

20.10.70

STRENG VERTRAULICH

Integrationskontakte im Hinblick auf die Eröffnungssitzung vom 10. November 1970 (Besuche in Den Haag [6./7. Oktober] und Bonn [16. Oktober]; Besprechungen mit Kommissionsmitglied Prof. Dahrendorf in Bern [17. Oktober])

Gesamteindruck

1. Der schweizerische Wunsch, "besondere Beziehungen" statt einer beitriffsnahen Lösung anzustreben, stösst auf keinen Widerspruch. Im Gegenteil, die Anerkennung der Tatsache durch die Schweiz, dass die Integration einen grundsätzlich politischen Charakter aufweist, scheint mehr geschätzt zu werden als die schwedische Tendenz, die politischen Aspekte zu verharmlosen.
2. Die Unmöglichkeit eines schweizerischen Beitritts zur Agrarunion der EWG oder der Herstellung des Warenfreiverkehrs auf dem Agrarsektor wird unter der Bedingung akzeptiert, dass von der Schweiz Agrarkonzessionen in einer anderen Form erbracht werden.
3. Weniger einleuchtend scheint unseren Gesprächspartnern die Resistenz der Schweiz gegenüber einer Zollunion auf dem Industriebereich.
4. Das schweizerische Interesse an einer Zusammenarbeit mit den EG auf dem Gebiet der Integration der "zweiten Generation" sowie das Interesse der EG an einer Beteiligung der Schweiz an den Arbeiten über die Wirtschafts- und Währungsunion werden grundsätzlich anerkannt; doch besteht wenig Bereitschaft, der Schweiz ein echtes Mitspracherecht einzuräumen.

- 2 -

5. Die Bedeutung der Schaffung eines geeigneten Konsultationsmechanismus ist unbestritten.
6. Die Notwendigkeit einer ausreichenden zeitlichen Koordination beim Abschluss der Vereinbarungen mit den verschiedenen EFTA-Staaten zur Vermeidung des Wiederaufbaus von Zöllen unter den EFTA-Staaten wird ausdrücklich bestätigt.
7. Die Frage, ob ein einheitliches Rahmenabkommen für alle Neutralen angestrebt werden sollte oder ob individualisierte Lösungen erforderlich sind, bleibt offen. Die Verschiedenartigkeit der Ausgangslage für die drei Neutralen wird jedoch vorausgesetzt.
8. Es wird erwartet, dass die Neutralen ihre eigenen Lösungsvorschläge unterbreiten; auf Seiten der EG sind noch kaum Vorarbeiten geleistet worden.
9. Der belgische Wunsch, genauere Richtlinien für die Gespräche mit den Neutralen aufzustellen, vor allem im Sinne klarer Abgrenzungen zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der zukünftigen Entwicklung der EG und einer Präjudizwirkung für die Beitrittskandidaten, findet weitgehende Unterstützung.
10. Die Bereitschaft, die Erkundungsgespräche mit den Neutralen sofort nach den Eröffnungserklärungen vom 10. November aufzunehmen und zügig zu führen, ist nicht allgemein verbreitet. Es besteht im Gegenteil eine gewisse Tendenz, das Problem der Neutralen hinauszuschieben. Als Grund wird die Ueberlastung des Verhandlungsapparates in Brüssel angeführt.

- 3 -

Im einzelnen ist aus diesen Gesprächen folgendes festzuhalten:

1. Besprechungen in Holland

Aussenminister Luns betonte, dass nicht nur er persönlich, sondern die gesamte holländische Regierung und das Parlament bereit seien, eine Sonderlösung für die Schweiz zu unterstützen und die Neutralitätspolitik zu respektieren. Die schweizerische Neutralität unterscheide sich von derjenigen Schwedens und Oesterreichs. Holland werde dafür sorgen, dass vor dem 10. November in Brüssel kein "fait accompli" geschaffen werde. Eine Sonderlösung für die Schweiz müsse umfassenden Charakter haben, der Situation der Schweiz als hochindustrialisiertem Land Rechnung tragen, die landwirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweiz berücksichtigen, GATT-konform sein (Art. XXIV) und einen bestimmten institutionellen Rahmen schaffen.

