

15. Jan. 1968

Die praktische Ausgestaltung und weitere Vertiefung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften

I.

Zur Regelung der Verhältnisse zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Handels, der Wirtschaft und in den anderen, von den EG-Verträgen erfassten Bereichen bieten sich grundsätzlich zwei Wege dar. Der erste ist der prinzipielle Einschluss der Schweiz in das von den sechs EG-Ländern unternommene, unablässig fortschreitende Werk der gemeinschaftlichen Regelung von Problemen, die vom Warenaustausch bis zum Patentrecht ein weites Feld beschlagen. Man könnte dies den institutionellen Weg nennen. Der andere lässt institutionell die Schweiz ausserhalb der Europäischen Gemeinschaft, schafft aber durch ein Netz von nebeneinander oder nacheinander geführten Verhandlungen eine immer mehr vertiefte Zusammenarbeit, in der beide Partner ihren Vorteil finden: dies ist der pragmatische Weg. Gemeinsam ist beiden Methoden der grundlegende Tatbestand der geographischen Nähe und der traditionellen Vielfalt und Enge der Beziehungen, gemeinsam auch die Einsicht in die Wünschbarkeit und Unausweichlichkeit einer immer intensiveren wirtschaftlichen Integration zwischen der Schweiz und der EWG.

Ob und wann es auf institutionellem Wege möglich sein wird, anlässlich einer Erweiterung der EG - selbstverständlich unter Wahrung unserer Neutralität und politischen Unabhängigkeit - einen Zusammenschluss zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften herbeizuführen, die Frage ferner, ob in der dann gegebenen Konstellation und zu den dann erhältlichen Bedingungen ein solcher Eintritt der Schweiz in den Bereich der Gemeinschaften mit unsern politischen Vorbehalten vereinbar und die Zustimmung des Schweizervolkes hierzu erreichbar erscheinen wird, ist heute nach dem zweiten Veto Frankreichs vom 19. Dezember 1967 gegen den Beitritt Grossbritanniens nicht zu überblicken.

- 2 -

So bleibt die Frage, ob auf dem zweiten genannten Wege - nach der pragmatischen Methode - jetzt oder später versucht werden soll, weitere Fortschritte auf dem Wege der Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EWG zu machen.

Dabei ist zunächst zu entscheiden, ob mit der Erprobung der pragmatischen Methode zugewartet werden soll, bis sich nach der Beseitigung des französischen Vetos erwiesen hat, dass die institutionelle Lösung für uns nicht möglich ist, oder ob der pragmatische Weg ab sofort beschrritten werden soll, um überall dort, wo es wünschenswert ist und gangbar erscheint, in kleineren oder grösseren Etappen eine Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes zu erreichen.

Die nachstehenden Ausführungen gehen von der Voraussetzung aus, dass dies sowohl wünschbar als auch möglich ist. Darüber hinaus sind praktische Lösungen mit den EG immer dann notwendig, wenn die weitere Entwicklung der EG die Ablösung bilateraler Regelungen zwischen der Schweiz und den EG-Mitgliedstaaten durch Gemeinschaftsregelungen mit sich bringt oder neue Aufgaben von den EG in Angriff genommen werden.

II.

Die Ergebnisse der Kennedy-Runde bezeichnen auf dem Wege zu einer praktischen, die Individualität der beiden Partner nicht berührenden Regelung der Beziehungen zwischen der Schweiz und den EG einen bedeutsamen Abschnitt. Doch sind sie im wesentlichen auf das Gebiet des Warenaustausches beschränkt, und die erzielten Resultate unterstehen der Meistbegünstigungsklausel.

Ohne fürs erste hier die andern, nicht auf dem Gebiete der Handelspolitik sich stellenden Probleme zu vertiefen, sei dargelegt, in welcher Form, mit welchen Mitteln und in welcher Richtung das handelspolitische Verhältnis zwischen der Schweiz und den EG nach Abschluss der Kennedy-Runde ausgestaltet werden könnte.

Eine weitere Vorentscheidung ist zu treffen. Soll in dieser Auseinandersetzung der Akzent auf autonom-schweizerische Massnahmen gelegt werden, um unsere Interessen zu wahren, oder soll, wo immer möglich, der Weg der Verhandlung beschritten werden? Die Wahl ist zugunsten der zweiten Eventualität zu treffen, und zwar aus politischen sowohl als aus wirtschaftlich-praktischen Gründen. Die Schweiz hat den EG gegenüber auf politischem Gebiet eine Sonderstellung zu verfechten; umsomehr Grund hat sie, im Bereiche der Wirtschaft den Kontakt mit den EG zu suchen und zu pflegen, wofür eine betonte Verhandlungsbereitschaft die ausdrücklichste Manifestation ist. In praktischer Hinsicht haben die Erfahrungen der Kennedy-Runde gezeigt, dass die Ergebnisse desto besser zu sein versprechen, je intensiver und vertrauensvoller Gespräche über die gemeinsam interessierenden Probleme geführt werden.

