

Die im Genfer Memorandum vom 12. Oktober 1961 erwähnten grundsätzlichen Neutralitätserfordernisse, die bei einer Regelung des Assoziationsverhältnisses berücksichtigt werden müssen, einschliesslich der institutionellen Aspekte

Kurzreferat von Herrn Minister Dr. P. Jolles an der Botschafterkonferenz vom 25. Januar 1962

-----

1. Die Entstehungsgeschichte des Genfer Memorandums geht auf den Beschluss der Ministerkonferenz der EFTA in London vom 28. Juni 1961 zurück. Die Minister der EFTA-Staaten erklärten sich damals bereit, die Frage zu prüfen, ob die Erreichung des gemeinsamen Zieles der Schaffung eines umfassenden europäischen Marktes durch Verhandlungen mit der EWG verwirklicht werden könnte. Sie unterstrichen dabei von Anfang an, dass im Falle derartiger Verhandlungen die EFTA-Mitglieder ihre Handlungen koordinieren und während der ganzen Dauer der Verhandlungen ihre Geschlossenheit aufrechterhalten müssen. Gleichzeitig bekräftigten sie ihre Entschlossenheit, die EFTA so lange aufrechtzuerhalten, bis befriedigende Lösungen zur Wahrung der legitimen Interessen aller Mitgliedstaaten, also auch der neutralitätspolitischen Interessen, ausgearbeitet worden seien, die es sämtlichen Mitgliedstaaten ermöglichen würden, sich vom gleichen Zeitpunkt an am integrierten Europamarkt zu beteiligen. Damit waren als Ausgangspunkt die wichtigen Grundsätze Koordination und Solidarität aufgestellt. Als in der Folge Grossbritannien und Dänemark beschlossen, mit der EWG in Verhandlungen für eine Vollmitgliedschaft einzutreten, erklärten sämtliche EFTA-Staaten unter Bekräftigung der Londoner Grundsätze ihre Absicht, den Versuch unternehmen zu wollen, durch Verhandlungen mit der EWG die in Europa eingetretene wirtschaftliche Spaltung zu überwinden.

Als logische Konsequenz dieser Stellungnahme haben die drei neutralen EFTA-Staaten unter sich im Herbst des vergangenen Jahres Kontakt aufgenommen, um abzuklären, inwieweit ihr völkerrechtlich verschieden zwar/fundierter Neutralitätsstatus (im Falle Schwedens die Allianzfreiheit) mit Bezug auf die zukünftige Regelung des Verhältnisses



zur EWG zu ähnlichen neutralitätspolitischen Erfordernissen führe. Die in Wien begonnene und in Genf weitergeführte Aussprache auf Beamtenebene ergab eine spontane Uebereinstimmung der grundsätzlichen Auffassung. Diese grundlegenden Erfordernisse wurden in dem Ihnen bekannten Genfer Memorandum vom 12. Oktober festgehalten, das von den Ministern der drei neutralen Länder am 19. Oktober in Wien ausdrücklich gutgeheissen und somit zur Regierungsdoktrin erhoben wurde. Die Entscheidung der Minister legt fest, dass diese grundsätzlichen Neutralitätserfordernisse bei der Gestaltung des Verhältnisses zur EWG wegweisend sein müssen und als Richtlinien für die übereinstimmende Präsentation gegenüber der EWG der sich aus der Neutralität ergebenden besonderen Probleme der drei Staaten zu gelten haben.

2. Der Kernsatz des Genfer Memorandums besteht in der Feststellung, dass die Neutralität nicht nur bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen in Kriegszeiten bedingt, sondern den neutralen Staat verpflichtet, auch in Friedenszeiten eine Neutralitätspolitik zu führen, deren Zweck darin besteht, sowohl die Fähigkeit eines Landes, neutral zu bleiben, als auch das notwendige Vertrauen in diese Entschlossenheit aufrechtzuerhalten. Diese Konzeption entspringt der schweizerischen Auffassung der ständigen Neutralität; es ist jedoch sicher bemerkenswert, dass sie nunmehr auch von Schweden ausdrücklich anerkannt wird. Aus dieser Grundkonzeption werden im Genfer Memorandum fünf Neutralitätserfordernisse abgeleitet, die bei der Regelung des Verhältnisses zur EWG berücksichtigt werden müssen, nämlich