Holland wird die Tendenz, die Führung der exploratorischen Gespräche hinauszuschieben, bekämpfen und ist bereit, die Schweiz über die Fortschritte in den Beitrittsverhandlungen orientiert zu halten.

Luns ist der Meinung, dass sich keines der sechs EG-Länder gegen eine Sonderregelung für die Schweiz aussprechen wird.

Im übrigen glaubt er, dass Frankreich das Zustandekommen einer Währungsunion wegen des damit verbundenen politischen Charakters bremsen wird. Er befürchtet ferner, dass die Bundesrepublik heute mit weniger Insistenz die politische Union und die Vertiefung der Integration betreibt. Die Ostpolitik stehe für Bonn im Vordergrund.

Die Schweizerische Botschaft im Haag wird ein einlässliches Protokoll über den Gang der Besprechungen zwischen Herrn Luns und Herrn Bundesrat Graber sowie die sehr eindeutige Weise, in der die schweizerische Stellungnahme durch Herrn Bundesrat Graber erläutert worden ist, erstellen.

Staatssekretär Dekoster richtete an die Schweiz Fragen, die auf eine dogmatischere Haltung als die von Luns vertretene schliessen lassen (Bereitschaft zur Uebernahme des Aussentarifs der EWG, der Harmonisierungsbestimmungen des Römer Vertrages, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte etc.). Da die Verhandlungen mit Grossbritannien im März/April 1971 auf die Kernfragen vorstossen dürften, sollte nach meiner Meinung bis dann das Ausmass, in dem die Schweiz den Römer Vertrag übernehmen könnte, bekannt sein. Bundesrat Graber verfehlte nicht, auf die falsche Optik hinzuweisen, in der diese Fragen gestellt wurden.

Immerhin erkannte auch Dekoster, dass ein Wiederaufbau der EFTA-Zollschranken vermieden und daher die gleichzeitige Inkraftsetzung sämtlicher Verträge angestrebt werden müsse.

Van Oorschot (Generaldirektor im Wirtschaftsministerium) scheint eher auf der Linie Dekosters als derjenigen von Luns zu sein. Er plädiert für eine "einfache" Lösung und versteht darunter die industrielle Freihandelszone, ergänzt durch ein Agrararrangement. Dagegen sollte ein Gespräch über die Zusammenarbeit bezüglich der Integration der zweiten Generation im jetzigen Zeitpunkt vermieden werden, da es den Gang der Verhandlungen mit Grossbritannien beeinträchtigen könnte. Offensichtliches Miss-trauen gegenüber Frankreich, das Argumente für eine Verzögerung der Englandverhandlungen aus den Diskussionen mit den Neutralen schöpfen könnte.

Hartogh (Generaldirektor für Integrationsfragen) riet uns, auf rasche Aufnahme der exploratorischen Gespräche mit der Kommission und einen zügigen Gesprächsrhythmus zu drängen. Die Kommission, die zugegebenermassen überlastet ist, wird im nächsten Frühjahr oder Sommer, wenn die England-Verhandlungen den Höhepunkt erreichen, noch weniger Zeit für Gespräche mit den Neutralen finden; also soll die Frist bis zum Frühjahr möglichst intensiv für diese Explorationen ausgenützt werden.

Die Gespräche mit der Kommission sollen nicht den Eindruck einer Vorverhandlung erwecken. Der Kommissionsbericht darf daher

- 5 -

nicht in gemeinsame Lösungsvorschläge ausmünden. Die Schweiz muss vielmehr versuchen, die "autonomen" Konklusionen der Kommission in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Interessanterweise vertritt H. somit keineswegs die Auffassung, dass die Gespräche mit den Neutralen wegen der England-Verhandlungen gebremst werden sollen. Er liess sogar durchblicken, dass die Engländer dilatorisch vorgehen und zu wenig ihre eigentlichen Verhandlungsziele aufdecken.

