

850

Freitag, 4. Mai 1962.

Weiteres Verfahren für die
Assoziationsverhandlungen
mit der EWG und Minister-
Konferenz der drei neutralen
EFTA-Staaten in Stockholm.

Politisches Departement.) Gemeinsamer Antrag vom
Volkswirtschaftsdepartement.) 30. April 1962 (Beilage).

Gestützt auf den Bericht des Politischen Departements und
des Volkswirtschaftsdepartements hat der Bundesrat

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

1. Dem deutschen Vorschlag wird zugestimmt, an einer nächsten Sitzung des EWG-Ministerrates eine Einladung an die Neutralen zur Abgabe einer Eröffnungserklärung an den Ministerrat zu einem mit den Neutralen zu vereinbarenden Zeitpunkt zu beantragen;
2. das Integrationsbureau wird ermächtigt, die schweizerische Delegation in Brüssel, sowie die Botschaften in Paris und Bonn mit der Durchführung einer aufklärenden Demarche im Zusammenhang mit diesem Verfahrensvorschlag zu beauftragen;
3. die schweizerische Delegation für die Ministerkonferenz in Stockholm wird aus dem Chef des Politischen Departements und dem Chef des Volkswirtschaftsdepartements sowie aus den von ihnen zu bezeichnenden Beamten zusammengesetzt;
4. von den im vorgelegten Bericht enthaltenen Erwägungen wird Kenntnis genommen, welche als Richtlinien für die Besprechungen in Stockholm zu verwenden sind.

Protokollauszug an das Politische Departement und an das Volkswirtschaftsdepartement.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Fleury

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
 EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

A n d e n B u n d e s r a t

Weiteres Verfahren für die Assoziationsverhandlungen mit der EWG und
 Minister-Konferenz der drei neutralen EFTA-Staaten in Stockholm.

Im Anschluss an die gemeinsamen Berichte und Anträge des Eidg. Politischen Departementes und des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes vom 16. Oktober und 11. Dezember 1961 über die Entwicklungen, die zum schweizerischen Verhandlungsgesuch vom 15. Dezember 1961 geführt haben, ist der Bundesrat für seine Sitzung vom 24. März 1962 in Gempenach durch einen Bericht des Integrationsbureaus über den damaligen Stand der verhandlungstaktischen Situation unterrichtet worden. Gleichzeitig wurde dem Bundesrat ein Exposé des Präsidenten der Ständigen Wirtschaftsdelegation über "Einige Gedanken zum Assoziationsverhältnis" vom 20. März 1962 unterbreitet. Der Bundesrat nahm von dieser Dokumentation Kenntnis. In der Folge regte der Herr Bundespräsident mit Schreiben vom 11. April an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes eine Reihe zusätzlicher Studien an, die inzwischen vom Integrationsbureau in Angriff genommen worden sind. Auch der Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes liess dem Vorsteher des EVD eine wertvolle Stellungnahme über eine Reihe staatsrechtlicher Aspekte zugehen, die bei den zukünftigen Arbeiten ebenfalls zu berücksichtigen sein werden.

Als die Schweiz ihr Verhandlungsgesuch am 15. Dezember einreichte, geschah dies in der Erwartung, dass der vom Bundesrat als zweckmässig erachtete Zeitplan dadurch nicht beschleunigt werden sollte. Es wurde sowohl in der Formulierung des Briefes als auch mündlich bei dessen Uebergabe klar zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz nicht auf eine rasche Aufnahme der Verhandlungen dränge, sondern den Zeitpunkt für derartige Verhandlungen erst dann als gekommen erachte, wenn in den Verhandlungen mit Grossbritannien ein genügender Fortschritt erzielt worden sei. Eine allfällige Assoziation der Schweiz mit der EWG hängt vom Erfolg der britischen Beitrittsverhandlungen ab. Um der EFTA-Solidaritätserklärung von London, vom 28. Juni zu entsprechen, muss die Schweiz jedoch darauf bedacht sein, gegenüber dem britischen Verhandlungsrhythmus nicht in Verzug zu geraten, damit das Ziel eines ungefähr gleichzeitigen Verhandlungsabschlusses aller EFTA-Partner nicht gefährdet wird.

