

VERTRAULICH

INTEGRATIONSBUREAU

Bern, den 26. Mai 1970

Schweizerische Botschaft

BrüsselDen HaagHelsinkiKölnKopenhagenLissabonLondonMoskauOsloParisRomStockholmTokioWashingtonWienSchweizerische Mission bei den
Europäischen Gemeinschaften BrüsselSchweizerische Delegation
bei der O.E.C.D. ParisStändiger Vertreter der Schweiz
beim Europarat Strassburg

Herr Botschafter,

Seit unserer letzten Orientierung über die integrationspolitische Lage sind wesentliche neue Elemente hinzugekommen, vor allem der Besuch von Europaminister Thomson in Bern, die EFTA-Konferenz in Genf und der Bericht der EG-Kommission über die Vorbereitung der Gespräche mit den Nicht-Beitrittskandidaten unter den EFTA-Staaten. Wir möchten Sie nachstehend kurz darüber unterrichten:

Insofern hat eine entscheidende Entwicklung stattgefunden, als sich die bisherige Hypothese eines Verhandlungsbegins noch vor den Sommerferien bestätigt hat. Somit ist

- 2 -

heute anzunehmen, dass die Erweiterungsverhandlungen mit aller Wahrscheinlichkeit dem ursprünglichen Terminplan gemäss beginnen und fortgesetzt werden. Der Ausgang dieser Verhandlungen ist allerdings nach wie vor ungewiss. Wie wir beim Besuch des britischen Europaministers Thomson erfuhren, ist das Stimmenverhältnis in Grossbritannien bei der Bevölkerung 2 zu 1 gegen einen EWG-Beitritt, während im Parlament die umgekehrte Situation herrscht. Zwar kann nach der britischen Verfassung das Parlament allein über die Beitrittsfrage entscheiden; doch wäre wohl, wie Minister Thomson anlässlich seines Berner Besuches betonte, keine Regierung in der Lage, dem Volk die EWG-Mitgliedschaft gegen den mehrheitlichen Willen der Wähler aufzuzwingen. Für die Haltung der öffentlichen Meinung sind natürlich in erster Linie die Folgen der Auswirkungen auf die Lebensmittelkosten, daneben aber auch emotionelle Motive massgebend; ferner dürfte der Preis, welchen die EWG von Grossbritannien fordern wird, ins Gewicht fallen. In dieser Hinsicht scheint Grossbritannien eines bedeutenden Entgegenkommens seitens der EWG in der Agrarfrage zu bedürfen. Die Position der britischen Zahlungsbilanz hat sich zwar verbessert, vermöchte indessen eine übermässige Belastung infolge eines hohen Beitrages an den EWG-Agrarfonds kaum ertragen, ohne dass das Wachstum der britischen Wirtschaft darunter leiden müsste. So scheint also die britische Regierung den Verhandlungen mit einer gewissen Skepsis entgegenzublicken. Um die Schwierigkeiten auf ein Minimum zu reduzieren, hat sie der EWG vorgeschlagen, lediglich über die wesentlichen Probleme zu verhandeln, Grundsatzbeschlüsse zu fassen und die Einzelheiten nach dem Beitritt zu regeln. Dies hat gewisse Zweifel aufkommen lassen, ob London tatsächlich bereit sei, den Römer Vertrag und dessen Folgerecht sowie die Optionen für die Zukunft voll zu übernehmen, wie es dies seinerzeit erklärt hatte.

- 3 -

Jedenfalls dürfte sich Grossbritannien ausser einer Verbindung mit der EWG als Alternative gegenwärtig lediglich die Fortführung der EFTA anbieten. Die Ersatzlösung einer nordatlantischen Freihandelszone mit den USA und Kanada käme nach den Aeusserungen von Minister Thomson für die Regierung Wilson schon deshalb nicht in Frage, weil einerseits die Stimmung in den USA für einen weiteren Zollabbau durchaus ungünstig ist und andererseits eine solche Freihandelszone zu einer Satellisierung im Verhältnis zu den USA führen dürfte.

