

Bern, 7. Januar 1972

Sol
BS 777.03 - vT/mkNotiz an Herrn Botschafter Thalmann

Im Hinblick auf Ihre Reise nach Stockholm haben Sie mich gebeten, Ihnen eine Notiz über "unsere Erfahrungen mit den Schweden" im Integrationsbereich zu verfassen.

Meine persönlichen Erfahrungen sind natürlich allzu kurz, um überhaupt ein Urteil zu gestatten. Sicher würde Ihnen vor allem ein Gespräch mit den Herren Botschafter Jolles und Languetin wertvolle Hinweise vermitteln (letzterer in seiner dreifachen Funktion als stellvertretender Chef-Unterhändler, als Chef der EFTA-Delegation und als für Schweden zuständiger Delegierter für Handelsverträge). Ich lasse diesen Herren für alle Fälle eine Kopie dieser Notiz zukommen.

Es ist offensichtlich, dass die schwedische Haltung in der letzten Zeit ambivalente - um nicht zu sagen widersprüchliche - Züge aufweist. Ich habe die Manifestationen und Hintergründe dieser Ambivalenz, wie sie sich auf Grund der verfügbaren Informationen darbieten, durch Herrn Dr. Hollenweger zusammenstellen lassen. Sie finden seine Arbeit in der Beilage. Sicher könnte Herr Botschafter Faessler dieses Bild noch ergänzen oder eventuell retouchieren. Was vor allem auffällt - und vieles erklärt - ist die schwierige und schwache Stellung der schwedischen Regierung. Ein Vergleich mit der Schweiz ist überhaupt nicht möglich.

Ich gestatte mir jedoch, beizufügen, dass Schweden bisher noch stets im entscheidenden Augenblick auf die von der Schweiz verfolgte Linie eingeschwenkt ist. Die mannigfachen Eskapaden haben uns auch bisher keinen Schaden zugefügt. In

dem Masse als die schwedische Haltung zeitweise unrealistisch war, war sie auch unwirksam. Wir sitzen somit nach wie vor im gleichen Boot und in der Phase der eigentlichen Verhandlungen dürfte sich unter dem Zwang der Verhältnisse eine noch engere Zusammenarbeit ergeben als bisher. In allerjüngster Zeit war denn auch bei den Schweden eine deutliche Tendenz zum Schulter-schluss zu vermerken, die man würdigen sollte.

sig. von Tscherner

Beilage erwähnt

Kopie geht mit Beilage z.K. an:

- Herrn Botschafter Jolles
- Herrn Botschafter Languetin
- Herrn Botschafter Faessler, Stockholm

Bern, 11. Januar 1972

Schweden und die EWG

1. Die ambivalente Integrationsstrategie Schwedens

Der schwedische Integrationskurs seit 1961 ist - verglichen mit der schweizerischen Konzeption - durch eine auffallende Unsicherheit und Ambivalenz gekennzeichnet. 1961 erstrebte Schweden wie die Schweiz eine Assoziation unter Neutralitätsvorbehalt. In seinem "offenen Brief" an die EWG vom Juli 1967 und den ihn begleitenden mündlichen Erklärungen optierte Schweden für eine Teilnahme an der EWG, die namentlich in den Kreisen des schwedischen Industrieverbandes als eine Öffnung zur Vollmitgliedschaft ausgelegt wurde. Stockholm präziserte jedoch die Form einer Teilnahme nicht. Es sah aus, als ob Schweden erwarte, die EWG werde die Form einer schwedischen Teilnahme von sich aus bestimmen und damit indirekt auch den schwedischen Neutralitätsbegriff interpretieren.

In ihrer Eröffnungserklärung vom 10. November 1970 vor dem EG-Ministerrat äusserte die schwedische Regierung erneut den Wunsch, über die Form der gesuchten engen Verbindung mit der EWG erst am Schluss der Verhandlungen zu befinden. Obwohl die Schweiz alles versucht hatte, Schweden von der Notwendigkeit einer gemeinsamen Linie der nicht beitragswilligen EFTA-Neutralen zu überzeugen, hielt dieses an seiner wenig realistischen Hypothese einer umfassenden Teilnahme fest.