- 2 -

Die Tatsache, dass die Schweiz bis heute seitens der EWG nicht aufgefordert worden ist, in Verhandlungen einzutreten, entspricht somit unsern ursprünglichen Absichten. Zudem hat die inzwischen verstrichene Frist der Schweiz erlaubt, die Vorbereitung der Verhandlungskonzeption sorgfältig vorzunehmen, und in Konsultationen mit den beiden andern neutralen EFTA-Staaten die sich aus Neutralitätsgründen ergebenden Anforderungen an die Ausgestaltung eines Assoziationsverhältnisses eingehender abzuklären.

Anlässlich der letzten Ministerkonferenz der drei neutralen Staaten in Genf, am 3. März 1962, erhielten wir erstmals Kenntnis von einem deutschen Vorschlag, den EWG-Ministerrat an einer nächsten Sitzung zu einer ersten Stellungnahme zum Verhandlungsgesuch der Neutralen zu veranlassen. Dieser Vorschlag wurde in der Folge auch uns gegenüber dahingehend präzisiert, dass die deutsche Delegation den Antrag stellen würde, die Neutralen einzuladen, auf Ministerebene vor dem EWG-Ministerrat ihre Grundkonzeption im Rahmen einer Eröffnungserklärung darzulegen, wie dies die Engländer durch das "Heath-statement" getan haben. Auf Grund dieser Erklärung würde der Ministerrat sodann beschliessen, ob den Anträgen auf Verhandlungen Folge geleistet werden kann. Nach letzten Meldungen könnte dieser Vorschlag, falls die Neutralen es wünschen, nunmehr am 14. Mai gemacht werden. Es stellt sich daher die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Sinne die Schweiz zu diesem Vorgehen Stellung nehmen will.

Nachdem beinahe 5 Monate seit der Ueberreichung des schweizerischen Verhandlungsgesuches verstrichen sind, ist es an sich normal und wohl auch wünschbar, wenn ein Mitglied des EWG-Ministerrates die Initiative ergreift, eine Beantwortung dieses Schreibens herbeizuführen. Zudem ist in Erwägung zu ziehen, dass in den letzten Wochen die Engländer bei allen drei Neutralen vorstellig geworden sind, um eine Aufnahme der Verhandlungen herbeizuführen. Nachdem die Phase der Vorabklärungen und der Bereinigung der Verhandlungsdossiers auf dem Beamten-Niveau der britischen und der EWG-Verhandlungsequipe durch einen umfassenden Bericht an den Ministerrat abgeschlossen worden ist, sollen am 8. Mai die eigentlichen Verhandlungen zwischen Grossbritannien und der EWG beginnen. Die Engländer hoffen, bis zu den Sommerferien die grossen Züge einer Lösungsmöglichkeit herausgearbeitet zu haben. Nachdem eine der drei britischen Hauptbedingungen für den Beitritt zur EWG in der Berücksichtigung der legitimen Interessen der übrigen EFTA-Partner bestand, legen die Engländer Wert darauf, dass bis dann wenigstens erste Kontakte zwischen den Neutralen und der EWG stattgefunden haben. Die englische Delegation hat bereits eine entsprechende Aufforderung an die EWG gerichtet und hat Kenntnis von der deutschen Bereitschaft, den EWG-Ministerrat zu einer Einladung an die Neutralen zu veranlassen. Die englische Regierung hat Beamte

- 3 -

der drei neutralen EFTA-Staaten auf den 3./4. Mai zu einer Aussprache nach London eingeladen, um sich über die Absichten dieser Partner orientieren zu lassen. Eine ablehnende Haltung der Neutralen könnte leicht als Widerspruch zur Londoner Solidaritätserklärung ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass nach der am 28. April erfolgten Beschlussfassung durch das norwegische Parlament die norwegische Regierung vermutlich in den nächsten Tagen ihr Beitritts-gesuch zur EWG stellen wird.

