtschaft ergehen, so betreffen diese die Gefahren eines Vollbeitritts, nicht aber eines Freihandelsabkommens.

Mit Recht ist auf die Wichtigkeit des Fernsehens bei der Information unserer Oeffentlichkeit hingewiesen worden. Wir bemühen uns sehr, ein besseres Einvernehmen herzustellen und haben uns insbesondere anerbaten, vom Ausland verbreitete Informationen nötigenfalls richtigzustellen. Gerade das deutschschweizerische Fernsehen ist betont zurückhaltend, weil es sich von den Behörden nicht beeinflussen lassen dürfe. Da das Fernsehen aber nicht über eigene Auslandskorrespondenten verfügt, ist die Gefahr der Uebernahme ausländischer Falschmeldungen oder tendenziös gefärbter Darstellungen nicht von der Hand zu weisen.

Da bei uns zu wenig zwischen dem Beitritt und dem Freihandelsabkommen unterschieden wird, könnten auch die Abstimmungen in Dänemark und Norwegen gewisse Rückwirkungen haben. In Norwegen wird im Juni oder September eine konsultative Volksabstimmung über den Beitritt stattfinden. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese Abstimmung wegen der Fischereifrage negativ ausgeht.

Herr Béguin hat die Frage aufgeworfen, was geschehen kann, wenn das Freihandelsabkommen nicht genehmigt wird. Wir könnten in vielleicht zwei Jahren neue Verhandlungen verlangen. Aber das Abkommen, das sich daraus ergeben würde, wäre sicher schlechter als der Vertrag, den wir nun aushandeln werden, denn der Zeitdruck wirkt sich zu unseren Gunsten aus. Der strikte Zeitplan nimmt beiden Partnern die Möglichkeit, allzu weitgehende Sonderwünsche durchzusetzen, und zwingt sie, sich auf einen einfachen Abkommenstyp zu beschränken. Wir kennen eine Reihe von Postulaten, die aus Zeitgründen nicht vorgebracht werden konnten, mit denen wir uns aber auseinandersetzen hätten, wenn wir in einem späteren Einzelgang nach dem Verlust der EFTA Zollfreiheit und mit einer entsprechend beeinträchtigten Konkurrenzfähigkeit verhandeln müssten.

Der Vorsitzende schliesst die Sitzung um 15.30 Uhr mit dem Dank an die Referenten und alle Anwesenden.

Die nächste Sitzung findet am 3. Juni 1972 statt. Ihr Thema wird das Verhältnis zwischen Europa und den USA sein. Herr a.Nationalrat Bretscher wird das einführende Votum halten und Herr Prof. Jacobi wird in einem Diskussionsbeitrag besonders die wirtschaftlichen Aspekte behandeln.

---

Beilage

## Stand der Integrationsfrage

Einleitendes Referat von Botschafter Dr. P.R. Jolles für die  
Arbeitsgruppe Historische Standortsbestimmung vom 22. Januar 1972

1. Ihre Arbeitsgruppe hat die Sitzungsdaten mit ausgesprochen historischem Sensorium angesetzt, fallen diese doch mit wichtigen Ereignissen zusammen, die wesentliche Etappen auf dem Wege der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften darstellen. Heute feiert Brüssel die Unterzeichnung der Beitrittsverträge durch die vier Beitrittskandidaten Grossbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen, während die letzte Sitzung vom 26. Juni 1971 zehn Tage nach Erscheinen des Kommissionsberichtes stattfand, der den Abschluss der Explorationsphase und deren Ergebnis darstellte. Welche Strecke haben wir zwischen diesen beiden markanten Daten zurückgelegt? An der letzten Sitzung durfte ich Ihnen über die exploratorische Phase Bericht erstatten, die sich im ersten Halbjahr 1971 abspielte. Die Bedeutung der Exploration bestand darin festzustellen, ob ein Abkommensmodell gefunden werden könnte, das zwischen dem Beitritt und dem nicht-präferenziellen Handelsvertrag liegen würde, eine Lösung, die ohne Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der EWG einerseits und ohne Satellisierung der Neutralen durch die Verpflichtung zum automatischen Nachvollzug andererseits diesen Ländern eine Teilnahme an der Integrationsentwicklung in lockererer Form gestatten würde. Um diese Kernfrage entspannen sich in der EG-Kommission, wo den dogmatischen und pragmatischen Europäern die Realpolitiker gegenüberstanden, harte Diskussionen. Dieses Ringen mündete in die zwei Lösungsvarianten "Beibehaltung des Status quo" und "Freihandelslösung" aus.

Somit konnten wir anlässlich unserer letzten Sitzung mit Befriedigung feststellen, dass die Kommission eine unseren Interessen und konstanten Auffassung entsprechende Lösung als möglich erachtete. Wir waren damals sehr gespannt auf die

Reaktion der EG-Mitgliedstaaten auf diese beiden Lösungsvorschläge, insbesondere auf die Freihandelskonzeption, die ein Novum darstellte und bisher in EG-Kreisen als mit der Integrationsphilosophie unvereinbar bezeichnet worden war. Vor allem befürchteten wir negative Auswirkungen der Einigung Heath-Pompidou, die den britischen Beitritt und die Abkehr von den supranationalen Tendenzen besiegelte, auf das Eintreten der Franzosen für die Freihandelslösung.

