

VERTRAULICH

Ueberlegungen zur Frage ob die Schweiz ihre Verhandlungs-
position der EWG gegenüber verbessern kann

A) Gegenwärtige Ausgangslage

1. Der Erweiterungsbericht der Kommission wird gegenwärtig überprüft, damit der Rat über die neuesten Fakten der Erweiterungsproblematik verfügt. Es ist anzunehmen, dass dessen neue Fassung und die Ergebnisse der Behandlung im EWG-Rat ein wichtiges Element der kommenden EWG-Gipfelkonferenz bilden werden. Im Hinblick auf diese Prozedur stellt sich die Frage, ob schweizerischerseits Schritte zu unternehmen sind, um die schweizerische Integrationsposition im Ministerrat wie auch an der Gipfelkonferenz in dem den schweizerischen Interessen am ehesten entsprechenden Lichte erscheinen zu lassen.
2. Werden solche Schritte unterlassen, dürfte es beim status quo und somit bei der mehr oder weniger etablierten Prioritätenordnung bleiben, bei welcher Grossbritannien an erster Stelle steht, während die Schweiz auf jeden Fall nach Schweden rangiert. Die Kommission ist an einer solchen Prioritätenordnung interessiert, da sie gestaffelte Verhandlungen bedeutet, was sich nur zum Vorteil einer kompakt auftretenden Wirtschaftsgemeinschaft auswirken kann. Zum Teil entspricht diese Staffelung indessen auch den Tendenzen innerhalb der EFTA, da die Interessen der EFTA-Partner heterogen sind und sich die Suche nach einem gemeinsamen Nenner bei Verhandlungen mit der EWG daher schwierig gestalten könnte.
3. Die Beibehaltung des status quo weist für die Schweiz Vorteile und Nachteile auf. Der Hauptvorteil besteht

in der verhandlungstaktischen Bewegungsfreiheit, die es der Schweiz erlaubt, je nach Situation einen Handelsvertrag abzuschliessen oder in eine Assoziations- oder Mitgliedschaftsverbinding zu treten. Nachteilig könnte sich indessen der Umstand auswirken, dass diese Bewegungsfreiheit materiell durch die Abkommen eingesengt wird, welche die übrigen Kandidaten mit der EWG vor der Schweiz abschliessen und die eine präjudizielle Wirkung entfalten dürften. Solche Nachteile sind umso geringer, je mehr sich die mit der EWG abzuschliessenden Verbindungen im Rahmen von blossen, vielleicht erweiterten Handelsübereinkünften halten, und umso bedenklicher, je mehr sie diejenigen Punkte tangieren, bei denen die Schweiz Vorbehalte zu erheben gedenkt. Ob eine erweiterte EWG an Geschlossenheit verliert, ist nicht vorauszusehen, doch spricht die Wahrscheinlichkeit dafür. Durch eine Auflockerung infolge der Erweiterung würden präjudizielle Wirkungen abgeschwächt.

4. Von der Schweiz aus könnte der status quo entweder durch die Einreichung eines formellen Beitrittsbuches mit oder ohne politische Vorbehalte oder durch eine Neuinterpretation des Buches von 1961 geändert werden. Ein Beitrittsbuch ohne politische Vorbehalte kommt zur Zeit überhaupt nicht in Frage und dürfte wohl nur dann aktuell werden, wenn die EWG weitgehend verwässert würde.

B) Einreichung eines formellen Beitrittsbuches mit Vorbehalten:

1. Auch dadurch könnte die EWG wohl nicht dazu gebracht werden, von ihrer Absicht, Grossbritannien zum mindesten zeitlich etwas vorweg zu behandeln, abzurücken. Anders

wäre es vielleicht dann, wenn unter den EFTA-Partnern eine Verhandlungssolidarität oder mindestens ein Block der Neutralen geschaffen würde. Beides ist versucht worden, jedoch ohne wesentliche Erfolge; allerdings auch nicht im Rahmen von Beitrittsgesuchen.

2. Da sich die EWG bei ihrer Prioritätenordnung auf die zeitliche Reihenfolge des Eintreffens der Beitrittsgesuche stützen kann, dürfte sich die Schweiz bloss durch ein eindeutiges Gesuch um Mitgliedschaft vor Schweden stellen können, dessen Priorität wiederum auf einem eventuellen Beitrittsgesuch fusst.

