

KA. 305.03.06.- Is.

3. Juli 1964.

Arbeitspapier für die integrationspolitische Aussprache
mit dem österreichischen Bundeskanzler Dr. Klaus
am 7. Juli 1964

Stand der Sondierungsgespräche zwischen Oesterreich und der
EWG-Kommission.

Der geheime Bericht der EWG-Kommission an den EWG-Rat vom 3. Juni d.J. über diese Gespräche liegt vor und ist uns im vollen Wortlaut bekannt. In der Beilage ist der ganze 1. Teil dieses Berichtes, betitelt: "Allgemeine Ueberlegungen", der sich im allgemeinen mit dem Begriff der Assoziation befasst, wiedergegeben. Die Kommission vertritt eine flexiblere Haltung als die italienische Regierung in ihrem Memorandum vom 4. Mai d.J. Nach Ansicht der EWG-Kommission soll die Assoziation nicht ausschliesslich europäischen Beitrittskandidaten vorbehalten sein, sondern soll es auch ermöglichen, neutralitätsbedingten Reserven europäischer Staaten Rechnung zu tragen.

Nach dem Kommissionsbericht sei Oesterreich zwar ein Sonderfall und verdiene dafür eine Sonderbehandlung, aber Vorsicht sei geboten, da nicht auszuschliessen sei, dass auch andere EWG-Länder, vor allem die Neutralen, sich auf diese Regelung als Präzedenzfall berufen würden. Demgemäss spricht man nun in Brüssel nicht mehr von einem Assoziationsvertrag, sondern von einem "besondern Vertrag", dies nicht zuletzt mit Rücksicht auf die österreichische Sorge wegen eines russischen Vetos gegen eine Assoziation.

Unter Ziff. III des 1. Teiles werden die wesentlichen Punkte des 2. Teils des Kommissions-Berichtes über das materielle Ergebnis der Sondierungsgespräche (der dieser Notiz nicht beiliegt) zusammengefasst.



- 2 -

Wiedergegeben ist in der Beilage aus dem 2. Teil nur der Passus über die Rückwirkungen eines EWG-Arrangements auf Oesterreichs OEFTA-Mitgliedschaft.

Auf deutsches Drängen, soll der Fall Oesterreich vom EWG-Ministerrat am 7. Juli behandelt werden. Da der Kommissions-Bericht indessen von den ständigen Delegierten bisher noch nicht diskutiert werden konnte, soll das für die Aussenbeziehungen zuständige Kommissions-Mitglied Rey am 7. Juli ein mündliches Exposé vortragen. Man rechnet nicht damit, dass es am 7. d.M. im Ministerrat zu einer materiellen Diskussion kommen wird. Die ständigen Vertreter werden voraussichtlich beauftragt, bis zur Sitzung des EWG-Rates vom 27. Juli zum Kommissions-Bericht Stellung zu nehmen. Vielleicht wird bis zu jenem Zeitpunkt ein Vorschlag der ständigen Vertreter für ein Verhandlungsmandat an die EWG-Kommission vorliegen. Ob am 27. Juli eine Entscheidung der Minister fallen kann, ~~er~~ erscheint fraglich, nicht zuletzt mit Rücksicht auf die Regierungskrise in Italien.

Rückwirkungen für die Schweiz aus dem österreichischen
Alleingang in Brüssel.

Der österreichische Entschluss, das Assoziationsgesuch an die EWG zu reaktivieren, ist in voller Unabhängigkeit getroffen worden. Bei der Beobachtung der österreichischen Sondierungsgespräche in Brüssel haben wir uns bewusst grösste Zurückhaltung auferlegt. Der Eindruck sollte vermieden werden, wir versuchten, das österreichische Vorgehen zu beeinflussen. Wir wollten den Österreichern keine Gelegenheit geben, der EWG gegenüber zu behaupten, die in den Sondierungsgesprächen in Brüssel von ihnen vertretene neutralitätspolitische Linie werde laufend mit der Schweiz abgestimmt.

