

Streng vertraulich
nur für amtsinternen Gebrauch

P r o t o k o l l

der

Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Finanz und Wirtschaft

(24. August 1970)

1. Anwesende

Herren: Bundesrat E. Brugger (Vorsitz)
Bundesrat N. Celio
Bundesrat P. Graber
Botschafter Dr. P. Jolles
Botschafter Dr. A. Weitnauer
Botschafter P. Languetin
Botschafter Dr. R. Bindschedler
Botschafter Dr. M. Feller
Dr. F. Walthard (Sekretär der Delegation)

2. Gegenstand

Vorbereitung der Gespräche mit den Europäischen Gemeinschaften
(EG):

- Lagebeurteilung
- Verhandlungspositionen
- Informationsproblem (Parlament und Öffentlichkeit)

3. Lagebeurteilung

3.1. Ausgangslage

Einleitend stellt der Vorsitzende fest, dass der EG-Minister-rat am 21./22. Juli 1970 die Aufnahme von Gesprächen mit den Nichtbeitrittskandidaten beschlossen und dafür eine Eröff-nungssitzung auf Ministerebene voraussichtlich im November (und nicht Oktober) vorsieht. Genauer Zeitpunkt soll an der EG-Ministerratssitzung am 28./29. September festgelegt wer-den. Gemäss den zur Zeit vorliegenden Informationen ist für jeden der drei Neutralen ein halber Tag vorgesehen und zwar in der Reihenfolge Oesterreich, Schweden, Schweiz (was auch alphabetischer Reihenfolge entspricht). Anschliessend bzw. nach relativ kurzer Zeit (einige Wochen) sind dann die ei-gentlichen exploratorischen Gespräche mit der EG-Kommission auf Beamtenebene vorgesehen. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- eventuelle weitere Demarchen der Schweiz zusätzlich zu dem am 24. Juli 1970 übergebenen Schreiben des Herrn Bundespräsidenten (formelle Annahme der Ge-spräche);
- Kontakte mit Oesterreich und Grossbritannien;
- andere Kontakte.

3.2. Weitere Demarchen

Uebereinstimmend wird festgestellt, dass das Schreiben des Bundespräsidenten genügt, auch wenn darin in bezug auf den Zeitpunkt der Gespräche der Oktober genannt wird und nunmehr offenbar der November in Frage kommt. Bei weiteren Demarchen ist zu vermeiden, dass dadurch eine Präzisierung der Richt-linien und damit eine Einengung der EG-Kommission zur Füh-rung der exploratorischen Gespräche bewirkt wird. Zu ver-

meiden wäre auch ein zu grosser Zeitabstand zwischen der Eröffnungssitzung auf Ministerebene und den exploratorischen Gesprächen mit der Kommission, insbesondere auch zwischen den exploratorischen Gesprächen mit Schweden und denjenigen mit der Schweiz, z.B. dass Schweden noch dieses Jahr drankommt und wir erst im nächsten Jahr. Es wäre schwierig, einen solchen "décalage" der öffentlichen Meinung in der Schweiz zu erklären.

Die exploratorischen Gespräche haben den Zweck, eine Bestandesaufnahme der gegenseitigen Interessenlage vorzunehmen und anhand konkreter Beispiele in pragmatischer Weise die denkbaren Modalitäten für eine Zusammenarbeit auszukundschaften. Dies dürfte auf der technischen Ebene der Kommission leichter durchzuführen sein als auf der politischen Ebene des Ministerrates. Die Schweiz hat jedoch kein Interesse, den Ministerrat und die ständigen Regierungsvertreter in Brüssel möglichst lange auszuschalten, da wir deren politische Unterstützung im Falle einer doktrinären Haltung der Kommission benötigen werden.

3.3. Kontakte mit Oesterreich

Die eingeleiteten und bestehenden Kontakte mit Oesterreich sind insbesondere auf der Beamtenebene fortzuführen. Dies auch im Hinblick auf die seitens der EG in Aussicht genommene Lösung, mit Oesterreich ein Interimsabkommen abzuschliessen. Das endgültige Mandat für diese Verhandlungen dürfte Ende September vom EG-Ministerrat festgelegt werden. Zwischen dieser allfälligen Interimsregelung und der Gesamtlösung wird ein enger Zusammenhang bestehen. Die Interimslösung soll auf einen 30%igen gegenseitigen Zollabbau beschränkt bleiben. Um GATT-konform zu sein, muss dieser präferenzielle Zollabbau jedoch mit einem Plan für die Fortsetzung der Liberalisierung

verbunden werden. Dies wirft die Frage von Harmonisierungsmaßnahmen auf, die die EG im Gesamtrahmen der Regelungen für die Neutralen behandeln will. Die Bereitschaft, einen Drittel des Zolles ohne Harmonisierung abzubauen, stellt jedoch auch für die Schweiz bereits ein gutes Präjudiz für die Zukunft dar.