In Genf ging es in erster Linie um die Koordination und Konsultation innerhalb der EFTA. Bekanntlich wurden mit der Schaffung der EFTA zwei Zwecke verfolgt: Durch den EFTA-Zollabbau sollten einerseits die Effekte der Diskriminierung durch die EWG kompensiert, andererseits sollte der Zusammenschluss mit der EWG zu einem gesamteuropäischen Markt vorbereitet werden. Diese zweite Zielsetzung, die bisher nicht zu verwirklichen war, ist heute besonders aktuell geworden. Konkret handelt es sich in erster Linie darum, durch ein entsprechendes Vorgehen sämtlicher Mitgliedstaaten der EFTA deren Errungenschaften, vor allem den Freihandel innerhalb der Zone, ungeschmälert in den erweiterten europäischen Markt einzubringen. In diesem Sinne wurde schon an der Londoner EFTA-Konferenz vom April 1967 beschlossen, dass die Beitrittskandidaten sich für ausreichende Uebergangsfristen einsetzen sollen, damit ihre EFTA-Partner eine angemessene Möglichkeit zum Abschluss ihrer eigenen Verhandlungen erhalten, bevor in der EFTA die Zölle wieder aufgerichtet werden müssen. Auf diese Weise soll eine Störung der europäischen Handelsbeziehungen vermieden werden. Demgegenüber war inzwischen eine britische Tendenz nach einem Prioritätsanspruch bei Verhandlungen festzustellen, wonach Grossbritannien offenbar die Regelung des Verhältnisses der Nicht-Beitrittskandidaten erst nach Abschluss

- 4 -

der Beitrittsverhandlungen in Aussicht nehmen wollte. London mochte befürchten, durch die Verhandlungen der Nicht-Beitrittskandidaten eingeengt zu werden. Nicht zuletzt dank intensiver schweizerischer Bemühungen auf diplomatischem Wege, durch direkte Kontakte mit britischen Regierungsmitgliedern wie auch insbesondere anlässlich des Besuches von Minister Thomson, ist es jedoch gelungen, den Grundsatz einer zeitlichen Koordinierung der Verhandlungen der Beitritts- und Nicht-Beitrittskandidaten sowie insbesondere des gleichzeitigen Verhandlungsabschlusses aufrechtzuerhalten. Die an der letzten EFTA-Ministertagung vom 14./15. Mai 1970 erzielte Uebereinstimmung darf weitgehend als Ergebnis der unmittelbar vorhergehenden Thomson-Gespräche bezeichnet werden. An dieser Tagung unterstrichen sämtliche EFTA-Staaten durch Bestätigung des Grundsatzes von 1967 ihr Interesse an der Aufrechterhaltung des in der EFTA geschaffenen freien Marktes. Auch Grossbritannien stimmte der Erklärung zu, es wäre die beste Lösung, sämtliche Verhandlungen gleichzeitig zum Abschluss zu bringen. Zu einer entsprechenden formellen Verpflichtung liess sich London allerdings nicht herbei, bestätigte jedoch ausdrücklich die als Notlösung dienende, oben erwähnte Formel von 1967 betreffend Uebergangsfristen. Schliesslich waren sich die Minister auch einig, dass im Verlaufe der Verhandlungen und Gespräche ein fortgesetzter Austausch von Informationen sowie Konsultationen zwischen den EFTA-Staaten stattfinden solle und sie einigten sich auf ein entsprechendes Verfahren, das etwa demjenigen von 1961 entpricht. Diese ohne die früheren Kontroversen und in einem überraschend kooperativen Klima gefassten Beschlüsse sollen es ermöglichen, dass die einzelnen EFTA-Partner in enger Koordinierung und Konsultierung jeder mit der EWG die ihm gemässe spezifische Lösung sucht, wobei die entsprechenden Abkommen gleichzeitig abzuschliessen wären.