In einem offiziellen Regierungsbericht vom 18. März 1971 schloss Ministerpräsident Palme eine schwedische EWG-Vollmitgliedschaft mit der Begründung aus, der Werner-Plan

(Stufenplan der EG für die Wirtschafts- und Währungsunion) und der Davignon-Plan (ausserpolitische Zusammenarbeit) enthielten Elemente, die sich mit dem schwedischen Neutralitätsvorbehalt nicht vertrügen. Im Gegensatz zur Haltung der Schweiz und Oesterreichs, und ungeachtet der damit verbundenen institutionellen Komplikationen, strebte jedoch Schweden weiterhin eine möglichst umfassende Eingliederung des Landes in die Zoll- und Agrarunion der EWG an. Der ostentative Verzicht auf eine Vollmitgliedschaft war nicht nur auf die erwähnten schwedischen Befürchtungen, sondern auch auf die kühle Haltung Brüssels zurückzuführen, wo Stockholm mit seinen weitgehenden Teilnahmewünschen die eigene Position stark überschätzt hatte. Auf innenpolitischer Ebene Schwedens lehnten die Konservativen diesen Rückzieher ab und forderten, von den Liberalen unterstützt, die Assoziation als nach der Mitgliedschaft engste Anschlussmöglichkeit.

Nachdem nicht zuletzt der französische Aussenminister Schumann anlässlich seines Schwedenbesuches vom Juli 1971 gewisse Illusionen zerstört hatte, konnte sich die Regierung Palme nicht zu einem klaren Assozierungsantrag auf der Grundlage von Artikel 238 des EWG-Vertrags durchringen, wie dies von den bürgerlichen Oppositionsparteien gefordert wurde. In einem Memorandum vom 6. September 1971 formulierte Schweden erneut seine Sonderwünsche, die auf eine erweiterte Zollunion hinausliefen. Stockholm bekundete seine weitgehende Bereitschaft zur autonomen Harmonisierung an die EWG-Ordnung, z.B. auf dem Gebiet des Wettbewerbs, liess jedoch den Wunsch nach voller Beteiligung an der EWG-Agrarunion fallen.

Anlässlich der Verhandlungseröffnung zwischen Schweden und der EWG vom 6. Dezember 1971 akzeptierten die Schweden das Gemeinschaftsangebot über den Abschluss einer Freihandels-

zone auf dem Industriesektor als Verhandlungsbasis; falls sich jedoch im Verlaufe der Verhandlungen herausstellen sollte, dass diese Formel nicht zu befriedigenden Resultaten führt, so behalte sich Schweden das Recht vor, um Abschluss eines Abkommens über eine Zollunion zu bitten. Nachdem schwedische Vertreter im privaten Gespräch ausdrücklich anerkannt haben, das Memorandum vom 6. September 1971 habe keine Gültigkeit mehr, scheint Schweden nunmehr auf den von der Schweiz konsequent verfolgten Integrationskurs einzuschwenken. Dieser Schulterschluss entspringt jedoch mehr der momentanen Einsicht in die harten Realitäten in Brüssel als einer wohldurchdachten und auch innenpolitisch abgesicherten Konzeption.

Angesichts des aufgezeigten integrationspolitischen "Zickzack-kurses" der Schweden hält es schwer, sichere Prognosen über deren künftige Integrationshaltung aufzustellen. Immerhin wird nachfolgend versucht, durch eine summarische Analyse der aussen- und innenpolitischen Situation Schwedens, die von der schweizerischen in zentralen Punkten abweicht, die für eine Lagebeurteilung notwendigen Elemente herauszuarbeiten.