Was die Aussichten für ein solches Interimsabkommen anbelangt, so dürfte der Umstand, dass Oesterreich neben Italien und Belgien seine Kandidatur für den UNO-Sicherheitsrat angemeldet hat, nicht zu einer Verbesserung des Klimas beitragen. Jedenfalls war dies verhandlungstaktisch nicht sehr geschickt.

3.4. Kontakte mit Grossbritannien

Die Verhandlungen zwischen Grossbritannien und der EG sind durch harte Erklärungen auf beiden Seiten eröffnet worden. Trotzdem bestehen keine Anzeichen dafür, dass auf einem Kollisionskurs gesteuert oder eine Verschleppungstaktik befolgt wird. Im Gegenteil, ein straffer Verhandlungskalender (Ministertreffen alle 3 Monate, deren Stellvertreter alle 14 Tage) ist vorgesehen.

Der Verlauf dieser Verhandlungen ist für uns natürlich sehr wichtig und muss deshalb sorgfältig verfolgt werden. Gelegenheit zu einem Kontakt mit der neuen britischen Equipe bietet sich an der EFTA-Ministerratssitzung am 5./6. November in Genf.

3.5. Andere Kontakte

Ausser der zentral von Bern aus zu leitenden diplomatischen Tätigkeit während der nächsten Monate in den einzelnen Hauptstädten stellt sich noch die Frage besonderer Kontakte.

Dem Kontakt mit der Bundesrepublik kommt eine besondere Bedeutung zu, weil an dem voraussichtlichen Zeitpunkt des Zusammentreffens der schweizerischen Delegation mit dem EG-Ministerrat die Deutschen den Vorsitz innehaben werden. Auf Beamtenebene bestehen bereits sehr gute Kontakte. Von einer Einladung des Bundeskanzlers wäre vorläufig abzu- sehen. Die Frage eines Kontakts mit Aussenminister Scheel ist zu prüfen, auch wenn dazu gegenwärtig der Zeitpunkt nicht günstig sein dürfte. Solche Kontakte wären eher für die Zeit nach der EG-Ministertagung Ende September vorzu- sehen und zwar vor allem zum Zwecke einer Klimaverbesserung im Hinblick auf das Zusammentreffen im November.

Im übrigen wird Herr Bundesrat Graber Gegenbesuche bei seinen Kollegen in Den Haag, Luxemburg und Brüssel abstat- ten.

4. Verhandlungspositionen

4.1. Möglichkeiten

Ueber die denkbaren Möglichkeiten (Beitritt mit Neutrali- tätsvorbehalt, Assoziation, Sonderlösung und gewöhnlicher Handelsvertrag) erstattet Botschafter Jolles ausführlich Bericht. Dieser Bericht wird den Teilnehmern der Sitzung der bundesrätlichen Delegation für Finanz und Wirtschaft direkt zugestellt.

4.2. Beurteilung

Uebereinstimmend wird festgestellt, dass der Lösung 3 (Sonderlösung) sowohl aus politischen und wirtschaftlichen als auch aus rechtlichen Ueberlegungen der Vorzug zu geben ist.

- a) Die Lösung Beitritt kommt vor allem deshalb nicht in Frage, weil zur Zeit die EG einen Neutralitätsvorbehalt ausschliesst und die Uebernahme aller Pflichten, somit auch der politischen Zielsetzungen, verlangt. Auch wenn vor allem im Hinblick auf die schwedischen Bemühungen gewisse neutralitätsrechtlichen Vorbehalte, insbesondere ein Suspensiv- und Kündigungsrecht, doch noch von den EG ins Auge gefasst werden sollten, so dürfte es schwierig sein, diese Vorbehalte auf die "treaty making power", die Nichtbeteiligung an der Agrarpolitik und auf unsere staatsrechtliche Struktur auszudehnen. Bei dieser Lösung überwiegen die Nachteile (Gefahr Einschränkung der Eigenständigkeit der Schweiz, Identifizierung mit einem militärisch schwachen Europa, Verminderung der Glaubwürdigkeit unserer Neutralität, überwiegend negative Belastung in wirtschaftspolitischen Belangen, insbesondere auch Beeinträchtigung unserer Welthandelsstellung) gegenüber den Vorteilen (das nicht zu unterschätzende Mitspracherecht bei der weiteren Ausgestaltung der Integration).

