

1922

Mittwoch, 4. November 1970

Aufnahme der Gespräche
mit den Europäischen Gemeinschaften.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 27. Oktober 1970
(Beilage).

Auf Grund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Der Entwurf einer schweizerischen Erklärung für die Eröffnung der Gespräche mit den Europäischen Gemeinschaften wird mit folgenden Aenderungen genehmigt:

Seite 6, 9. Zeile:

"... und Zielsetzungen, aber auch eingedenk der bestehenden Vielfalt des geistigen, kulturellen und wirtschaftlichen Austauschs und der unmittelbaren Nachbarschaft sollte jedoch eine möglichst umfassende Regelung angestrebt werden können. Der geschilderte Beziehungsreichtum zwischen der Schweiz und den Staaten der EG zeigt im übrigen, dass auf jeden Fall neue vertragliche Grundlagen geschaffen werden müssen, da mit fortschreitender Integration die bestehenden bilateralen Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hinfällig oder inhaltslos geworden sind. Ich werde auf einige Probleme ..."

Seite 6, 4. letzte Zeile:

"... gewährleistet. Durch die Institutionen des Referendums und der Initiative wird dem Bürger ermöglicht, an den grundlegenden politischen Entscheidungen direkt teilzunehmen. Es handelt ..."

Seite 7, Abs. 2, Zeile 4:

"... betreten werden muss. Die Vorschaltung exploratorischer Gespräche, die es ermöglichen sollen, die Vorstellungen über den zweckentsprechenden Inhalt und die Modalitäten ..."

Seite 9, Abs. 2, Zeile 7:

"... von erheblicher Bedeutung. Die hohe Abhängigkeit ihrer wirtschaftlichen Entwicklung vom Aussenhandel und dessen breite Streuung machen aus der Schweiz eine eigentliche Welthandelsnation, die, gemessen am Umfang ihres Aussenhandels, an 12. Stelle steht.

Um die für ihre Neutralitätspolitik erforderliche sichtbare Eigenständigkeit in der Gestaltung ihrer Aussenwirtschaftsbeziehungen zu erhalten, geht die Schweiz ..."

Seite 11, Zeile 8:

"... darauf zurückzuführen, dass der Landwirtschaft gemäss dem Grundsatz der Parität ein Einkommen zugestanden wird, ..."

Seite 11, 8. Zeile von unten:

"... bezieht die Schweiz aus der EWG. Sie weist in dieser Hinsicht, pro Kopf der Bevölkerung, die höchste Quote aller Drittstaaten auf. Schliesslich ist an die ..."

Seite 13, 5. Zeile von unten, bis Seite 14, Zeile 2:

"... Rechnung getragen werden muss. Wir sind gerne bereit, die genannten Probleme und unsere Politik ..."

Seite 16, 1. Absatz:

Letzter Satz wird gestrichen. ("Unter verschiedenen ... erwähnt")

Seite 18, Zeile 11:

"... stehen. Ich erinnere insbesondere daran, dass eine substantielle Vereinbarung, wie wir sie anstreben, nach deren Abschluss dem Referendum unterliegt. Die Schweiz befindet sich ..."

Seite 19, Zeile 1:

"... schon deshalb erforderlich, weil die in der EFTA erzielte Zollfreiheit ohne Störung in neue Dimensionen übergeführt werden muss."

Seite 19, Zeile 8:

"... unseres Kontinents zu erreichen. Der Wunsch der Schweiz, sich an diesem Werk zu beteiligen, entspringt dem Bewusstsein der Zusammengehörigkeit und der Bereitschaft, den ihr zukommenden Beitrag an die Bewältigung gemeinsamer Aufgaben zu leisten."

2. Der Vorsteher des Politischen Departementes wird ermächtigt, die vom Präsidenten des EG-Rates ausgesprochene Einladung im Namen des Bundesrates anzunehmen.
3. Die Herren Bundesräte P. Graber und E. Brugger werden beauftragt, die Leitung der schweizerischen Delegation für die Sitzung vom 10. November 1970 zu übernehmen und die erwähnte Erklärung vor dem Rat der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel abzugeben.

