

p. B. 75.76. (1)

CK 21. Feb. 91 17

~~p. B. 58.2.23~~ - VDF/DUP

Bern, 21. Februar 1991

Notiz an Herrn Staatssekretär JacobiArbeitsgruppe "Eurovision"

Das Verhältnis unseres Landes zur Europäischen Gemeinschaft hat die EDA-Arbeitsgruppe "Eurovision"<sup>1)</sup> auch in den letzten Monaten weiterhin beschäftigt. Dass dem so ist, hat verschiedene Gründe:

- Immer häufiger und immer stärker verspüren wir alle den **Einfluss, den die Gemeinschaft im internationalen Bereich ausübt**. Dies gilt vor allem im multilateralen Bereich, angefangen bei der Rheinzentralkommission bis hin zur KSZE. "Gegen den entschiedenen Willen der EG ist nichts mehr zu erreichen, mit ihr sehr vieles", so fasste vor kurzem ein Mitglied der schweizerischen KSZE-Delegation seine diesbezüglichen Erfahrungen zusammen.
- Vieles spricht dafür, dass der **EWR-Vertrag** nur eine **Zwischenlösung von begrenzter Dauer** sein kann. Weder ist er einzelnen EFTA-Staaten (Oesterreich, Schweden, ...) ein Ersatz für die EG-Mitgliedschaft, noch wird er den EFTA-Staaten eine wirksame Mitgestaltung an der fortschreitenden Integration Europas erlauben.
- Wie auch immer das **Ergebnis der EWR-Verhandlungen** ausfallen mag: Eine umfassende Beurteilung desselben lässt sich **nicht von der Beitrittsfrage trennen**. Die Auseinandersetzungen

---

1) Mitglieder: J. Aregger, R. Bärzfuss, P. Fivat, T. Guldemann, P. Maurer, P. Piffaretti, P. Widmer, D. Woker

- 2 -

darüber haben in der Öffentlichkeit begonnen, und die schweizerischen Behörden werden spätestens im Moment, da das Verhandlungsergebnis vorliegt - also in wenigen Monaten -, um eine klare Stellungnahme nicht herumkommen.

Die Ueberlegungen unserer Gruppe hat Herr T. Guldimann, trotz seines kürzlich erfolgten Uebertritts in die Gruppe für Wissenschaft und Forschung des EDI, zusammengefasst. Der Bericht findet sich in der Beilage. Dem eiligen Leser dient eine Synthese (S. 1-2). Ihre Meinung dazu würde uns interessieren.

*T. von Däniken*

(von Däniken)

Beilage erwähnt

- Kopie:
- Politische Direktion: SIN, SI, GRN, DY, LA
  - DIO: KJP, HO, GWB
  - Direktion für Völkerrecht: KT, GT, VDF
  - DEH: SFR, GI
  - DVA: MA, KRI
  - Generalsekretariat: SRU, MEF
  - CD
  - Integrationsbüro EDA/EVD: Botschafter Kellenberger
  - EFTA-Delegation, Genf
  - Mission Brüssel
  - Botschaften Bonn, Helsinki, London, Madrid, Oslo, Paris, Rom, Stockholm, Wien

p.B.58.2.23-GUL  
ad p.B.75.76

Bern, den 14. Februar 1991

## **EUROVISION: Diskussions-Papier - Die Beschleunigung auf dem Weg zum Beitritt**

---

### **Zusammenfassung:**

1. Der von der EG eingeleitete Doppelschritt der WWU und PU markiert **den Uebergang zu einer neuen Phase im Integrationsprozess** und ist Ausdruck der neuen Führungsrolle der EG in der europäischen Neuordnung. Das EWR-Projekt kann der Schweiz allenfalls eine beschränkte Teilnahme am Integrationsprozess auf der Stufe des Binnenmarktes eröffnen, von der bevorstehenden Integrations-Phase blieben wir jedoch ausgeschlossen. **Der EWR verliert damit für die Schweiz seine Qualität als Trittbrett am Europazug.**

2. Die anhaltende Integrationsdynamik der EG spiegelt sich - mit Verzögerung - in der **Anpassung unserer offiziellen Haltung**: Schloss der ersten Integrationsbericht vom August 1988 zum ersten Mal den Beitritt nicht mehr für alle Zukunft aus, avanciert der Beitritt im zweiten Bericht vom November 1990 bereits zur Option. Ausgehend von der Hypothese, dass keine ernsthaften Hindernisse die Integrationsdynamik der EG stoppen, kann es nur noch eine Frage der Zeit sein, wann der Bundesrat den **Schritt von der Beitritts-Option zum Beitritts-Ziel** vollzieht.

