

STRENG VERTRAULICH

Botschafterkonferenz 1970 (3. September)

Orientierung über die integrationspolitische Lage durch
Herrn Bundesrat Brugger

Wie Sie wissen, hat der offizielle Beginn der Verhandlungen der EWG mit Grossbritannien und den übrigen Beitrittskandidaten noch vor den Sommerferien stattgefunden. Der Prozess zur Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist damit in ein neues Stadium getreten. Ebenfalls vor den Sommerferien hat der Ministerrat beschlossen, die Schweiz, Schweden und Oesterreich auf den Herbst zu Erkundungsgesprächen einzuladen. Ueber diese Entwicklungen und ihre Bedeutung für unser Land möchte ich Sie im folgenden näher orientieren.

1. Rückblickend scheint es sich zu bestätigen, dass mit der Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 eine neue und entscheidende Phase in der Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und damit der europäischen Integration eingeleitet worden ist. Das wesentliche Ergebnis dieses Treffens bestand wohl darin, dass sich Frankreich zur Aufnahme von Erweiterungsverhandlungen nunmehr bereit erklärte, sofern gewisse Bedingungen erfüllt würden. In erster Linie bestand es auf der Verabschiedung einer seinen wirtschaftlichen Interessen günstigen Regelung der EWG-Finanzordnung, vor allem der Agrarfinanzierung, sowie Fort-

- 2 -

schritten bei der Zusammenarbeit in Wirtschafts- und Währungsfragen. Die EWG-Finanzordnung kam im Frühjahr nach komplexen Verhandlungen zustande. Ein definitives Programm für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion hat der Rat allerdings noch nicht gutgeheissen; die EWG-Staaten scheinen sich jedoch hinsichtlich der im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichenden Ziele grundsätzlich einig zu sein und sie haben auch beschlossen, in einer ersten Phase über die wichtigsten wirtschafts- und währungspolitischen Massnahmen Konsultationen abzuhalten. Zum weiteren Ausbau der Wirtschaftsgemeinschaft wurde im Haag ferner eine Verstärkung der technologischen Zusammenarbeit in Aussicht genommen, und es wurde auch eine Neuüberprüfung der Möglichkeiten für eine politische Zusammenarbeit postuliert. Arbeiten und Untersuchungen auf diesen beiden Bereichen sind im Gange. Bei der politischen Zusammenarbeit scheinen die EWG-Staaten zur Zeit nicht gewillt, über periodische Konsultationen hinauszugehen, und es ist zudem noch ungewiss, ob diese Zusammenarbeit innerhalb oder ausserhalb des Rahmens der EWG abgehalten werden soll. Herr Bundesrat Graber hat Ihnen die Bestrebungen für eine politische Zusammenarbeit zwischen den Staaten der EWG des näheren dargelegt.

Das an der Haager Gipfelkonferenz aufgestellte Programm zum weiteren Ausbau der EWG ist somit im grossen ganzen erfüllt worden, weshalb der EG-Ministerrat am 8. Juni die Eröffnung von Erweiterungsverhandlungen formell beschliessen konnte.

- 3 -

2. Die Schweiz hat vor der Haager Gipfelkonferenz eine rege diplomatische Tätigkeit entfaltet, um eine ihren Interessen und ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Berücksichtigung bei den Erweiterungsverhandlungen zu erreichen. Ihre Mitarbeit bei dieser nicht leichten Aufgabe war uns dabei von ausserordentlichem Nutzen und es liegt mir sehr daran, Ihnen dafür bestens zu danken. Unseren Bemühungen war insofern Erfolg beschieden, als bekanntlich in Punkt 14 der Haager Beschlüsse statuiert wird, dass sofort nach Beginn der Verhandlungen mit den beitrittswilligen Staaten mit den andern EFTA-Staaten Gespräche über ihr Verhältnis zur EWG aufgenommen werden sollen, die diesen Wunsch äussern. Damit wurde in erster Linie die Notwendigkeit von Sonderlösungen für die Neutralen anerkannt. Der Paragraph besagt ferner, dass mit den nicht-beitrittswilligen Staaten zunächst anstelle von Verhandlungen blosse Erkundungsgespräche stattfinden sollen, und dass sich der Beginn dieser Gespräche unmittelbar an die Eröffnung der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten anzuschliessen hat.