Andererseits besteht natürlich noch keinerlei Gewissheit, ob die von den Engländern angestrebte Beschleunigung des Verhandlungsrhythmus' auch tatsächlich eintreten wird. Die massgebliche Haltung Frankreichs ist völlig ungewiss. Es muss daher realistischerweise auch mit der Möglichkeit einer weiteren Verzögerung der England-Verhandlungen gerechnet werden, was zur Folge hätte, dass selbst im Falle einer baldigen Eröffnungserklärung der Neutralen noch längere Zeit bis zur Aufnahme der Assoziationsverhandlungen mit der Schweiz verstreichen würde.

Obschon das Eintreten einer längeren Wartezeit zwischen der Abgabe einer Eröffnungserklärung und der Aufnahme der eigentlichen Verhandlungen innenpolitisch wenig wünschbar erscheint, sind wir trotzdem zur Auffassung gelangt, dass die Schweiz - wie das auch Schweden und Oesterreich zu tun beabsichtigen - dem deutschen Verfahrensvorschlag aus den oben erwähnten Gründen ihre Zustimmung erteilen sollte. Wir gehen dabei von der zusätzlichen Ueberlegung aus, dass ein weiteres Zuwarten unerwünschten Spekulationen über die grundsätzliche Einstellung der Neutralen Vorschub leisten und zur Vorbereitung von Alternativvorschlägen oder Assoziationsbedingungen durch die EWG-Kommission führen könnte, die unsern Erfordernissen keineswegs Rechnung tragen würden. Wir haben ein eminentes Interesse daran, die erste Diskussionsbasis für die Besprechungen mit der EWG nach Möglichkeit selber zu schaffen. Der genaue Zeitpunkt für eine allfällige Eröffnungserklärung sollte jedoch erst nach Rücksprache der EWG mit den Neutralen fixiert und vom Verlauf der beiden Ministertagungen der EWG mit Grossbritannien im Monat Mai abhängig gemacht werden.

In Erwartung dieses deutschen Vorstosses zugunsten der Neutralen stellt sich die weitere Frage, ob es zweckmässig wäre, gewisse Vorkehrungen zu treffen, um den Beschluss, zu dem dieser Vorschlag führen soll, zu beeinflussen. Die Beamten der drei neutralen Staaten sind an ihrer letzten Tagung in Genf zur Auffassung gelangt, dass derartige Schritte, die möglichst informellen Charakter haben sollten, wünschbar wären, vor allem um den Eindruck zu vermeiden, dass sich die Neutralen einseitig unter die Protektion der Bundesrepublik Deutschland begeben, was bei den übrigen EWG-Mitgliedern - namentlich bei Frankreich, das weiterhin eine Schlüsselstellung einnimmt - zu Verstimmungen führen könnte. Ferner sollte verhindert werden, dass im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Mitgliedstaaten die EWG-Kommission Gelegenheit erhält, eine ministerielle Eröffnungserklärung auszuschalten, indem sie einen Kompromiss-Vorschlag im Sinne informeller Sondierungen auf Beamtenebene, die unsern Interessen sicher abträglich wären, durchsetzen würde. Eine weitere Veranlassung für die vorgeschlagene Demarche besteht in der Notwendigkeit, die von den Amerikanern (George Ball) verbreiteten Gerüchte über den Verzicht einzelner Neutraler wie der Schweiz auf eine Assoziationsregelung zu dementieren. Wie aus den zahlreichen Rückfragen diplomatischer Vertretungen in Bern sowie den Beratungen über diese Frage unter den Stellvertretern in Brüssel hervorgeht, haben die Aeusserungen des amerikanischen Unterstaatssekretärs einen grösseren Widerhall gefunden als wünschbar wäre.

