

G E H E I M

Bern, den 23. Dezember 1970

Stellungnahme der übrigen Neutralen in den exploratorischen
Integrationsgesprächen und mögliche Auswirkungen auf die
Schweiz

Im Bericht vom 18. Dezember ist der Verlauf der ersten schweizerischen Gesprächsrunde in Brüssel geschildert worden. Bekanntlich sind am 17. Dezember in Brüssel die Schweden unmittelbar nach uns angetreten. Diese zeitliche Koinzidenz hat zweifellos dazu beigetragen, die grundlegenden Unterschiede in der Haltung der beiden Staaten in den Augen der EG zu verdeutlichen, die die Gespräche mit allen Nichtbeitrittskandidaten unter Leitung des gleichen Delegationschefs, Generaldirektor Wellenstein, führt. Der Hauptunterschied besteht darin, dass Schweden sich zur Übernahme des gemeinsamen Aussentarifs sowie zum Beitritt zur Agrarunion bereit erklärt, während die Schweiz unter Berufung auf die neutralitätspolitisch erforderliche Aufrechterhaltung der aussenwirtschaftlichen Bewegungsfreiheit eine Freihandelszonenähnliche Lösung anstrebt und die EG-Agrarpolitik geradezu als Musterbeispiel einer institutionalisierten Integrationsmethode mit supranationalem Einschlag bezeichnet, von der sich ein neutraler Staat distanzieren muss.

Dieser Gegensatz kann nicht mit dem Hinweis überbrückt werden, die Schweiz sei neutral, Schweden dagegen "allianzfrei"; denn die schwedische Regierung hat in ihrer Eröffnungserklärung sich ebenfalls zur Neutralitätspolitik bekannt und in ebenso eindrucklicher Weise wie die Schweiz ihre Entschlossenheit bekundet, auch in Zukunft eine Neutralitätspolitik führen zu wollen.

Es wäre daher verfehlt, in der schwedischen Haltung betreffend die Zoll- und Agrarunion die Bereitschaft zum Verzicht auf die Neutralitätspolitik zu erblicken. Auch haben die Schweden anlässlich der Beamtengespräche der drei Neutralen in Zürich vom 11. De-

- 2 -

zember unsere Interpretation mit Entrüstung zurückgewiesen, dass sie vom Neutralitätserfordernis einer unabhängigen "Treaty Making Power" abzurücken bereit seien.

Es handelt sich somit/^{eher}um eine taktische Präsentationsfrage. Indem die Schweden sich zur Uebernahme des EG-Aussentarifs und der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik bereit erklären, hoffen sie wohl, nach dem Grundsatz "gleiche Rechte und gleiche Pflichten" einen Anspruch auf ein volles Mitspracherecht auf dem handelspolitischen und dem Agrarsektor, d.h. eine vollberechtigte Teilnahme an den entsprechenden Sitzungen des EG-Ministerrates aushandeln zu können. Der neutralitätspolitische Vorbehalt, den Schweden schlussendlich - in Abweichung von der gegenwärtigen Haltung der EG - zu erlangen hofft, müsste es ihm sodann ermöglichen, die Harmonisierung des Zolltarifs später wieder zu durchbrechen, falls dies zur Ausübung der "Treaty Making Power" erforderlich wird. In dieser Analyse reduziert sich der Unterschied zwischen Schweden und der Schweiz auf den zolltarifarischen Ausgangspunkt: Die Schweiz will mit Drittstaaten über ihren gegenwärtigen autonomen Zolltarif Verhandlungen führen können; Schweden über einen vorerst auf die Höhe des EG-Tarifs gebrachten Zolltarif. Schweden geht dabei offenbar von der Ueberlegung aus, dass zur Gewährleistung der Freizügigkeit im skandinavischen Raum im Falle des dänischen und norwegischen Beitritts zur EG eine Harmonisierung der Aussentarife dieser drei Länder ohnehin wünschbar erscheint.

Es ist schwer vorstellbar, dass diese schwedische Konzeption, sobald sie klar zutage tritt, grosse Aussicht hat, von der EG akzeptiert zu werden. Daher das offensichtliche Bestreben Schwedens, diese "minute de vérité" möglichst lange hinauszuschieben und die Diskussion über den erforderlichen neutralitätspolitischen Vorbehalt und seine Konsequenzen auf eine spätere Phase zu verschieben, nachdem die institutionellen Zugeständnisse der EG bereits weitgehend als gesichert erscheinen. Sollte diese Rechnung fehlschlagen und das Konzept der "Quasi-Mitgliedschaft" von den EG schon früher abgelehnt werden, hätte die EG der schwedischen Regie-

rung die innenpolitisch schwierige Option zwischen Mitgliedschaft oder "besonderen Beziehungen" abgenommen. Auch dies wäre für Stockholm von Vorteil.