Im vergangenen halben Jahr andererseits konzentrierten sich die schweizerischen Demarchen darauf, das mit der Haager Gipfelkonferenz Erreichte zu sichern und einer ungünstigen Interpretation der die Neutralen betreffenden Beschlüsse vorzubeugen. In diesem Sinne musste insbesondere verhindert werden, dass sich die EWG schon vor Beginn der Erkundungsgespräche auf eine bestimmte Konzeption für die mit ihnen zu treffende Sonderlösung festlegt, weil es in schweizerischer Sicht gerade der Zweck dieser Erkundungsgespräche ist, die vorhandenen Möglichkeiten für eine Lösung

- 4 -

abzuklären. Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die auf Einladung des schweizerischen Bundesrates erfolgten Besuche des luxemburgischen Aussenministers Thorn sowie des holländischen Aussenministers Luns in Bern. Zu ähnlichen Gesprächen weilte auch der italienische Staatssekretär Guazzaroni in unserer Stadt. Im Ergebnis scheint die Haltung der EWG in der Frage der Lösungskonzeption hinsichtlich der Neutralen ziemlich flexibel geblieben zu sein. Ich werde im einzelnen später darauf zurückkommen.

3. Die EWG hat ihre massgeblichen Beschlüsse für die Eröffnung der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten sowie der Gespräche mit den Nicht-Beitrittskandidaten an den Ministerratssitzungen vom 8. Juni und 21. Juli gefasst. Hinsichtlich der Beitrittskandidaten konnte der Rat am 8. Juni feststellen, dass die vorbereitenden Arbeiten für die Verhandlungen abgeschlossen seien, und er legte dementsprechend die Termine für die Eröffnung der Verhandlungen fest. In derselben Sitzung wurde auch in Aussicht genommen, die Erkundungsgespräche mit den interessierten übrigen EFTA-Staaten in diesem Herbst zu beginnen.

Erfreulicherweise ist somit unserem Wunsch entsprochen worden, dass die EWG ihre Bereitschaft, eine zeitlich koordinierte Gesamtlösung anzustreben, konkret dadurch zum Ausdruck bringen sollte, indem an der gleichen Ministerratstagung, an der die Verhandlungsaufnahme mit den Beitrittskandidaten beschlossen würde, auch die Gesprächsaufnahme mit den Neutralen vorgesehen wird. Allerdings

- 5 -

wurde dann erst Ende Juli der Vorsitzende des Ausschusses der Ständigen Vertreter in Brüssel beauftragt, den Botschaftern der sechs Nicht-Beitrittskandidaten der EFTA mündlich mitzuteilen, dass die EWG bereit sei, mit denjenigen Ländern, die dies wünschten, Gespräche aufzunehmen und diese durch ein Ministertreffen einzuleiten. Diese Mitteilung fand am 24. Juli statt.

Der Bundesrat hatte seinerseits bereits am 15. Juli beschlossen, den Europäischen Gemeinschaften den Wunsch der Schweiz zur Aufnahme von exploratorischen Gesprächen wenn möglich im Laufe des Monats Oktober zu bestätigen. Unser Vertreter in Brüssel konnte daher bei Anlass der Mitteilung vom 24. Juli bereits eine schriftliche Antwort übergeben. Das Schreiben des Bundesrates ist an den amtierenden Präsidenten des EG-Ministerrates, den deutschen Aussenminister Scheel gerichtet und wurde auch dem Präsidenten der EG-Kommission, Malfatti, sowie den Vertretern der sechs Regierungen zur Kenntnis gebracht.

Das schweizerische Schreiben - dessen Text Ihnen zur Verfügung steht - wurde absichtlich kurz gefasst, da es lediglich der Einleitung der exploratorischen Gespräche dienen soll und daher nicht bereits eine grundsätzliche Stellungnahme über die von der Schweiz angestrebte Regelung vorwegzunehmen braucht. Es unterscheidet sich in diesem Punkt vom seinerzeitigen Schreiben des Bundesrates vom 15. Dezember 1961, auf das nicht Bezug genommen worden ist.

- 6 -

Der EG-Ministerrat gedenkt das Datum der EG-Eröffnungssitzung mit uns und den übrigen EFTA-Staaten an seiner nächsten Sitzung Ende September festzulegen. Die sechs nicht-beitrittswilligen EFTA-Staaten würden als Gruppe eingeladen, jedoch einzeln angehört - die Neutralen in der Reihenfolge Oesterreich, Schweden, Schweiz, also in alphabetischer Ordnung. Vermutlich wird diese Eröffnungssitzung nicht schon im Oktober sondern erst anfangs November stattfinden können. Wir glauben jedoch, dass sich jetzt kein weiterer formeller Schritt der Schweiz aufdrängt.