3. **Es gibt eine Reihe von Gründen, dass sich dieser Schritt schon im kommenden Sommer politisch aufdrängt:**

- Die Ueberweisung des paraphierten EWR-Vertrages an das Parlament verlangt eine klare Stellungnahme des Bundesrates zur Beitrittsfrage.
- In den nächsten Monaten werden Schweden und wahrscheinlich auch Norwegen den Antrag zum Beitritt stellen.
- Auf der Basis ihrer zunehmend gesamteuropäischen Verantwortung wird die EG eine offenere Haltung für eine Erweiterung nach 1993 einnehmen. Die EG-Erweiterung wird damit zum europapolitischen Thema. Die nächsten Kandidaten sind die EFTA-Staaten.
- Der Beitritt wird im Hinblick auf die Parlaments-Wahlen im Herbst zum innenpolitischen Thema. Der Bundesrat ist auch gegenüber dieser Diskussion gefordert, zur Beitrittsfrage Stellung zu beziehen.

**Deshalb soll der Bundesrat die Vorlage des EWR-Vertrags mit der Erklärung verbinden, dass der EWR die Uebergangslösung zum Beitritt ist und dass dieser als mittelfristiges Ziel der schweizerischen Aussenpolitik vorbereitet wird.**

4. Ein prinzipieller Beitrittsentscheid hat schwerwiegende Folgen für unsere Aussenpolitik. Es wäre zweckmässig, im **Vorfeld dieses Entscheides in der Eurovisionsgruppe die Konsequenzen des Entscheids für die Aufgaben des EDA zu diskutieren**. Meines Erachtens stehen **folgende Fragen im Vordergrund**:

Die bisherige Trennung zwischen der weitgehend als Aussenwirtschaftspolitik vom IB (und EVD) geführten EWR-Verhandlungen gegenüber der EG und der vom EDA geführten übrigen Europapolitik (KSZE, Europarat, Osteuropahilfe etc.) ist zu überwinden. Das **EDA sollte die Führungsrolle in der Konzeptarbeit der neuen gesamtheitlichen Europapolitik übernehmen**, in deren Zentrum der Beitritt steht.

In sämtlichen Bereichen unserer Aussenpolitik ist - im Hinblick auf eine längere Uebergangs- bzw. Verhandlungszeit bis zum Beitritt - eine Reorientierung auf eine möglichst **enge Koordination mit der von der EG geführten Politik** hin anzustreben: Osteuropahilfe, Europarat, Wissenschaftspolitik, Entwicklungshilfe, etc.

Die Zukunft der **Neutralität** ist für den Beitrittsfall nicht im Rahmen des heutigen Integrationsgrades sondern im Hinblick auf die Politische Union zu diskutieren. Die irische Neutralität könnte dabei - noch für die nächsten Jahre - als Referenz dienen. Die Zukunft der Neutralität stand und fällt mit dem europäischen Interesse an ihr als ihre historische konstitutive Bedingung.

5. **Regierungspolitik und Oeffentlichkeit stehen in der Beitrittsfrage in einem dialektischen Verhältnis zu einander:**

- Die Befürworter des Beitritts nehmen langsam zu und haben - gemäss Meinungsumfragen seit einiger Zeit die relative Mehrheit. Die Zustimmung dürfte weiter ansteigen.
- Die Regierungspolitik ist in der Beitrittsfrage vorsichtiger als die Volksmeinung. Für die Ueberwindung der aktuellen Zurückhaltung bestände ein genügend grosses Unterstützungspotential in der Bevölkerung.
- Eine klare Beitrittspolitik des Bundesrates würde die bestehende Unsicherheit reduzieren und dadurch das Lager der Befürworter stärken, gleichzeitig hätte der Stellungsbezug eine stärkere Polarisierung der politischen Landschaft zur Folge.

