

STRENG VERTRAULICH

Orientierung der Aussenwirtschaftskommissionen über die neueste
integrationspolitische Lage

(Ständerat 12. Februar; Nationalrat 19. Februar 1970)

Die drei wichtigsten Ereignisse des Jahres 1969, die einen entscheidenden Einfluss auf die weitere Entwicklung der EWG ausüben, waren:

- der Regierungswechsel in Frankreich;
- die sich in der Abwertung des Francs und der Aufwertung der DM manifestierende Divergenz der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der EWG;
- die durch Ueberschüsse gekennzeichnete permanente Agrarkrise.

Bereits anlässlich der letzten Sitzung Ihrer Kommission im September vergangenen Jahres hatte Herr Bundesrat Schaffner darauf hingewiesen, dass in der Integrationspolitik eine neue Lage entstanden sei, indem die Möglichkeit der Erweiterung der EWG nun erstmals im Einvernehmen aller sechs EG-Staaten, ohne politische Vorbehalte seitens Frankreichs, ernsthaft geprüft werde. Dem Wunsch, aus der jahrelangen Stagnation der Aussenbeziehungen herauszukommen, standen jedoch Probleme gegenüber, die das gute Funktionieren und insbesondere den weiteren Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation unter den Sechs in Frage stellten. In dieser Situation ergriff Frankreich, das auf seine politisch führende Rolle

in der EWG bedacht bleibt, aber auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit seinen Partnern mehr denn je angewiesen ist, die Initiative zu einem Gipfeltreffen der Regierungschefs der sechs Mitgliedstaaten, das am 1./2. Dezember im Haag stattfand und dessen Ergebnis im vorliegenden Bericht über die wirtschaftlichen Massnahmen festgehalten ist. Die von Frankreich geprägte Formel des Triptychons "achèvement, approfondissement, élargissement" - Vollendung, Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaften - stellt einen Interessenausgleich zwischen dem auf einer endgültigen Regelung der Agrarfinanzierung beharrenden Frankreich und seinen möglichst rasche Erweiterungsverhandlungen befürwortenden Partnern dar und trägt ausserdem dem durch die Währungsverhältnisse offensichtlich gewordenen Erfordernis einer verstärkten wirtschafts-, konjunktur- und währungspolitischen Zusammenarbeit Rechnung. Während Frankreich am vorherigen Abschluss der Uebergangsphase der EWG als Bedingung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Grossbritannien und den übrigen Kandidaten festhielt, gestand es zu, dass der Ausbau der Wirtschaftsunion, die sog. Integration der zweiten Generation, parallel zu den Erweiterungsverhandlungen vorangetrieben werden könne und somit nicht vollendet zu sein brauche, bevor neue Staaten in die Gemeinschaft aufgenommen werden.

Die Vorbedingung des "achèvement", dessen wichtigster noch ausstehender Pfeiler die Konkretisierung der zukünftigen Finanzierungsmodalitäten für die Ausgaben der Gemeinschaft, vor allem auf dem Agrarsektor, und die entsprechenden Budgetbefugnis-

- 3 -

se des Europäischen Parlaments war, ist nun an der Ministerkonferenz der EWG vom 7. Februar endgültig erfüllt worden, so dass heute die Vorbereitung der Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten einsetzen kann. Da der Bericht über die wirtschaftlichen Massnahmen diese letzten Entwicklungen, die für die Beurteilung der Lage wichtig sind, noch nicht in abschliessender Form enthält, möchte ich Sie vorerst kurz darüber orientieren:

Die Ausgaben des Agrarfonds werden im Jahre 1970 gemäss einer sich an das bisherige System anlehnenen Regelung von den Mitgliedstaaten nach einem prozentualen Schlüssel getragen, wobei es der Bundesrepublik gelang, für die Agrarstrukturausgaben einen Plafond von 285 Millionen RE pro Jahr durchzusetzen, der allerdings vom Ministerrat mit qualifiziertem Mehr erhöht werden kann. Diese Plafonierung stellt die Realisierungsmöglichkeiten des Mansholt-Planes ernsthaft in Frage.

Für die Periode 1971-1974 ist eine Interimsphase vorgesehen, während welcher der EWG-Haushalt (also nicht nur der Agrarfonds, der jedoch den Hauptposten darstellt) durch die Einfuhrabschöpfungen, eine stufenweise Abtretung der Zölle an die Gemeinschaft und gewisse Sonderabgaben sowie Zuschüsse aus den nationalen Budgets finanziert werden soll. Grundsätzlich ab 1. Januar 1975, endgültig aber ab 1. Januar 1978 soll die Gemeinschaft über echte Eigenmittel - Abschöpfungen, Zölle, Sonderabgaben, Anteil an der Mehrwertsteuer - verfügen.