2. Unsere Bedenken wurden zerstreut durch die Option des EG-Minister-rats vom 26. Juli 1971 für die Variante Freihandelszone. Damit hatte sich bestätigt, dass die EG-Staaten die Zeit für eine europäische Gesamtlösung als reif erachteten und bereit waren, die Absichten des Haager Communiqués, gleichzeitig mit den Beitritts-abkommen in Kraft tretende Regelungen für die übrigen EFTA-Staaten zu finden und die Probleme nicht hinauszuschieben, zu verwirkli-chen.
3. In der zweiten Jahreshälfte fand eine Verlagerung des Schwer-punktes der Beratungen von der Kommission auf das Komitee der ständigen Regierungsvertreter statt. Es ist nun interessant festzustellen, in welcher Richtung sich die politischen Ein-flüsse der Regierungen auf die Verhandlungskonzeption der Kommission ausgewirkt haben. Diese Regierungsphase war gekenn-zeichnet durch:
  - die Bestandesaufnahme und Verteidigung der nationalen Wirt-schaftsinteressen;
  - den Willen, speditiv vorzugehen, nachdem der Grundsatzentscheid gefällt war;
  - ein verstärktes europäisches Solidaritätsbewusstsein; das Bestreben, angesichts der krisenhaften aussereuropäischen Entwicklungen in Europa eine Stabilitätszone unter Einschluss der Neutralen zu schaffen.

A. Gegenüber den früheren Grundsatzertwägungen sind die nationalen Wirtschaftsinteressen in den Vordergrund getreten. Integrationsphilosophische Ueberlegungen, die in den Kommissionsberatungen an erster Stelle standen, wären überhaupt nicht mehr diskutiert worden, wenn nicht die Schweden weiterhin auf einer Vollharmonisierung insistiert hätten. Die Regierungsinteressen konzentrierten sich namentlich auf folgende Punkte:

- Einbezug der Landwirtschaft, aber pragmatisch und bilateral;
- Ausnahmeregelung für empfindliche Produkte;
- Möglichkeit einer nationalen Auslösung der Schutzklauseln;
- Auflockerung der ablehnenden Haltung gegenüber kumulativen Ursprungskriterien;
- Entwicklungsfähigkeit.

Die Kommission vermochte jedoch den grundsätzlichen Kern ihres Lösungsvorschlages gegenüber den Regierungen im grossen ganzen erfolgreich zu verteidigen. Die intellektuell führende Rolle der Kommission hat sich bestätigt, da auch dort, wo Abweichungen beschlossen wurden, eine Einigung in der Regel nur aufgrund von Vermittlungsvorschlägen der Kommission erreicht wurde. Ein wichtiges Beispiel hiefür liefert die Behandlung der Harmonisierungsofferte Schwedens. Die Regierungen waren versucht, die Bereitschaft der Schweden zu einer autonomen Harmonisierung anzunehmen, die das Ziel verfolgte, auf diese Weise ein gewisses Mitspracherecht in den EG-Organen zu erhalten. Die grundsätzlich motivierte Opposition der Kommission war so stark, dass der EG-Ministerrat sich veranlasst sah, dieser durch die Weisung im Verhandlungsmandat Rechnung zu tragen, dass dem Erfordernis der Wahrung der autonomen Entscheidungsgewalt der erweiterten EG, ihrer Funktionsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeit in den Verhandlungen absolute Priorität eingeräumt werden müsse.

Die Schweiz war somit gut beraten, das Hauptgewicht auf die Explorationsgespräche mit der Kommission zu legen, während die Schweden, die versucht hatten, die Kommission durch Interventionen bei den Regierungen zu überspielen, trotz den erhaltenen Zusicherungen enttäuscht wurden. Auch in den Verhandlungen wird vermutlich die Kommission in den für uns schwierigen Fragen der Landwirtschaft, der Bekämpfung einer Durchlöcherung des Freihandelsprinzips durch Ausnahmeregelungen und einer Eindämmung der willkürlichen Auslösung von Schutzklauselverfahren durch protektionistisch gesinnte Mitgliedstaaten behilflich sein können.

B. Trotz eingehender Befassung mit den Schutzbegehren und Abschirmungsmechanismen wurde in den EG-Organen ein speditiver Arbeitsrhythmus eingeschlagen. Nachdem der Grundsatzentscheid gefallen war, wurde die Entschlossenheit, eine zeitlich koordinierte Gesamtlösung zu verwirklichen, manifestiert. Zudem hatte der Durchbruch in den Beitrittsverhandlungen das Risiko eines Rückzuges der Beitrittskandidaten (insbesondere Grossbritanniens) und damit die Gefahr einer Verzögerung der Freihandelslösung beseitigt. Der Impetus der Erweiterungsverhandlungen hat sich somit auf eine Sonderregelung positiv ausgewirkt. Da auch die Beitrittskandidaten keine Verzögerung ihrer Verhandlungen durch Parallelverhandlungen mit den Neutralen mehr befürchten mussten, begannen sie sich energischer für gemeinsame EFTA-Interessen einzusetzen. Die Zeit für eine europäische Gesamtlösung wird von den EG- und EFTA-Staaten als nunmehr reif erachtet.