4. Am 30. Juni wurden die Verhandlungen mit den vier Beitrittskandidaten in Luxemburg feierlich eröffnet. Seitens der EWG wie seitens Grossbritanniens, Dänemarks, Norwegens und Irlands wurden ministerielle Erklärungen abgegeben. Der Ton dieser Erklärungen, sei es auf Seiten der EWG, sei es auf Seiten Grossbritanniens, war hart, doch scheint Bedacht darauf genommen worden zu sein, keinen Kollisionskurs zu steuern. Die erste materielle Verhandlungssitzung fand am 21. Juli statt. Darin wurden zwei Ministertreffen pro Quartal und zwei Sitzungen auf Beamtenebene pro Monat vorgesehen, und die Verhandlungspartner erstellten zusammen den notwendigen administrativen Apparat zur Abklärung der Tatbestände. Aus diesen Massnahmen ergibt sich der Eindruck, dass allerseits ein Wille zu echten Verhandlungen vorliegt; Anzeichen für eine Verschleppungstaktik von dieser oder jener Seite sind nicht festzustellen, doch sind die sachlichen Probleme gross genug, um eine lange Verhandlungsdauer voraussehen zu lassen.

- 7 -

Bis jetzt hat sich gezeigt, dass Grossbritannien wie erwartet für gewisse Ausnahmen von den EWG-Marktregelungen plädiert, nämlich für Milch, Eier, Zucker und Schweinefleisch; im übrigen wäre es bereit, die EWG-Agrarpolitik grundsätzlich zu übernehmen. Es hat auch eine Abänderung des Beitragsschlüssels gemäss der EWG-Finanzverfassung beantragt, da nach dem geltenden Schlüssel Grossbritannien einen überwiegenden Anteil der Kosten für die Agrarfinanzierung zu übernehmen hätte. Nach neuesten britischen Schätzungen würde dieser Beitrag sich 1975 auf 1'100 Mio \$ belaufen. Seitens der EWG hat insbesondere Frankreich vorderhand für eine ausnahmslose Uebernahme der Agrarmarktordnungen sowie des Finanzierungssystems durch Grossbritannien insistiert. Frankreich wird auch kaum bereit sein, Verhandlungen über die Agrarfinanzierung zuzulassen, solange nicht alle EWG-Mitgliedstaaten das parlamentarische Ratifikationsverfahren mit Bezug auf die Finanzierungsbeschlüsse, die anfangs dieses Jahres getroffen wurden, abgeschlossen haben. Die EWG scheint ferner grosses Gewicht auf eine Teilnahme Grossbritanniens an einer längerfristigen währungspolitischen Zusammenarbeit zu legen. Dieses Programm der Währungspolitik ist allerdings im bisherigen Katalog der Verhandlungspunkte noch nicht inbegriffen, und zwar vor allem deshalb nicht, weil das Programm zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion von der EWG noch nicht für alle Stufen festgelegt werden können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass der Währungssektor angesichts der besondern Stellung des Pfundes als internationale Reservewährung und der heute recht verworrenen währungspolitischen Lage zu einem der schwierigsten Verhandlungspunkte werden wird.

5. An die ministerielle Eröffnungssitzung werden sich die exploratorischen Gespräche anschliessen, mit denen bezweckt wird, die Möglichkeiten und Bedingungen für eine Sonderlösung auszukundschaften. Wir verfügen über gewisse vertrauliche Angaben hinsichtlich des Rahmens, welchen der EG-Rat für eine solche Sonderlösung ziehen könnte. Sie gründen vor allem auf einem Kommissionsbericht vom 13. Mai sowie auf dem erwähnten Beschluss des Ministerrates vom 20./21. Juli. Es handelt sich um folgende Elemente:

- a) Eine Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt wird durch die Wendung ausgeschlossen, dass allen Vollmitgliedern der EWG die gleichen Rechte zustehen und dass sie dieselben Pflichten zu übernehmen hätten.
- b) Die Gemeinschaft ist bereit, mit den Neutralen nach Lösungen für die Probleme zu suchen, welche ihnen die Erweiterung der Gemeinschaft stellt. Diese Lösungen würden sich deutlich von einer Mitgliedschaft abheben und in erster Linie in der Herstellung des Warenfreiverkehrs und zwar auch bei Agrarprodukten bestehen; eine Teilnahme auf anderen Bereichen wird als möglich erachtet. Zur Verhinderung von Handelsverzerrungen und Konkurrenzverfälschungen wären entsprechende Massnahmen zu treffen, allenfalls Harmonisierungsmassnahmen.
- c) Es ist klar zum Ausdruck gebracht worden, dass die Sonderlösungen die Autonomie der Beschlussfassung der Vollmitglieder in keiner Weise beeinträchtigen dürfen.

d) Der EG-Ministerrat hat im Gegensatz zu seiner Haltung in früheren Jahren keine bestimmten Lösungsvarianten zum vornherein ausgeschlossen, sofern sie den oben erwähnten Grundsätzen entsprechen. Infolgedessen kämen abgesehen von einem präferentiellen oder nicht-präferentiellen Handelsabkommen offenbar auch eine Zollunion oder eine Freihandelszone in Frage. Allerdings dürfte bei einzelnen EG-Mitgliedstaaten die grundsätzliche Opposition gegen die Form der Freihandelszone vorderhand noch andauern.