Die Gemeinschaftsausgaben sind inskünftig durch die Kommission im Rahmen eines Dreijahresfinanzplanes vorzuschätzen und

unterstehen einem Differenzenbereinigungsverfahren zwischen dem Minister-
rat und dem Europäischen Parlament. Dem Parlament werden somit erstmals
Budgetbefugnisse eingeräumt, die jedoch materiell eng begrenzt sind.
Insbesondere kann das Parlament Ausgabenerhöhungen lediglich bei dem
nicht durch Ratsentscheidungen gebundenen Verwaltungshaushalt der EWG
beschliessen, welcher nur ca. 3 1/2 % des Gesamtbudgets beträgt, und
auch auf diesem beschränkten Bereich ist es gehalten, die nach einem
automatischen Schema berechneten Zuwachsgrenzen zu beachten. Trotzdem
drängt sich die Feststellung auf, dass Frankreich die Kompetenzen des
Europäischen Parlaments eher zu verstärken bereit war als diejenigen der
Kommission, die einen konkreteren Ansatzpunkt für eine supranationale
Entwicklung bilden würden.

Auf dem Agrarsektor sind die Marktordnungen für Wein und Tabak in
den Grundzügen beschlossen worden. Da sich Italien der von Frankreich und
Deutschland geforderten Anbaubeschränkung für Reben erfolgreich widersetzt-
te, könnten die Auslagen des Agrarfonds noch zusätzlich ansteigen.

Mit diesen Beschlüssen vom 7. Februar gilt der Gemeinsame Markt
nun offiziell als vollendet, so dass der Weg für die Vorbereitung der
Erweiterungsverhandlungen frei ist,

Unsere Erkundigungen in den Hauptstädten haben ergeben, dass am
ursprünglichen Zeitplan, der die formelle Eröffnung der Beitrittsverhand-
lungen im Juni oder Juli vorsieht, festgehalten wird. Man zweifelt heu-
te weniger an der Glaubwürdigkeit des französischen Einlenkens - für das
auch politische Erwägungen im Sinne des "épouvantail allemand" massgeb-
end sein dürften, um durch den Einbezug Grossbritanniens ein Gegenge-
wicht zur immer selbstbewusster auftretenden Wirtschaftsmacht Deutschland
zu schaffen - als an der Aufrichtigkeit der britischen Europapolitik. Ins-
besondere wird ein gewisser Widerspruch in der Beteuerung der britischen

Regierung, den Römer Vertrag und die abgeleiteten Beschlüsse voll übernehmen zu wollen, und der gleichzeitigen Erklärung erblickt, dass in den Verhandlungen ein fairer Lasten- und Interessenausgleich erreicht werden müsste. Noch grösseres Misstrauen hat die britische These geweckt, dass in den Verhandlungen nur über die wichtigsten Fragen eine Regelung erzielt zu werden brauche, während die übrigen Probleme nach vollzogenem Beitritt von innen gelöst werden könnten. Die kürzlich veröffentlichte Studie des britischen Industrieverbandes, die eine nüchterne Bilanz der Vor- und Nachteile eines EWG-Beitritts aufzustellen sucht, zeuge nicht von der nötigen Bereitschaft, das Integrationswagnis im Vertrauen auf die langfristigen Vorteile eines grossen Marktes einzugehen, die nicht zum voraus quantifiziert werden können. (Dieser im Januar 1970 veröffentlichte Bericht kommt zum Schluss, dass sich eine Erweiterung der EWG, die sich sowohl auf die Beitrittskandidaten als auf die übrigen EFTA-Staaten beziehen würde, langfristig für die britische Industrie vorteilhaft auswirken würde. Zwar sei seit der Kennedy-Runde der Zollgraben zwischen der EFTA und der EWG von geringerer Bedeutung geworden, und ein Beitritt zur EWG würde die Lebenshaltungskosten erhöhen. Doch würde für die Industrie in einem integrierten europäischen Markt ein rascheres Wachstum möglich. Die erforderliche Umstrukturierung und Rationalisierung der Produktion sei auf europäischer Basis, besonders in technologischen Spitzenbereichen, wirkungsvoller durchzuführen als auf nationaler Ebene. Der Verband stellt jedoch drei Bedingungen: die erweiterte EWG müsse im Welthandel eine liberalere Politik verfolgen; Grossbritannien müssten lange Uebergangsfristen zugestanden werden und die allzu kostspielige Agrarpolitik müsse modifiziert werden. Dieses letzte Begehren dürfte die Franzosen auf den Plan rufen, da diese

ausschliessen wollen, dass die gemeinsame Agrarpolitik zum Gegenstand von Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten gemacht wird.)