#### C. Einwirkung äusserer Ereignisse auf die Mandatserteilung

Die Periode der Vorbereitung der Verhandlungsrichtlinien durch den EG-Ministerrat stand im Zeichen wichtiger äusserer Ereignisse, welche die Beschlussfassung hätten verzögern können:

- die internationale Währungskrise, ausgelöst durch die amerikanischen Massnahmen vom 15. August 1971;
  - die amerikanische Opposition gegen eine Ausweitung des europäischen Präferenzraumes.
- a) Die Schwierigkeit, den amerikanischen Währungsmassnahmen durch eine koordinierte europäische Strategie die Stirn zu bieten, liess die Möglichkeit der Verwirklichung des anfangs 1971 von den EG beschlossenen Programms für die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Werner-Plan) bis 1980 illusionär erscheinen. Diese Bedrohung der internen Weiterentwicklung der EG hätte zu einer Verstärkung der Abschirmungstendenzen gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten führen können. Dies war nicht der Fall, sondern Brüssel suchte im Gegenteil den Kontakt mit der Schweiz, wodurch unsere Argumentation für die Wünschbarkeit einer künftigen Entwicklungsfähigkeit des Basisabkommens an Glaubwürdigkeit gewann.
- b) Die offizielle amerikanische Intervention gegen den Abschluss von Freihandelsvereinbarungen ist relativ spät erfolgt, nämlich drei Tage vor der entscheidenden Sitzung des EG-Ministerrates vom 8. November 1971, an der die Verhandlungsrichtlinien an die Kommission grundsätzlich genehmigt werden sollten. Die amerikanische Demarche hat sich eher zu unseren Gunsten ausgewirkt, da der Ministerrat durch seine beschleunigte Beschlussfassung ein "fait accompli" schuf. Zudem übte die amerikanische Einmischung einen heilsamen Schock auf die Schweden aus, die plötzlich erkannten, dass grösste Gefahr im Verzug liegt. Sie schwenkten auf die Freihandelskonzeption der Kommission und des Ministerates ein.

Die Erschütterung des Weltwährungs- und -handelssystems hat somit ein gewisses europäisches Solidaritätsbewusstsein gefördert und namentlich auch den Willen gestärkt, nach dem formellen Ratsentscheid vom 29. November 1971 die Verhandlungen mit den

nicht-beitrittswilligen EFTA-Staaten trotz Terminschwierigkeiten und Streiks sofort aufzunehmen. Am 3. Dezember 1971 fand in Brüssel die erste Verhandlungssitzung mit der Schweiz statt. Die Einhaltung des Termins für den Verhandlungsbeginn ergab sich keineswegs automatisch, sondern erforderte seitens der EG-Staaten und der Kommission einen eigentlichen politischen Willensakt. Er dürfte damit zusammenhängen, dass die welthandelspolitischen Unruhen gezeigt haben, welche Bedeutung der Schaffung einer europäischen Stabilitätszone zukommt.

Die Verhandlungen werden jedoch fortan nicht nur im europäischen, sondern auch im weltweiten Zusammenhang stehen. Besondere Beachtung wird den Querverbindungen zu den USA zu schenken sein, eine Problematik, auf die später noch eingegangen werden muss.

#### 4. Verhandlungskonzeption und voraussichtliche Schwerpunkte der Verhandlungen

Die Ihnen bekannte schweizerische Verhandlungskonzeption, die weitgehend dem von den EG befürworteten Abkommensmodell entspricht, wirft keine grundsätzlichen Probleme auf. Es handelt sich im wesentlichen um eine industrielle Freihandelszone, ergänzt durch allfällige Agrarvereinbarungen und abgesichert durch Wettbewerbsgrundsätze und Schutzklauseln. Ausserhalb des handelspolitischen Bereichs finden sich lediglich einige Nichtdiskriminierungsgrundsätze mit Bezug auf den Steuerausgleich an der Grenze, die Handelskredite und den Verkehr sowie ein rudimentärer institutioneller Unterbau in Form einer Gemischten Kommission, deren Entscheidungsbefugnisse auf die Verwaltung der spezifischen Abkommensbestimmungen beschränkt sind. Zudem wird das Abkommen erste Ansatzpunkte für unverbindliche Konsultationen in anderen Bereichen sowie die künftige Entwicklungsfähigkeit enthalten. Der wahrscheinliche Inhalt des Abkommens erscheint somit eher zu eng als zu weitgehend.