Die Koordination innerhalb der EFTA betrifft vor allem diejenigen Verhandlungspunkte, welche sämtlichen mit der EWG in Verhandlungen oder Gespräche tretenden EFTA-Partnern gemeinsam sind. Innerhalb dieses Rahmens stellen sich aber den Neutralen noch besondere Probleme, weshalb sich eine Abstimmung unter ihnen als zweckmässig erweisen dürfte. Anlässlich des ersten britischen Beitrittsgesuchs hat bereits eine solche Zusammenarbeit stattgefunden und zur Fixierung gewisser die Neutralität betreffender Verhandlungspostulate geführt, die damals insbesondere für die Hypothese einer Assoziation galten. Heute hat sich die Situation insofern verändert, als Schweden offenbar eher einem Vollbeitritt zuneigt und Oesterreich in wenig aussichtsreichen Verhandlungen mit der EWG über ein Interimsabkommen steht, das später allerdings von einer umfassenderen Lösung, wie sie uns vorschwebt, abgelöst werden soll. Trotzdem oder vielmehr gerade deshalb ist eine Fortsetzung und Verstärkung der Kontakte zwischen den Neutralen erwünscht, wobei es der Schweiz insbesondere auch darum geht, zu einer Uebereinstimmung in der Wahrung der sogenannten Treaty Making Power zu gelangen, das heisst der Zuständigkeit, mit Drittstaaten Handels- und Wirtschaftsverträge abzuschliessen. Auch Schweden scheint an dieser Frage, die für das aussenpolitische Profil eines Neutralen von wesentlicher Bedeutung ist, ein gewisses Interesse zu haben.

Wie verhält sich nun die EWG zu den schweizerischen Intentionen, in Erkundungsgesprächen die für eine Sonderregelung sich bietenden Möglichkeiten zu untersuchen? Der EG-Rat hat in dieser Frage noch nicht entschieden, doch wissen wir von einem Bericht der Kommission, welchen sie zuhanden der Rats-sitzung vom 8./9. Juni zu erstellen hatte. Wie der Präsident der EG-Kommission bei der Uebergabe des Berichts an den Rat erklärte, ist er weder umfassend noch abschliessend. Immerhin

- 6 -

dürfte er Tendenzen aufzeigen, und in diesem Sinne soll näher auf ihn eingegangen werden.

In dem Bericht wird anerkannt, dass die Neutralität ein wichtiges Argument zugunsten von Sonderlösungen darstelle. Während früher die Neutralität mindestens Schwedens und der Schweiz als Hindernis der europäischen Einigung betrachtet wurde, fallen diesmal zu Recht keine entsprechenden kritischen Bemerkungen mehr. Wenn die Kommission auch auf die unterschiedliche Motivierung der Neutralitätspolitik Oesterreichs und Finnlands einerseits, der Schweiz und Schwedens andererseits hinweist, scheint sie doch für sämtliche Neutralen Sonderlösungen anzustreben. Theoretisch möglich sind nach der Darstellung der Kommission die folgenden Varianten:

- a) Nicht-präferenzielle Handelsabkommen;
- b) präferenzielle Handelsabkommen;
- c) eine Regelung gestützt auf eine Zollunion oder, "falls die Gemeinschaft ihre bisherige Haltung zu ändern bereit wäre", eine Freihandelszone.

Allerdings wird indirekt auch der Vollbeitritt nicht ausgeschlossen, der vermutlich nach wie vor für hochentwickelte Industriestaaten als "Normalfall" betrachtet wird.

Obschon die Kommission zwischen den erwähnten Varianten keine Präferenz ausspricht, scheint es, dass sie der Variante c), also einer Zollunion oder Freihandelszone die grössten Verwirklichungschancen gibt.

Dieser Bericht weist für die Schweiz positive und negative Aspekte auf. In positiver Hinsicht ist zu begrüßen, dass die Kommission Bereitschaft zeigt, eine konstruktive und zeitlich koordinierte Regelung auch für die Neutralen zu suchen. Befriedigend ist ferner, dass die besondern Erfordernisse, die sich aus der Neutralitätspolitik für die Regelung ihrer

Beziehungen zur EWG ergeben, anerkannt und deshalb Sonderlösungen vorgeschlagen werden. Entsprechend den schweizerischen Vorstellungen regt die Kommission ferner an, zur Bestimmung der in Frage kommenden Varianten zunächst Erkundungsgespräche mit den Neutralen abzuhalten, die noch im Laufe dieses Jahres aufzunehmen wären. Ebenfalls den schweizerischen Wünschen entspricht der Gedanke, den gleichzeitigen Abschluss aller Verhandlungen anzustreben, um eine Gesamtlösung zu ermöglichen, die unter anderem auch die Aufrechterhaltung der EFTA-Handelsfreiheit gewährleistet.