Inzwischen ist am 10. Februar das britische Weissbuch veröffentlicht worden, das seinerseits in recht ungeschminkter Weise die Beitrittskosten analysiert. Diese werden gegenüber 1967 wegen der inzwischen eingetretenen Pfundabwertung und dem Ansteigen der Kosten der EWG-Agrarpolitik bedeutend höher veranschlagt. (Erhöhung der Lebensmittelkosten um 18 - 26 %, was eine Erhöhung der Lebenshaltungskosten um 4-5 % - gegenüber 2 1/2-3 1/2 % - zur Folge haben werde. Die Gesamtbelastung der britischen Zahlungsbilanz wird auf zwischen 100 und 1100 Millionen Pfund geschätzt. Diesen Kosten stehen nicht-quantifizierbare Vorteile für das industrielle Wachstum, sog. "dynamic effects", gegenüber, die zu einer um 1 % erhöhten Zuwachsrates des BSP führen müssen, um die erwähnten Belastungen auszugleichen.) Auch das Weissbuch der Regierung kommt zum Schluss, dass zuerst das Ergebnis der Verhandlungen abzuwarten sei, bevor der endgültige Beitrittsentscheid gefasst werden könne. Wilson wiederholte dreimal im Parlament, dass "fair terms" bzw. "acceptable conditions" ausgehandelt werden müssten, um den Beitritt zu rechtfertigen. Die Veröffentlichung des Weissbuches in diesem Zeitpunkt dürfte die Zweifel gewisser EG-Regierungen an der britischen Verhandlungsbereitschaft bestärken. Jedenfalls hat die britische Regierung durch diese Stellungnahme zu erkennen gegeben, dass sie in den Verhandlungen die Beitrittskosten zu senken bestrebt sein wird; ein Ziel, das vermutlich nicht allein durch Uebergangsfristen erreicht werden kann.

- 7 -

Sei dem wie es wolle; wir müssen damit rechnen, dass im Laufe dieses Jahres, wahrscheinlich im Sommer, die Verhandlungen über die Erweiterung der EWG mit all ihren Auswirkungen auf die EFTA ernsthaft beginnen werden. Welches ist nun die Stellung der Schweiz in diesem Zusammenhang?

Ich glaube, dass wir vorerst einmal feststellen dürfen, dass eine bessere Ausgangslage geschaffen werden konnte als diejenige, die im Jahre 1962 bestanden hat, als wir erstmals in Brüssel zur Begründung unseres Verhandlungsgesuches angetreten waren:

- Damals stand die politische Zielsetzung der EWG als wirtschaftlicher Unterbau der NATO und als europäischer Pfeiler der atlantischen Partnerschaft dermassen stark im Vordergrund, dass das politische Eigenständigkeitsbedürfnis der Neutralen als Störfaktor empfunden wurde. In der Zwischenzeit hat sich die politische Konstellation zu unseren Gunsten geändert. Zwar sind die politischen Ziele der Integration keineswegs aufgegeben worden; sie wurden im Gegenteil an der Haager Gipfelkonferenz feierlich bekräftigt. Das Ziel wird jedoch heute in einer grösseren Unabhängigkeit gegenüber den Vereinigten Staaten und der Herstellung einer Friedensordnung in Europa erblickt. Mit einer Entspannungspolitik gegenüber dem Osten würde sich nun aber ein Druck auf die Neutralen schlecht vertragen. Die Neutralitätspolitik gewinnt im Gegenteil in diesem neuen europäischen Konzept an Bedeutung. Zudem haben die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt, dass die Hindernisse auf dem Wege der europäi-

schen Einigung nicht den neutralen Staaten zuzuschreiben waren, sondern auf das Hegemonialdenken der europäischen Mächte zurückzuführen sind. Ferner hat sich die EWG innerlich gefestigt, so dass ihr Zusammenhang nicht mehr in gleichem Masse durch Sonderregelungen für die Neutralen gefährdet erscheint. Aus all diesen Gründen glauben wir, dass heute in Brüssel und den meisten EG-Hauptstädten die Bereitschaft besteht, den Neutralitätspolitischen Erfordernissen eines Landes wie der Schweiz Rechnung zu tragen.

- Einen zweiten wesentlichen Unterschied hat die zu Unrecht gelegentlich als unwirksam geschmähte EFTA herbeizuführen vermocht. Damals steckte sie in ihren Anfängen und hätte ohne allzu grosse wirtschaftliche Nachteile für die zur EWG übertretenden Mitglieder aufgelöst werden können. Heute kann die Freihandelszone auf eine dreijährige Existenz der Zollfreiheit auf dem Industriesektor zurückblicken; die Wirtschaften der Mitgliedstaaten haben sich auf das Bestehen dieses freien Marktes eingerichtet und daraus Vorteile gezogen, die niemand mehr rückgängig zu machen wünscht. Anstelle der immer etwas zweifelhaften politischen Solidarität der EFTA-Staaten ist ein sehr reales gemeinsames Wirtschaftsinteresse getreten, das heute auch von der EWG als schutzwürdig anerkannt zu werden beginnt. Dementsprechend scheint die EWG bereit, eine zeitlich koordinierte Gesamtlösung anzustreben, um neue Spaltungen in Europa zu vermeiden. Während die Engländer immer noch eine Priorität beanspruchen

und plädieren, dass die Verhandlungen mit den anderen, insbesondere den Neutralen, erst nach Abschluss ihrer eigenen Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollten, sind es heute vor allem die EG-Staaten Frankreich und Deutschland, die aus praktischen und vielleicht auch aus politischen Erwägungen auf der gleichzeitigen Inkraftsetzung aller Regelungen bestehen.