6. Auf der Basis des erklärten Beitrittsziels liegt es im Interesse der Schweiz, die Kohärenz der EFTA-Staaten durch ein koordiniertes Vorgehen im Ueberleiten der Verwirklichung des EWR zu Beitrittsverhandlungen aufrechtzuerhalten. Dabei gilt es, auf der Basis unserer Stellung als wichtigster EFTA-Staat die Chance nicht zu verpassen, durch eine **frühzeitige Initiative für die Beitrittsverhandlungen im Kreis der EFTA-Staaten die führenden Rolle zu spielen**.

## Wann stellt sich die Beitrittsfrage ?

Der erste Integrationsbericht vom 24.8.88 schloss einen EG-Beitritt zwar nicht mehr für alle Zukunft aus, definierte aber die Voraussetzungen, unter denen "ein EG-Beitritt nach heutigem Ermessen nicht das Ziel der schweizerischen Integrationspolitik" (S.131) ist. - Der zweite Integrationsbericht weist darauf hin, dass "die derzeitige Entwicklung Europas (..) erkennen (lässt), dass der Zeitpunkt kommen könnte, da die Schweiz als EG-Mitgliedstaat de facto besser in der Lage wäre, ihre Interessen zu wahren, als wenn sie ausserhalb bliebe" (S.59), der Beitritt avanciert zur "Option". Damit drängt sich die Frage auf, wann der Schritt von der Beitritts-Option zum Beitritts-Ziel erfolgt.

Zur Diskussion der Lage Anfangs 1991 und der in der Eurovisions-Gruppe zu behandelnden Fragen wird im folgenden die These vertreten, dass dieser Zeitpunkt schon sehr nahe gerückt ist, und dass sich die Beitrittsfrage im kommenden Sommer in dem Sinne konkret stellen wird, als sie sich nicht nur als längerfristige Option, sondern bereits als mittelfristiges Ziel und als zentrale Aufgabe unserer Aussenpolitik aufdrängt. Als Folgerung daraus ergibt sich, dass im Vorfeld eines solchen Stellungenbezugs bis im Sommer die Konsequenzen dieses Schrittes für die Rolle des EDA in diesem Prozess zu diskutieren sind. Eine der wichtigsten Aufgaben wird es sein, die Kohärenz zwischen einem Beitrittsziel und der übrigen Aussenpolitik der Schweiz vorzubereiten.

Diese These wird im folgenden unter vier Aspekten auf Grund der Entwicklung der letzten Monate kurz dargelegt:

1. Die Bekräftigung der inneren Integrationsdynamik der EG
2. Die neue europa- und weltpolitischen Rolle der EG
3. Der EWR als Uebergangsregelung bis zur EG-Erweiterung und
4. die innenpolitische Mobilisierung für den Beitritt mit parteipolitischen Polarisierungstendenzen

### 1. Die Bekräftigung der inneren Integrationsdynamik der EG

Das Resultat der Zusammenkunft des Europäischen Rates am 14./15.12.1990 markiert den Aufbruch zu einer neuen Phase der europäischen Integration: Die Verträge für die WWU und die PU sollen bis 1992 finalisiert und bis Juli 94 ratifiziert werden. Darin zeigen sich:

- die Weiterführung der Integrationsdynamik über die Schaffung des Binnenmarktes hinaus in einen zunehmend politischen Bereich hinein,

- die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Kernbereiche der wirtschaftlichen und politischen Souveränität aufzugeben und
- das Prinzip, eine gemeinsamen Sicherheits- und später Verteidigungspolitik zu akzeptieren.

Angesichts der offeneren Haltung der neuen englischen Regierung lässt sich behaupten, dass sich für die **Realisierung des bevorstehenden Doppelschritts auf die politische Union zu der politische Wille der beteiligten Regierungen verstärkt**. Die Hindernisse sind damit weniger auf der politischen Ebene, sondern vor allem in der administrativen Ueberlastung und in institutionellen Problemen anzusiedeln. Es ist nicht anzunehmen, dass eine wirtschaftliche Rezession - wie 1979 - den Rückzug auf die nationale Souveränität mit protektionistischer Begleitmusik provoziert. Deshalb ist davon auszugehen, dass früher oder später ein weiterer qualitativer Integrationsschub gelingt, weil die absehbaren Hindernisse ihn allenfalls verzögern, jedoch kaum in Frage stellen dürften.