Für uns ist die Angelegenheit deshalb bedenklich, weil sowohl auf Kommissionsebene als auch im EG-Ministerrat vorderhand noch keine einheitliche Auffassung über die Lösung für die Neutralen besteht. Es stehen sich in beiden Gremien die Maximalisten und die Minimalisten gegenüber. Wenn im Bericht der Kommission über die exploratorischen Gespräche sowohl die schwedische Haltung in ihrer gegenwärtigen Ausprägung als auch die schweizerische Konzeption einander gegenübergestellt werden, wird die Auseinandersetzung im Ministerrat umso heftiger ausfallen. Zumindest wird ein erheblicher Zeitverlust bis zur Mandatserteilung für die Verhandlungen eintreten. Möglicherweise wird unter Hinweis auf die bedenkenlose schwedische Zollharmonisierungsbereitschaft die Schweiz einem umso stärkeren Druck auf Annäherung an die Formel der Zollunion ausgesetzt werden.

Die Delegation der Kommission scheint nun allerdings entschlossen, die heute noch bestehende Zweideutigkeit der schwedischen Haltung abzuklären. Sie wird dies vermutlich mit umso grösserem Nachdruck tun, als wir alle an uns gerichteten Fragen mit Offenheit beantworten. So soll Wellenstein am 17. Dezember die Schweden bereits gefragt haben, ob nach ihrer Auffassung die Zollunion mit der Neutralitätspolitik zu vereinbaren sei. Die Schweden haben diese Frage ausweichend beantwortet; sie seien in diesem Stadium nicht bereit, über die neutralitätspolitischen Vorbehalte zu sprechen. Ferner hat Wellenstein die Frage gestellt, ob der Hinweis im neuen schwedischen Memorandum auf eine angemessene Teilnahme in den Institutionen einen Anspruch auf Mitwirkung in den bestehenden EG-Institutionen bedeute. Bejahendenfalls könnten die exploratorischen Gespräche nicht weitergeführt werden, weil die Teilnahme an den Institutionen der EG für die Mitgliedstaaten reserviert sei und die Kommission kein Mandat habe, mit Schweden über den Beitritt zu sprechen. Die Schweden haben darauf erklärt, es könnten auch neue Institutionen gemeint sein.

- 4 -

Wir müssen nun abwarten, wie sich die Dinge weiter entwickeln, und müssen uns vor jeder Einmischung in das Gespräch zwischen Kommission und Schweden hüten, da angesichts der engen Kenntnis unserer gegenseitigen Verhandlungspositionen die Schweden natürlich ihrerseits die Kommission auf gewisse Schwächen in unserer eigenen Haltung aufmerksam machen können. Wir müssen auch anerkennen, dass die Schweden im Anschluss an die Besprechung in Zürich vom 11. Dezember einen Passus in ihrem Memorandum zur Zollunion, den wir wegen seiner Rückwirkungen auf die übrigen Nichtbeitrittskandidaten besonders scharf beanstandeten, nachträglich abgeändert haben.

Unter den geschilderten Umständen ist ein enges Zusammengehen mit Oesterreich dringend geboten. Wir haben die österreichische Beamtendelegation daher am 21. Dezember anlässlich einer bilateralen Zusammenkunft in Zürich einlässlich über unsere Stellungnahme und Argumentation in Brüssel orientiert und werden diese Kontakte fortsetzen. Ein weiteres Dreiertreffen mit Schweden und Oesterreich in Wien ist für Mitte Februar vorgesehen.

Aus der gleichen Ueberlegung haben wir vor einigen Tagen in Bern auf finnischen Wunsch den Kontakt mit der finnischen Verhandlungsdelegation hergestellt. Es ist zu erwarten, dass die Finnen uns zu einer einlässlichen Aussprache nach Helsinki einladen werden. Wir sollten uns dazu bereit erklären. Die Koordination mit Finnland darf jedoch nicht so weit gehen wie diejenige mit Oesterreich, weil die Finnen wegen ihrer Rücksichtnahme auf Moskau vermutlich keinerlei institutionelle Bindung mit den EG eingehen können und ein identisches Vorgehen uns daher in unserer eigenen Bewegungsfreiheit bezüglich Mitspracherecht und umfassenden Charakter eines Abkommens behindern würde.

Obschon davon ausgegangen werden darf, dass Oesterreich, Finnland und die Schweiz aus Neutralitätspolitischen Erwägungen eine Freihandelszonenähnliche Lösung anstreben, bestehen im übrigen

mit Bezug auf die Ausgestaltung eines derartigen Systems wesentliche Divergenzen. Diese betreffen das zur Vermeidung von Verkehrsverlagerungen der EG anzubietende Ursprungszeugnis. Wir wären bekanntlich bereit, eine gegenüber der EFTA-Praxis verschärfte Ursprungskontrolle einseitig in Aussicht zu stellen und im Sinne einer administrativen Erleichterung für die EG auf die Vorlage besonderer Ursprungszeugnisse bei der Einfuhr aus dem EG-Raum zu verzichten. Oesterreich und Finnland beabsichtigen jedoch, auch von den EG die Vorlage von Ursprungszeugnissen zu verlangen, ein Begehren, das die Chancen für die Annehmbarkeit einer Freihandelszonenähnlichen Lösung beeinträchtigt. Auch unter diesem Aspekt ist es zweifellos zu begrüßen, dass wir nach dem vorgesehenen Zeitplan immer als erstes Land die betreffende Frage in den exploratorischen Gesprächen behandeln werden.