Betreffend den möglichen Inhalt einer Sonderregelung mit der Schweiz stehen für H. die Landwirtschaft und die Integration der zweiten Generation im Vordergrund. Bezüglich Landwirtschaft habe Holland ein negatives und ein positives Interesse. Das negative bestehe darin, die präferenzielle Bevorzugung der EFTA-Staaten (schweizerisches Landwirtschaftsabkommen mit Dänemark) abzuschaffen; das positive bedeute Verbesserung des Zugangs zum schweizerischen Markt. Diesbezüglich stelle sich jedoch ein nicht leicht zu lösendes GATT-Problem.

Was die Integration der zweiten Generation anbetrifft, glaubt H., dass es möglich sein sollte, die Neutralen an den Arbeiten der EG auf Komitee-Ebene als Beobachter teilnehmen zu lassen (Währungsausschuss, Budgetausschuss, Konjunkturausschuss). Er liess durchblicken, dass die OECD versuchen werde, die Zusammenarbeit auf diesen Gebieten in ihrem Rahmen sicherzustellen, gab aber zu, dass die Schweiz ein Interesse habe, ein engeres und direktes Verhältnis zu der erweiterten EG herzustellen.

Zijlstra (Notenbankgouverneur) erachtet die Teilnahme der Schweiz an der währungspolitischen Zusammenarbeit als durchaus möglich. Für die erste Stufe des Werner-Berichtes seien hierfür jedoch noch keine Vorkehrungen erforderlich; eine blosse Absichtserklärung sollte genügen. Für die zweite Stufe sei die Teilnahme der Schweiz in zwei Richtungen äusserst wünschbar: bezüglich gemeinsamer Massnahmen gegenüber einem massiven Dollarzufluss, falls der europäische Währungsblock stark und der Dollar schwach werden sollte; gemeinsame Haltung betreffend Aufwertungen euroäischer Währungen.

- 6 -

Eine Vereinbarung mit der Schweiz sei auch deshalb erforderlich, weil im Falle des Zustandekommens eines europäischen Währungsblocks der Zehner-Klub auseinanderfallen werde. Dies bedinge die Schaffung eines neuen institutionellen Gremiums.

2. Besprechungen in Bonn

Zur Diskussion standen die Vorbereitung der Eröffnungssitzung vom 10. November, die rasche Einleitung von Erkundungsgesprächen sowie die Vermeidung einer Präjudizierung dieser Gespräche durch eine einlässliche vorherige Diskussion im EG-Ministerrat auf belgische Initiative.

Staatssekretär Rohwedder äusserte sich eher zurückhaltend. Die Gemeinschaften hätten ein Patrimonium zu verteidigen und es sei daher naheliegend, dass vorherige Richtlinien für die Gespräche mit den Neutralen aufgestellt würden, die die Gefahr negativer Einflüsse auf den weiteren Integrationsprozess ausschliessen würden. Im übrigen solle die Schweiz nicht mit raschen Fortschritten in den Erkundungsgesprächen rechnen wegen Ueberlastung des Verhandlungsapparates etc.

Der Ministerialdirektor des Wirtschaftsministeriums für Integrationsfragen, Everling, warnte vor einer zu allgemein gefassten Eröffnungserklärung. Wenn die Schweiz nicht endlich genau sage, was sie anstrebe, bestehe die Gefahr, dass die EG die Dringlichkeit einer Lösung nicht mehr anerkennen und jedenfalls in der Auffassung bestärkt würden, klare, eigene Richtlinien an die Kommission aufzustellen. Meine Gegenargumente schienen jedoch von Rohwedder akzeptiert zu werden. Er fand sogar, dass es vorsichtiger wäre, wenn die Schweiz ihre Konzeption nicht zu präzise zum Ausdruck bringe, um den Eindruck zu vermeiden, dass die exploratorischen Gespräche schon Vorverhandlungen wären.