#### **Folgerungen für die Schweiz:**

1. Schon Mitte der 90-er Jahre wird die EG wahrscheinlich schon die ersten Züge einer politischen Union annehmen. **Die Frage des EG-Beitritts stellt sich damit im Hinblick auf eine Gemeinschaft, die auf einer im Vergleich zu heute höheren Integrationsstufe steht.**
2. In einem Moment, wo zum erstenmal die Beitrittsfrage in der Schweiz konkret das Souveränitätsproblem aufwirft, haben sich **die andern europäischen Staaten bereits zu einem Schritt entschlossen, der für sie (vor allem für die grossen EG-Staaten) in der Aufgabe von Kernbereichen der nationalen Souveränität im Endeffekt zumindest eine ebenso tiefgreifende Zäsur darstellt, wie ein Beitritt für die Schweiz.**

**Begründung:** Für die Schweiz wird eine absolute Unabhängigkeit schon durch den heute erreichten Integrationsgrad der EG (Herausbildung des Binnenmarktes) und durch die angestrebte Form unserer Teilnahme am EWR in Frage gestellt. Für die grossen EG-Staaten hingegen bestände die Alternative zum nächsten Doppelschritt der Integrationspolitik im Status quo, in dem sie weiterhin ihren nationalstaatlichen Einfluss auf die EG und auf die Gestaltung des Binnenmarktes geltend machen und ihrer Souveränität in den übrigen Bereichen behaupten könnten, in denen EG-Politik bisher lediglich die Koordination nationalstaatlicher Politik zum Inhalt hat.

## 2. Die neue europa- und weltpolitischen Rolle der EG

Exogene Faktoren haben schon früher einen wichtigen Einfluss auf die europäische Integration ausgeübt (Strukturveränderungen des Weltmarktes als Bestimmungsfaktor des Binnenmarktprogramms). Die neuen europa- und weltpolitischen Bedingungen dürften jedoch in dem Sinne entscheidend für die neue Phase der Integration sein, als diese allein der EG die Voraussetzungen gibt, die ihr von aussen aufgetragenen Führungsrolle wahrzunehmen. In diesem Sinne wird ein aus der inneren Entwicklungslogik zwar anstehender, aber nicht dringender Integrations-schritt durch äussere Faktoren fast zur Notwendigkeit.

Der Bedarf nach einer neuen europa- und weltpolitischen Rolle der EG zeigt sich in folgenden neuen Aktionsbereichen der Gemeinschaft, die sich mitunter beschleunigend auf unserem Weg zum Beitritt auswirken und unserer Aussenpolitik eine europapolitische Ausrichtung aufdrängen:

1. in der Aufgabe der **Wirtschaftshilfe an Ost- und Mitteleuropa** (Koordination der EG für die G 24) und der wirtschaftlichen Integration dieser Region,
2. in der **politischen Führungsrolle hinsichtlich der europäischen Neuordnung** (KSZE, Europarat),
3. in der **Tendenz zu einer weltpolitischen Rolle der EG**

### ad 1.: Die Aufgabe der Wirtschaftshilfe an Ost- und Mitteleuropa und die wirtschaftliche Integration dieser Regionen

Die Finanzlücke im Devisenhaushalt Osteuropas wird 1991 14 Mrd. ECU betragen, 10 Mrd. sind abgedeckt, 4 Mrd. fehlen noch. Die wirtschaftspolitische Flucht nach vorn wird über die Herstellung der Konvertibilität die unmittelbaren Hilfsbedürfnisse dieser Staaten nochmals ausweiten. Das Ausmass dieses Finanzbedarfs und seine Koordination stellen Aufgaben, die nicht von den einzelnen Staaten sondern nur durch die EG geleistet werden können. Die EG ist durch ihre bisherige Koordinationsfunktion in diese Aufgabe schon hineingewachsen (der zur Zeit ausgearbeitete EG-Bericht setzt die generellen Leitplanken für die ganze Westhilfe). Die Weichen für die künftige Führungsrolle der Gemeinschaft in diesem Bereich sind damit gestellt.