2. Aussenpolitische Gründe für die schwedische Integrationshaltung

Zum Verständnis der schwedischen Integrationspolitik bieten sich folgende Beurteilungselemente an:

- Sondercharakter der schwedischen Neutralität
- Idee eines neutralen nordischen Gürtels
- Erhaltung der nordischen Einheit
- Schweden als ehemalige Grossmacht Skandinaviens
- Geopolitische Randlage Schwedens

Zwischen der schwedischen Neutralitätsmaxime der "Bündnisfreiheit" und der dauernden Neutralität der Schweiz bestehen gewichtige Unterschiede. Im Gegensatz zur Schweiz unterscheiden die Schweden viel stärker zwischen dem eigentlichen Neutralitätsfall in Kriegszeiten und der als "Allianzfreiheit" charakterisierten Aussenpolitik in Friedenszeiten. Der in Friedenszeiten grössere aussenpolitische Spielraum Stockholms mag erklären, warum die Schweden hinsichtlich der institutionellen Komplikationen einer weitgehenden EWG-Beteiligung ohne entsprechendes Mitspracherecht in den Organen weniger besorgt sind. Das aussenpolitische Engagement hinsichtlich der Dritten Welt (Vietnam, Rhodesien, portugiesische Kolonialpolitik) und die häufigen antiamerikanischen Ausfälle tragen dazu bei, dass die aktive Neutralität Schwedens bisweilen als "schillernd" und namentlich in gewissen EWG-Kreisen als mit den schwedischen Neutralitätsvorbehalten schwerlich vereinbar empfunden wird.

Ein wichtiger Faktor der schwedischen Aussenpolitik bildet die Idee eines neutralen nordischen Gürtels. So ist nicht auszuschliessen, dass die Schweden insgeheim hoffen, dass der Beitritt Dänemarks und Norwegens zur NATO-verdächtigten EWG letztlich misslingt und diese vielleicht in das Fahrwasser eines neutralisierten Nordeuropa gezogen werden können. Jedenfalls betonen die Schweden ihre Bedeutung für das europäische Gleichgewicht und plädieren für eine Integrationslösung, die der politischen Lage Skandinaviens und der Stellung des neutralen Schweden als Bindeglied zwischen Finnland einerseits und den Beitrittskandidaten Dänemark und Norwegen andererseits Rechnung trägt.

Eine Hauptsorge der Schweden gilt der Erhaltung der nordischen Einheit. In der Tat sind Norwegen, Dänemark, Finnland und Schweden nicht nur kulturell, sondern auch wirtschaftlich eng miteinander verbunden und verfügen über einen

vollständigen Freihandel (Nordischer Markt) sowie einen gemeinsamen Arbeitsmarkt. Ihren sichtbarsten Ausdruck findet die nordische Einheit im Nordischen Rat. Ursprünglich war geplant, eine nordeuropäische Zollunion (NORDEK) zu errichten, welche die gemeinsamen Verhandlungen mit der EWG erleichtern und bei einem allfälligen Scheitern einfach weitergeführt werden sollte. Als sich jedoch Dänemark und Norwegen im Gefolge des britischen Beitrittsantrages ebenfalls für die EWG-Vollmitgliedschaft entschlossen hatten, fürchtete das faktisch stark von der Sowjetunion abhängige Finnland via NORDEK allzu sehr in das Kraftfeld der EWG zu geraten und distanzierte sich von diesen Plänen. Schweden ist aber weiterhin entschlossen, im skandinavischen Raum nicht nur die erreichte Zollfreiheit und die Freistügigkeit des Arbeitsmarktes zu bewahren, sondern zwischen den einzelnen nordischen Ländern z.B. auch ein sozialpolitisches Gefälle zu vermeiden.