Wie Sie sehen, lässt diese vorläufige Ausgangsposition für die Wahl der zweckmässigsten Lösung ziemlich weiten Raum. Eine der Hauptsorgen der EWG scheint es dabei zu sein, dass der Brüsseler Beschlussapparat durch die mit den Neutralen herzustellende Zusammenarbeit in keiner Weise beeinträchtigt wird. Es wird abzuklären sein, ob dies den Ausschluss jeglicher Mitwirkungsmöglichkeit für Neutrale in den Gemeinschaftsorganen bedeutet.

6. Von der Schweiz aus gesehen bewegen sich die theoretisch möglichen Lösungsvarianten zwischen den Extremen einer Zollunion in Form der Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt und einem blossen Handelsvertrag. Soweit die Situation zur Zeit überblickbar ist, lassen sich in diesem Rahmen vier Hauptvarianten denken.

a) Es bestehen schweizerischerseits keine besonderen politischen Erwägungen, die für einen Beitritt mit neutralitätsrechtlichem Vorbehalt sprechen würden. Das Gegenteil ist der Fall; auch in wirtschaftlicher Hinsicht würden die Nachteile durch die Vorteile nicht aufgewogen. Andererseits weist ein Beitritt mit Vorbehalt den Vorteil des Mitspracherechts für die Schweiz auf, was uns in die Lage versetzen würde, in einer heterogen zusammengesetzten erweiterten EWG, wo also Koalitionen möglich

- 10 -

sein dürften, die Beschlüsse so zu beeinflussen, dass nachteilige Wirkungen für die Schweiz möglichst gering bleiben. Aber dieser Vorteil würde mehr als aufgewogen durch den Nachteil des Risikos, dass die Schweiz durch diese sehr enge Verbindung mit der EWG trotz Neutralitätsvorbehalt ihrer politischen und wirtschaftlichen Sonderstellung sowie ihrer neutralitätspolitischen Glaubwürdigkeit verlustig geht. Das Ausmass dieses Risikos hängt dabei von der zukünftigen Integrationsintensität der EWG ab. Anstelle eines Beitritts mit Vorbehalt muss unter diesen Umständen eine bessere Variante gefunden werden. Ein Beitritt mit Vorbehalt wird übrigens wie erwähnt auch von den Sechs zur Zeit abgelehnt.

- b) 1961/62 erklärte sich die Schweiz zu Verhandlungen über eine Assoziation bereit. Gemäss der damaligen Konzeption hätte deren wesentlicher Unterschied gegenüber dem Beitritt unter Vorbehalt darin bestanden, dass der Assoziierte einen institutionellen Sonderstatus eingenommen hätte, der die Möglichkeit einer Majorisierung durch Mehrheitsbeschlüsse, wie sie im Römer Vertrag vorgesehen sind, ausschliessen würde. Um trotzdem die Beschlüsse der EG-Organen nicht einfach autonom nachvollziehen oder im Verweigerungsfall Retorsionsmassnahmen ergreifen zu müssen, hatte die Schweiz damals gehofft, ein derart enges Konsultationsverfahren zu erzielen, dass sie praktisch auf allen Stufen der Vorbereitung der EWG-Beschlüsse hätte mitreden können. Die seinerzeitigen Verhandlungen mit Oesterreich haben dann aber gezeigt, dass eine derartige

- 11 -

Konstruktion für die EWG nicht annehmbar wäre. Das frühere Assoziationskonzept ist also durch die seitherige Entwicklung überholt worden. Es wäre auch deshalb heute unzweckmässig, weil die Zahl der Vorbehalte angesichts der Ausdehnung der Arbeiten der EWG auf neue Bereiche wie die Wirtschafts- und Währungsunion noch vermehrt werden müsste. Der Begriff der Assoziation an sich ist allerdings a priori nicht auszuschliessen, da er gemäss EWG-Terminologie nicht eine bestimmte Lösungsform bedeutet, sondern alles deckt, was weder Vollmitgliedschaft noch Handelsvertrag darstellt.