Sowohl durch die mittel- bis langfristigen EG-Beitrittsaspirationen (Ungarn, CSFR, Polen) als auch durch den von der EG gegenüber diesen Staaten abgesteckten Verhandlungsrahmen (4 Freiheiten und politischer Dialog) ist der Weg für eine sehr enge Kooperation mit der EG und eine längerfristige Osterweiterung der Gemeinschaft vorgezeichnet.

### **Folgerungen für die Schweiz:**

1. Eine sinnvolle Ausgestaltung unseres zweiten Osthilfepakets (1992-95) legt eine diesbezüglich enge Zusammenarbeit mit der EG nahe.
2. Eine allfällige Rolle der EFTA-Staaten für die wirtschaftliche Integration der Region ist allenfalls - nebst einzelnen Handelsabkommen - im Rahmen der EWR-Institutionen denkbar, jedoch nicht in einer von der EG unabhängigen "Vermittlerfunktion" der EFTA gegenüber Ost- und Mitteleuropa.

### **ad 2.: Die politische Führungsrolle der EG in der europäischen Neuordnung**

Im Rahmen der KSZE zeigt sich eine **zunehmende Dominanz der EG in Bereichen, in denen der EG Souveränitätsrechte übertragen worden sind**. Ebenso beginnt die Gemeinschaft, in politischen Fragen zunehmend eine gemeinsame EG-Haltung durchzusetzen. Der wachsende Einfluss der EG äussert sich auch in ihrem selbständigen protokollarisch-formellen Auftreten, das von den KSZE-Mitgliedern nicht mehr in Frage gestellt wird.

Eine parallele Entwicklung lässt sich auch in andern internationalen Organisationen, insbesondere im Europarat feststellen. Dieser Trend wird sich in Zukunft noch verstärken. Der Europäische Rat hat in Rom seinen diesbezüglichen Willen im Rahmen des Programms für die Politische Union klar zum Ausdruck gebracht: Die "Politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité" sieht dafür einen institutionellen Rahmen vor mit "des modalités permettant à l'Union de parler efficacement d'une seule voix sur la scène internationale, notamment au sein des organisations internationales .." (S.8).

### **Folgerungen für die Schweiz:**

1. Die Unterscheidung zwischen unserer Politik gegenüber der EG zur Teilnahme am Binnenmarkt und den neuen gesamteuropäischen Aufgaben im Rahmen der KSZE und des Europarates gilt es zu überwinden. (Ausdruck dieser Unterscheidung war zB die Abhaltung zweier getrennter Botschafterseminare 1990 - eines über EWR, das andere über Gesamteuropa). Dabei sollten wir auch unsere Skepsis gegenüber der führenden Rolle der EG für die europäische Neuordnung und ihre Führungsposition in allen übergreifenden europäischen Organisationen endgültig ablegen.
2. Sowohl in der KSZE als auch in allen übrigen europäischen Organisationen (Europarat, ESA, zunehmend auch in der OECD) zeigt sich, dass gegen den entschiedenen Willen der EG nichts mehr zu erreichen, zusammen mit ihr jedoch sehr viel zu erreichen ist. Daraus ergibt sich für die Schweiz die Strategie, sich frühzeitig der EG-Position anzuschliessen oder in der In-

kubinationszeit gemeinsamer EG-Positionen mit der Festlegung der eigenen Position den Meinungsbildungsprozess innerhalb der EG zu beeinflussen.