- (i) die Wahrung des Rechtes zum Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten (das sog. Treaty Making Power), ohne das die handelspolitische Identität eines Landes und somit seine aussenpolitische Identität schlechthin nicht gewahrt werden kann;
- (ii) die Aufrechterhaltung einer kriegswirtschaftlichen Versorgungsbasis;
- (iii) die Handlungsfreiheit im Kriegsfall, d.h. die Nichtbeteiligung an Massnahmen des Wirtschaftskrieges;
- (iv) das Kündigungsrecht, durch das dokumentiert wird, dass keine unwiderrufliche Bindung eingegangen wird, und

(v) die Notwendigkeit besonderer institutioneller Regelungen, die ausschliessen, dass dem neutralen Staat durch Mehrheitsentscheide neue oder politisch belastende Verpflichtungen auferlegt werden können und die Distanzierung von den Beschlüssen der Organe der politisch profilierten EWG zum Ausdruck bringen.

3. Die bei der Formulierung dieser Grundsätze erzielte Uebereinstimmung bedeutet natürlich noch keineswegs, dass für die bevorstehenden Verhandlungen eine gemeinsame Front der Neutralen zustande gekommen wäre. Nicht nur sind die wirtschaftlichen Interessen der drei Länder verschieden gelagert, sondern es wird im Genfer Memorandum über den konkreten Inhalt, der diesen Grundsätzen verliehen werden soll, wenig oder nichts ausgesagt. Der nächste Schritt galt daher der Abklärung der Konsequenzen, die die neutralen Staaten aus diesen Erfordernissen zu ziehen gewillt sind. Diese Besprechungen - die letzte Tagung hat vor weniger als einer Woche in aller Stille auf dem Semmering stattgefunden - betrafen vor allem den Inhalt der "Treaty Making Power"- und der institutionellen Regelungen, weil mit Bezug auf die anderen Grundsätze, Kriegswirtschaft, Handlungsfreiheit im Kriegsfall und Kündigungsrecht, die Erfordernisse offensichtlich sind und sich kaum wesentliche Meinungsverschiedenheiten ergeben dürften.

In den folgenden Abschnitten wird kurz der heutige Stand der Besprechungen zwischen den Beamten der drei neutralen EFTA-Staaten zusammengefasst.

4. Das Problem der Aufrechterhaltung des "Treaty Making Power" ergibt sich aus der Zollunionskonzeption des Römer Vertrages und der Bestimmung in Art. 113, wonach nach Ablauf der Uebergangszeit eine gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen geführt werden soll. Verhandlungen mit Drittstaaten für die Aenderung von Zollsätzen, den Abschluss von Handelsabkommen und die Vereinbarung von Kontingenten werden nicht mehr von den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern von der EWG-Kommission auf Grund von Richtlinien, die der EWG-Ministerrat durch Mehrheitsbeschluss festlegt, geführt. In anderen Worten, die Mitgliedstaaten der

EWG delegieren ihre aussenhandelspolitischen Kompetenzen an ein supranationales Organ. Es ist somit weniger der statische Charakter der Zollunion, d.h. die Uebernahme eines gemeinsamen Aussen-tarifs, die für einen neutralen Staat politische Probleme aufwirft, als vielmehr der dynamische Aspekt der vorgesehenen Prozedur für spätere Aenderungen dieses gemeinsamen Tarifs in Verhandlungen mit Drittstaaten. Die Haltung der EWG in den nunmehr zu Ende gehenden GATT-Verhandlungen beleuchtet die Bedeutung einer aktiven Zollpolitik der Gemeinschaft, die bereits dazu geführt hat, dass die Vereinigten Staaten sich gezwungen sehen, eine gemessen an der Tradition dieses Landes revolutionär erscheinende Revision ihres Aussenhandels ins Auge zu fassen, um der Dynamik der EWG standhalten zu können.