- Ein drittes positives Element kann in der Tatsache erblickt werden, dass die wirtschaftliche Bedeutung der neutralen Staaten als Partner der EWG besser anerkannt wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass anlässlich der Brüsseler Untersuchungen im Jahre 1968 über Handelsarrangements einlässliche statistische Untersuchungen angestellt worden sind, die gezeigt haben, dass die drei Neutralen über ein grösseres Wirtschaftspotential verfügen als die vier Beitrittskandidaten. In Punkt 4 des Haager Communiqués wird daher bestätigt, dass nicht nur der Beitritt, sondern "auch die Schaffung besonderer Beziehungen mit anderen europäischen Staaten" dazu beitragen würde, "den Gemeinschaften zu Dimensionen zu verhelfen, die mehr und mehr dem heutigen Stand der Wirtschaft und Technologie entsprechen."
- Und schliesslich haben die EG-Staaten eine grössere Flexibilität mit Bezug auf das Verfahren für eine Regelung mit den Neutralen bekundet als früher, indem sie sich an der Gipfelkonferenz damit einverstanden erklärten, vorerst eine Gesprächsrunde durchzuführen, bevor der Entscheid über die Modalitäten der Regelung gefasst werden muss. Die EWG scheint somit bereit, darauf zu ver-

zichten, zum voraus eine Doktrin aufzustellen, und akzeptiert ein Gespräch, aus dem dann die Schlussfolgerungen gemeinsam gezogen werden können; wohl verstanden, ein Gespräch und nicht eine blosse Anhörung der Neutralen, wie dies 1962 der Fall war. Diese exploratorischen Gespräche sollen ohne wesentliches zeitliches "décalage" unmittelbar, d.h. einige Wochen nach Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, ins Auge gefasst werden.

Wie im Bericht über die wirtschaftlichen Massnahmen angetönt worden ist, stellt diese Ausgangslage das Ergebnis einer intensiven, aber diskret und unspektakulär durchgeführten Aufklärungsarbeit der Schweiz dar. Bundesrat Schaffner hat sich an den EFTA-Ministerkonferenzen jahrelang für eine Gesamtlösung eingesetzt. Unser Verhältnis zu den Regierungen der EG-Mitgliedstaaten und zur EG-Kommission hat sich wesentlich gefestigt und sehr freundschaftlich gestaltet. Dies ist einmal darauf zurückzuführen, dass wir eine rege Besuchsdiplomatie entfaltet haben und durch solche informelle Kontakte unsere Situation und Argumentation unseren Gesprächspartnern nahebringen, verständlich machen und sie, so glauben wir, weitgehend auch überzeugen konnten. Ferner hat die Kennedy-Runde-Verhandlung erlaubt, da sie für uns weitgehend eine bilaterale Verhandlung mit der EWG war - sowie einige Einzelnegoziationen, die der Kennedy-Runde folgten - , zwischen uns und der EWG ein gutes Arbeitsklima zu schaffen, das auf der Erkenntnis beruht, dass mit der Schweiz praktische Lösungen zum Vorteil beider Partner erzielt werden können. Auch hat die Schweiz, die von Anfang an ein Interesse für die Teilnahme an den Arbeiten der EWG über ein europäisches Patent und eine technologische Zusammenarbeit bekundet hatte, in den entsprechenden Kontakten ihre Aufgeschlossenheit und Kooperationsbereitschaft unter Beweis gestellt (unsere Mitwirkung an der Abklärung der Durchführbarkeit einzelner Technologie-Projekte

- 11 -

wird nun allerdings finanzielle Mittel in der Höhe von etwa 12 Millionen Franken für eine Periode von 3 - 5 Jahren je nach Projekt erfordern, und der Bundesrat wird Ihnen in Kürze ein entsprechendes Kreditbegehren unterbreiten). Selbstverständlich hat vor allem der Besuch des Kommissionspräsidenten Rey in Bern kurz vor der Haager Gipfelkonferenz wesentlich zum Verständnis für die schweizerischen Wünsche beigetragen. Ich brauche kaum zu betonen, dass diese Kontakte fortgesetzt werden, und kann als Beispiel auf die kürzlichen Besprechungen mit den für die Integrationspolitik verantwortlichen Beamten in Bonn anlässlich der jährlichen Wirtschaftsverhandlungen hinweisen. Jedenfalls sind wir heute genügend eng eingeschaltet, um über alle Integrationsentwicklungen direkt oder durch unsere ausgezeichnet eingearbeiteten diplomatischen Vertretungen unterrichtet zu werden, so dass wir nicht zu befürchten brauchen, durch unvorhergesehene Ereignisse überrascht zu werden.

