

Bern, den 20. Mai 1957.

o.191-041.51. - BI/hä

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

Verhältnis OECE/Europarat;  
 Antwort auf das holländische  
 Aide-mémoire vom 3. Mai 1957.

---

## I.

Am 3. Mai 1957 liess der holländische Aussenminister im Auftrage des Ministerkomitees des Europarates, dessen Präsidium er gegenwärtig inne hat, durch den holländischen Gesandten in Bern dem Politischen Departement ein Aide-mémoire überreichen, in dem die schweizerische Regierung eingeladen wird, ihre Auffassung zu verschiedenen Fragen bekanntzugeben, die die Beziehungen zwischen der OECE und dem Europarat betreffen. Die Anfrage wurde auch an die portugiesische Regierung gerichtet, d.h. an diejenigen beiden Staaten, die zwar der OECE aber nicht dem Europarat angehören. Wir legen eine Abschrift des Aide-mémoires bei.

Beilage 1

Es geht vor allem darum, die Zusammenarbeit zwischen Europarat und OECE enger zu gestalten, mit dem Fernziel, schliesslich eine Fusion der beiden Organisationen zu erreichen.

## II.

Um das holländische Aide-mémoire beantworten zu können, muss man die aufgeworfenen Fragen in einen grösseren Zusammenhang stellen.

Seit einiger Zeit machen sich Bestrebungen geltend, die bestehenden zahlreichen europäischen Organisationen und vor allem ihre parlamentarischen Versammlungen zu koordinieren oder gar zusammenzulegen. Es wird damit bezweckt, die Arbeitsmethode zu rationalisieren und Doppelspurigkeiten auszuschalten. Zwei Pläne stehen dabei gegenwärtig im Vordergrund.

Der erste geht auf eine erstmals an der NATO-Session vom vergangenen Dezember vorgebrachte unter dem Namen "grand design" bekannt gewordene Initiative des britischen Aussenmini-

sters Selwyn Lloyd zurück. Er bezweckt, alle europäischen Versammlungen in eine einzige zu verschmelzen und diese zu einem parlamentarischen Organ sämtlicher europäischen Organisationen zu machen, also auch jener, die wie die OECE ein solches zur Zeit nicht besitzen. Dabei sollte in absehbarer Zeit auch die NATO eingeschlossen, somit eine amerikanische und kanadische Beteiligung an der Versammlung angestrebt werden. Die Versammlung würde sich in verschiedene nach sachlichen Kriterien ausgediehene Kommissionen aufteilen, z.B. eine politische, eine militärische, eine wirtschaftliche Kommission usw. Deshalb spricht man von einer Versammlung "composée de tiroirs sur une base fonctionnelle". Die Urheber dieses Planes müssen sich aber heute schon darüber Rechenschaft geben, dass ein Einbezug der Versammlungen der Montanunion, der Wirtschaftsgemeinschaft und des Euratom kaum möglich erscheint, da diese über nicht nur konsultative sondern Entscheidungsbefugnisse verfügen.

Die Initiative des Europarates geht dahin, einmal die drei Versammlungen der Montanunion, der Wirtschaftsgemeinschaft und des Euratoms in eine einzige zu vereinigen - was durch ein besonderes Abkommen zwischen den beteiligten Staaten bereits vorgesehen ist - und andererseits die OECE der parlamentarischen Kontrolle der Versammlung des Europarates zu unterstellen, wie auch die Versammlung der Westeuropäischen Union einzubeziehen. Zwischen den beiden Versammlungen sollen enge Beziehungen hergestellt werden und gemeinsame Sitzungen stattfinden. Die für Europarat, OECE und UEO vorgesehene Versammlung würde sich aus den für jede dieser Organisationen zuständigen Versammlungen mit ihren in den betreffenden Verträgen besonders vorgesehenen Kompetenzen zusammensetzen. Die Gesamtversammlung hätte lediglich konsultative Befugnisse. Man spricht von "tiroirs sur une base institutionnelle". Endziel wäre auch hier die Vereinigung aller europäischen Versammlungen in eine einzige, die in Spezialversammlungen für jede Organisation aufgeteilt wäre.