Der neutrale Staat muss daher bei der Ausgestaltung des Assoziationsverhältnisses eine vom Römer Vertrag abweichende Regelung verlangen, damit er Drittstaaten gegenüber seine zoll- und handelspolitische Identität wahren kann. Das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität wäre kaum aufrechtzuerhalten, wenn die Schweiz Drittstaaten, die mit ihr verhandeln wollen, nach Brüssel verweisen müsste. Für ein Niedertarifland wie die Schweiz verschärft sich der politische Aspekt dieses Problems, indem die Uebernahme eines höheren gemeinsamen Aussen-tarifs die politisch besonders empfindlichen Staaten, wie z.B. die neutralistischen Entwicklungsländer, treffen würde. Die Schweiz würde in den Augen dieser Länder mit den ehemaligen Kolonialmächten identifiziert, denen an der letzten Session des ECOSOC vorgeworfen worden ist, die EWG zur Schaffung einer Präferenzzone der Industriestaaten und deren Abschirmung gegen industrielle Exporte der Entwicklungsländer benutzen zu wollen. Das "Treaty Making Power" ist daher von grundsätzlicher Bedeutung, obschon rein praktisch gesehen im Falle einer Assoziation der Schweiz mit dem Gemeinsamen Markt nur noch auf einem beschränkten Gebiet die Voraussetzungen zu seiner Ausübung bestehen werden, nämlich vor allem dort, wo Drittstaaten für ein bestimmtes Produkt Hauptlieferant der Schweiz waren und diese Exporte nach der Schweiz für das betreffende Land von wesentlicher Bedeutung sind. Ob die Ausübung dieses "Treaty Making Power" für einen bestimmten im Assoziationsabkommen zu umschreibenden Warenssektor vorbehalten werden soll oder ob, um der Dynamik

des Welthandels besser Rechnung zu tragen, allgemeine grundsätzliche Richtlinien für die Ausübung dieses Rechtes vereinbart werden können, wird gegenwärtig noch eingehend geprüft. Man könnte sich z.B. ein System denken, wonach im Assoziationsabkommen Grundsätze aufgestellt würden, die eine genügende Parallelität der Zollpolitik des assoziierten Staates und der EWG gewährleisten würden, um das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht zu stören, und die die nötigen Ausgleichsmassnahmen vorsehen würden für diejenigen Fälle, wo diese Parallelität nicht hergestellt werden kann.

5. Das Neutralitätspolitische Kernproblem stellt jedoch die institutionelle Regelung dar, die für das Assoziationsverhältnis Schweiz-EWG vorgesehen werden sollte. Zwar könnte relativ einfach eine klare institutionelle Trennung in dem Sinne in Aussicht genommen werden, dass die Durchführung des Assoziationsabkommens einem aus der EWG und dem neutralen assoziierten Staat paritätisch zusammengesetzten Assoziationsrat mit einem Assoziationsausschuss als ständigem Organ übertragen würde. Dadurch wäre die Gleichberechtigung des Neutralen gewahrt, eine Unterwerfung unter Mehrheitsentscheide ausgeschlossen und jede politische Kompromittierung durch Mitarbeit in den EWG-Organen vermieden. Eine derartige Lösung würde jedoch, so paradox dies auf den ersten Blick erscheinen mag, eine echte Gefahr der tatsächlichen Satellisierung des neutralen Staates heraufbeschwören. Der Neutrale könnte nämlich keinen Anteil an der Meinungsbildung der EWG nehmen und hätte keine Möglichkeit, an der Vorbereitung der EWG-Verordnungen und Richtlinien auf den verschiedensten Gebieten des Wirtschaftslebens mitzuwirken, viel weniger diesbezügliche eigene Initiativen zu entwickeln. Er würde ständig im Assoziationsrat vollendeten Tatsachen gegenüberstehen und hätte lediglich die formelle Möglichkeit, diese nachträglich anzunehmen oder abzulehnen. Je intensiver und umfassender das Assoziationsverhältnis, desto unerlässlicher erscheint es für ein Land wie die Schweiz, sich ein Mitspracherecht zu sichern. Die meisten Grundsätze des Römer Vertrages entsprechen durchaus der schweizerischen Auffassung; sie sind jedoch nur Rahmenbestimmungen, die durch eine konkrete Politik ausgefüllt werden müssen. Ein selbstbewusstes

und wirtschaftlich hochentwickeltes Land wie die Schweiz muss hier ein Mitspracherecht besitzen - aber eben ohne dabei neutralitätspolitisch kompromittiert zu werden.