- c) Ein gewöhnlicher Handelsvertrag mit der EWG hätte den hauptsächlichsten Nachteil des Dahinfallens der EFTA-Zollfreiheit. Im übrigen könnten im Rahmen der GATT-Konformität gegenseitige Zollsenkungen lediglich auf Meistbegünstigungsbasis ausgehandelt werden, wofür die Bereitschaft der EWG zur Zeit sehr gering ist. Allerdings müsste sich ein Handelsabkommen nicht zum vornherein auf den Zollbereich beschränken, sondern es könnte in ihm auch eine Zusammenarbeit auf weiteren Sektoren, wie z.B. der Industriepolitik, stipuliert werden. Jedenfalls aber trägt diese Variante den schweizerischen Wünschen nach einer Konsolidierung und Ausweitung der bisherigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern der EFTA und EWG nicht hinreichend Rechnung.

- 12 -

d) Die Schilderung der Nachteile dieser drei Varianten unterstreicht, wie wichtig es für die Schweiz ist, auf die sich auch in der EWG immer mehr abzeichnende Idee einer neuartigen Lösung einzugehen. Aussichten auf Verwirklichung hat eine solche Lösung allerdings weitgehend nur dann, wenn wir selber in der Lage sind, eine Konzeption zu entwickeln und zu präsentieren, die wirtschaftlich kohärent, praktisch funktionsfähig und in ihren Auswirkungen auf die EWG sowie auf die Schweiz ausgeglichen ist. In unserem eigenen Interesse können wir die Verantwortung für die Ausarbeitung einer solchen Konzeption nicht auf unsere Verhandlungspartner abschieben, sondern wir müssen die für uns in Frage kommende Lösung selbst zu finden trachten. Unsere internen Arbeiten konzentrieren sich demgemäss gegenwärtig auf die entsprechenden Abklärungen. Obschon noch keine Einzelheiten darüber bekanntgegeben werden können, sollen Ihnen einige Ueberlegungen zeigen, in welcher Richtung sich unsere Arbeiten bewegen. Diese Orientierung ist streng vertraulich und soll intern bleiben, und zwar umso mehr, als wir der EWG gegenüber erklärt haben, ohne jede vorgefasste Meinung in die Erkundungsgespräche treten zu wollen.

Gemäss unseren bisherigen Erwägungen müsste im handelspolitischen Bereich eine Lösung in der Herstellung des Warenfreiverkehrs für industrielle Produkte zwischen der Schweiz und der erweiterten EWG bestehen, denn nur auf diese Weise kann die in der EFTA erzielte Zollfreiheit erhalten bzw. in einen erweiterten Markt eingebracht werden. Die Herstellung der Zollfreiheit wäre zu ergänzen

durch

- 13 -

eine Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EWG auf weiteren Wirtschaftsgebieten, insbesondere auch denjenigen der Integration der zweiten Generation wie Industrie, Forschungs-, Wirtschafts- und Währungspolitik. Im Unterschied zum Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt und zur Assoziation Typ 1961/62 würde es sich bei dieser Lösung nicht um die grundsätzliche Uebernahme der Regelungen des EWG-Vertrages mit gewissen Vorbehalten durch die Schweiz handeln, sondern es würde vielmehr neben dem Zollpräferenz-Abkommen nur dort eine Zusammenarbeit eingerichtet, wo dies wirtschaftlich zweckmässig erscheint. Durch diese Beschränkung wäre auch der Gefahr einer Satellitisierung der Schweiz infolge der schlichten Uebernahme von EWG-Beschlüssen auf vitalen Wirtschaftsgebieten vorgebeugt. Es scheint, dass seitens der EWG im Prinzip der Begründetheit einer solchen Lösung zugestimmt wird, doch stellen sich zu deren Realisierung drei Hauptprobleme.

- Erstens gehen die Sechs gemäss ihrer jetzigen Stellungnahme offenbar davon aus, dass der Warenfreiverkehr auch für Agrarprodukte hergestellt werden soll. Dies würde für die Schweiz angesichts ihrer hohen Agrarpreise zu grossen Schwierigkeiten führen. Was mit dem Warenfreiverkehr für Agrarprodukte seitens der EWG bezweckt wird, ist im Falle der Schweiz jedoch bereits heute schon weitgehend Tatsache, weil rund die Hälfte ihrer Agrarbezüge aus der EWG kommen. Die Schweiz sollte daher in der Lage sein, die Agrar-

postulate der EWG auch auf andere Weise als die vollständige Liberalisierung der Agrareinfuhr zu befriedigen; doch wird ein Preis zweifellos zu entrichten sein.