Wenn wir somit feststellen dürfen, dass die Schweiz gegenüber den übrigen EFTA-Staaten nicht in Rückstand geraten ist und sich eine günstige Plattform geschaffen hat, um rechtzeitig in die Erweiterungsbesprechungen einbezogen zu werden, beginnt damit erst unser Hauptproblem, nämlich die Vorbereitung einer Regelung, die unseren Interessen am besten entsprechen würde und trotzdem für die EWG annehmbar wäre. Da die Schwierigkeiten beinahe so gross sind wie diejenige^{der} Quadratur des Zirkels, könnte man sich sogar fragen, ob es richtig ist, wenn wir uns schon jetzt in die Verhandlungen einzuschalten suchen, oder ob wir nicht besser zuwar-

ten würden, bis das Ergebnis der Erweiterungsrunde vorliegt.

Ich möchte Ihnen daher kurz die Gründe schildern, die den Bundesrat bewogen haben, danach zu trachten, von Anfang an an den Beratungen über die geographische Erweiterung der Integration teilnehmen zu können.

- Die Erhaltung der EFTA-Zollfreiheit, d.h. die Vermeidung neuer Spaltungen, die den Raum vergrössern würden, in dem die schweizerischen Exporte einer Diskriminierung unterliegen, erfordert eine Gesamtlösung. Die Schweiz muss diesen Sachzwang, der heute seitens der EWG anerkannt wird, durch ein entsprechend initiatives Vorgehen ausnützen.
- Wie erwähnt, sollen die Beitrittsverhandlungen parallel zu den Arbeiten über den inneren Ausbau der EWG zur Wirtschaftsunion geführt werden. Es ist daher anzunehmen, dass einzelne auch die Schweiz interessierende Sachfragen mit den Beitrittskandidaten besprochen werden, bevor die EWG ihre Gemeinschaftspolitik festlegt. Die Schweiz hat ein Interesse, sich ihrerseits in derartige Gespräche einzuschalten, um ihren Einfluss geltend machen zu können.
- Die EWG scheint noch kein Konzept für die Regelung des Verhältnisses zu den neutralen Staaten aufgestellt zu haben. Die Schweiz sollte sich an der Ausarbeitung von Lösungsmöglichkeiten rechtzeitig beteiligen und das Feld nicht den Oesterreichern und Schweden überlassen; andernfalls würde sie Gefahr laufen, später mit einem Modell konfrontiert zu werden, das ihren Be-

- 13 -

dürfnissen zu wenig Rechnung trägt.

- Mit dem nunmehr erfolgten Inkrafttreten der gemeinsamen Handelspolitik der EWG ist der Fortbestand unserer bilateralen Handelsverträge mit den EG-Staaten, die zum Teil unsere wichtigsten Partner sind, in Frage gestellt. Die EWG wird während der nächsten Jahre vermutlich dem Erweiterungsproblem ihre ganze Aufmerksamkeit zuwenden und daher kaum bereit sein, gleichzeitig mit industrialisierten Drittstaaten umfassende handelsvertragliche Lösungen zu konzipieren. Es dürfte leichter sein, das Eintreten eines vertragslosen Zustandes zu vermeiden, wenn wir darauf hinweisen können, dass eine Verlängerung der bilateralen Beziehungen interimistischen Charakter hat, bis die Bemühungen für eine Gesamtregelung, an der wir uns ebenfalls beteiligen, zum Ziele geführt haben.

Sowohl die Ständige Wirtschaftsdelegation als auch die Konsultative Kommission für Handelspolitik und die Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung" haben sich daher, in Abwägung der Risiken, für die frühzeitige Einschaltung in die Erweiterungsgespräche ausgesprochen.

Damit ist die Frage gestellt, in welchem Sinne diese Gespräche geführt werden sollen. Ist es möglich, ohne einen Vorentscheid über die anzustrebende Regelung in Konsultationen mit der EWG einzutreten, oder ist der Zeitpunkt gekommen, wenigstens intern die Wahl zwischen den verschiedenen, denkbaren Varianten - Beitritt mit oder ohne Neutralitätsvorbehalt, Assoziation, präferenzieller oder einfacher Handelsvertrag - zu treffen?