Der Vorteil eines formellen Beitrittsgesuches würde also darin bestehen, dass die Schweiz Priorität vor Schweden, wenn auch nach allen jetzigen Beitrittskandidaten genösse. Sollte die EWG von ihrer jetzigen Prioritätenidee abgehen und Erweiterungsverhandlungen mit allen Interessenten zugleich (d.h. Gesamtverhandlungen) anstreben, würde dieser Vorteil gegenstandslos. Man kann sich andererseits fragen, ob ein rechtzeitig gestelltes Beitrittsgesuch für die Eventualität einer Gesamtverhandlung anderweitig von Vorteil wäre. Dies ist nicht anzunehmen, weil ein Eingehen auf Gesamtverhandlungen seitens der EWG einer grundsätzlich neuen Erweiterungs doktrin entspringen müsste, gemäss welcher die künftige Integrationskonzeption unter Berücksichtigung aller in Frage kommenden Interessen festzulegen wäre; die Frage, ob ein Verhandlungsgesuch eindeutig auf Beitritt lautet oder nicht, wäre dann nicht mehr aktuell.

Jetzt ein eindeutiges Beitrittsgesuch zu stellen, würde der Schweiz also nur einen einzigen Prioritätenpunkt auf Kosten Schwedens einbringen und auch das nur unter der Voraussetzung, dass es nicht zu umfassenden Erweiterungsverhandlungen anstelle von einzelnen Beitritts-

verhandlungen kommt.

Die Nachteile eines formellen Beitrittsgesuches bestanden darin, dass die taktische Bewegungsfreiheit im Falle von Verhandlungen über einen Beitritt zu einer EWG bisherigen Musters sich auf die schweizerischen Vorbehalte beschränkt. Die Schweiz ginge also das Risiko ein, in Verhandlungen einbezogen zu werden, die nur noch gewisse Vorbehalte hinsichtlich des grundsätzlich zu übernehmenden Römer Vertrages betreffen. Dies würde im Gegensatz zu anderen Verbindungsvarianten natürlich unter anderem auch die notwendige Teilnahme der Schweiz an den Institutionen der EWG bedeuten.

C) Eventualbeitrittsgesuch:

1. Man kann das von Schweden gewählte Vorgehen mit dem eines Eventualbeitrittsgesuchs umschreiben. In seinem Schreiben vom 26. Juli 1967 an den Präsidenten des EG-Rats drückte Schweden zwar lediglich den Wunsch aus, sich in einer mit der Weiterführung der schwedischen Neutralitätspolitik zu vereinbarenden Form an der Erweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beteiligen zu wollen. Mit diesem Schreiben wurde aber ein Aide-mémoire übergeben, wonach die schwedische Regierung nicht den Wunsch habe, irgendeine der im Römer Vertrag vorgesehenen Formen für eine Beteiligung an einer erweiterten EWG auszuschliessen. Mitgliedschaft sei eine Form, die schon in den Jahren 1961 bis 1962 aus gewissen Gesichtspunkten als vorteilhaft beurteilt worden sei.
2. Die Schweiz hat ein anderes Vorgehen gewählt. Bundesrat Schaffner erklärte am 27. Juni 1967 im Nationalrat, das schweizerische Verhandlungsgesuch vom 15. Dezember 1961 sei bewusst pendent gehalten worden, weil das damit verfolgte Ziel, eine Regelung zu finden, die es der Schweiz

ermöglicht, am weiteren Ausbau eines integrierten europäischen Marktes, unter voller Aufrechterhaltung der ständigen Neutralität, mitzuwirken, seine Gültigkeit auch durch den erfolgreichen Abschluss der Kennedy-Runde nicht verloren habe. Dagegen müssten die Modalitäten für eine Regelung des Verhältnisses der Schweiz zur EWG neu überdacht werden, weil seit 1961 die politische Profilierung der EWG und ihre Arbeitsmethoden verschiedene Wandlungen durchgemacht hätten und wertvolle Erfahrungen über die Erfordernisse für das Funktionieren regionaler Gruppierungen vorlägen. - Diese Erklärung ist auf diplomatischem Weg der EG-Kommission, dem Sekretariat des EG-Ministerrats und den Regierungen der EWG-Staaten zur Kenntnis gebracht worden.

3. Im Erweiterungsbericht der Kommission hat denn auch dieser Unterschied im Vorgehen zu einer differenzierten Behandlung bei der Erwähnung des schweizerischen und schwedischen Verhandlungsgesuches geführt. Das schwedische Verhandlungsgesuch wurde damit charakterisiert, dass sein Gegenstand nicht präzisiert und es zudem mit politischen Vorbehalten versehen sei; die schweizerische Regierung habe erklärt, sie erachte ihr Gesuch von 1961 als pendent gehalten.