Alle diese Pläne sind noch wenig ausgereift und teilweise unklar. Sie sollen von der Westeuropäischen Union weiter studiert werden, wie auch gemäss einer in Rom am 25. März 1957 unterzeichneten Resolution vom Interimskomitee für die Wirtschaftsgemeinschaft und das Euratom. Das Ministerkomitee des Europarates hat anlässlich seiner Sitzung vom 29. April 1957 darüber ebenfalls einen Gedankenaustausch gepflegt. Gegen den britischen "grand design" erhebt sich Widerstand seitens der sechs Messina-Staaten, die befürchten, dass England auf diesem Wege die weitere Entwicklung der europäischen Integration in politischer Hinsicht verhindern möchte. Aber auch der schwedische Aussenminister Unden hat seine Bedenken angemeldet, einmal weil die Verwirklichung eine völlige Revision des gegenwärtigen Systems der europäischen Zusammenarbeit mit sich bringen würde, wofür heute der Zeitpunkt nicht gekommen sei,

- 3 -

und dann weil Schweden der Einsetzung einer Versammlung, die auch für die Behandlung militärischer Probleme zuständig wäre, Widerstand entgegensetzen müsse.

### III.

Einigermassen konkretisiert hat sich lediglich ein beschränkteres Ziel, nämlich die Engergestaltung der Beziehungen zwischen OECE und Europarat. Auf Grund einer Resolution vom 15. Dezember 1956 hat der Generalsekretär a.i. des Europarates einen Bericht über die Tätigkeitsüberschneidungen der beiden Organisationen ausgearbeitet. Dieser Bericht vom 15. März 1957 schlägt direkte Beziehungen zwischen der Konsultativversammlung und dem Rat der OECE, den Verzicht des Ministerkomitees des Europarates auf die Beschäftigung mit wirtschaftlichen Angelegenheiten, die Zusammenlegung der Sitze beider Organisationen an einem Orte und die Verschmelzung der einzelstaatlichen Delegationen bei beiden Organisationen vor. Die Konsultativversammlung soll parlamentarische Vertreter der nicht dem Europarat aber der OECE angehörenden Staaten einladen, an ihren Beratungen teilzunehmen, sofern es sich um OECE-Angelegenheiten handelt. Das soll aber nur einen ersten Schritt darstellen. Ausdrücklich wird auf eine Fusionierung des Ministerkomitees des Europarates und des Rates der OECE hingewiesen und schliesslich auf die Zusammenlegung beider Organisationen als wirkungsvollste und wirtschaftlichste Lösung. Dabei spielt auch die Ueberlegung eine Rolle, dass die Kompetenzen der OECE durch die geplante Freihandelszone und Europäische Atomagentur eine grössere Ausdehnung erfahren würden, sodass eine parlamentarische Kontrolle der OECE aus politischen Gründen sich aufdränge.

Das Ministerkomitee des Europarates hat am 29. April 1957 beschlossen, dass dieser Fragenkreis in den Verbindungskommissionen der OECE und des Europarates geprüft werden soll. Vorher seien jedoch die nicht dem Europarat angehörenden OECE-Staaten zu informieren und um ihre Stellungnahme zu ersuchen. Auf diesen Beschluss geht die holländische Demarche zurück.

### IV.

Die Antwort auf das holländische Aide-mémoire muss unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge formuliert werden. Man kann sich nicht einfach auf die Beantwortung der fünf Fragen beschränken, ohne das beabsichtigte Endziel zu berücksichtigen.

Welche Stellung soll die Schweiz zu allen diesen Plänen einnehmen?

Das Problem berührt unser Land insoweit, als wir Mitglied der OECE sind und uns wohl an der Freihandelszone beteiligen werden. Eine Versammlung, die eine Art parlamentarische Kontrolle über die OECE und die Freihandelszone ausüben und Empfehlungen erteilen würde, wäre an und für sich für uns annehmbar, sofern sie nur rein konsultative Befugnisse hätte. Damit kann gerechnet werden, da weder Grossbritannien noch die skandinavischen Staaten mit eigentlichen Entscheidungskompetenzen einverstanden wären. Eine solche Versammlung hätte den Vorteil, Anregungen zu machen, für Aufklärung der öffentlichen Meinung zu sorgen, die Idee der europäischen Zusammenarbeit bei den Völkern tiefer zu verankern und bei Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit einen gewissen Druck auf die Regierungen ausüben zu können.