### ad 3. Die Tendenz zu einer weltpolitischen Rolle der EG

Das Positionspapier der Europäischen Rates vom 14./15.12.90 zielt klar auf eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In einem ersten Schritt bezieht sich dieser Wille zwar erst auf Abrüstungsfragen, Rüstungskoordination, Rüstungsexport etc., doch "pour l'avenir" soll diese Politik auch **eigentliche Verteidigungsfragen und gegenseitige Beistandsverpflichtungen** zum Inhalt haben. Es ist wahrscheinlich, dass der äussere Druck zur Uebernahme einer weltpolitischen Verantwortung - zB als Reaktion der EG auf den Rückfall in die nationalstaatliche Politik der europäischen Beteiligung am Golfkrieg - zunimmt und dass damit die EG in Zukunft auch ausserhalb ihres Gebietes koordiniert mit den USA im Sinne eines "Burden sharing" sicherheitspolitisch aktiv wird.

Eine **parallele Tendenz zeigt sich in der internationalen Handelspolitik**, wo sich immer stärker die Triade USA-EG-Japan herausbildet - als Hauptkontrahenten eines möglichen Verhandlungsabschlusses oder im Falle eines Scheiterns als Zentren sich gegenseitig abgrenzender handelspolitischer Blöcke.

Die EG hat zwar gegenüber dem Golfkrieg keine eigene kohärente Aussen- und schon gar Sicherheitspolitik entwickelt, und die europäische Beteiligung im Rahmen der alliierten Streitkräfte erfolgte auf ausschliesslich nationaler Basis. Trotzdem könnte gerade dieser "Rückfall" in die nationalstaatliche Politik, der vor allem durch die militärische Aufgabe bestimmt war, die **Einsicht in die Notwendigkeit eine koordinierten Aussenpolitik der EG gegenüber dem Nahen Osten nach dem Krieg stärken.**

### Folgerungen für die Schweiz:

Ein Beitritt der Schweiz zur EG in ihrer heutigen Verfassung wäre neutralitätsrechtlich nach gewissen Analysen (Schindler) unter sehr restriktiven Bedingungen allenfalls noch zulässig; ein Beitritt zur EG im Rahmen einer politischen Union und schon gar mit einer gemeinsamen Sicherheits- oder Verteidigungspolitik würde das Neutralitätsstatut in Frage stellen. Das Problem stellt sich aber sowohl für die EFTA-Neutrals als auch für Irland. Deshalb sollte die Diskussion nicht zwischen den EFTA-Neutrals einerseits und der EG andererseits geführt werden, vielmehr gälte es, **Irland in diese Neutralitätsdiskussion der nächsten Jahre einzubeziehen.**

Dass sich auch der Europäische Rat des irischen Neutralitäts-Problems bewusst ist, zeigt sich in zwei einschränkenden Nebensätzen des Positionspapiers :  
 "...envisager, que l'Union joue un rôle dans les questions de défense, sans préjudice des obligations actuelles (!) des Etats membres dans ce domaine", und ähnlich hinsichtlich der Stärkung der NATO: "sans préjudice des positions traditionnelles (!) d'autres Etats membres". Die Passagen wurden auf Wunsch Irlands in das Papier aufgenommen.

Wenn später tatsächlich die Politische Union schrittweise verwirklicht wird und die nächsten Schritte zu einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Angriff genommen werden, **dann verliert unsere Neutralität endgültig ihre Existenzberechtigung.** - In der Perspektive der politischen Zielsetzung der EG wird ein schweizerisches Beharren auf einer traditionellen Neutralitätsposition - wie es jüngst gegenüber dem Golfkrieg anklang - zum Hindernis der Aufnahmebereitschaft der EG.

Als Folgerung ergibt sich der **Bedarf nach einer Neuorientierung unserer aussenpolitischen Grundsätze aus der Einsicht**, dass wir sowohl in Europa als auch in der übrigen Welt nicht mehr als einer unter vielen europäischen Staaten auftreten und als unabhängiges Land unsere nationalen Interessen anmelden können, **vielmehr wird die Schweiz in Zukunft Teil eines zunehmend von der EG bestimmten Europas, das in der Sicht der übrigen Welt mit der EG identifiziert wird, während die EG in der Welt zunehmend "als Europa" auftreten kann.**

### **3. Der EWR als Uebergangsregelung bis zur EG-Erweiterung**

Es wird hier davon ausgegangen, dass ein EWR-Vertrag bis im Sommer zustandekommt, weil die Beteiligung der EFTA-Staaten am Binnenmarkt ab 1.1.93 in irgendeiner Form zu regeln ist, der Wille zur Annäherung an die EG keinen Rückzug erlaubt und auch die EG an einem Erfolg in dieser - wenn auch für sie zweitrangigen - Frage interessiert ist.