Der Kommissionsbericht erweckt demnach den Eindruck, wie wenn Schweden die Erklärung von Bundesrat Schaffner abgegeben hätte, die Schweiz indessen bei ihrem Assoziationsbegehren von 1961 verblieben wäre. Dies entspringt wohl der Absicht der Kommission, die Kandidaten für Erweiterungsverhandlungen möglichst zu eindeutigen Beitrittsgesuchen zu veranlassen. Andererseits hat dieser Mangel an Objektivität nicht gehindert, dass Schwedens Stellung gegenüber der EWG im Hinblick auf eine Erweiterung günstiger ist als diejenige der Schweiz.

4. Diese günstige Stellung Schwedens hat eine formelle und eine materielle Seite. In formeller Hinsicht wird Schweden zuweilen als Beitrittskandidat genannt, zuweilen bei der Aufzählung der Beitrittskandidaten indessen nicht erwähnt. Mit seiner Formulierung hat sich Schweden also nicht eindeutig ins Lager der Beitrittskandidaten gesetzt, jedoch zwischen diesem und demjenigen der anderen Interessenten eine graue Zone geschaffen. Auch in materieller Hinsicht hat Schweden es verstanden, sich für die EWG begehrenswerter zu geben als die Schweiz. Politisch wie wirtschaftlich bildet Schweden den Schlüssel zu ganz Skandinavien. Politisch sind gewisse EWG-Kreise am skandinavischen Raum deshalb interessiert, weil er als Flanke Zentraleuropas wenn möglich kein politisches Eigengewicht erhalten, unter allen Umständen nicht in den sowjetischen Einflussbereich einbezogen werden darf. Wirtschaftlich ist Skandinavien andererseits ein hervorragender Absatzmarkt vor allem für die Bundesrepublik Deutschland; eine EWG, die in Skandinavien nur Norwegen und Dänemark einschliessen würde, wäre in dieser Region ein Torso. Von wirtschaftlicher Tragweite ist schliesslich auch die technologische Bedeutung Schwedens. Schweden scheint also für die EWG ein Eigengewicht zu besitzen, das sie der Schweiz nicht ohne weiteres zugesteht, oder dessen sie sich nicht recht bewusst ist. Von ihr erwarten gewisse EWG-Kreise vielleicht, dass sie sich früher oder später resorbieren lassen werde, welche Form der Verbindung sie auch immer wählt.

5. Was hätte die Schweiz zu tun, wenn sie wünschen sollte, von der EWG ebenso günstig beurteilt zu werden wie Schweden?

a) Hinsichtlich des formellen Aspekts könnte prinzipiell das schwedische Vorgehen nachgeahmt werden. Eine Nachahmung wiese den Vorteil auf, dass die Schweiz sich auf den Präzedenzfall Schweden formell berufen könnte, weil sie formell analog vorgegangen wäre. Die EWG andererseits stünde unter einem gewissen Druck, um der von ihr angestrebten Verbindung mit Schweden willen auch die Schweiz in die Schweden zuge dachte Behandlung einzubeziehen. Mit einer Nachahmung des schwedischen Schrittes von 1967 würde die Schweiz mit andern Worten versuchen, einerseits von den formellen Vorteilen eines eventuellen Beitritts gesuchs zu profitieren, die sich für Schweden daraus insofern ergeben haben, als es nunmehr von einer grauen Zone zwischen Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft aus operiert; andererseits sich durch ein "Anhängen" die günstigere politische und wirtschaftliche Situation Schwedens sunutze zu machen. Ob dies der Schweiz gelingen würde, hinge natürlich auch von den EWG-Staaten ab.

Die Analogie zum schwedischen Vorgehen bestünde darin, dass die Schweiz der Kommission sowie den Mitgliedsstaaten der EWG ausdrücklich zu verstehen gäbe, dass sich ihr Gesuch von 1961 nicht mehr nur auf eine Assoziation, sondern auch auf eine Mitgliedschaft mit Vorbehalten beziehe. Hinsichtlich des konkreten Vorgehens wären dabei zwei Punkte zu beachten:

- der Erweiterungsbericht der Kommission von 1967 hat das schwedische eventuelle Beitritts gesuch nicht gebührend hervorgehoben;
- Schweden ist es trotzdem gelungen, sich als eventuellen Beitrittskandidaten zu etablieren.