Die Gründe, die dafür sprechen, auf Zeitgewinn zu tendieren, bis der Entscheid über die Modalitäten der Regelung unserer Beziehungen zur EWG gefällt werden muss, liegen einerseits in der Verschiedenartigkeit der Richtungen, die die weitere Integrationsentwicklung einschlagen kann, und andererseits in der äusserst komplexen Interessenlage, in der sich die Schweiz befindet und die einen eindeutigen Entscheid zugunsten der einen oder der anderen denkbaren Lösungsmöglichkeit heute noch gar nicht erlauben würde. Dass die Schwierigkeiten einer grundsätzlichen Stellungnahme nicht auf den Mangel einer schweizerischen Konzeption, wie in der Oeffentlichkeit gelegentlich behauptet wird, zurückzuführen sind, dürfte einleuchten, wenn man sich den weiteren Gang der Ereignisse vorzustellen sucht. Es ist möglich, aber angesichts der zu bewältigenden wirtschaftlichen und institutionellen Probleme keineswegs sicher, dass die Erweiterungsverhandlungen zu einem Beitritt Grossbritanniens führen werden. (Wilson hat seinerseits, wie erwähnt, bei der Vorlage des Weissbuches im Parlament den Entscheid der Regierung vorbehalten, bis das Verhandlungsergebnis vorliegt.) Die neutralitätspolitischen Risiken und die staatsrechtlichen und wirtschaftlichen Folgen einer Mitwirkung der Schweiz an der EWG werden aber unterschiedlich beurteilt werden müssen, je nachdem, ob es sich um eine kompakte, politisch profilierte Sechser-Gemeinschaft handelt oder ob der Gemeinsame Markt auch Grossbritannien und die skandinavischen Staaten umfasst. Ferner wird die Erweiterung nicht ohne Einfluss auf den erreichbaren Intensitätsgrad der Integration bleiben können; bei einer geographischen Ausdehnung werden die Integrationsziele vermutlich

etwas zurückgesteckt werden müssen, weil die Beschlussfassung in einem heterogeneren Kreise schwieriger sein wird. Natürlich kann schon heute gesagt werden, dass die extremen Varianten, d.h. der Vollbeitritt ohne Neutralitätsvorbehalt und die Beibehaltung einer reinen Aussenseiterstellung, für die Schweiz ausser Betracht fallen dürften. Die erste Lösung, weil die politische Zielsetzung der Gemeinschaften nicht aufgegeben wird und die Schweiz die Glaubwürdigkeit dieser Aspirationen, die letztlich im Interesse unseres Kontinents liegen würden, bei aller berechtigten Skepsis nicht in Frage stellen sollte. Ein derartiges Verhalten würde zudem die Opposition der Vereinigten Staaten herausfordern, die immer noch Wert darauf legen, dass die Handelsdiskriminierung durch einen europäischen Präferenzraum mit politischen Ueberlegungen gerechtfertigt werden kann. Auch ein Beitritt mit Neutralitätsvorbehalten könnte von der Schweiz ehrlicherweise so lange nicht angestrebt werden, als in Brüssel die harte Linie vertreten wird, wonach ein neues Mitglied die Bestimmungen des Römer Vertrages und alle seither daraus abgeleiteten Rechtsakte vorbehaltlos zu übernehmen hat. Die andere extreme Lösung dagegen würde der Enge unserer Wirtschaftsbeziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten nicht gerecht und zum Verlust der EFTA-Präferenzen führen. Innerhalb dieser Grenzen haben wir jedoch ein Interesse daran, alle Lösungsvarianten offen zu halten, bis das Schicksal der Erweiterungsverhandlungen ersichtlich ist. Insbesondere sollten wir vermeiden, die Assoziation von vornherein auszuschliessen, da unter diesem dehnbaren Begriff neuartige Zwischenlösungen möglich werden könnten, die uns auf bestimmten neutralitätspolitisch

unbedenklichen Gebieten, wie der Industrie-, Wissenschafts-, Energie-, Konjunktur- und vielleicht sogar der Währungspolitik, eine möglichst gleichberechtigte Teilnahme gestatten und uns auf anderen Sektoren die erforderliche Bewegungsfreiheit belassen würden.

Herr Bundesrat Schaffner hat Ihnen vor Jahresfrist das damalige Ergebnis der verwaltungsintern durchgeführten und mit den Vertretern der Spitzenverbände der Wirtschaft bereinigten Bestandesaufnahme der Hauptschwierigkeiten, die sich für die Schweiz im Falle der Teilnahme an der EWG einerseits und im Falle der Aussenseiterstellung andererseits ergeben würden, geschildert. Diese Bestandesaufnahme erfolgte auf der Arbeitshypothese der integralen Durchführung des Römer Vertrages und der Verwirklichung der vorgesehenen Gemeinschaftspolitiken, eine Hypothese, die, wie erwähnt, noch Änderungen erfahren kann. Da diese Erhebungen, was die Sektoren Landwirtschaft, Fiskalpolitik und Kartellrecht anbetrifft, ihre Gültigkeit beibehalten haben, kann ich Sie auf den in Ihrem Besitz befindlichen Text verweisen. Inzwischen sind auch die Bereiche der Arbeitsmarktpolitik und der Verkehrspolitik untersucht worden. Es hat sich dabei ergeben, dass die Uebernahme der Bestimmungen des Römer Vertrages und der Verordnungen der EWG über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte eine Beschränkung oder Stabilisierung des Fremdarbeiterbestandes nicht mehr zulassen würde. Die Hauptschwierigkeit würde sich für uns bei den rund 270'000 ausländischen Arbeitnehmern mit weniger als fünfjährigem Aufenthalt stellen, die den Plafonierungs- und Abbauvorschriften unterliegen. Selbst wenn der Schweiz angesichts der bei uns unverhältnismässig höheren Ueberfremdungsgefahr