Jedenfalls vermeidet dieses Abkommensmodell jegliche Neutralitäts- und staatspolitische Problematik. Unser autonomes Auftreten gegenüber Drittstaaten, das innerstaatliche Rechtssystem und der Föderalismus werden nicht beeinträchtigt. Gleichzeitig werden auch die schwierigsten wirtschaftlichen Anpassungsprobleme auf dem Gebiet der Landwirtschaft, der grenzüberschreitenden Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der Fiskalpolitik vermieden.

Unser politisches Hauptproblem während der Verhandlungen wird zweifellos die Vermeidung eines italienischen Einspruchs wegen der Fremdarbeiterfrage sein. Im Verhandlungsmandat findet sich die von uns angestrebte flexible Formulierung, die die Präsomtion schafft, dass sich die Schweiz mit den Italienern bilateral verständigen werde. Selbstverständlich wird der EG-Ministerrat im Zeitpunkt der Verabschiedung des Verhandlungsergebnisses mit der Schweiz jedoch den Stand der bilateralen Auseinandersetzungen auf dem Gebiet der Fremdarbeiter würdigen. Da das Abkommen Schweiz-EWG einstimmig genehmigt werden muss, hätte Italien dann die Möglichkeit, den Abschluss hinzuhalten. Die Haltung der übrigen fünf EG-Mitglieder gegenüber Italien wäre in einem solchen Fall natürlich davon abhängig, ob diese davon überzeugt sind, dass die Schweiz Hand für eine konstruktive Lösung geboten hat. In der Schaffung des notwendigen "good will" liegt deshalb eines der Kernprobleme dieser Verhandlungen. Wir werden in der Fremdarbeiterfrage genügende Fortschritte erzielen müssen.

Der Bundesrat konnte sich ohne Bedenken entschliessen, die Verhandlungen aufgrund dieses Abkommensmodells aufzunehmen. Wir haben dies anlässlich der Eröffnungssitzung vom 3. Dezember 1971, die substantieller als erwartet ausfiel, bestätigt. Da die Verhandlungsrichtlinien der EG bereits bekannt waren, konnte die schweizerische Delegation eine erste Stellungnahme zu den verschiedenen Fragen abgeben. Der Kommissionsunterhändler war seinerseits bereit, diese Stellungnahme zu kommentieren, was uns eine Replik ermöglichte. Die Aussprache erschien auch

deshalb nützlich, weil erstmals Vertreter der sechs EG-Staaten anwesend waren. Wir haben einleitend unsere grundsätzlichen Erwägungen hervorgehoben, um klarzustellen, in welchem Sinn und mit welchem Ziel die Schweiz Verhandlungen führen will. Wir gingen davon aus, dass das Abkommensmodell einen klassischen Staatsvertrag darstellen werde, der für beide Partner gleiche Rechte und Pflichten begründe und im übrigen deren Autonomie wahre. Die Möglichkeit einer derartigen Regelung, die keine Kompetenzübertragung auf Gemeinschaftsinstitutionen vorsehe, zeige, dass die Ausgangspositionen Schweiz-EG vereinbar seien und zu Schlussfolgerungen führten, die einer von beiden Seiten anerkannten Logik entsprächen. Die schweizerische Delegation hob jedoch hervor, dass der materielle Inhalt des vorgeschlagenen Abkommens hinter den schweizerischen Vorstellungen, die vom Bundesrat in Brüssel am 10. November 1970 dargelegt worden waren, zurückbleibt. Wir anerkannten zwingende zeitliche und sachliche Gründe für die Beschränkung auf ein Basisabkommen, unterstrichen jedoch, dass wir der künftigen Entwicklungsfähigkeit besondere Bedeutung beimessen. Den Gedanken der Entwicklungsfähigkeit präzisierten wir dahin, dass keine unbestimmten Verpflichtungen eingegangen werden sollen, sondern allfällige Zusatzvereinbarungen, die neue Rechte und Pflichten begründen, dem ordentlichen staatlichen Genehmigungsverfahren unterstellt werden müssten. Das Abkommen soll die Grundlage für einen laufenden Informationsaustausch und vertiefte Konsultationen schaffen, damit im Lichte der tatsächlichen Bedürfnisse schrittweise die Bereiche und Modalitäten einer weitergehenden Zusammenarbeit geprüft und festgelegt werden können.

Der Kommissionssprecher betonte seinerseits, dass der EG-Vorschlag den grundsätzlichen Erwägungen der Neutralen sowie den exploratorischen Gesprächen Rechnung trage. Es werde somit weitgehende Übereinstimmung vorausgesetzt. Die Verhandlungen würden aufgrund von Art. 113 EWG-Vertrag über den Abschluss von Handelsabkommen und nicht des Assoziationsartikels 238 geführt.