Der Inhalt der vorgeschlagenen Demarche, wie er sich aus den Beratungen der Beamtenkonferenz ergibt, ist in der beiliegenden Notiz des Integrationsbureaus zusammengefasst. Die schwedische und die österreichische Delegation in Brüssel sowie die Botschaften dieser Staaten in den sechs EWG-Hauptstädten haben bereits die Instruktion erhalten, eine derartige Demarche durchzuführen, wobei die Schweden ihre Vertretungen jedoch angewiesen haben zuzuwarten, bis auch ein entsprechender schweizerischer Beschluss vorliege.* Wir sind der Auffassung, dass im Gegensatz zu der österreichischen und der schwedischen Absicht, diese Demarche lediglich bei den ständigen Delegationen in Brüssel sowie der Präsidialmacht Frankreich und selbstverständlich in Bonn, als Initiant des bevorstehenden Verfahrensvorschlages, durchgeführt werden sollte. Dadurch könnte am besten der Eindruck vermieden werden, dass uns an einer Beschleunigung des Vorgehens gelegen sei. Auch wurden die zu dementierenden Aeusserungen des amerikanischen Unterstaatssekretärs ausser in London lediglich in Paris und Bonn abgegeben.

Ist somit mit der Möglichkeit zu rechnen, dass die Schweiz in der nächsten Zukunft aufgefordert wird, ihren Standpunkt der EWG gegenüber darzulegen, ergibt sich die Notwendigkeit, diese Eröffnungserklärungen mit den andern beiden neutralen Staaten, insbesondere mit Bezug auf die Neutralitätserfordernisse, zu koordinieren. Zu diesem Zweck ist von der schwedischen Regierung auf den 7./8. Mai in Stockholm eine Ministerkonferenz einberufen worden. Natürlich kann es sich nicht darum handeln, schon in diesem Zeitpunkt den endgültigen Text der von jedem der drei Staaten abzugebenden Erklärung zu besprechen. Wohl aber wird es zweckmässig sein, über den Sinn und Zweck dieser Erklärungen einen Gedankenaustausch zu führen und insbesondere

*) Nach soeben eingetroffenen Meldungen ist die schwedische Demarche trotzdem am Montag vormittag durchgeführt worden.

die Art und Weise, wie die Neutralitätserfordernisse dargestellt werden sollen, zu vereinbaren. Die drei Delegationen haben in Genf auf Beamtenebene erste Skizzen ausgearbeitet. Wir unterbreiten Ihnen die schweizerische Skizze in der Beilage. Sie enthält in sehr allgemeiner Form die Grundgedanken, die im Exposé enthalten sind, das dem Bundesrat in Gempenach vorgelegt wurde. Die schweizerische Delegation hat betont, dass ihr Text vorläufig unveränderlichen Charakter hat und lediglich als Diskussionsgrundlage für einen Gedankenaustausch mit den Neutralen gedacht ist. Die Frage, welche Punkte dieser Skizze in die Eröffnungserklärung aufgenommen werden sollten, ist somit ebenfalls noch offen.

Die Aussprache in Genf hat ergeben, dass folgende Fragen von den Ministern in Stockholm abgeklärt werden müssen:

1. Soll die Eröffnungserklärung die Beurteilung der Frage ermöglichen, ob das Ausmass der Bereitschaft der Neutralen zur Mitwirkung in einem integrierten europäischen Markt genügend ist, um die Aufnahme von Assoziationsverhandlungen zu rechtfertigen? Sowohl die schweizerische als auch die schwedische Delegation haben diese Auffassung vertreten; was bedingen würde, dass in den Eröffnungserklärungen zum Ausdruck gebracht werden muss, dass die Neutralen nicht nur ein Zoll-Arrangement anstreben, sondern bereit sind, auf allen Gebieten des Römer Vertrages wenn nicht identische, so doch gleichwertige Verpflichtungen zu übernehmen. Auch die österreichische Delegation bekennt sich zur Notwendigkeit einer "grossen Lösung", glaubt jedoch, dass in der Eröffnungserklärung möglichst allgemeine Formulierungen verwendet werden sollten. Nach österreichischer Meinung würde der Zweck der Erklärung lediglich darin bestehen, einen Ausgangspunkt für informelle Sondierungen zu schaffen, in deren Verlauf dann die einzelnen Probleme vorbesprochen werden könnten. Die Oesterreicher befürchten, dass eine detailliertere Präsentation, die natürlich auch die entsprechenden Vorbehalte zum Ausdruck bringen müsste, eine Schockwirkung auslösen könnte.