Mit Rücksicht auf die Neutralität käme für uns eine Versammlung, die nach funktionellen Gesichtspunkten in Kommissionen aufgegliedert wäre, wie sie dem britischen Plan vorschwebt, nicht in Frage. Eine solche Versammlung würde einen neuen Vertrag und die Errichtung einer neuen Organisation voraussetzen, deren Zuständigkeit sich auch auf politische und militärische Fragen erstrecken würde. Hingegen würden keine Bedenken in dieser Hinsicht bestehen, sofern es sich um eine besondere, neue Versammlung handeln würde, auch wenn teilweise Personalunion mit parlamentarischen Organen anderer Organisationen vorgesehen wäre. Schliesslich wäre auch noch annehmbar, der Konsultativversammlung des Europarates Kompetenzen in Bezug auf die OECE zu übertragen, wobei die Versammlung durch Abgeordnete der Nicht-Europarat-Mitglieder zu ergänzen wäre. Bekanntlich schliesst das Statut des Europarates eine Zuständigkeit für militärische Fragen aus. Es stände der Schweiz ferner frei, sich nur an denjenigen Sitzungen zu beteiligen, die sich mit wirtschaftlichen Problemen beschäftigen.

Dem stehen aber als Nachteile gegenüber, dass die Einfügung einer parlamentarischen Versammlung in die OECE in keiner Weise dem Charakter dieser Organisation als einer solchen des klassischen Systems, beruhend auf der Zusammenarbeit der Regierungen entspricht. Die OECE weist keine einer Regierung analoge supranationale Behörde auf, wie z.B. die Montanunion oder die Wirtschaftsgemeinschaft. Der Versammlung würde damit das rechtliche Gegenstück fehlen, da der Rat der OECE keine Hohe Behörde sondern ein diplomatisches Organ, eine Staatenkonferenz darstellt. Der Präzedenzfall des Europarates kann hier nicht angeführt werden, da diese Organisation als erster Baustein einer weitergehenden Integration geplant war. Der weitere Ausbau der OECE zu einer supranationalen Organisation war aber weder je beabsichtigt, noch könnten derartige Tendenzen im gegenwärtigen Zeitpunkt akzeptiert werden. Abgesehen von diesen rechtlichen Einwänden bestehen solche praktischer Natur. Eine parlamentarische Versammlung würde die Arbeiten der OECE komplizieren und schwerfälliger gestalten. Sie würde eine Politisierung dieser Organisa-

tion bewirken und damit die sachliche Lösung der wirtschaftlichen Fragen noch schwieriger machen. Einer derartigen politischen Versammlung würde ohne Zweifel die Tendenz inne wohnen, ihre Befugnisse auszudehnen, und der OECE, der Freihandelszone wie auch der Atomagentur, die nach unserer Auffassung auf das Wirtschaftliche und Technische beschränkt bleiben sollten, mehr und mehr einen politischen Anstrich geben. Schliesslich wäre der effektive praktische Nutzen gering, wie das Beispiel des Europarates gezeigt hat, dessen grosse Betriebsamkeit und Aktivität in keinem Verhältnis zu den erzielten tatsächlichen Resultaten steht.

Daraus ergibt sich, dass die Nachteile einer solchen Versammlung überwiegen. Die Schweiz sollte deshalb deren Errichtung bekämpfen. Es ist von ihr anzustreben, dass die OECE wie auch die zukünftige Freihandelszone und die Atomagentur den bisherigen oder in Aussicht genommenen Charakter beibehalten.

Sollte sich auf die Dauer dieser Standpunkt nicht durchsetzen lassen und die andern beteiligten Staaten darauf bestehen, der OECE oder der Freihandelszone eine Versammlung beizugeben, so könnte die Schweiz sich damit abfinden. Sie müsste aber verlangen, dass diese Versammlung rein konsultativen Charakter beibehält und nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet wird. Eine besondere Versammlung wäre der erweiterten "Assemblée consultative" des Europarates vorzuziehen, auch wenn die Mitglieder des Europarates Personalunion für die Abgeordnetenmandate vorsehen. In letzter Linie könnte auch noch eine Teilversammlung derjenigen des Europarates vorgesehen werden, die durch Abgeordnete der Schweiz und Portugals zu ergänzen wäre. In diesem Falle müsste in dem betreffenden Vertragsinstrument ausdrücklich vorgeesehen werden, dass die Schweiz sich nur an der Tätigkeit der Versammlung beteiligt, sofern sie sich mit Geschäften der OECE, der Freihandelszone oder der Atomagentur beschäftigt; anzubringen wäre ein Vorbehalt, wonach die Schweiz dadurch nicht etwa dem Europarat beiträgt und irgendeine Verantwortung für dessen übrige Tätigkeit übernimmt. Bei beiden Varianten wäre anzustreben, dass die Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten nach einem "système pondéré" erfolgt, um eine gewisse Begünstigung der kleineren Staaten gegenüber den grössern zu erzielen. Andernfalls wäre das Übergewicht auch nur eines oder zweier der grössern Partner allzu ausgesprochen. Abzulehnen wäre auf jeden Fall eine neue Einheitsversammlung nach dem britischen Plan, sofern diese Idee überhaupt weiter verfolgt werden sollte.