Es bestätigte sich der Eindruck, dass in grundsätzlicher Beziehung Uebereinstimmung herrscht, in zahlreichen Sachfragen jedoch einlässliche Verhandlungen erforderlich sind. Die Hauptverhandlungspunkte betreffen:

- Bestimmung des Ausmasses und Absicherung des Freihandels (Ursprungsregeln, empfindliche Produkte);
- Vermeidung willkürlicher Beschränkungsmassnahmen und Rückzugsmöglichkeiten (Ausgestaltung der Wettbewerbsgrundsätze und Schutzklauseln); Schaffung eindeutiger und klar überblickbarer Verhältnisse für Industrie und Handel. Das System von Schutzklauseln, die die Möglichkeit autonomer Schutzmassnahmen eröffnen, ist der Preis, der für die Nichtharmonisierung und gegenseitige Wahrung der Eigenständigkeit bezahlt werden muss. Im bilateralen Verhältnis, das keine Institutionen mit Zwangscharakter kennt und keine Mehrheitsbeschlüsse zulässt, ist das Risiko einseitiger Schutzmassnahmen nicht zu umgehen. Dieses Risiko muss jedoch eingedämmt werden durch ein ausgebautes Konsultationsverfahren und klare Rechtsgrundsätze. Es stellt sich die Frage, ob eine Schiedsinstanz die Lage verbessern könnte;
- Erzielung der Reziprozität im Falle von Landwirtschaftsvereinbarungen (frappant war die besondere Insistenz des Kommissionssprechers auf eine Landwirtschaftsregelung);
- Kriegswirtschaftliche Sicherungen (eisenschaffende Industrie);
- Gewährleistung der Entwicklungsfähigkeit.

##### 5. Organisation der Verhandlungen und Auswirkungen des Zeitdruckes

Da die Kommission mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen überlastet ist und das Verhandlungsmandat durch den Ministerrat am 31. Januar vervollständigt werden muss, können die Verhandlungen in den Arbeitsgruppen erst anfangs Februar aufgenommen werden. Wenn andererseits die Verhandlungen mit den nicht-beitrittswilligen EFTA-Staaten bis zur Jahresmitte 1972 abgeschlossen sein

sollen, so entsteht ein starker zeitlicher Druck. Dementsprechend kommt nur ein einfaches Abkommensmodell in Frage und die Verhandlungsmarge für die Durchsetzung von Sonderwünschen ist für beide Partner entsprechend beschränkt. Das Zugeständnis einer Freihandelslösung wird von den EG ohnehin als grosszügige Geste empfunden.

Das erste Etappenziel der Verhandlungen in den vier Arbeitsgruppen (industrielle Produkte, Landwirtschaft, Begleitmassnahmen, Montan-Produkte) besteht darin, das Ausmass der Uebereinstimmung festzustellen und die Hauptverhandlungspunkte zu ermitteln. Wegen des Zeitdruckes ist ein initiatives Vorgehen mit eigenen Vorschlägen unerlässlich. Als weitere Konsequenz ergibt sich das Erfordernis einer engen Koordination mit den Neutralen und Beitrittskandidaten der EFTA. Dies führt zur

Bedeutung der EFTA zur Herbeiführung einer Gesamtlösung.

- Die Koordination mit den Beitrittskandidaten ist wichtig, weil diese von den Sechs konsultiert werden und durch ihren Einspruch Verzögerungen verursachen oder durch die Unterstützung unserer Thesen dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zum Durchbruch verhelfen können. Die Beitrittskandidaten haben ihre konstruktive Haltung anlässlich ihrer Konsultation vom 16. November 1971 bewiesen, als sie dem Abkommensmodell zustimmten und das gemeinsame Interesse an der Aufrechterhaltung des EFTA-Freihandels anerkannten, was einer Unterstützung unserer Thesen betreffend den kumulativen Ursprung und den Verzicht auf Ausnahmen gleichkommt. Die Engländer sind erstmals in diesen Belangen den EG gegenüber energisch aufgetreten. Ein besonderes Problem bilden die möglichen Auswirkungen eines negativen Volksentscheides in Dänemark und Norwegen auf ein schweizerisches Referendum über das Abkommen Schweiz-EWG.
- Die Koordination mit den Neutralen ist notwendig, um eine möglichst übereinstimmende Haltung in den EG-Verhandlungen einnehmen zu können. Da die Verhandlungsrichtlinien in wesentlichen Punkten nicht zwischen den einzelnen Nichtbeitrittskandidaten differenzieren, ist davon auszugehen, dass weitgehend identische

Vertragstexte angestrebt werden. Seit dem schwedischen Verzicht auf eine abweichende Haltung hat sich die Zusammenarbeit mit Stockholm verbessert. Die Schweden wollen nicht mehr wie früher eine sofortige Wiedererwägung des Verhandlungsmodells durch den EG-Ministerrat erreichen.

- Vorbereitung der Mini-EFTA, die ebenfalls auf den 1. Januar 1973 in Kraft treten sollte. Der Uebergang zur neuen Ordnung ist unvermeidlich, nachdem Grossbritannien das EFTA-Abkommen gekündigt hat; in diesem Zusammenhang stellt sich das Problem einer Verkürzung der Kündigungsfristen für Dänemark und Norwegen. Der Stockholmer Vertrag muss bezüglich Ursprungsregeln, Wettbewerbsregeln etc. an das Regime der bilateralen Freihandelsabkommen mit den EG angepasst werden; diese Arbeiten werden in der EFTA geführt.