eine demographische Ausnahmeklausel zugestanden würde, könnte dann innerhalb des vereinbarten Plafonds die Freizügigkeit bezüglich des Stellen-, Berufs- und Kantonswechsels/^{vermutlich}nicht mehr eingeschränkt werden. Ferner müssten unsere Sozialleistungen an diejenigen der EWG angepasst werden, was auf dem Gebiete der AHV, IV und Unfallversicherung, jedoch nicht auf demjenigen der Kranken- und Arbeitslosenversicherung, ohne eigentliche Strukturänderung möglich wäre.

Umgekehrt würde sich im Falle einer Nichtteilnahme der Schweiz an der EWG die Frage der allfälligen Rückwirkungen der Anziehungskraft, die durch den Ausbau der Freizügigkeit und systematischen Rekrutierung im EWG-Raum geschaffen wird, auf unseren Arbeitsmarkt stellen. Um konkurrenzfähig zu bleiben, müsste mit der Notwendigkeit einer Angleichung des Rechtsstatus des Fremdarbeiters an die EWG-Normen gerechnet werden.

Auf dem Verkehrssektor würden sich im Teilnahmefall weniger bei den Eisenbahnen als auf dem Gebiet der Strassentransporte Schwierigkeiten ergeben, weil in der Schweiz der Strassengüterverkehr frei ist und die Steuerhoheit bei den Kantonen liegt. Reglemente über die Zulassung von Verkehrsunternehmen und der Erlass von Tarifmassnahmen würden eine Aenderung unseres Systems erfordern. Ferner müssten unsere Strassen der Belastung der für den EWG-Raum vorgesehenen Dimensionen und Höchstgewichte von 36 bzw. 38 Tonnen ausgesetzt werden. Ein Sonderproblem würde die Rheinschiffahrt bilden, die nach Auffassung Brüssels in die gemeinsame Verkehrspolitik einbezogen werden muss, während sich heute die Schweiz noch auf die Mannheimer Akte und die völkerrechtlich zuständige Rheinzentralkommission berufen kann.

Im Nichtteilnahmefall würde sich die Gefahr einer Umfahrung der Schweiz beim Transitverkehr ergeben, der allenfalls durch Tarifmassnahmen und finanzielle Beteiligung am Ausbau der Zufahrtswege begegnet werden könnte.

Auch die Studien auf diesen neuen Gebieten haben somit unsere früheren Schlussfolgerungen bestätigt, dass unter den heutigen Verhältnissen die Schwierigkeiten im Falle der Teilnahme gegenüber den Nachteilen der Nichtteilnahme überwiegen würden. Die angestellten Untersuchungen gingen nun allerdings von statischen und maximalistischen Annahmen aus und haben sich auf diejenigen Gebiete konzentriert, auf denen sich voraussichtlich die Hauptschwierigkeiten stellen werden.

Um ein ausgewogenes Bild zu erhalten, müssten jedoch auch die Vorteile untersucht werden, die für die schweizerische Wirtschaft im Falle einer Teilnahme oder Nicht-Teilnahme am Gemeinsamen Markt erwartet werden könnten. Allerdings haben die erwähnten britischen Untersuchungen gezeigt, wie schwer es ist, Schätzungen anzustellen, die einen Aussagewert haben. Während sich die fiskalischen Auswirkungen des Zollabbaus und der Beitragsleistungen an die europäischen Fonds sowie die Einkommensausfälle, die sich für die Landwirtschaft aus der Differenz zwischen dem schweizerischen und dem EWG-Agrarpreinsniveau ergeben würden, berechnen lassen, dürfte der mutmasslich positive Einfluss auf das Wachstum, die Struktur und die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft bei einer angemessenen Teilnahme an der europäischen Integrationsentwicklung kaum quantifizierbar sein. Trotz aller Vorbehalte mit Bezug auf die