Der Bundesrat hat diesen Ideen übrigens bereits mit seinem Beschluss vom 8. Februar 1957, in dem er die Instruktionen für die Ministerratskonferenz der OECE vom 12./13. Februar 1957 erteilte, zugestimmt. Dem Antrag vom 7. Februar 1957 lag ein Exposé des Rechtsdienstes des Politischen Departements bei, das kurz auch das Problem der Versammlung behandelte.

- 6 -

## V.

Da die Schweiz vorerst versuchen muss, die Idee einer Versammlung für die OECE zu Fall zu bringen, ist auf das holländische Aide-mémoire negativ zu antworten. Auch eine Beteiligung schweizerischer Parlamentarier an der Versammlung des Europarates oder dessen Kommissionen, sofern sie sich mit Fragen der OECE beschäftigen, kann nicht in Frage kommen, weil dadurch der Anschein erweckt würde, als ob wir die Pläne auf Unterstellung der OECE unter eine Versammlung billigen oder sogar fördern würden. Es sei in diesem Zusammenhang auf unseren Antrag vom 6. Mai 1957 betreffend die Teilnahme schweizerischer Parlamentarier an gewissen Kommissionsarbeiten der europäischen Konsultativversammlung verwiesen, der ausführlich auf diesen Aspekt eintritt.

Beilage 2

Wir schlagen deshalb vor, dass das Aide-mémoire gemäss dem beiliegenden Entwurf beantwortet wird. Die Antworten zu den einzelnen Punkten bedürfen im Lichte des oben Ausgeführten keiner weiteren Erläuterungen.

In der Antwort wird ferner noch gesagt, dass eine Erörterung des ganzen Fragenkomplexes verfrüht erscheint. In der Tat wird die geplante Freihandelszone neue Organe mit bestimmten Kompetenzen mit sich bringen. Ferner wird der Apparat der OECE, in die die Freihandelszone ja soweit als möglich eingebaut werden soll, angepasst und vielleicht in verschiedenen Richtungen wirkungsvoller gestaltet werden müssen. Die Frage der Versammlung wie auch der Beziehungen zum Europarat kann erst dann gelöst werden, wenn hierüber Klarheit besteht. Dieser Gedanke wurde übrigens auch vom schwedischen Aussenminister Unden an der Sitzung des Ministerkomitees des Europarates vom 29. April 1957 zum Ausdruck gebracht.

Erwähnt sei noch, dass Portugal auf die holländische Anfrage ebenfalls negativ antworten wird, wie uns unsere Gesandtschaft in Lissabon wissen liess.

Wir beehren uns deshalb zu

b e a n t r a g e n ,

der Bundesrat möge beschliessen:

1. Von den obigen Ausführungen wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen. Kapitel IV gilt als Instruktion für das weitere Vorgehen.

- 7 -

2. Das Politische Departement wird beauftragt, das holländische Aide-mémoire gemäss beiliegendem Entwurf zu beantworten.

## EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

2 Beilagen.

Protokollauszug an das Politische Departement (30 Exemplare) zum Vollzug und an das Volkswirtschaftsdepartement zur Kenntnisnahme.

LEGATION DES PAYS-BAS

Annexe 1

CopieA i d e - m é m o i r e

Etant donné que la Suisse et le Portugal sont membres de l'OECE sans l'être du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a chargé son Président, le Ministre des Affaires Etrangères des Pays-Bas, d'inviter les Gouvernements de ces Pays, par la voie diplomatique, à exprimer leur point de vue en ce qui concerne le rapport ci-joint du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, daté du 15 mars 1957 relatif à l'établissement de relations directes entre le Conseil de l'Europe et l'OECE.

Le rapport en question contient les propositions suivantes:

1. que l'Assemblée Consultative puisse inviter des représentants de la Suisse et du Portugal à assister à ses délibérations lorsque des questions intéressant l'OECE viennent en discussion.
2. que l'Assemblée Consultative soit autorisée à adresser directement au Conseil de l'OECE des questions et des recommandations concernant les domaines de la compétence de l'OECE et à recevoir directement les réponses du Conseil.
3. que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe renonce en faveur du Conseil de l'OECE à son droit de s'occuper de questions économiques.
4. que des représentants du Conseil de l'OECE aient le droit d'être entendus par l'Assemblée ou par ses commissions.
5. que les délégations gouvernementales auprès de l'OECE et du Conseil de l'Europe soient intégrées, tandis que les sièges des deux organisations soient situés dans la même ville et, si possible, dans le même bâtiment.