Protokollauszug an das Politische Departement (8); an das Volkswirtschaftsdepartement (10).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Sawall

An den B u n d e s r a t

Aufnahme der Gespräche mit den
Europäischen Gemeinschaften

1. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 30. September 1970 des Präsidenten des Rats der Europäischen Gemeinschaften ist der Bundesrat eingeladen worden, am kommenden 10. November 1970 in Brüssel Gespräche über das Verhältnis unseres Landes zu den Europäischen Gemeinschaften durch ein Treffen auf Ministerebene zu eröffnen.

Die Führung von Gesprächen dieser Art wurde im Communiqué der Gipfelkonferenz von Den Haag von Anfang Dezember 1969 in Aussicht genommen. Der entsprechende Passus lautet wie folgt:

"Sobald die Verhandlungen mit den beitriftwilligen Staaten eröffnet sind, werden mit den andern EFTA-Mitgliedstaaten, die diesen Wunsch äussern, Gespräche über ihr Verhältnis zur EWG eingeleitet."

Nachdem am 30. Juni dieses Jahres die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten eröffnet worden waren, bestätigten die Gemeinschaften in einer mündlichen Mitteilung die im Haager Communiqué zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft zu Gesprächen mit den "Nicht-Kandidaten". Der Bundesrat erklärte seinerseits in seinem vom 15. Juli 1970 datierten Schreiben die Annahme des Angebots. Hierauf schlug der EG-Ratspräsident das Datum des 10. November 1970 für die ministerielle Eröffnungssitzung

vor (Beilage 1). Oesterreich und Schweden wurden auf den gleichen Tag eingeladen, Portugal, Finnland und Island auf den 24. November 1970.

Am 10. November wird es in erster Linie darum gehen, den Aussenministern der sechs EG-Staaten und der Kommission die schweizerischen Absichten und Wünsche vorzutragen. Eine eigentliche Debatte wird nicht stattfinden.

2. Die "besonderen Beziehungen"

In einer Ihnen im September 1970 zugestellten Aufzeichnung hat der Direktor der Handelsabteilung des EVD den "Fächer der Lösungsmöglichkeiten mit der EWG" mit ihren Vor- und Nachteilen dargestellt. Er unterschied folgende fünf Varianten:

1. die beitriffsnahe Lösung,
2. die Assoziation gemäss schweizerischer Konzeption von 1961/62,
3. ein Abkommen sui generis, ergänzt durch Sektorenregelungen,
4. den präferenziellen Handelsvertrag,
5. den gewöhnlichen, d.h. nicht-präferenziellen Handelsvertrag.

Die Untersuchung kam zum Schluss, dass die unter Ziffer 3 dargestellte Sonderregelung unter allen denkbaren Varianten die geeignetste wäre. Die bundesrätliche Delegation für Finanz und Wirtschaft hat sich dieser Schlussfolgerung angeschlossen.

Der diesem Antrag beiliegende Entwurf einer schweizerischen Eröffnungserklärung geht deshalb von dieser dritten Variante aus.

Wir legen Wert auf die Feststellung, dass sich im Wortlaut der Haager Erklärung eine Entsprechung für diese Form der Verbindung findet. Es wird dort nämlich - sinngemäss - ausgeführt, dass auch die Herstellung besonderer Beziehungen zu den

europäischen Ländern, die kein Beitritts-gesuch gestellt haben, dazu beitragen werde, der europäischen Wirtschaft zu jenen Dimensionen zu verhelfen, deren sie zu ihrer Entfaltung bedarf. Die Haager Erklärung sieht diese Alternative zum Beitritt vor allem deshalb vor, weil sie für die Mitgliedschaft sehr strenge Bedingungen aufstellt (vorbehaltlose Annahme der Verträge mit Einschluss der politischen Zielsetzungen, des seither erlassenen Folgerechts und der von den Sechs getroffenen Optionen für den weiteren Ausbau der Gemeinschaften). In der Haager Erklärung wird auch die letztlich politische Natur der Gemeinschafts-Integration mit aller nur wünschbaren Deutlichkeit bekräftigt.