Dass die Ergebnisse dieser Gespräche für uns von grösstem Interesse sind, ist offensichtlich, namentlich aus drei Gründen :

- weil Österreichs EFTA-Mitgliedschaft von einem Arrangement mit der EWG sicher betroffen wird (vergl. in diesem Zusammenhang folgende Ausführungen im Kommissions-Bericht: "Die österreichische Regierung hat wohl verstanden, dass ein Ausscheiden aus der EFTA für eine Assoziierung des Landes mit der Gemeinschaft unerlässlich ist.")
- weil sich Rückschlüsse auf die Haltung, welche die EWG gegenüber benachbarten Drittstaaten einzunehmen gedenkt, ergeben werden ;
- weil trotz allem ein Präzedenzfall für das Ausmass der Berücksichtigten neutralitätspolitischen Vorbehalte geschaffen wird. *ber den kann*

Schweizerische Position

1. Zusammenhänge Österreich - Schweiz - Schweden.

Im Kommissionsbericht wird ausgeführt, im Falle Oesterreichs lägen zwingende Gründe vor (Staatsvertrag, exponierte Lage gegenüber dem Osten, wirtschaftliche, politische Stabilität), Oesterreich trotz grundsätzlicher Bedenken den Assoziationsstatus zu gewähren. Es handelt sich hier um eine Argumentation, die anscheinend Schule macht und besonders von der Bundesrepublik vertreten wird. Demnach habe Oesterreich seine Neutralität "nicht selbst gewählt, sondern sie sei ihm "auferlegt" worden. Dies bedeute, dass die österreichischen Neutralitätsvorbehalte zwingend seien, während Schweden und die Schweiz, die beide eine freiwillige Neutralitätspolitik betrieben, einen grösseren Verhandlungsspielraum besässen.

Demgegenüber wäre daran zu erinnern, dass in der heutigen politischen Konstellation zwischen der Neutralen-Stellung Oesterreichs, Schwedens und der Schweiz und der Position Finnlands enge Zusammenhänge bestehen. Die Neutralität dieser Staaten hat zwar eine unterschiedliche Vorgeschichte. Durch das Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 ist jedoch einerseits eine Verbindung zwischen der österreichischen und der schweizerischen Neutralität hergestellt worden, und andererseits ist die Bedeutung der Neutralität Schwedens für Finnland unverkennbar.

Was insbesondere das Verhältnis Schweiz-Oesterreich anbelangt, so haben die Oesterreicher selbst die These, wonach ihnen die Neutralität "auferlegt" worden sei, bisher energisch bestritten. So führte Aussenminister Kreisky in einem vor dem Finnischen Staatswissenschaftlichen Verein am 9. Dezember 1961 gehaltenen Vortrag u.a. aus: "Die österreichische Neutralität - lassen Sie mich das in aller Deutlichkeit sagen - ist uns nicht aufgezwungen worden. Wir haben diese Politik frei gewählt!" ... "Bei unsern Bemühungen, den Neutralitätsbegriff eindeutig zu bestimmen, sind

sind wir schliesslich (d.h. bei den österreichisch-sowjetischen Verhandlungen im Hinblick auf den österreichischen Staatsvertrag) zu der Formel des Moskauer Memorandums vom 15. April 1955 gekommen. Sie lautet: 'Im Sinne der von Oesterreich bereits auf der Berliner Konferenz im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Oesterreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird ... ' ".

Bei einem Vergleich der österreichischen mit der schweizerischen und schwedischen Neutralität stellte Kreisky im gleichen Vortrag fest: "Wenn also auf der einen Seite die österreichische Neutralität völkerrechtlich und konstitutionell sehr stark der schweizerischen ähnlich ist, so liegt auf der andern Seite in dem Umstand, dass Oesterreich Mitglied der Vereinten Nationen und des Europarates ist, eine Parallellität mit der aussenpolitischen Praxis Schwedens vor".

Nach schweizerischer Ansicht hat das koordinierte Vorgehen der drei neutralen Staaten und ihrer Uebereinstimmung in den Grundsatzfragen bei der Vorbereitung der Assoziierungsanträge eine gegenseitige Stärkung und Rückendeckung bewirkt.