## 6. Welthandelsaspekte

Das Problem der Regelung der Beziehungen zu den neutralen EFTA-Staaten veranlasste die EG vorerst zur Selbstbesinnung auf ihren Konsolidierungsstand und die tragbaren Einbrüche in ihre Integrationsgrundsätze sowie auf das Gesamtziel der künftigen wirtschaftlichen Organisation Westeuropas.

In der Folge bot die Beschlussfassung über ein geeignetes Abkommensmodell für die neutralen Staaten aber auch Anlass zu Ueberlegungen über das zukünftige Verhältnis Europa-USA und die von Europa zu befolgende Welthandelspolitik. Nachdem Washington die Handelspolitik während Jahren völlig vernachlässigt hatte, haben diese Freihandelsabkommen, die materiell weniger ins Gewicht fallen als die Erweiterung der EG, die Amerikaner plötzlich aufgerüttelt. Offenbar stellen sie gewissermassen den letzten Tropfen dar, der das Fass des amerikanischen Unmutes zum Ueberfliessen brachte. Wegen der Währungspolitik wird den handelspolitischen Aspekten plötzlich - angesichts des relativ geringfügigen Einflusses der Handelsbilanz auf die amerikanische Gesamtzahlungsbilanz beinahe übertriebene - Bedeutung beigemessen.

Ausgehend von der OECD-Ministerkonferenz im Juni 1971 (Schaffung einer High Level Group) haben die USA die Initiative für eine Neuüberprüfung der Welthandelsbeziehungen ergriffen. Dabei wird zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen unterschieden. Kurzfristig werden von der EWG, Japan und Kanada als handelspolitische Komponente des Währungspaketes einige Zugeständnisse, vor allem auf dem Agrargebiet, sowie eine konkrete Bereitschaftserklärung für die Durchführung einer neuen Welthandelsrunde 1973 verlangt. An die Schweiz wurden keine Begehren gestellt, denn im bilateralen Verhältnis sind wir diejenigen, die Beschwerden vorzubringen hätten. Seit Dezember 1971 finden in Brüssel zwischen den USA und der EWG entsprechende Verhandlungen statt.

Die Amerikaner, die nach langem Unterbruch die Bedeutung des Welthandels wieder anerkennen und sich durch eine Reihe von Studien (William's Kommission; Komitee für aussenwirtschaftliche Entwicklung; Peterson Bericht) bemühen, neue handelspolitische Richtlinien auszuarbeiten, argumentieren wie folgt:

- Die protektionistische Grundwelle kann nur durch eine Verbesserung der Welthandelsbedingungen aufgehoben werden. Die Handelspartner der USA haben somit Vorleistungen durch die Abschaffung unfairer Handelspraktiken zu erbringen.
- Dies vorausgeschickt, anerkennen die Amerikaner, dass Verhandlungen über die Verbesserung des Welthandels auf Basis der Gegenseitigkeit geführt werden müssen. Ein neues Aussenhandelsgesetz, das der Regierung die entsprechende Ermächtigung erteilen würde, kann im amerikanischen Kongress jedoch nur zustande kommen, wenn die Landwirtschaftsgruppe ("farm vote") liberal gesinnt bleibt und die Gewerkschaften ins freihändlerische Lager zurückgeführt werden können.
- Unerlässliche Voraussetzungen sind somit
  - a) eine Verbesserung des Agrarhandels, insbesondere durch Auflockerung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der EWG;

- 13 -

- b) eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, die nicht nur auf massive Importe, sondern auf die Verlagerung amerikanischer Produktionsstätten ins Ausland und den Export des technischen "know how" durch die multinationalen Gesellschaften zurückzuführen ist.
- Die Arbeitsweise der internationalen Wirtschaftsorganisationen muss verbessert werden. Diese Organisationen sollen mit echten Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden. Die Erosion der Meistbegünstigungsklausel des GATT durch Ueberhandnehmen von Präferenzabkommen muss aufgehalten werden. Die Opposition gegen den Abschluss von Freihandelsabkommen der EWG mit den Neutralen fällt in diesen Zusammenhang.
  - Das Endziel der Welthandelsliberalisierung muss in der schrittweisen Abschaffung der Industriezölle, der Beseitigung der nicht-tarifarischen Handelshemmnisse sowie dem Abschluss von Landwirtschaftsvereinbarungen bestehen.
  - Die Welthandelsregeln sind an die neuen Verhältnisse anzupassen, weil sich durch die Erweiterung der EWG und die rasche wirtschaftliche Entwicklung Japans die Kräfteverhältnisse grundlegend verändert haben. Die Vereinigten Staaten, die durch ihre liberale Welthandels- und Entwicklungshilfepolitik den Weltwohlstand gefördert haben, verdienen jetzt Rücksichtnahme und Schonung und können jedenfalls keine einseitigen Leistungen mehr erbringen.

#### A. Bewertung der amerikanischen Position

- Die neue Welthandelsliberalisierung als Alternative zu einem Rückfall in den Protektionismus ist zu begrüßen. Das amerikanische Drängen scheint jedoch illusorisch, solange keine neue Aussenhandelsgesetzgebung erreicht werden kann. Es wäre wohl niemand bereit, ohne eine vorherige Kompetenzerteilung

- 14 -

durch den Kongress gewissermassen auf Vorschuss mit den Amerikanern zu verhandeln (Beispiel des American Selling Price).