Als ehemalige skandinavische Grossmacht und "grosser Bruder" des gesamten Nordens ist Schweden historisch-politisch gesehen eher mit Oesterreich vergleichbar als mit der Schweiz. Die jahrhundertelange Vormachtstellung in Skandinavien mag dazu beitragen, dass Schweden seine Rolle in der heutigen Welt bisweilen überschätzt und - zumindest nach schweizerischer Auffassung - "ausserpolitisch etwas über seine Verhältnisse lebt". Nachdem sich Dänemark und Norwegen als EWG-Mitglieder zusehends nach Westeuropa zu orientieren drohen, bangt Schweden um seine nordische Führerstellung; es ist deshalb verständlich, dass Stockholm beinahe mit Genugtuung die innenpolitischen Schwierigkeiten verzeichnet, denen die beiden Bruderstaaten bei ihrem EWG-Beitritt begegnen. Sind die Schweden von Natur keineswegs begeisterte "Europäer", so scheint doch bei der heutigen Konstellation für weite Bevölkerungskreise das sicherste Mittel zur Erhaltung der

nordischen Einheit und zur Wahrung des schwedischen Einflusses darin zu bestehen, dass Schweden mit voller Stimme in der EWG mitspricht und somit nicht auf die Fürsprache Dänemarks und Norwegens angewiesen ist.

Im Gegensatz zur Schweiz, die im Zentrum Westeuropas liegt, befindet sich Schweden geopolitisch gesprochen am Rande Europas. Diese insulare Lage hat das schwedische Denken geprägt; wie in andern nordischen Ländern wehrt sich das nationale Empfinden des Volkes gegen unabsehbare übernationale "Abenteuer", umso mehr als die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges die Skandinavier gelehrt haben, dass der europäische Kontinent meist Krieg und politische Streitigkeiten verheisst. Der Ausbruch aus einem gewissen Isolationismus mag den Schweden umgekehrt dadurch erleichtert werden, dass sie die politischen Finalitäten des EWG-Vertrages keineswegs zum Nennwert nehmen und den schweizerischen Legalismus in bezug auf geschriebene Verträge nicht teilen. Auch dürfte der aus der geopolitischen Randlage resultierende "ausserpolitische Minderwertigkeitskomplex" einer ehemaligen Grossmacht dazu beitragen, dass Stockholm seine Präsenz in Brüssel gesichert sehen will.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die traditionellen ausserpolitischen Optionen Schwedens keineswegs für eine weitgehende Beteiligung am europäischen Integrationsprozess sprechen. Wenn sich Stockholm dennoch für den europäischen Zug entschieden hat, so ist dies nebst dem Willen zur Erhaltung der nordischen Einheit unter schwedischer Führung überwiegend auf wirtschaftliche Überlegungen zurückzuführen.

3. Innenpolitische Gründe für die schwedische Integrationshaltung

Als die EWG im Sommer 1971 den Schweden klar machte, dass

für die nicht beitragswilligen EFTA-Länder nur eine Freihandelszonenlösung in Frage komme, kreierte die bürgerliche Opposition dies der sozialdemokratischen Regierung als klare Niederlage und als Folge einer Politik an, die in Brüssel anders formuliert werde als zu Hause, wo die Regierungspartei Rücksicht auf die linken EWG-Gegner in den eigenen Reihen nehme. Der schwedische Industrieverband bezeichnete das EWG-Angebot als ausserordentlich dürftig; in einem Memorandum wies der Industrieverband darauf hin, dass es für die schwedische Industrie bei den EWG-Verhandlungen um mehr gehe als die Beseitigung von Zollhindernissen. Vielmehr sei es notwendig, auch den freien Kapitalverkehr sowie das Niederlassungsrecht für schwedische Unternehmen sicherzustellen und mit der EWG auch in der Struktur- und Konjunkturpolitik eine Zusammenarbeit zu vereinbaren. Es sei für Schweden unabgänglich, sich vom erweiterten westeuropäischen Markt auszuschliessen, der etwa 61 % der schwedischen Exporte abnehmen werde.