Der Erweiterungsbericht war also offenbar allein nicht massgebend, was andererseits nicht bedeutet, dass er nicht

so gut als möglich ausgenützt werden sollte. Es wäre also schweizerischerseits Vorsorge zu treffen, dass ein schweizerisches Eventualbeitritts-gesuch in der neuen Fassung des Erweiterungsberichtes in entsprechender Weise und nicht nur abgeschwächt wiedergegeben wird. Ferner aber wären Demarchen in den Hauptstädten der Sechs unerlässlich, da der Erweiterungsbericht, wie erwähnt, keine Schlüsselfunktion ausübt.

- b) Hinsichtlich des materiellen Aspekts (Gewichtigkeit für die EWG) scheint kurzfristig wohl wenig unternommen werden zu können. Vor allem wegen der bereits hervorgehobenen Tatsache, dass Schweden mit seiner Schlüsselstellung im nordischen Raum, die sowohl wirtschaftlicher wie politischer Natur ist, aufwarten kann, der die Schweiz wenig zur Seite zu stellen hat. Sie könnte ihre Lage in ähnlicher Weise vielleicht nur durch eine studierte Zusammenarbeit mit Oesterreich günstiger gestalten, womit dem nordischen Raum der Raum der Alpenländer gegenüberstände. Dazu sei noch festgehalten, dass man in gewissen EWG-Kreisen offenbar davon ausgeht, die Schweiz werde im Gegensatz zu Schweden im EWG-Raum dank ihrer geographischen Lage bei fortschreitender Integration ohnehin praktisch vom Seg erfasst und damit auf lange Sicht immer über weniger Handhaben verfügen, um einen EWG-unabhängigen Standpunkt durchzusetzen. Im Hinblick auf diese "materielle Schwäche" scheint sich aufzudrängen, wenigstens nichts zu unterlassen, was in formeller Hinsicht zweckmässigerweise unternommen werden sollte.

Zusammenfassung:

1. Die Möglichkeit, ein eindeutiges, vorbehaltloses Beitritts-
gesuch zu stellen, käme für die Schweiz unter den gegen-
wärtigen Umständen nicht in Frage.
2. Ein eindeutiges Beitrittsgesuch mit politischen Vorbehalten
würde der Schweiz in der Rangordnung der Verhandlungskandi-
daten keine Verbesserung ihrer Stellung einbringen, ausser
im Verhältnis zu Schweden. Dieser geringe Vorteil wird
durch den Nachteil der Einengung der taktischen Bewegungs-
freiheit wohl mehr als aufgewogen.
3. Ein ausdrückliches Eventualbeitrittsgesuch mit politischen
Vorbehalten nach schwedischem Muster dürfte für die Schweiz
keinerlei Nachteile mit sich bringen, sollte ihr jedoch in
formeller Hinsicht Gleichstellung mit Schweden verleihen,
wenn auch die formale schwedische Priorität dadurch nicht
mehr zunichte gemacht werden könnte. Die Schweiz hätte ge-
wiss ein Interesse, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehen-
de formellen (diplomatischen) Mittel mit Schweden gleichzu-
ziehen, das offenbar neuerdings auf die EWG eine auffallende
Anziehungskraft auszuüben scheint.
4. Dementsprechend sollte überlegt werden, ob anlässlich der
Neuredaktion des Erweiterungsberichts der EWG-Kommission
zuhanden dieser sowie der Mitgliedstaaten der EWG nicht eine
präzisere Interpretation des Gesuchs von 1961, eventuell
sogar im Sinne eines Eventualbeitrittsgesuchs, suggeriert
werden soll. Wir würden uns damit, wie die Schweden, zu
nichts verpflichten, aber unser "image" aufpolieren und die
Ausgangsbasis für Verhandlungen verbessern.
5. Als Letztes sei folgende Ueberlegung angestellt: Wenn man
die Entwicklung über längere Zeit vorausprojiziert, so wer-

den wir wahrscheinlich auf immer mehr Gebieten mit der EWG Verhandlungen zur Regelung von Einzelproblemen führen müssen. Daraus ergibt sich Stück um Stück ein Zustand, den man als "kalte Integration" bezeichnen könnte. Stellen wir andererseits ein Eventualbeitrittsgesuch, so ergreifen wir die Initiative, stellen unsere Ausgangsbedingungen und wählen gewissermassen das Terrain für die Schlacht. Es fragt sich daher, ob wir bei einer rechtzeitigen Neuanmeldung unserer Gesamtinteressen unsere Bewegungsfreiheit nicht besser erhalten können, als wenn wir uns von Fall zu Fall auf die Verteidigung unserer jeweiligen Interessen beschränken.

2. September 1969