Obwohl es sich bei einer ersten raschen Durchsicht des Kommissions-Berichtes im einzelnen nicht genau feststellen liess, muss nun allerdings befürchtet werden, dass die österreichischen Gesprächspartner ^{in den Verhandlungen mit der EWG} unter innenpolitischem Druck die praktischen Auswirkungen der gemeinsam festgelegten grundsätzlichen Neutralitätserfordernisse minimisieren werden. Dabei ist u.a. zu berücksichtigen, dass der Welthandel für Oesterreich weniger ins Gewicht fällt als für die Schweiz, der österreichische Zoll etwa auf dem gleichen Niveau liegt wie der Aussenzoll der EWG und die Verhältnisse der österreichischen Landwirtschaft günstiger sind als die der schweizerischen.

Allfälligen Behauptungen der österreichischen Gesprächspartner, Wien vertrete strikte die mit Bern und Stockholm vereinbarte Neutralitätspolitische Konzeption, könnte entgeggehalten werden, dass die Besprechungen zwischen den drei Neutralen über die praktischen Auswirkungen dieser Konzeption ja nicht weitergeführt worden seien, sodass die Frage, wie weit wir der österreichischen Haltung beipflichten könnten, offen bleiben müsse.

2. Die Beurteilung der EWG-Situation

Die Schweiz missbilligt den österreichischen Vorstoss in Brüssel nicht etwa, sie betrachtet ihn aber aus folgenden Gründen als verfrüht :

- Die Umstände, unter denen die britischen Verhandlungen unterbrochen wurden, zeigen, dass auf EWG-Seite zurzeit weder die Bereitschaft, noch der erforderliche gemeinsame Wille zu einer Erweiterung der Wirtschaftsgemeinschaft vorhanden sind.
- Durch die jüngsten Ereignisse sind die politischen Risiken der institutionellen Verbindung eines Kleinstaates mit der EWG sicher nicht geringer, sondern im Gegenteil stärker geworden. Als die Neutralen ihre Vorbehalte gemeinsam erarbeiteten, geschah dies unter der Hypothese einer gesamteuropäischen Regelung und der Assoziation mit einer Gemeinschaft, die Grossbritannien und Skandinavien umfassen würde, und somit nicht nur einen für Europa repräsentativen, sondern auch einen liberalen, weltoffenen Charakter aufweisen würde. Eine kleinere Gemeinschaft ist politisch weniger ausgewogen, sodass für einen assoziierten Kleinstaat besondere Vorsicht für die Wahrung seiner politischen Unabhängigkeit gegenüber machtpolitischen Einflüssen geboten ist. Besonders deutlich zeigen sich kleineuropäische, hegemoniale Tendenzen auf französischer Seite und im deutsch-französischen Vertrag

22.
vom Januar 1963. Gerade was Frankreich anbetrifft muss angenommen werden, dass es sich einer Erweiterung der Gemeinschaft durch europäische Industriestaaten widersetzen wird, im Falle Oesterreichs auch insbesondere deshalb, weil die Verbindung Oesterreichs mit der EWG für die von de Gaulle angestrebte Weltmachtsstellung der Gemeinschaft der Sechs eher eine Hypothek als eine Stärkung bedeuten würde.

Je liberaler und weltaufgeschlossener die Aussenhandelspolitik der EWG, desto geringer die politische Belastung für eine Assoziierung; je protektionistischer, desto schwerwiegender.

- Die Assoziationsbegehren der drei Neutralen sind durch den Unterbruch der britischen Beitrittsverhandlungen nicht hinfällig geworden. Im Gegenteil, das durch die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas entstandene Problem bleibt nach wie vor bestehen und muss gelöst werden. Die in den Verhandlungen mit Grossbritannien aufgetretenen Schwierigkeiten bieten keinen Anhaltspunkt dafür, dass die von den Neutralen gewünschte Assoziationsmethode wirtschaftlich nicht sinnvoll oder praktisch nicht durchführbar wäre. Die Schweiz hat daher keinen Anlass, ihr Assoziationsgesuch abzuändern oder zurückzuziehen.
- Der Wechsel eines einzelnen EFTA-Staates von einer Integrationsgruppe zur andern, würde das durch die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas geschaffene Problem nicht lösen. Was Not tut, ist nach wie vor eine gesamteuropäische Lösung. Die Schweiz hält in dieser Beziehung am Standpunkt fest, der im Brief von Herrn Bundesrat Wahlen an den damaligen Präsidenten des EWG-Ministerrates, Prof. Erhard, dargelegt wurde: "Dabei hofft die Schweiz, dass die Verhandlungen zu einem Zeitpunkt aufgenommen werden können, ^{der} das Zustandekommen einer gleichzeitig in Kraft tretenden Lösung für alle EFTA-Staaten ermöglicht."