- Zweitens wird die Schweiz für eine Lösung eintreten müssen, die ihr die Möglichkeit einer selbständigen Zoll- und Handelspolitik im Verkehr mit Drittstaaten weiterhin belässt. Dies wäre bei einer Freihandelszone der Fall. Die Behauptung dieser Position wird vermutlich auf erhebliche Schwierigkeiten stossen, und wir schliessen eine gewisse Koordination nicht aus. Vor allem ist mit Forderungen der EWG nach einer Anpassung des schweizerischen Zollrechts und der schweizerischen Zollltarife zu rechnen. Die Schweiz wird hier darauf achten müssen, dass sie einerseits ihre liberale Ausenhandelspolitik im wesentlichen beibehalten und ferner gegenüber Drittländern weiterhin als autonomer Partner auftreten kann.
- Drittens dürfte die EWG die Herstellung des Warenfreiverkehrs nur unter der Voraussetzung gewähren, dass die zur Verhinderung von Verkehrsverlagerungen und Wettbewerbsverfälschungen erforderlichen Massnahmen getroffen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen könnten die Sechs dabei in erster Linie gewisse Harmonisierungen unseres Wirtschaftsrechts und unserer Wirtschaftspolitik verlangen. Unseres Erachtens wäre abzuklären, inwiefern allfällige Harmonisierungsforderungen zur Gewährleistung unverfälschter Wettbewerbsbedingungen im Lichte der bisherigen Erfahrungen in der EFTA und der EWG wirtschaftlich gerechtfertigt werden

können. Zu gewissen Harmonisierungen hat ja auch das Stockholmer Abkommen geführt.

7. Im Rahmen der Integration der zweiten Generation sieht die EWG die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion wie auch eine gemeinsame Industrie-, Forschungs-, Energie- und Regionalpolitik vor. Um das Zustandekommen einer ausgewogenen Lösung zu erleichtern und um die schweizerische Kooperationsbereitschaft zu unterstreichen, sollten sich die Erkundungsgespräche für eine Sonderlösung wie erwähnt auch auf diese Bereiche erstrecken. Eine volle Einbeziehung der Schweiz in die Wirtschafts- und Währungsunion der EWG käme allerdings insofern nicht in Frage, als die vorliegenden Pläne praktisch eine Verschmelzung der EWG-Staaten zu einem einzigen Wirtschafts- und Währungsgebiet vorsehen. Hier wie auf den übrigen Bereichen müssten daher die Modalitäten gefunden werden, um der Schweiz eine Teilnahme unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit zu erlauben. Auf denjenigen Sektoren, auf denen die Schweiz ohne neutralitätspolitische Vorbehalte mitarbeiten kann und will, wie z.B. bei der Technologie, wäre ein Beitritt zu den entsprechenden neuen Vereinbarungen denkbar. Auf den andern müssten Konsultationsmechanismen, beispielsweise im Rahmen einer gemischten Kommission EWG-Schweiz in Aussicht genommen werden.

Aus diesen Darlegungen dürfte hervorgehen, dass zwischen der Ausgangsposition der Schweiz einerseits und derjenigen der EWG andererseits keine Unvereinbarkeiten bestehen, die auf den ersten

Blick ins Auge fallen würden, wenn auch Unterschiede nicht zu leugnen sind. In den Erkundungsgesprächen wird abzuklären sein, ob sich auf der Grundlage der vorhandenen Gemeinsamkeiten eine Annäherung der beiderseitigen Ueberlegungen bewerkstelligen lässt.

8. Diese Erkundungsgespräche werden mit einer ministeriellen Eröffnungssitzung beginnen und an dieser Sitzung wird der Bundesrat eine Erklärung abzugeben haben. Da von den erwähnten vier Varianten diejenige einer Lösung sui generis einerseits der Interessenlage der Schweiz am ehesten entspricht und andererseits offenbar auch den Intentionen der EWG am nächsten kommt, sollten sich die exploratorischen Gespräche auf dieses Modell konzentrieren. Dementsprechend wird in der bundesrätlichen Eröffnungserklärung als handelspolitisches Nahziel die Herstellung des Warenfreiverkehrs auf GATT-konforme Weise mit der erweiterten EWG und den übrigen EFTA-Staaten bezeichnet werden müssen. Es wäre ferner zum Ausdruck zu bringen, dass sich der Wunsch der Schweiz nicht auf den Zollbereich beschränkt, dass aber besondere Formen der Zusammenarbeit gefunden werden müssen, damit die Schweiz als neutrales Land nicht in den Verschmelzungsprozess der EWG gerät und damit riskiert, ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Da seitens der EWG der Einbezug der Landwirtschaft in jegliche Regelung gefordert werden wird, wäre von Anfang an eine entsprechende Bereitschaftserklärung abzugeben, aber gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer pragmatischen, sich von der gänzlichen Liberalisierung unterscheidenden Sonderregelung hinzuweisen. Zur Begründung unserer Zurückhaltung müsste schliesslich erwähnt werden, dass die Vereinbarung mit der EWG (allenfalls) dem Referendum unterliegen wird.