Negative Aspekte weist der Kommissionsbericht zunächst insofern auf, als er für die Varianten der Zollunion oder Freihandelszone a priori jede Mitwirkung der Neutralen in den beschlussfassenden Gremien der Gemeinschaft ausschliesst. Diese doktrinäre Haltung dürfte auch verhandlungstaktisch bedingt sein, um für die potentiellen Beitrittskandidaten ein Abgleiten in Zwischenlösungen möglichst unattraktiv erscheinen zu lassen. Schweizerischerseits würde es jedoch scheinen, dass die Frage solcher Mitwirkungsmöglichkeiten nicht zum vornherein verneint werden sollte; an sich wäre es doch wohl möglich, dass schweizerische Vertreter bei der Willensbildung innerhalb der EWG auf gewissen, die Schweiz besonders berührenden Bereichen auf diese oder andere Weise beigezogen würden. Zweitens schlägt die Kommission merkwürdigerweise vor, dass die Sechs nach Abschluss ihrer Erkundungsgespräche mit den Neutralen für die Abklärung der in Frage kommenden Lösungsmöglichkeiten auch die Beitrittskandidaten konsultieren. Dieser Vorschlag ist eigentlich überflüssig, da die Koordination und gegenseitige Konsultation zwischen den EFTA-Staaten in Genf stattfindet. Er könnte zu Zeitverlust führen. Als dritter Punkt fällt die den Neutralen unterschobene Motivierung ihres Verhandlungsgehrens auf, die in den Augen der Kommission offenbar vor allem

auf das Interesse an der Aufrechterhaltung der EFTA-Handelsfreiheit zurückgeht. Demgegenüber wäre die Schweiz, die eine möglichst umfassende Regelung anstrebt, grundsätzlich bereit, die Möglichkeit einer je nach Sachgebiet mehr oder weniger weitgehenden Zusammenarbeit in den neuen Bereichen der Industrie-, Forschungs-, Wirtschafts- und Währungspolitik zu prüfen.

Im gesamten gesehen läuft der Kommissionsbericht in mancher Hinsicht mit den schweizerischen Vorstellungen parallel. Ueber unsere diplomatischen Vertretungen - die in den EWG-Kapitalen haben entsprechende Instruktionen erhalten - und durch direkte Kontakte werden wir zu erreichen versuche, dass die schweizerischerseits als unzweckmässig erachteten Punkte des Kommissionsberichts vom Rat nicht oder nur in gemilderter Form übernommen werden. Sollte auch dies gelingen, wären für den guten Verlauf der Erkundungsgespräche und der folgenden Verhandlungen wohl recht günstige Voraussetzungen geschaffen. All dies zu Ihrer vertraulichen und persönlichen Unterrichtung.

Was nun die Orientierung der Kommission für auswärtige Angelegenheiten und der Aussenwirtschaftskommission des Nationalrats über die integrationspolitische Situation durch die Herren Bundesräte Graber und Brugger vom 25. Mai 1970 anbelangt, so sind die allgemeinen in der anschliessenden Pressekonferenz hinsichtlich des politischen Aspektes in diesem Zusammenhang von Herrn Bundesrat Graber gemachten Ausführungen in bezug auf einen Vollbeitritt der Schweiz mit einem Neutralitätsvorbehalt in den westschweizerischen Zeitungen, vor allem im Journal de Genève, falsch wiedergegeben worden. Der Grund dürfte darin zu suchen sein, dass Herr Bundesrat Graber seine Ausführungen in den weltweiten Rahmen stellte, während Herr Bundesrat Brugger dies in direkten Zusammenhang mit den kommenden exploratorischen

- 9 -

Gesprächen brachte. Wie so oft, wenn vereinzelte Sätze aus einem langen Exposé zitiert und daher aus dem Zusammenhang gerissen werden, können sich leicht Missverständnisse ergeben. Für den Fall, dass Sie darauf angesprochen werden, lassen wir Ihnen in der Beilage die Erklärungen von Herrn Bundesrat Brugger an der Pressekonferenz zugehen, welche die eingenommene Haltung der beiden Bundesräte wiedergibt.

sig. Feller

Beilagen:

Erklärung von Herrn Bundesrat Brugger vor der Presse

Pressemitteilung vom 25. Mai 1970 (deutsch und französisch)

Recommendations to Ministers by the Council at official level
(vom Ministerrat gebilligt)