Diese Klarstellungen in bezug auf das Wesen der Mitgliedschaft in den EG haben uns die Wahl leichter gemacht: Für einen dauernd neutralen Staat kommt unter diesen Umständen bloss die Herstellung besonderer Beziehungen in Frage. Auch wenn die Aussichten auf eine rasche Verwirklichung der politischen Ziele der Integration als zumindest zweifelhaft bezeichnet werden können, haben wir doch keinen Grund, die Ernsthaftigkeit der Haager Absichtserklärungen anzuzweifeln und die klare Grenze zwischen Mitgliedschaft und Sonderbeziehungen zu verwischen.

3. Der Inhalt der Sonderlösung

Im Entwurf einer schweizerischen Erklärung werden die in einem (oder mehreren) Abkommen zu regelnden Gegenstände ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgezählt. Diese Vorstellungen über den Anwendungsbereich der "besonderen Beziehungen" lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Für den Handel mit Industrieerzeugnissen ist eine Freihandelszone die beste Lösung. Der Ausdruck "Freihandelszone" figuriert zwar im Text nirgends, doch ist für Kenner der Materie klar erkennbar, was gemeint ist. Die Variante der Zollunion wäre

deshalb ungünstiger, weil die aus neutralitätspolitischen Erwägungen wichtige "treaty making power" damit entweder ganz verloren ginge oder - im Falle einer autonomen Harmonisierung der Zölle - zur blossen Fassade würde.

- b) Im Agrarbereich wird die Bereitschaft zu konkreten Einzelabmachungen erklärt. Dieses Angebot ist vor allem für Frankreich und wohl auch für Italien eine *conditio sine qua non* für jede Regelung mit der Schweiz.
- c) In den übrigen Bereichen der Integration, namentlich jedoch in bezug auf die sogenannte "Integration der zweiten Generation", wird eine intensive Zusammenarbeit offeriert, die auch ein entsprechendes Mitspracherecht und damit einen adäquaten institutionellen Unterbau umfassen muss.

4. Die exploratorischen Gespräche

Die in ein Abkommen aufzunehmenden Sachbereiche werden in der Erklärung bloss beispielshalber aufgezählt. Die einzige klare und bestimmte Forderung, die die Schweiz aufstellt, bezieht sich auf das Verfahren: Es sollen unverzüglich sogenannte exploratorische oder Erkundungsgespräche aufgenommen werden, deren Zweck es sein wird, die Grundlagen und Möglichkeiten eines Vertragswerkes im Einzelnen mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften abzuklären.

Bei der Redaktion der Erklärung ist vor allem darauf Bedacht genommen worden, dass die rasche Aufnahme der Gespräche nicht gefährdet wird: Eine zu präzise und detaillierte Erklärung müsste fast zwangsläufig dazu führen, dass die Sechs die einzelnen Vorschläge vorerst einmal unter sich prüfen, besprechen und darauf eine gemeinsame Antwort vorbereiten möchten. Die Erfahrung zeigt, dass ein derartiger Willensbildungsprozess nicht ohne ein langes und zähes gemeinschaftsinternes Seilziehen vor

sich gehen kann und dementsprechend das Ergebnis umso schwerer abzuändern wäre. Dies muss verhindert werden, da nach unserer Auffassung alle relevanten Aspekte gemeinsam mit uns und nicht in Vorverhandlungen unter den Sechs erörtert werden sollten.

Eine lange Wartezeit würde überdies in der schweizerischen Öffentlichkeit nicht verstanden und die schweizerische Verhandlungsposition auch sonst schwächen.