9. In Schweizerischer Sicht sollten die Erkundungsgespräche zunächst darin bestehen, dass die beiden Gesprächspartner gewissermassen gemeinsam eine Auslegeordnung der zwischen ihnen bestehenden wirtschaftlichen Verhältnisse und Probleme vornehmen. Aufgrund dieses Inventars wären dann die Möglichkeiten zu erörtern, durch welche Massnahmen diese wirtschaftlichen Beziehungen weiterhin gefestigt und verbessert werden können, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungspläne der EWG. Unter Berücksichtigung der Grenzen, die von beiden Seiten für die Zusammenarbeit bereits gezogen worden sind, wäre dann zu prüfen, in welche institutionelle und juristische Form sie gekleidet werden könnte. Am Schluss der Erkundungsgespräche sollte es den schweizerischen Behörden möglich sein abzusehen, welche Aussichten bestehen, in formellen Verhandlungen eine für die Schweiz tragbare Lösung zu erreichen. Es ist zu hoffen, dass die EWG in Weiterführung ihrer bisherigen Linie zu einer den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung tragenden und auf politischen Doktrinarismus verzichtenden Lösung Hand bieten wird. Gegenteiligenfalls müsste sich die Schweiz darüber schlüssig werden, ob sie in formelle Verhandlungen in einem Rahmen bereit ist einzutreten, welcher ihren gegenwärtigen Intentionen nicht entspricht. In jedem Falle aber müssen Parlament und Öffentlichkeit Gelegenheit haben, nach Durchführung der Erkundungsgespräche und vor Beginn formeller Verhandlungen sich durch eine Grundsatzdebatte über die zur Frage stehenden Probleme ins Bild zu setzen.

- 18 -

10. Es stellt sich die Frage, ob auf der Aussenfront schweizerischerseits im Hinblick auf die Erkundungsgespräche weitere Demarchen vorzunehmen sind. Wir haben uns überlegt, ob das in Brüssel übergebene erwähnte Schreiben vom 15. Juli unseres Bundespräsidenten hinreicht, um die Grundlage für die Gesprächsaufnahme zu schaffen. Die Reaktionen aus den EWG-Staaten haben uns veranlasst, auf ein "Nachdoppeln" zu verzichten. Insbesondere erfolgte ein positives Echo aus Bonn über die prompte schweizerische Stellungnahme. Die massgebenden Kreise und Organe der EWG sind also über die schweizerischen Absichten zur Zeit hinlänglich orientiert.

Ein weiteres Problem betrifft den Termin der ministeriellen Eröffnungssitzung und der folgenden Erkundungsgespräche. Wie bereits gesagt, dürfte die Eröffnungssitzung kaum mehr, wie ursprünglich angenommen, im Oktober stattfinden, sondern frühestens im November. Wir haben kein Interesse, auf einem Oktober Datum zu beharren oder die Prozedur auch sonstwie zu beschleunigen. Welche Konzeption seitens der EWG für die mit den Neutralen zu treffende Gesamtlösung in Frage kommen wird, dürfte ja ohnehin erst dann klar werden, wenn sich die Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien in einem so fortgeschrittenen Stadium befinden, dass die Sechs keine negative Präjudizwirkung der Lösung für die Neutralen auf das Verhandlungsergebnis mit London mehr zu befürchten haben. Dies dürfte so bald nicht der Fall sein. Die schweizerische Taktik muss unter diesen Umständen darin bestehen, das Dossier in Brüssel zu öffnen, den Zeitpunkt grundsätzlicher Entscheide jedoch möglichst lange hinauszuschieben. Auf diese Weise brauchen insbesondere nicht vorzeitig Konzessionen angeboten zu werden, die sich später als überflüssig erweisen könnten.