Bei den Besprechungen im Auswärtigen Amt fiel auf, dass Staatssekretär von Braun heute über die schweizerischen Petita

- 7 -

und das Verfahren in Brüssel sehr gut orientiert zu sein scheint. Unsere Konzeption stösst auf Verständnis und soll unterstützt werden. Der Leiter der Integrationsabteilung, Generaldirektor Herbst, gab jedoch zu erkennen, dass eine Ablehnung der Zollunion einerseits und die Ausgestaltung eines gewissen Mitspracherechts auf den Gebieten der zweiten Generation andererseits grosse Schwierigkeiten verursachen würden.

Ich erhielt den Eindruck, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht damit gerechnet werden kann, dass der Ratspräsident, Aussenminister Scheel, am 10. November der Kommission den Auftrag zur Eröffnung von Erkundungsgesprächen erteilen wird. Dieser Punkt verdient daher besondere Insistenz.

3. Gespräch mit Prof. Dahrendorf

Dahrendorf unterstrich vor allem die Tatsache, dass die EG schon heute einen politischen Inhalt besitze und die angewandten Integrationsmethoden politischen Charakter haben. Dies werde noch vermehrt bei den Arbeiten über die Wirtschafts- und Währungsunion der Fall sein. Grossbritannien und Irland sähen dies ein; die Skandinavier weniger.

Für die Schweiz liege das Problem weniger auf dem Gebiete der Neutralitätspolitik als auf demjenigen der Souveränitätsverzicht.

Unsere Konzeption erachtete D., insbesondere was den Agrarbereich anbetrifft, als "mögliche Diskussionsgrundlage". Eine erste Schwierigkeit sieht er im Falle einer Abweichung von der Zollunion. "Im Moment" stelle der gemeinsame Aussenzoll noch ein Mittel des Zusammenhaltes dar; später könnte die innere Festigung der EG dies überflüssig machen.

Bezüglich der schweizerischen Teilnahme an der Integration der zweiten Generation stelle das institutionelle Problem eine besondere Schwierigkeit dar. Es sei aber "nicht unmöglich, dar-

- 8 -

über zu sprechen". D. schliesst jedoch aus, dass der EG-Minister-rat Mitglieder mit beratender Stimme haben oder ein institutionel-les Gremium mit den Neutralen einsetzen würde, das die einmal gefassten Beschlüsse wieder in Frage stellen könnte.

Betreffend das Vorgehen betonte D., dass die England-Verhandlungen die Ressourcen der Kommission voll beanspruchen. Die Verhandlungen seien in ein aktives Stadium getreten und der zeitliche Druck müsse anhalten, weil sonst die Schwierigkeiten wachsen könnten. Je **später** die Schweiz in die exploratorischen Gespräche eintrete, desto eher könnten diese auf einem höheren Niveau und mit grösserer Intensität geführt werden.

Die Vorbereitungssitzung vom 10. November und der belgi-sche Vorstoss dürften nicht überschätzt werden. Es bestehe keine Gefahr, dass ein zu grosser Verbindlichkeitsgrad erzielt werde.

Für Oesterreich bestehe bei den EG die Tendenz einer zeit-lichen Sonderbehandlung.

Die Gemeinschaften erwarten Vorschläge von den Neutralen; sie werden ihrerseits keine machen.

Was unsere Eröffnungserklärung anbetrifft, glaubt D. jedoch, dass diese nicht zu detailliert ausfallen sollte; insbesondere müsse die Schweiz vermeiden, den Eindruck zu erwecken, es gehe darum, einen neuen Status zu erfinden. (Offenbar befürchtet die Kommission negative Rückwirkungen auf die Beitrittsentschlossen-heit der Kandidaten.)

Ferner rieten uns D. und seine Begleiter, die spezifisch schweizerischen innenpolitischen Erfordernisse betreffend die Vorbereitung des Parlaments und der öffentlichen Meinung nach Abschluss der Erkundungsgespräche im Hinblick auf ein mögliches Referendum zu unterstreichen. Dies seien stichhaltige Argumente für eine rasche Gesprächsaufnahme.