Während der zweite Integrationsbericht der Frage noch ausweichen kann, ob die Teilnahme am EWR eine längerfristige Integrationslösung darstellt oder lediglich als Uebergang zum Beitritt dient, ist davon auszugehen, dass diese Frage bis zum Sommer geklärt sein muss. Mit einem ähnlichen Versteckspiel wie in der bisherigen Integrationspolitik ("es gibt 3 Optionen, die erste ist inakzeptabel, die zweite unsicher und die dritte tabu") kann die Frage nicht beantwortet werden.

Aus folgenden Gründen dürfte bis im Sommer der Uebergangscharakter des EWR feststehen:

- Schweden und wahrscheinlich auch Norwegen werden in den nächsten Monaten das Beitritts-gesuch stellen. Damit wird klar, dass für die EFTA in ihrer Mehrheit der EWR nur eine Uebergangslösung zum Beitritt sein kann.

- Der EWR-Vertrag wird an sich schon aufgrund der voraussichtlich sehr beschränkten Mitbestimmungsmöglichkeiten und Ausnahmeregelungen seine Attraktivität als eine längerfristige Integrationslösung verlieren. Für die andern EFTA-Staaten ist ein solcher magerer EWR an sich schon nur als Uebergang akzeptabel. Für die Schweiz stellt sich das Problem, dass damit die ursprünglich hohen Erwartungen bezüglich der Mitbestimmung und der Ausnahmen nicht erfüllt werden und dass im Hinblick auf eine Abstimmung dieser Vertrag nur als Vorstufe zu etwas "Besserem" seine Berechtigung haben kann. Der Rückzug auf den Alleingang ist nach Aussagen einzelner Bunderräte ausgeschlossen.

- Die Fortschritte in den Diskussionen über die WWU und die PU stellen den EWR in seiner "Trittbrettfunktion" als Lösung für eine Teilnahme der EFTA-Staaten am weiteren Integrationsprozess zunehmend in Frage. Ebenso eröffnet der EWR keine politische Mitsprache im Rahmen der wachsenden gesamteuropäischen Funktion der EG insbesondere gegenüber Ost- und Mitteleuropa.

- Mit weiteren Beitritts-gesuchen seitens der EFTA-Staaten werden einzelne EG-Staaten sich noch prononcierter zugunsten einer solchen EG-Erweiterung aussprechen. Es ist anzunehmen, dass sich dann die Haltung der Kommission von "keine Beitritts-verhandlungen vor 1993" zu "Beitritts-verhandlungen frühestens ab 1.1.93" wandelt.

- Die innenpolitische Diskussion dürfte den Lauf der Ereignisse noch beschleunigen (siehe unter Punkt 4).

Angesichts dieser Entwicklung besteht für die Schweiz die Gefahr, dass - wenn wir uns nicht sehr bald für einen Beitritt aussprechen können - das Verhältnis der EFTA-Staaten zur EG vorerst einmal durch die Beitrittsdiskussion anderer EFTA-Staaten geprägt wird. Werden dann im Vorfeld von Verhandlungen bestimmte Verhandlungspositionen von Wien, Stockholm und Oslo schon abgesteckt, werden dadurch auch für die künftigen schweizerischen Beitritts-verhandlungen Präjudizien (Problembereiche: Neutralität, Transitverkehr, Landwirtschaft) geschaffen, gegenüber denen wir dann mit unseren Forderungen zu spät kommen könnten.