Eine zu allgemein gehaltene, inhaltlose Erklärung könnte ebenfalls zu einer Verschiebung der Gespräche führen. Die Sechs müssten sich sagen, dass die Schweiz zur Zeit noch nicht weiss, was sie will, und dass deshalb - und auch angesichts der starken Belastung aller Brüsseler Organe durch die Beitrittsverhandlungen - ein Zuwarten angezeigt sei.

Es musste somit ein Mittelweg eingeschlagen werden.

5. Die Haltung der EG-Staaten

Es muss betont werden, dass die oben beschriebene Konzeption nicht von vorneherein darauf zählen kann, von den Sechs verstanden und akzeptiert zu werden. In Brüssel und in den Hauptstädten bestehen, wenn überhaupt, vorerst bloss sehr vage Vorstellungen über die angemessene Form einer schweizerischen Beteiligung an der Integration. Dieses Fehlen vorgefasster Meinungen hat für uns den grossen Vorteil, dass Platz vorhanden ist, für unsere eigenen Ideen. Aber der Mangel an klaren Vorstellungen in den sechs Hauptstädten birgt auch seine Risiken in sich.

Die in der jüngsten Vergangenheit geführten Gespräche und Kontakte haben gezeigt, dass allenorts eine grundsätzliche Bereitschaft zu einer Sonderlösung besteht. Aber weiter geht die Übereinstimmung wohl nicht: Während die Benelux-Staaten - vielleicht aus Furcht vor einer Beeinträchtigung der Gemeinschaftsmechanismen - uns ein möglichst "mageres" Abkommen nahelegen, empfehlen uns

die Franzosen und teilweise auch die Deutschen eine beitriffsnahe Lösung. Der Wunsch nach Herstellung der internen Zollfreiheit wird zwar von jedermann gewürdigt, aber unsere Ablehnung der Zollunion dürfte in Paris, Bonn und auch bei der EG-Kommission auf wenig Verständnis stossen. Die Einsicht, dass wir als Nicht-Mitglied die Agrarpolitik nicht übernehmen können, ist vorhanden. Umsomehr wird jedoch unsere Bereitschaft zum Eingehen von Einzelvereinbarungen, die den EG-Staaten konkrete handelspolitische und finanzielle Vorteile bieten, als unerlässlich empfunden. Unser Interesse an den Arbeiten der zweiten Generation wird durchwegs gewürdigt. Dies bezieht sich jedoch keineswegs auf unseren Wunsch, auch ein entsprechendes Mitspracherecht zu erhalten. Hier ist die Ablehnung beinahe einhellig.

Die schweizerische Konzeption ist somit mit ganz erheblichen Unsicherheitsfaktoren belastet. Das grösste Risiko besteht sicherlich darin, dass die Sechs aus einem Bedürfnis heraus, unsere Ideen zuerst eingehend zu prüfen, die sofortige Eröffnung der Erkundungsgespräche verweigern. Hat die Exploration einmal begonnen, so besteht dagegen eine gewisse Chance, dass in einem allmählichen Angewöhnungsprozess die Erfolgsaussichten wachsen. Ein Durchbruch zu einer Lösung wird jedoch erst erwartet werden können, wenn die Verhandlungen mit Grossbritannien einen positiven Ausgang als gesichert erscheinen lassen.

Trotz der realistischerweise nicht auszuschliessenden Möglichkeiten, dass die EG eine Sonderregelung von Beitragsleistungen und Harmonisierungsbedingungen abhängig machen könnten, die den Charakter dieser Regelung grundsätzlich verändern würden, wird unsere Position für die dann neu zu treffenden Beschlüsse sowohl gegenüber Parlament und Volk als auch gegenüber der ausländischen Öffentlichkeit eine stärkere sein, wenn wir darlegen können, dass eine an sich vernünftige, interessenmässig ausgewogene und administrativ durchführbare Lösung von uns vorgeschlagen

und verteidigt worden, aber auf unverhältnismässige Schwierigkeiten gestossen ist.