Le Comité des Ministres désire s'abstenir d'exprimer son opinion sur le rapport avant d'avoir pris connaissance des réactions des Gouvernements Suisse et Portugais, raison pour laquelle il apprécierait grandement recevoir une réponse aussi prompte que possible.

Berne, le 3 mai 1957.



Annexe 2

PROJET

o.191.041.51. - BI/hä

Par aide-mémoire du 3 mai, la Légation Royale des Pays-Bas a remis au Département Politique, au nom du Ministre des Affaires étrangères de son pays, en sa qualité de Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le rapport du Secrétaire général de ce Conseil du 15 mars 1957, relatif à l'établissement de relations directes entre cette institution et l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Cet aide-mémoire invite en même temps le Conseil fédéral à faire connaître les observations que les propositions qu'il contient appellent de sa part.

Le Conseil fédéral est reconnaissant au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de ne pas vouloir s'exprimer sur le rapport du Secrétaire général avant de connaître le point de vue des gouvernements des pays membres de l'OECE qui ne font pas partie du Conseil de l'Europe. Après avoir procédé à un examen attentif des propositions qui lui étaient soumises, le Conseil fédéral est en mesure de se prononcer comme suit:

ad 1) Jusqu'à présent - et cela depuis neuf ans - les problèmes qui entrent dans les attributions et la compétence de l'OECE en vertu de la Convention du 16 avril 1948 ont été traités exclusivement par les organes propres à cette institution. Ce système a fait ses preuves. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a pas de raison de le modifier et que les problèmes dont s'occupe l'OECE doivent continuer à être examinés et résolus dans le cadre de l'OECE. L'intervention de l'Assemblée consultative n'améliorerait pas le système actuel. Celui-ci ne porte aucune atteinte aux intérêts des Etats membres du Conseil de l'Europe, puisqu'ils font tous partie de l'OECE et sont ainsi renseignés exactement sur l'activité de celle-ci.

L'OECE est une institution dont les buts sont de caractère essentiellement économique et qui traite de problèmes économiques et financiers. En doublant ses organes actuels d'un appareil parlementaire comme l'Assemblée consultative, dont les tâches sont différentes et plus larges, on s'expose au double risque de compliquer d'une part l'activité de l'OECE et de rendre cette institution moins efficace qu'elle ne l'a été jusqu'à présent, et de modifier, d'autre part, la nature des problèmes dont s'occupe l'OECE en leur donnant un aspect politique.

ad 2 et 4) Si l'on s'en tient au système actuel, la coordination entre l'OECE et l'Assemblée consultative continuerait à être assurée par les Comités de liaison qui existent déjà actuellement. Ces Comités ont permis de satisfaire au besoin d'informations mutuelles. Il faut éviter de créer une confusion dans les attributions respectives des deux institutions.

ad 3) Une renonciation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en faveur du Conseil de l'OECE à son droit de s'occuper de questions économiques pourrait sans doute contribuer à prévenir des doubles emplois. Mais elle ne constitue pas un fait nouveau déterminant, puisque la Convention du 16 avril 1948 donne à celle-ci la compétence de traiter toutes les questions économiques qui se posent entre Etats membres. L'article 1er, litt. c, du statut du Conseil de l'Europe réserve d'ailleurs l'activité des autres organisations internationales existantes, ce qui devrait exclure un conflit de compétence entre ce Conseil et l'OECE.

ad 5) Il appartient à chacun des pays qui sont simultanément membres du Conseil de l'Europe et de l'OECE de décider s'il veut se faire représenter par la même délégation gouvernementale auprès des deux institutions. Pour le moment, la question ne se pose pas pour la Suisse, qui n'est membre que de l'OECE.

- 3 -

Il ne paraît pas indispensable que les deux institutions aient leur siège dans la même ville. Inversement, rien ne s'oppose à ce qu'elles soient établies dans la même ville.

Le Conseil fédéral est en tout temps prêt à procéder à un échange de vues sur les problèmes posés par l'aide-mémoire. Il est cependant d'avis que la coordination de l'activité des institutions européennes qui traitent de problèmes économiques pourrait être examinée plus utilement au moment où les négociations en cours sur une zone de libre échange auraient abouti. En effet, l'établissement de cette zone peut entraîner la création de nouvelles institutions, et celles-ci devront être adaptées à celles qui existent aujourd'hui.