11. Wenden wir uns abschliessend noch kurz der Entwicklung der Beziehungen Schwedens und Oesterreichs mit der EWG zu. Im Hinblick auf die gegenüber der EWG gemeinsamen Interessen ist die Schweiz auch im letzten Halbjahr mit diesen Ländern in Verbindung geblieben. Wie Ihnen bekannt sein dürfte, strebt Schweden trotz der dafür ungünstigen Ausgangsposition eine Mitgliedschaft mit Neutralitätsvorbehalt an. Bestimmend dafür sind die in Schweden andersartige Ausprägung der Neutralität sowie die mit den Beitrittskandidaten Norwegen und Dänemark bestehenden engen wirtschaftlichen Beziehungen. Im Hinblick auf diese Unterschiede war es nicht möglich, mit Schweden eine gemeinsame Plattform für das Vorgehen gegenüber der EWG festzulegen. Die Situation kann sich jedoch entwickeln, und die Türen für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Schweden bleiben offen. Hinsichtlich Oesterreichs hat die EG-Kommission vom Rat kürzlich den Auftrag erhalten, einen Mandatsentwurf für die Aushandlung eines Interimsabkommens vorzubereiten. Vorgesehen ist eine Verhandlungsvollmacht für eine erste Zollabbaustufe von 30 %. Die GATT-Konformität soll dabei hergestellt werden durch die Festlegung von Bedingungen zur Weiterführung des Zollabbaus auf Null, wobei diese Bedingungen im Rahmen der Gesamtlösung für die Neutralen zu negoziieren wären. Damit könnte der Zollabbau der EWG gegenüber Oesterreich vielleicht ein Jahr früher einsetzen als dies bei den andern Neutralen der Fall ist. Im übrigen kann das Interimsabkommen erst endgültig abgeschlossen werden, wenn die Gesamtverhandlungen so weit fortgeschritten sind, dass über die Beding-

ungen des Zollabbaus auf Null bereits Klarheit herrscht. Durch dieses Vorgehen wird der schweizerische Fall daher nicht in negativem Sinn präjudiziert. Wenn nunmehr feststeht, dass 30 % Zollabbau ohne jegliche Harmonisierungserfordernisse zugestanden werden können, so schafft dies auch für die Schweiz eine günstige Ausgangsposition. Im übrigen stellt das Junktim zwischen dem österreichischen Interimsabkommen und der Gesamtlösung für alle Neutralen auch für Oesterreich einen zusätzlichen Anlass für eine enge Zusammenarbeit mit der Schweiz dar.

12. Diese Darlegungen dürften Sie davon überzeugt haben, dass wir vor ausserordentlich schwierigen und komplexen Verhandlungen stehen. Es geht um nichts weniger als die Neubestimmung des Platzes, den die Schweiz als neutraler Staat in einem in Integration begriffenen Europa einzunehmen hat, unter Wahrung ihrer politisch und wirtschaftlich unerlässlichen Beziehungen zur aussereuropäischen Welt. Die Verhandlungen werden nicht nur in Brüssel geführt werden. Angesichts der vermutlich eher doktrinären Haltung der EG-Kommission, die unser Gesprächspartner sein wird, bedürfen wir der Unterstützung der Realpolitiker in den Hauptstädten der EG-Staaten. Ferner gilt es, den Kontakt mit den übrigen EFTA-Staaten, die ebenfalls in Verhandlungen stehen und die, soweit es sich um Beitrittskandidaten handelt, sogar ein Mitspracherecht bezüglich der Lösungen für die Nicht-Beitrittskandidaten eingeräumt erhalten werden, zu verstärken. Und schliesslich muss die Integrationsverhandlung abgesichert werden gegenüber Einwendungen,

- 21 -

die seitens der Vereinigten Staaten oder der Sowjetunion erhoben werden könnten. Unsere Entschlossenheit, die welthandelspolitischen Beziehungen dem europäischen Regionalismus nicht opfern zu wollen, muss den aussereuropäischen Handelspartnern überzeugend klargemacht werden. All dies wird Sie, meine Herren Botschafter, als Vertreter der Schweiz in den betreffenden Ländern, vor neue und anspruchsvolle Aufgaben stellen. Sie sind, jeder auf seinem Platz, in das Verhandlungsteam eingeschaltet. Wie selten in unserer Geschichte gilt es, eine koordinierte, weltweite diplomatische Aktion durchzuführen.

Es dürfte daher angezeigt sein, an der heutigen Sitzung die Einzelheiten dieses Zusammenspiels zwischen Zentrale und Aussenposten in der Integrationsfrage etwas näher zu besprechen. Botschafter Jolles, als Verhandlungsleiter auf Beamtenebene, wird Ihnen im Verlaufe der Diskussion sagen, was wir von Ihnen grundsätzlich erwarten, und wir würden gerne von Ihnen, neben einer Beurteilung der schweizerischen Ausgangslage in der Sicht Ihres Gastlandes, hören, welche Anforderungen Sie an die Zentrale zu stellen haben, um Ihre Aufgabe erfüllen zu können. Jedenfalls möchte ich Ihnen schon jetzt meinen Dank für Ihren bisherigen wirkungsvollen Einsatz und Ihre Bereitschaft, diesen in den kommenden Monaten noch zu verstärken, zum Ausdruck bringen.