- Die Kritik an den internationalen Organisationen ist ungerechtfertigt, weil die amerikanische Haltung für deren Wirkungslosigkeit <sup>mit</sup> verantwortlich war. Die Tendenz, das GATT zu umgehen und einen neuen Schwerpunkt bei der NATO oder dem Währungsfonds zu schaffen, bei dem ein gewogenes Stimmrecht gilt, wäre gefährlich.
- Bevor neue Handelsregeln in Aussicht genommen werden, sollten die bestehenden besser ausgenützt und eingehalten werden. Unter dem neuen Begriff des "orderly marketing" könnte sich das Bestreben nach neuen Ausweichsklauseln ankündigen.
- Das etwas polternde Vorgehen der USA scheint bedingt durch die immer noch bestehenden institutionellen Schwierigkeiten der EG, auf Grund einer gemeinsamen Handelspolitik wirkungsvoll zu verhandeln.

#### B. Stand der Auseinandersetzung EG-USA

Die EG sind grundsätzlich auf das amerikanische Verhandlungsbegehren eingetreten. Seit Mitte Dezember finden in Brüssel Verhandlungen statt über

- kurzfristige handelspolitische Korrekturen betreffend Zitrusfrüchte und Lagerhaltung überschüssigen Weizens sowie
- ein mittel- und langfristiges handelspolitisches Programm.

Die beiden Parteien haben sich auf die Wünschbarkeit einer Welt handelsrunde 1973 geeinigt. Das Jahr 1972 soll einer Analyse der Probleme und der Vorbereitung der Verhandlungsmodalitäten dienen. Die USA wünschten ursprünglich "des aménagements et compléments" der GATT-Regeln; diese Forderung wurde in der zweiten Verhandlungsphase abgeschwächt zu einer "amélioration des arrangements inter-

nationaux qui régissent les relations commerciales". Der Gegenvorschlag der EG lautet auf "plus grand respect des règles du GATT". Gegenseitige Uebereinstimmung herrscht betreffend Reziprozität und "avantage mutuel" der neuen Verhandlungen.

Was die EG-Freihandelsabkommen mit den Nicht-Beitrittskandidaten betrifft, so forderten die Amerikaner ursprünglich ein "standstill" oder die Meistbegünstigung. Die EG haben jedoch eine feste Haltung eingenommen und lediglich vorgeschlagen, die Amerikaner anlässlich der periodischen Konsultationen in der Gemischten Kommission mündlich zu informieren. Des weiteren würden die Beitrittsverträge dem GATT notifiziert und Kompensationsverhandlungen nach deren Ratifizierung aufgenommen. In diesem Zusammenhang wird auch die Notifizierung der Freihandelsabkommen und deren Unterstellung unter das normale Prüfungsverfahren des GATT in Aussicht genommen.

Die Auseinandersetzung EG-USA ist noch nicht beendet. Im Gegensatz zu 1969 ist die amerikanische Opposition gegen die Freihandelsabkommen nicht politisch, sondern rein wirtschaftlich bedingt. Die Amerikaner können jedoch eine europäische Regelung nicht aufhalten und die Kleinstaaten nicht daran hindern, an einem grossen Markt teilzunehmen und sich ähnliche Vorteile zu verschaffen, wie sie Amerika selbst besitzt. Die Schweiz ist nicht nur angesichts der möglichen Auswirkungen auf ihre Verhandlungen mit den EG an der Auseinandersetzung Europa-USA interessiert, sondern auch wegen ihrer Stellung als Welthandelsnation. Es gilt der in der französischen Zeitung "Combat" vom 3. Januar 1972 erwähnten Gefahr entgegenzuwirken:

"L'année 1972 sera donc décisive pour la construction européenne. Ou bien elle sera bloquée, ou bien elle se fera au prix d'une crise très grave avec les Etats-Unis."

Die geschilderten Zusammenhänge zwischen Europa-Politik und Welthandelspolitik werden nicht ohne Einfluss auf die politische

Stellung der Schweiz in der Welt sein. Ich möchte Ihnen deshalb vorschlagen, die nächste Sitzung der "Historischen Standortbestimmung" der Untersuchung dieses Problemkreises zu widmen.

## 7. Informationsprogramm

Es ist üblich, an unseren Sitzungen auch das Informationsproblem zu besprechen. Diese Frage ist heute besonders aktuell, weil ein allfälliges Referendum über das Abkommen Schweiz-EWG eine sofort einsetzende Aufklärungsarbeit erfordert.