Möglichkeit, zu einem schlüssigen Ergebnis zu gelangen, sollte dennoch der Versuch unternommen werden, eine wirtschaftliche Bilanz aufzustellen. Zu diesem Zweck haben der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und die Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels bei ihren Mitgliedern eine Enquête in die Wege geleitet. Wir werden unsererseits zur Vorbereitung der Sondierungsgespräche mit der EWG die bisherige Bestandesaufnahme noch vertiefen und auf diejenigen Gebiete ausdehnen, die gemäss Beschluss der Haager Konferenz beim Ausbau der Wirtschaftsunion vordringlich in Angriff genommen werden sollen, nämlich die Währungspolitik, die Konjunktur- und Wirtschaftspolitik, die Industriepolitik, einschliesslich der Technologie, und die Energiepolitik. Auf diesen Sachbereichen kann von der Arbeitshypothese ausgegangen werden, dass die Schweiz ein Interesse hätte, auf dem Fuss der Gleichberechtigung an den zukünftigen Arbeiten der EWG teilzunehmen. Ausgehend von der heute im Rahmen der OECD und anderer Gremien bereits bestehenden Zusammenarbeit der Schweiz mit den EG-Staaten, werden wir zu ermitteln suchen, in welcher Richtung eine engere Gestaltung dieser Kooperation nach schweizerischer Auffassung wünschbar oder jedenfalls tragbar wäre. Zudem hat der Bundesrat beschlossen, die neutralitätspolitischen und die staatsrechtlichen Aspekte, die letztlich entscheidend sein werden, einer neuen, eingehenden Ueberprüfung zu unterziehen.

Zusammenfassend glaube ich daher, behaupten zu können, dass wir einen sachlich genügend fundierten Ueberblick besitzen werden, um im Herbst in für beide Teile noch unverbindliche Sondierungsgespräche mit der EWG eintreten zu können. Diese Gespräche sollten

vor allem dazu dienen, das gegenseitige Interesse der EWG und der Schweiz an einer engeren Zusammenarbeit auf den einzelnen Sachgebieten näher abzuklären. Wenn einmal das Ausmass der denkbaren Zusammenarbeit ermittelt sein wird, dürfte der Entscheid über die angemessene juristische Form leichter zu fällen sein. Wir haben glücklicherweise Zeit und werden kaum in eine Zwangslage geraten, da auch die Optimisten mit einer minimalen Verhandlungsdauer von zwei Jahren für Grossbritannien rechnen und anschliessend die Ratifikation der Beitrittsverträge ein weiteres Jahr erfordern wird. Da für die Engländer zudem Uebergangsfristen von 5 bis 7 Jahren unerlässlich sein werden, dürfte die erweiterte EWG erst gegen Ende des neuen Jahrzehnts voll in Kraft treten.

Wir werden in dieser Vorbereitungsphase weiterhin einen engen Kontakt mit den beiden übrigen Neutralen, Oesterreich und Schweden, pflegen, obschon die Aussichten, zu einer gemeinsamen Verhandlungsposition zu gelangen, nicht sehr hoch eingeschätzt werden dürfen. Schweden könnte aus wirtschaftlichen Gründen viel leichter als wir den Beitritt ins Auge fassen - es hat weder ein Agrar- noch ein kriegswirtschaftliches Versorgungsproblem, und eine Steuerharmonisierung würde eher zu einer Ermässigung als zu einer Erhöhung der bestehenden Fiskallasten führen. Neutralitätspolitisch denken die Schweden weniger orthodox als wir, während umgekehrt die gegenwärtige österreichische Regierung aus Rücksichtnahme auf die Haltung der Sowjetunion überhaupt keine institutionelle Bindung mit der EWG mehr glaubt ins Auge fassen zu können. Dafür suchen die Oesterreicher noch vor den Neuwahlen im März, Verhandlungen über eine Zwi-

schenlösung im Sinne eines auf 30-40 % beschränkten, präferenziellen Zollabbaus einzuleiten, verbunden mit Agrarvereinbarungen für Rindfleisch, Milchprodukte und Wein.

* * *

*

Wir legen natürlich grössten Wert darauf, in diesen schwierigen Fragen in engstem Kontakt mit dem Parlament vorzugehen. Obschon es sich vorerst nur um die Eröffnung rein exploratorischer Gespräche mit der EWG handeln wird, wäre trotzdem eine eingehende Aussprache über die sich stellenden Sachprobleme bei Anlass einer nächsten Sitzung angezeigt. Aus verhandlungstaktischen Gründen müsste diese jedoch vertraulichen Charakter haben, da wir nicht schon vor der Einleitung der Gespräche mit Brüssel unsere Schwierigkeiten und unsere Argumentation für allfällige Sonderregelungen in der Öffentlichkeit abwandeln können. Erst wenn die entscheidende Phase, d.h. der Beginn eigentlicher Verhandlungen, bevorsteht, wird eine breitangelegte Diskussion unerlässlich sein, die dann jedoch als Ergebnis der Sondierungsrunde auf etwas konkreterer Basis und unter Ausschaltung der extremen Varianten wird durchgeführt werden können.

Der Zeitpunkt für eine Aussprache im Kreise dieser Kommission oder allenfalls, nach bewährter Praxis, im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung der aussenpolitischen und der Aussenwirtschaftskommissionen wird von der weiteren Entwicklung abhängen müssen; er könnte jedoch mit unserer regulären Herbstsitzung (Ende August/Anfang September) zusammenfallen.