Abgesehen davon, dass diese Lösung heute seitens der EG nicht negoziabel ist, würde sie beim gegenwärtigen politischen Klima in der Schweiz für Volk und Stände wohl kaum annehmbar sein.

- b) In bezug auf die Lösung Assoziation haben sich die Verhältnisse seit 1961/62 geändert. Die damals von der Schweiz angestrebte präinstitutionelle Konsultation (vor Beschlussfassung der EG-Organe werden die Assoziationspartner konsultiert) ist von der EG z.B. gegenüber Oesterreich abgelehnt worden. Zudem müssten die Römer-Verträge als Ausgangsbasis genommen und viel zuviele Ausnahmen verlangt werden. Schliesslich würde bei der heuti-

gen EG-Haltung diese Lösung zu einer Situation führen, in welcher die Assoziationspartner EG-Beschlüsse, bei denen sie nicht mitgewirkt haben oder konsultiert wurden, einfach übernehmen oder mit allen damit verbundenen Folgen ablehnen müssten. Also kein effektives Mitspracherecht, so dass diese Lösung nur für schwache Partner in Frage kommt.

Diese Lösung ist somit bei der heutigen Lage nicht negoziabel und auch aus rechtlichen Überlegungen (ungenügendes Mitspracherecht) abzulehnen; sie ist aber nicht gänzlich auszuschliessen, da vielleicht der Assoziationsbegriff in einer für die Schweiz annehmbareren Weise interpretiert und ausgestaltet werden könnte.

- c) Die Lösung präferenzzieller oder gewöhnlicher Handelsvertrag würde entweder den GATT-Vorschriften nicht entsprechen oder auf die Möglichkeit neuer Zollverhandlungen im GATT auf Meistbegünstigungsbasis beschränkt bleiben, so dass die EFTA-Zollfreiheit verloren gehen würde.

Diese Lösung ist nicht erstrebenswert - käme lediglich als letzte Rückzugslinie in Betracht.

4.3. Sonderlösung

Die Sonderlösung in Form einer präferenziellen zoll- und handelspolitischen Regelung, gekoppelt mit dem Statut eines "pays participant" (ausgedehntes Konsultationsrecht auch in anderen als zollpolitischen Fragen), Einbringung der EFTA-Präferenzen in den zollfreien Raum der erweiterten EG unter Wahrung der neutralitätspolitisch erforderlichen Handlungsfreiheit gegenüber Drittstaaten, dürfte der Bedeutung der Schweiz als Handelspartner der EG und somit auch den gegenseitigen Interessen der EG und unseres Landes am besten entsprechen.

Dabei stellen sich eine Reihe schwieriger Probleme. Zunächst die Frage, ob der freie Warenverkehr auf der Basis einer Freihandelszone möglich ist, oder ob eine Zollunion mit allen damit verbundenen Nachteilen (treaty making power) in Kauf zu nehmen wäre. In beiden Fällen stellen sich die innenpolitisch schwierigen Fragen des Ersatzes für den Ausfall der Zolleinnahmen und den Einschluss des Landwirtschaftssektors. Ebenso das Steuerproblem (Finanzordnung), obwohl gewisse Reformen im Laufe der Zeit ohnehin kaum zu umgehen sein werden (Uebergang zum Wertzoll, Umwandlung der Fiskalzölle, Mehrwertsteuersystem, etc.).

Es muss seitens der EG auch mit Forderungen nach ziemlich weitgehenden Harmonisierungsmassnahmen gerechnet werden, wobei allerdings zunächst die landwirtschaftlichen Konzessionen in die Waagschale zu werfen wären. Den unvermeidlichen Harmonisierungsmassnahmen wäre natürlich ein erhöhtes Mitspracherecht seitens der Schweiz gegenüberzustellen. Bei den Sektoren der sogenannten zweiten Generation kann in gewissen Bereichen (Industriepolitik, Technologie) ein schweizerisches Interesse auf dem Fusse der Gleichberechtigung manifestiert werden, bei anderen (Währungspolitik) wäre hingegen eine besondere Vorsicht am Platze, obwohl auch hier gewisse unvermeidliche Entwicklungen und das Interesse der Schweiz an einer europäischen Zusammenarbeit nicht übersehen werden dürfen.