Dieses Problem mag als Quadratur des Zirkels erscheinen, doch haben die kürzlichen Expertenbesprechungen zwischen den drei Neutralen gewisse Anhaltspunkte für Lösungsmöglichkeiten ergeben. Unsere Experten sind über das Ergebnis der Semmering Konklave sehr befriedigt. Jedenfalls kann festgestellt werden, dass auf der Expertenebene völlige Uebereinstimmung der Auffassungen über Art und Weise der Problemstellung und über eine Reihe wichtiger Punkte erzielt werden konnte. Insbesondere scheinen diese Auffassungen sehr weitgehend denjenigen zu entsprechen, zu denen die interne schweizerische Arbeitsgruppe über "Neutralität und Institutionen", die von Herrn Minister Bindschedler präsiert wird, gelangt ist, so dass festgestellt werden kann, dass als Ergebnis der Expertenbesprechungen die schweizerischen Thesen nun auch in Stockholm und Wien Geltung haben. Diese Uebereinstimmung ist allerdings für die Regierungen noch ganz unverbindlich und auch wir haben auf Beamtenebene dazu noch nicht endgültig Stellung genommen. Wir glauben jedoch, dass die Konklusionen dieses tripartiten Brain Trust der Kritik und der eingehenden Durchleuchtung standhalten werden und dass sich die Unterschiede in den Ursprüngen der drei Neutralitäten nicht auf die Konklusionen auswirken werden, die in Bezug auf die Gestaltung des Verhältnisses zur EWG gezogen werden müssen.

Ich darf die vorläufigen Schlussfolgerungen etwa wie folgt zusammenfassen:

Ein zukünftiges Assoziationsabkommen wird ein Rechtsinstrument sui generis darstellen, dessen Inhalt die gegenseitigen Rechte und Pflichten der Vertragspartner in erschöpfender Weise umschreiben muss. Die Bestimmungen des Assoziationsabkommens, nicht diejenigen des Römer Vertrages, werden für die Beziehung zwischen den Neutralen und der EWG massgeblich sein, wobei natürlich, wie dies z.B. im Assoziationsabkommen mit Griechenland der Fall war, die Bestimmungen des Römer Vertrages weitgehend vom Assoziationsabkommen übernommen würden.

Um die institutionelle Komponente, die die grösste Schwierigkeit darstellt, möglichst zu reduzieren, wird natürlich Bedacht

darauf gelegt werden müssen, die einzelnen Verpflichtungen möglichst so genau zu umschreiben, dass sie "self executing" sind. Andererseits wird es jedoch nicht zu vermeiden sein - wie im Römer Vertrag selbst -, auch gewisse Programmsätze aufzustellen, um dem dynamischen Charakter der Integration Rechnung zu tragen. Gerade auf handelspolitischem Gebiet, wo sich die Schweiz eine gewisse Autonomie wahren muss, könnten derartige Programmsätze Harmonisierungsschwierigkeiten überwinden helfen. Die Institutionen, d.h. vor allem der Assoziationsrat, müssten so konzipiert sein, dass bei der Implementierung dieser Programmsätze die Gleichberechtigung des Neutralen gesichert ist. Als schwächerer Partner hat der Neutrale ein eminentes Interesse an einer möglichst grossen Objektivierung der Beurteilung, ob ein solcher Programmsatz erfüllt ist oder nicht. In diesem Sinne ist es wichtig, dass bei der Ueberprüfung, ob die Vertragsparteien ihre Verpflichtungen richtig erfüllt haben, nach objektiven Richtlinien vorgegangen wird und die EWG nicht etwa von vornherein das Recht beanspruchen kann, Gegenmassnahmen zu ergreifen, die die formelle Gleichberechtigung und Entscheidungsfreiheit des Neutralen illusorisch machen würden. Es wird daher mit besonderer Sorgfalt ein Schiedsgerichtsverfahren für die Beurteilung der Erfüllungstatbestände vorgesehen werden müssen.