**Auf der Basis eines vom Bundesrat erklärten mittelfristigen Beitrittsziels hingegen besteht die Möglichkeit, die Kohärenz der EFTA-Staaten zu sichern, um durch ein koordiniertes Vorgehen von der Verwirklichung des EWR zu Beitrittsverhandlungen zu gelangen. Auf der Basis unserer Stellung als wichtigster EFTA-Staat hätten wir dabei die Chance, durch eine frühzeitige Initiative in diesem Prozess eine führende Rolle zu spielen.**

#### **4. Die innenpolitische Mobilisierung für den Beitritt**

**Regierungspolitik und Öffentlichkeit stehen in der Beitrittsfrage in einem Wechselverhältnis zu einander, das sich wie folgt umschrieben lässt:**

1. Die Öffentlichkeit hat in ihrer generellen Haltung gegenüber Europa in den letzten drei Jahren eine ausserordentliche Öffnung vollzogen. - Die Befürworter eines EG-Beitritts haben in letzter Zeit langsam zugenommen und erreichen seit einiger Zeit die relative Mehrheit. Die Zustimmung dürfte weiter ansteigen.
2. Die Regierungspolitik ist in der Beitrittsfrage vorsichtiger als die Volksmeinung. Für die Überwindung der aktuellen Zurückhaltung bestände ein genügend grosses Unterstützungspotential in der Bevölkerung.
3. Eine klare Beitrittspolitik des Bundesrates würde die bestehende Unsicherheit reduzieren und dadurch das Lager der Befürworter stärken, gleichzeitig hätte der Stellungsbezug eine stärkere Polarisierung der politischen Landschaft zur Folge.

**Hätten die StimmbürgerInnen der Schweiz Mitte Oktober 1990 über einen Beitritt abstimmen müssen, hätten 45% dafür (20% beistimmt dafür, 25% eher dafür), 38% dagegen (20% bestimmt dagegen, 18% eher dagegen) gestimmt, 17% hatten keine definiert Meinung (Repräsentativumfrage Uni Bern/GfS-Forschungsinstitut/Claude Longchamp: EG: Tritt die Schweiz bei ? - 15.11.90, unveröffentlicht). Die Anteil der Befürworter hat seit April leicht zugenommen, die Verunsicherung ist mit einem weiterhin hohen Anteil der Unentschiedenen jedoch nicht reduziert worden, ja man kann sogar davon ausgehen, dass der Meinungsbildungsprozess bei 60% der nicht klar Entschiedenen noch nicht abgeschlossen ist. Das Lager der Beitrittsbefürworter scheint jedoch durch Exponenten der Politik und der Medien (EG-Initiative) zusätzlich gestärkt zu werden.**

Parteilpolitisch zeigt sich eine gewisse **Polarisierung zwischen modern und traditionell ausgerichteten Gruppen**: Die Mehrheit der SP-Anhänger (seit einem Jahr fast konstant) und die Mehrheit der FDP-Anhänger (seit einem Jahr stark ansteigend) sind für den Beitritt, während die CVP-Anhänger (seit einem Jahr konstant) und die LdU-Anhänger (trotz offizieller Beitrittparole) nur zu

etwas mehr als einem Drittel den Beitritt unterstützen. Die Polarisierung zeigt sich jedoch erst ansatzweise darin, dass die SP und der LdU bereits für den Beitritt Stellung bezogen haben, während das EWR-Projekt der CVP und der FDP noch erlaubt, den Stimmungsbezug noch hinauszuschieben. Es ist anzunehmen, dass die Beitrittsfrage im Laufe des Jahres bis im Herbst zunehmend Wahlkampfthema wird. Diese Entwicklung dürfte durch die oben erläuterten Faktoren (Beitrittsantrag anderer EFTA-Staaten, Klärung des EWR als Uebergangsregelung, Verhältnis EG-Osteuropa) zusätzlich befördert werden.

**Angesichts dieser Entwicklung eröffnet sich für den Bundesrat die Chance, durch einen klaren Stimmungsbezug in der Beitrittsfrage das Lager der Beitrittsbefürworter zusätzlich zu stärken, um damit der Regierungspolitik eine tragfähige Grundlage zu verschaffen. Gleichzeitig braucht ein solcher Stimmungsbezug auch den Mut, mit einer von diesem Stimmungsbezug noch verstärkten politischen Polarisierung um die Beitrittsfrage herum umzugehen. Als Alternative bestände die Gefahr, dass ohne eine Wahrnehmung der Führungsaufgabe in dieser Aufgabe diese Polarisierung in den Bundesrat hineingetragen würde.**

\* \* \* \* \*