Was die rechtliche Seite anbelangt, so stellt sich die Frage, wie eine Sonderlösung abzustützen wäre. Da die Römer-Verträge wegen der Beitritte ohnehin zu revidieren sein werden, dürfte es alsdann möglich sein, die einer Sonderlösung entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Bei der Variante Zollunion, die verschiedene Rechtsfragen aufwirft, darf nicht übersehen werden, dass die Schweiz ein Binnenland ist. Wie stellen wir z.B. sicher, dass wir wirklich in den Besitz

des uns gehörenden Anteils der von den Mitgliedern der erweiterten EG erhobenen Zolleinnahmen gelangen. Die Freihandelszone wirft das Problem der Ursprungszeugnisse auf.

4.4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend stellt der Vorsitzende fest, dass die Sonderlösung, wie sie von Botschafter Jolles skizziert wurde, nunmehr zum Gegenstand der exploratorischen Gespräche zu machen wäre. Das setzt voraus, dass die internen Abklärungsarbeiten weitergeführt werden, um in bezug auf jedes Problem die spezifische Interessenslage näher zu präzisieren. Auch wäre abzuklären, auf welchen Gebieten spezielle Sektorenlösungen in Frage kämen (z.B. Entwicklungshilfe). Wenn somit in bezug auf die Marschrichtung Klarheit besteht, wird die bundesrätliche Delegation für Finanz und Wirtschaft zur Frage des taktischen Vorgehens und der geeigneten Präsentation bei der Besprechung der an der Zusammenkunft mit dem EG-Ministerrat abzugebenden Erklärung nochmals Stellung zu beziehen haben. Alsdann wird auch dem Bundesrat erneut Bericht zu erstatten sein. Der Vorsitzende dankt den Mitgliedern der von Botschafter Jolles geleiteten Delegation für die bisher geleistete grosse Vorarbeit und für die Bereitschaft zur Führung der bevorstehenden schweren Verhandlungen.

5. Informationsproblem

5.1. Der parlamentarischen Kreise

Das Informationsbedürfnis und das Bestreben, sich einzuschalten, ist bereits jetzt nicht nur in parlamentarischen Kreisen, sondern auch in einer breiteren Öffentlichkeit sehr gross. Andererseits ist den Erfordernissen der vertrau-

lichen Behandlung der Dinge, die Gegenstand der Verhandlungen bilden, Rechnung zu tragen. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse der Verhandlungen Volk und Ständen vorzulegen sein werden und deshalb eine relativ frühzeitige Orientierung nicht nur unvermeidlich ist, sondern auch im Interesse der Sache liegen dürfte. Dadurch entsteht eine sehr schwierige informationspolitische Situation, bei der folgendes Vorgehen am Platze erscheint:

- Bis zu den exploratorischen Gesprächen sollte sich die Orientierung auf die parlamentarischen Kommissionen in vertraulicher Form beschränken. Im wesentlichen sollte die Substanz und Problematik, nicht aber der genaue Text der im November abzugebenden Erklärung, erläutert werden. Ein wichtiges Dokument dürfte in diesem Zusammenhang auch der sich in Vorbereitung befindende Bericht zur Beantwortung der Motion Furgler bilden.
- Nach Abgabe der Erklärung im November anlässlich des Zusammentreffens mit dem EG-Ministerrat wird eine materielle Debatte im Parlament selber (also in der Dezembersession) nicht mehr zu umgehen sein.
- Nach Abschluss der Erkundungsgespräche wird die eigentliche Grundsatzdebatte in Parlament und Öffentlichkeit über die anzustrebenden Verhandlungsvarianten durchzuführen sein. Die Erkundungsgespräche werden die konkreten Unterlagen für diese Bestandesaufnahme liefern. Solange diese nicht erhältlich sind, würde eine Debatte ins Uferlose führen.

5.2. Der öffentlichen Meinung

Besondere Aufmerksamkeit ist einer zweckmässigen Orientierung der öffentlichen Meinung zu schenken. Diese Orientierung wird

- 11 -

ebenfalls vom Zeitpunkt der exploratorischen Gespräche an einsetzen müssen. Beim Integrationsbüro werden dafür besondere organisatorische und personelle Vorkehrungen zu treffen sein.

F. Walthard

Bern, den 30. September 1970