Nach unserer Auffassung ist diese Annahme nicht zutreffend, da durch Presse und ministerielle Erklärungen der Standpunkt der Neutralen in den grossen Zügen bereits ausreichend bekannt ist. Würde die Eröffnungserklärung sogar hinter das Bekannte zurückgehen, so würde dadurch der Eindruck entstehen, dass die Neutralen noch viel weitergehende als die bereits bekannten Einschränkungen zu verschleiern suchen.

Natürlich muss die Gestaltung der Eröffnungserklärung jedoch davon abhängig gemacht werden, in welchem Zeitpunkt sie abgegeben wird. Sollte der englische Beitritt bis dahin noch nicht als gesichert erscheinen, müsste die Erklärung wohl summarischer und zurückhaltender abgefasst werden.

2. Angesichts der Tatsache, dass von verschiedenen Seiten die Behauptung aufgestellt wird, ein Assoziationsverhältnis mit den Neutralen wäre nicht funktionsfähig, scheint es uns und den Schweden zweckmässig, wenn in der Eröffnungserklärung gezeigt würde, wie eine Konzeption ausgestaltet werden könnte, die die Neutralitätserfordernisse wahren würde, ohne die EWG bei der Verwirklichung ihrer

eigenen politischen Zielsetzungen zu behindern. Ferner wäre darzulegen, dass die Vorbehalte der Neutralen vor allem auf zoll- und handelspolitischem Gebiet in eine Form gekleidet werden können, die wettbewerbsverzerrende Rückwirkungen auf den Gemeinsamen Markt ausschliessen würde. Auch diese Punkte würden die Oesterreicher vorziehen, in informellen Sondierungen vorzutragen.

3. In gleicher Weise stellt sich die Frage, ob die seinerzeit in Genf ausgearbeiteten und von den Ministern am 19. Oktober in Wien gutgeheissenen Neutralitätserfordernisse bereits in der Eröffnungserklärung klar zum Ausdruck gebracht werden sollten. Auch hier vertraten die schwedischen und die schweizerischen Delegationen die Auffassung, dies sei unerlässlich, während die Oesterreicher eine allgemeine Formulierung vorziehen würden. Wir glauben jedoch, ein eminentes Interesse daran zu haben, dass alle Neutralen diese grundlegenden Erfordernisse in möglichst formeller und öffentlicher Weise bekräftigen, da bekanntlich darüber nicht verhandelt werden soll und somit kein Spielraum für künftige Konzessionen gelassen werden muss.
4. Bei den materiellen Fragen, über die eine Aussprache auf Ministerebene nötig erscheint, steht das Problem der Harmonisierung des Aussenzolles im Vordergrund. Bekanntlich wird selbst aus den den Neutralen am freundlichsten gesinnten Kreisen der EWG kein Zweifel darüber gelassen, dass eine Assoziierung ohne Uebernahme des Aussenzolles der EWG unmöglich wäre. Andererseits haben die Neutralen die Beibehaltung der handels- und zollpolitischen Vertragsfähigkeit (Treaty Making Power) gegenüber Drittstaaten als Neutralitätserfordernis bezeichnet. Alle drei Neutralen sind gewillt, an diesem Grundsatz festzuhalten; doch bestehen auf Beamtenebene gewisse Meinungsverschiedenheiten über das effektive Ausmass der neutralitätspolitisch erforderlichen Bewegungsfreiheit. Schweden und Oesterreich wären bereit, den gemeinsamen Aussenzoll zu übernehmen und die Ausübung des "Treaty Making Power" auf die Angleichung des nationalen Tarifs an den EWG-Aussentarif und auf die Möglichkeit zukünftiger Abweichungen von der Zollpolitik der EWG, insofern diese neutralitätspolitisch notwendig sind, zu beschränken. Beide Staaten sind überzeugt, dass im Falle einer ausgedehnteren Interpretation die EWG die Aufnahme von Assoziationsverhandlungen mit den Neutralen ablehnen würde.