Die verschiedenen von Herrn Botschafter Stopper heute vormittag skizzierten institutionellen Varianten entsprechen durchaus auch den Ueberlegungen der Experten der anderen neutralen Länder, wobei die Auffassung vorzuziehen scheint, dass aus neutralitätspolitischen Gründen von der klaren institutionellen Trennung, d.h. separaten Organen, ausgegangen werden sollte mit den nötigen Anpassungen und Konsultationsmöglichkeiten, die ein rechtzeitiges Mitspracherecht der Neutralen bei der Meinungsbildung der EWG-Organe sichern würden.

6. Diese wenigen Ausführungen mögen genügen, um zu zeigen, dass noch ein weiter Weg zwischen den im Genfer Memorandum formulierten Neutralitätserfordernissen und deren praktischen Ausgestaltung in einem Assoziationsabkommen zurückzulegen ist. Die Konsultationen mit Oesterreich und Schweden haben sich bisher als nützlich

erwiesen. Als Land mit der ältesten und bestfundierten Neutralitätspolitik hat die Schweiz ihre Partner auf die grundsätzliche Bedeutung gewisser Fragen aufmerksam machen können, die von diesen nun besser und klarer erkannt werden als zuvor. Als konkretes Ergebnis sind die Formulierungen des Neutralitätsvorbehaltes in den Anmeldeschreiben Schwedens und Oesterreichs sehr klar und absolut ausgefallen. Auch konnte bisher vermieden werden, dass Schweden oder Oesterreich vorzeitig in Abklärungsgespräche mit der EWG eingetreten sind, was die Gefahr der Schaffung negativer Präjudizien zu Ungunsten der Schweiz erhöht hätte. Die Konsultationen haben es der schwedischen und österreichischen Regierung erleichtert, ihrer eigenen öffentlichen Meinung zu beweisen, dass sie nicht untätig bleiben, und haben dazu beigetragen, die Agitation für ein rasches Vorgehen zu dämpfen. Die Kontakte zwischen den drei Neutralen sind übrigens nicht auf die offizielle Ebene beschränkt geblieben; so haben sich z.B. in letzter Zeit auch die Gewerkschaftsbünde der drei Länder in Bern zu einer gemeinsamen Aussprache der Integrationsfragen zusammengefunden und die von den Regierungen eingeschlagene neutralitätspolitische Linie unterstützt.

Natürlich darf die taktisch bedingte Zusammenarbeit mit den beiden anderen Neutralen nicht zu einer Verwässerung der Einzigartigkeit der schweizerischen Neutralitätskonzeption führen. Im gegenwärtigen Zeitpunkt, wo die Berechtigung eines Sonderstatuts für die Neutralen in Frage gestellt ist, kann es jedoch von Nutzen sein, wenn die besonderen politischen Argumente, die jedes der drei Länder besitzt, gemeinsam in die Wagschale geworfen werden. Bei der Darlegung des schweizerischen Standpunktes gegenüber der EWG anlässlich der auf ministerieller Ebene vorgesehenen Eintretensdebatte wird es jedoch selbstverständlich zweckmässig sein, die spezifisch schweizerische Neutralitätskonzeption besonders zu begründen. Andererseits muss damit gerechnet werden, dass die EWG, insbesondere was die institutionelle Seite anbetrifft, auf einen einheitlichen Assoziationstypus für die drei neutralen Staaten hintendieren wird, genau so, wie für die Assoziation der afrikanischen Gebiete eine einheitliche und nicht eine auf jedes Land individuell zugeschnittene Lösung vorgesehen ist. Eine Vielzahl von Assoziationsformen wäre für die EWG schon rein verwaltungstechnisch kaum mehr zu bewältigen. Auch dürfte der Fall Finn-

- 9 -

land leichter über eine multilaterale Assoziation der neutralen EFTA-Staaten zu lösen sein.

Als nächste Etappen sind weitere Beamtenbesprechungen zwischen den Neutralen zur Ausarbeitung einer übereinstimmenden Präsentation der Neutralitätserfordernisse gegenüber der EWG vorgesehen. Bei dieser Gelegenheit wird auch die Nützlichkeit einer Koordination zwischen den Botschaften der drei Länder bei der Durchführung der Aufklärungstätigkeit zur Aufwertung der Neutralität, die Gegenstand der Diskussion unserer Konferenz bildet, besprochen werden.