Die Frage des Referendums stellt uns vor ein gewisses Dilemma. Streng juristisch gesehen dürfte der Abkommensinhalt eine Volksabstimmung nicht rechtfertigen. Die Kündigungsklausel wird das Staatsvertragsreferendum ohnehin ausschliessen, so dass nur das obligatorische Verfassungsreferendum zur Verfügung steht. Wird davon abgesehen, weil der Vertragsinhalt beschränkter ausfällt, als ursprünglich vorgesehen war, könnte der Eindruck entstehen, der Bundesrat befürchte einen negativen Volksentscheid. Andererseits birgt das Festhalten am Referendum das Risiko, dass daraus der Schluss gezogen wird, die grundsätzliche Bedeutung des Abkommens und die Absichten des Bundesrates gingen über den Vertragstext hinaus. In diesem Zusammenhang wird die Entwicklungsklausel den zentralen Diskussionspunkt darstellen.

Es wird daher notwendig sein, den Abkommensinhalt in den Mittelpunkt der Referendumsdiskussion zu rücken und die Bedeutung jeder einzelnen Bestimmung klarzustellen. Es muss eine eindeutige Diskussionsbasis geschaffen werden, die heute noch keineswegs besteht. Das Volk wird jedoch erwarten, dass auch die politische Bedeutung des Abkommens erläutert wird. Dies führt zur Frage des künftigen politischen Profils der EG und der Entwicklung der Integration nach dem britischen Beitritt.

- 17 -

Gewisse Kreise der Öffentlichkeit, Presse und Fernsehen gehen von der Voraussetzung aus, dass mit dem britischen Beitritt der Integrationsprozess sich vertiefen und die politische Einigung in Europa gefördert werde. Die Schweiz werde einer Sogwirkung ausgesetzt und laufe Gefahr, wegen des beschränkten Charakters des Freihandelsabkommens am europäischen Gestaltungsprozess nicht genügend mitwirken zu können und passiv überrollt zu werden. Diese Meinung basiert auf der Annahme, dass die kleinen Mitgliedstaaten die weitere Entwicklung der Integration wesentlich beeinflussen könnten und wichtige Gemeinschaftsentscheidungen bevorstehen. Auch spiegelt sich darin das Vertrauen in den demokratischen Charakter der EG-Institutionen.

Wahrscheinlicher erscheint jedoch eine Abstimmung zwischen den europäischen Grossmächten durch Vereinbarungen an Gipfeltreffen, von denen die Kleinstaaten entweder ausgeschlossen bleiben oder an denen sie jedenfalls kein entscheidendes Wort mitzusprechen haben werden. Neutralitätspolitisch relevant ist die Feststellung, dass schon heute eine deutliche Tendenz besteht, wichtige Fragen durch bilaterale Einigungen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland oder zwischen Frankreich und Grossbritannien zu entscheiden. Dieser Zug wurde sowohl in den Währungs- als auch in den Beitrittsdiskussionen deutlich. Das Azorentreffen Nixon-Pompidou hat den politischen Antagonismus zwischen Frankreich und den USA abgebaut und dadurch die Voraussetzungen für eine enge Zusammenarbeit Grossbritanniens mit Frankreich verbessert. Die französische Europapolitik, die die Zustimmung Grossbritanniens haben dürfte, zielt weiterhin auf ein Europa der Vaterländer ab - ohne supranationale Europaminister - ohne Erweiterung der Kompetenzen der Kommission - ohne Einflussmöglichkeiten des Kommissionspräsidenten auf den EG-Rat - ohne direkte Wahl und ohne grösseres Mitspracherecht des Europaparlaments; der Luxemburger-Kompromiss betreffend die Einstimmigkeit bleibt permanenter Grundsatz.

Angesichts dieser Perspektiven wären politische Vorleistungen der Schweiz zwecklos. Unser Land dürfte durch die Wahrung seiner Unab-

hängigkeit einen grösseren Spielraum für die Verteidigung seiner Interessen und ein aktives, ausgleichendes Auftreten in internationalen Wirtschaftsorganisationen besitzen. Hiefür spricht die Rolle der Schweiz anlässlich der letzten GATT-Tagung.

#### Vom Bund vorgesehene Informationsprogramm

Der Bund wird sich mit dem Aktionskomitee der Parteien und Massenmedien in die Informationsaufgabe teilen. Der Beitrag des Bundes kann bestehen in:

- Vermittlung der Basisinformation für Kurzbroschüren über die Beweggründe für die Verhandlungen mit der EWG und die Wahl des Abkommensmodells;
- Lieferung des Rohstoffes über den Abkommensinhalt; Dokumentation und Referenten für Seminarien und Kaderkurse;
- Unterstützung der Informationsbeschaffung in Brüssel und der Berichterstattung über den Verhandlungsverlauf und die Tätigkeiten der EWG.

Der Bund prüft ferner die Möglichkeit der Durchführung einer Umfrage durch ein Meinungsforschungsinstitut zur Ermittlung der hauptsächlichsten Informationslücken und der unterschwellig negativen und positiven Beweggründe, die die Haltung des Schweizer in der Integrationsfrage bestimmen.

Die eigentliche Meinungsbildung muss jedoch von den politischen Parteien, den interessierten Wirtschaftskreisen und der Presse betrieben werden. Den Mitgliedern dieser Arbeitsgruppe fällt diesbezüglich eine wichtige Rolle zu.