Schweizerischerseits wurde dagegen bisher die Auffassung vertreten, dass von Anfang an ein nichtharmonisierter Sektor postuliert werden sollte, insbesondere für Importe aus Entwicklungsländern. Da einem assoziierten Staat kaum ein Mitspracherecht bei der Gestaltung der gemeinsamen Zollpolitik eingeräumt würde, müsste zum Ausgleich die Autonomie auf einem bestimmten, aber für Drittstaaten besonders wichtigen Sektor gewahrt bleiben.

Obschon es fraglich ist, ob die Schweiz mit diesem Postulat durchdringen wird, wäre jedenfalls am Anfang diese Stellungnahme einzunehmen.

5. Ein weiterer wesentlicher Punkt besteht in der Gestaltung des Kündigungsrechts, das ebenfalls ein Neutralitätserfordernis darstellt. Während Oesterreich eine möglichst absolute Gestaltung des Kündigungsrechts vorzuziehen scheint, vertreten die Schweden die Auffassung, dass dieses Recht auf neutralitätspolitische Tatbestände beschränkt werden sollte. Da ein uneingeschränktes Kündigungsrecht von beiden Vertragspartnern ausgeübt werden könnte, würde sonst die Gefahr bestehen, dass die EWG unter Androhung der Kündigung die Neutralen unter Druck setzen könnte. Wir glauben, dass dieses Bedenken gerechtfertigt ist, und neigen zur Auffassung, dass diese Frage noch einer Vertiefung bedarf.
6. Schliesslich wird anlässlich der Ministertagung auch über die weitere Zusammenarbeit der Neutralen gesprochen werden müssen. Wir glauben ein Interesse daran zu haben, die Koordination weiter zu führen. Selbst wenn keine völlige Uebereinstimmung in den einzelnen Verhandlungspunkten erzielt werden kann, bieten die regelmässigen Konsultationen eine wertvolle Gelegenheit, die grundsätzliche Konzeption in Wien und Stockholm im Vorbereitungsstadium zu beeinflussen. Dies ist bisher weitgehend gelungen, und auch mit Bezug auf den Zeitplan konnten wir einen mässigen Einfluss ausüben.

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir Ihnen den

A n t r a g :

1. dem deutschen Vorschlag zuzustimmen, an einer nächsten Sitzung des EWG-Ministerrates eine Einladung an die Neutralen zur Abgabe einer Eröffnungserklärung an den Ministerrat zu einem mit den Neutralen zu vereinbarenden Zeitpunkt zu beantragen;
2. das Integrationsbureau zu ermächtigen, die schweizerische Delegation in Brüssel, sowie die Botschaften in Paris und Bonn mit der Durchführung einer aufklärenden Demarche im Zusammenhang mit diesem Verfahrensvorschlag zu beauftragen;
3. die schweizerische Delegation für die Ministerkonferenz in Stockholm aus dem Chef des Eidg. Politischen Departements und dem Chef des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements sowie aus den von ihnen zu bezeichnenden Beamten zusammenzusetzen;
4. von den in diesem Bericht enthaltenen Erwägungen Kenntnis zu nehmen, die als Richtlinien für die Besprechungen in Stockholm verwendet werden können.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

sig. Wahlen

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Schaffner