6. Die Haltung der übrigen Neutralen

In Gegensatz zu 1961/62 besteht heute leider keine gemeinsame Linie der drei Neutralen Oesterreich, Schweden und Schweiz. Dieser Umstand könnte die Aussichten auf einen Erfolg ebenfalls verringern oder zumindest Verwirrung schaffen und zu Verzögerungen führen.

Oesterreich verfolgt zwar eine der schweizerischen sehr ähnliche Konzeption, wenn auch gewisse Elemente weniger scharf profiliert werden (Anerkennung des politischen Charakters der Integration, Ablehnung der Zollharmonisierung, Interesse an der zweiten Generation, Forderung eines Mispracherechts, Dringlichkeit der Eröffnung exploratorischer Gespräche). Da die Oesterreicher Wert darauf legen, eine der unseren möglichst angenäherte Politik zu verfolgen, ist nicht ausgeschlossen, dass der uns vertraulich gezeigte Erklärungsentwurf (Beilage 2) dem unseren noch etwas stärker angepasst wird.

Sorge bereitet uns dagegen die Haltung Schwedens. Die schwedische Regierung - die offenbar nicht an den Erfolg der Erweiterungsverhandlungen glaubt - will die Zweideutigkeit ihrer Stellungnahme so lange wie möglich aufrechterhalten und nicht präzisieren, ob Schweden die Mitgliedschaft oder "besondere Beziehungen" anstrebt. Exploratorische Gespräche werden nicht verlangt. Die Schweden möchten den Kontakt mit den eigentlichen Beitrittsverhandlungen, an denen zwei der skandinavischen Nachbarn teilnehmen, herstellen und vorläufig jede Diskussion über Grundsatzfragen und namentlich über die Neutralität vermeiden. In der Frage der "treaty making power" ist Schweden weniger konsequent als die Schweiz und schliesst daher die Zollunion nicht aus. Dagegen crachtet Schweden eine Beteiligung an der politischen

Zusammenarbeit und an der Währungsunion ebenfalls als neutralitätswidrig und rechnet somit mit einem Neutralitätsvorbehalt, obschon die EG, wie eingangs erwähnt, diesgegenwärtig ausschliessen.

7. Die Vorbereitung des Textes

Der Entwurf einer schweizerischen Erklärung wurde der Ständigen Wirtschaftsdelegation vorgelegt und hat die einhellige Unterstützung sämtlicher darin vertretenen Spitzenverbände gefunden. Auch die bundesrätliche Delegation für Finanz und Wirtschaft hat den Text, nach einigen Retouchen, gutgeheissen.

Letzte Änderungen könnten sich noch aus der Stellungnahme der Nationalbank zu den währungspolitischen Ausführungen und aus den anlässlich der bevorstehenden EFTA-Ministerkonferenz in Genf geführten Gesprächen ergeben. Es wäre angezeigt, die Delegation für Finanz und Wirtschaft zu ermächtigen, Änderungen der letzten Minute selbständig vorzunehmen.

Ferner ist vorgesehen, die aussenpolitischen und Aussenwirtschaftskommissionen des National- und Ständerates am 3. November über die grundsätzlichen Erwägungen, die der schweizerischen Eröffnungserklärung zugrunde liegen, und über deren allgemeinen Inhalt zu orientieren.

* * *

Aus den dargelegten Gründen stellen wir Ihnen den

A n t r a g

1. den im Wortlaut beigefügten Entwurf einer schweizerischen Erklärung für die Eröffnung der Gespräche mit den Europäischen Gemeinschaften zu genehmigen;
2. den Vorsther des Eidg. Politischen Departements zu ermächtigen, die vom Präsidenten des EG-Rats ausgesprochene Einladung im Namen des Bundesrats anzunehmen;
3. Herrn Bundesrat P. Graber und den Unterzeichneten zu beauftragen, die Leitung der schweizerischen Delegation für die Sitzung vom 10. November 1970 zu übernehmen und die erwähnte Erklärung vor dem Rat der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel abzugeben.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

Für getreue Ausfertigung
der Protokollführung

21.11.70