Die wirtschaftliche Notwendigkeit einer Teilnahme Schwedens an der EWG erhellt aus der Tatsache, dass die schwedische Wirtschaft alarmierende Rezessionserscheinungen aufweist, die seit anfangs 1971 in eine eigentliche Wirtschaftskrise einzumünden drohen. Den hohen Kosten des Wohlfahrtsstaates und dem steigenden Konsumhang der Schweden steht die schwindende Investitionsfreudigkeit der Privatindustrie, eine hohe Inflationsrate und eine beträchtliche Arbeitslosigkeit (ca. 100'000 Arbeitslose) gegenüber. Sicher wurden die maximalistischen schwedischen EWG-Wünsche massgeblich durch wirtschaftliche Überlegungen diktiert. Wie das Freihandelszonenangebot der Gemeinschaft mit seinen umfangreichen Ausnahmelisten nunmehr bestätigt, fürchteten die Schweden nämlich, die EWG werde im Falle einer nicht zollunionsähnlichen Lösung bei den für sie vitalen Produkten wie Stahl, Holz, Papier und Papiermasse auf Ausnahmen bestehen.

Neben diesen wenig erfreulichen wirtschaftlichen Umständen bestimmt auch die innenpolitische Konstellation die schwedische Integrationspolitik in sehr starkem Masse.

Vereinfacht dargestellt steht der grundsätzlich europafreundliche Chef der sozialdemokratischen Minderheitsregierung vor folgendem Dilemma: Bei der Formulierung seiner Integrationspolitik hat Palme dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die bürgerlichen Oppositionsparteien (Konservative und Liberale) und vor allem die schwedische Wirtschaft teilweise eine möglichst umfassende Beteiligung Schwedens an der EWG fordern, während der linke Flügel seiner eigenen Partei stark EWG-feindlich eingestellt ist. Die zahlenmässig schwachen, für das innere Gleichgewicht der Regierungspartei jedoch bedeutungsvollen EWG-Gegner haben sich in einer "Arbeitsgruppe gegen die EWG" zusammenschlossen und zum "kompromisslosen Kampf gegen die EWG-Offensive des Grosskapitals aufgefordert". Das Traumsziel dieser Kreise ist der Export des nordischen Sozialismus. Die EWG gilt bei ihnen als Hort der Reaktion, als "klerikale, halbfaschistische, bürokratische Organisation". Neben diesen extrem linken Jugendgruppen hat Palme auch mit gewissen Widerständen seitens des rechten Flügels der Sozialdemokraten zu rechnen (Finanzminister Gunnar Sträng), der insbesondere bei einer raschen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion eine Beeinträchtigung der schwedischen Sozialpolitik fürchtet.

In diesem Zusammenhang mag interessieren, dass der aus politischen Gründen wenig EWG-freundliche frühere Aussenminister Torsten Nilsson auch Vorsitzender der Stockholmer Parteiortsguppe (Stockholms Arbetarkommun) war, die zu den radikalsten Gruppen in Schweden zählt. Zeugnis für die bisweilen antigemeinschaftliche Haltung von Regierungsmitgliedern legte unlängst der schwedische Handelsminister ab, als er erklärte, die Atmosphäre in den Gemeinschaftskreisen sei von

liberal-konservativen Kräften beherrscht, die sich lediglich um die Entwicklung der Privatgeschäfte kümmerten und den Gewerkschaften feindselig gegenüberstünden. Im Gegensatz zu der betont reservierten Haltung seines Vorgängers Nilsson gegenüber der EWG dürfte der neue Aussenminister Wickmann den wirtschaftlichen Notwendigkeiten in der schwedischen Europamarktpolitik grösseres Gewicht beimessen.

Es liegt auf der Hand, dass es der sozialistischen Minderheitsregierung Palme bei den geschilderten innenpolitischen Gegensätzen schwer fallen muss, sich zu einer festen Integrationsstrategie durchzuringen. Da der sozialistische und der bürgerliche Block fast gleich stark sind und minime Verschiebungen darüber entscheiden, welches Lager bei den nächsten Wahlen zum Zug kommt, muss Palme äusserst behutsam manövrieren. Bei seinem integrationspolitischen Hürdenlauf ist der Ministerpräsident auf die Stimmen der bürgerlichen Koalition angewiesen, wosmehrer als er weiterhin eine Abhängigkeit von den Kommunisten, die bei den Wahlen fünf Prozent aller Stimmen erhielten und gegen jedes Abkommen mit der EWG sind, zu vermeiden trachtet.