- Der nächste Schritt muss somit nach schweizerischer Auffassung von der EWG ausgehen.

3. EFTA-Probleme

Obwohl Oesterreich aus innen- und aussenpolitischen Gründen versucht, eine Stellungnahme zum Dilemma Arrangement mit der EWG oder Verbleiben in der EFTA möglichst weit hinauszuschieben, steht heute fest, dass die EWG eine Doppelzugehörigkeit zu EWG und EFTA ablehnt. Vor allem die Bundesrepublik will Oesterreich dadurch helfen, dass eine Stellungnahme des ~~EFTA-~~^{EWG} Ministerrates zu diesem Problem nicht schon (eben in negativem Sinne) im Verhandlungsmandat an die Kommission erfolgt.

Das österreichische Vorgehen ist jedenfalls geeignet, die Solidarität unter den EFTA-Partnern zu belasten. Dies ist besonders unerfreulich in einem Zeitpunkt, wo die Zusammenarbeit innerhalb der EFTA intensiviert wird und auch von schweizerischen Wirtschaftskreisen gewisse Opfer und Anpassungen erfordert,

Selbst wenn der Aussenhandel mit der EWG ein Mehrfaches des EFTA-Handels beträgt, scheint es wenig sinnvoll, die Teilnahme an einem nicht erweiterten EWG-Markt zu suchen, wenn dadurch die im EFTA-Raum bereits erzielte Freizügigkeit preisgegeben werden muss; vor allem da die Hoffnung weiter besteht, in einem spätern Zeitpunkt doch noch zu einer Gesamtlösung zu gelangen. Uebrigens hat Oesterreich mehr als alle andern EFTA-Länder von der Zunahme des Freizonenhandels profitiert, ist doch die Zuwachsrate der österreichischen Exporte nach dem EFTA-Raum mit 88,4% im Vergleich der Jahre 1963 und 1959 die höchste der EFTA-Partner. Der Wirtschaft, die langfristig disponieren muss, sollten derartige mehrfache Umstellungen nicht zugemutet werden.

Aber auch taktische Ueberlegungen sprechen gegen das von Oesterreich gewählte Vorgehen. Separate bilaterale Besprechungen mit der EWG könnten nämlich zu einer Zersplitterung der EFTA-Verhandlungsposition führen, indem der Gesuchsteller vorzeitig, d.h. ohne Aussicht auf konkrete Ergebnisse, gezwungen würde, sein Konzept aufzudecken. Sollte die Osterreichische Verhandlungskonzeption noch gar nicht vollständig durchgearbeitet sein, könnte leicht ein bedauerliches negatives Präjudiz für spätere Verhandlungen mit der Schweiz und Schweden geschaffen werden.

Wie die Schweiz bereits mehrfach erklärt hat, sind bilaterale Bemühungen auf einzelnen Sektoren, Teillösungen mit der EWG für spezielle wirtschaftliche Probleme auszuhandeln, auch unter der EFTA-Solidaritätserklärung durchaus zulässig, soweit derartige Schritte in Konsultationen mit den übrigen EFTA-Partnern erfolgen. Auch die Schweiz, deren wirtschaftliche Verflechtung mit dem EWG-Raum trotz eines etwas geringeren Prozentsatzes ihrer Exporte auf den verschiedenen Sektoren insgesamt grösser ist als diejenige Oesterreichs, muss sich natürlich ihrerseits vorbehalten, derartige Zwischenlösungen gegebenenfalls für sich in Anspruch zu nehmen.