Hat man sich einmal für die Verhandlung als leitendes Prinzip in der künftigen Gestaltung der Verhältnisse zwischen der Schweiz und den EG entschieden - und zwar nicht nur dort, wo sie notwendig, sondern auch dort, wo sie bloss wünschbar ist - so lassen sich die Anknüpfungspunkte für Verhandlungen zwischen der Schweiz und den EG, schematisch dargestellt, etwa wie folgt ordnen:

1. Verhandlungen, die sich aus der fortschreitenden "Vergemeinschaftung" der EG-Aufgaben ergeben.

Zu denken ist hier vor allem an das Datum des 1. Juli 1968, an dem die EWG-Zollunion und alle mit ihr unmittelbar zusammenhängenden Regelungen sowie - im Prinzip zum mindesten - die gemeinsame EWG-Agrarpolitik vollständig in Kraft treten sollen. Namentlich was die gemeinsame Agrarpolitik betrifft, ist als gewiss anzunehmen, dass viele Einzelgebiete erst nach dem genannten Datum geordnet werden können oder andere später einer ergänzenden Regelung bedürfen. Wichtige Verhandlungen der unter diesem ersten Punkt interessierenden Art sind zwischen der Schweiz und der EWG in der Kennedy-Runde geführt worden (über Hartkäse, Schachtelkäse, Milchpulver, Zucht- und Nutz-

vieh; auf dem Industriegebiet, wenn man so will, über den ganzen, eine Gemeinschaftsregelung darstellenden EWG-Industrie-zolltarif).

2. Verhandlungen, die wegen der Inkraftsetzung einer gemeinsamen Handelspolitik gemäss Art. 111/13 des EWG-Vertrages notwendig werden.

Eine gemeinsame Handelspolitik der EWG besteht heute nur insofern, als Aufgaben der Mitgliedstaaten Gegenstand einer Gemeinschaftsregelung sind. Andererseits soll gemäss Art. 113 nach Ablauf der Uebergangszeit, d.h. ab 1. Januar 1970, die Handelspolitik insofern vergemeinschaftet werden, als sie auf gleichartigen Prinzipien ("principes uniformes") zu beruhen hat und ferner Verhandlungen mit Drittstaaten von der Kommission entsprechend ihren Empfehlungen, im Einvernehmen mit einem vom Rat bezeichneten Spezialkomitee, zu führen sind. Der Rat entscheidet in diesem Zusammenhang mit qualifizierter Mehrheit. Nach Art. 111 sind schon in der Uebergangszeit die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Handelsbeziehungen mit dem EWG-Ausland soweit zu koordinieren, dass am 1. Januar 1970 "les conditions nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique commune" vorhanden sind. Für die Dillon- und die Kennedy-Runde war die Führung der Verhandlungen, im Sinne einer ad hoc-Ordnung, der Kommission übertragen. Die Kommission hat m.a.W. ihre Kennedy-Runde-Kompetenzen auf dem Gebiete der Handelspolitik zurzeit nicht mehr. Sobald und insoweit die Handelspolitik vereinheitlicht ist, wird sich daraus eine Substitution der bilateralen Beziehungen durch solche zwischen der Schweiz und der EWG ergeben.

3. Verhandlungen auf Grund einer schweizerischen "Wunschliste"

Es geht dabei um Verhandlungen, die ohne gemäss 1. oder 2. hiervor erforderlich zu sein, durch den Wunsch der Schweiz motiviert sind, die bestehende Situation zu verbessern. Zu denken ist einmal an die verhältnismässig zahlreichen Probleme, die in der Kennedy-Runde keine oder keine befriedigende Regelung gefun-

den haben; ferner an Sachgebiete, für die es als möglich erscheint, über die Kennedy-Runde-Ergebnisse hinaus, auch wenn sie durchaus annehmbar waren, ein höheres Mass an wirtschaftlicher Integration zwischen der Schweiz und den EG zu erreichen. Je nach dem Einzelfall kommt eine bilaterale Verhandlung zwischen der Schweiz und den EG in Betracht (z.B. auf dem Uhrengebiet) oder eine multilaterale-europäische (z.B. auf dem Gebiete der Chemie). Die angestrebte Regelung kann auf der Grundlage der Meistbegünstigung oder im Sinne eines Präferenzabkommens gesucht werden; je nachdem ist sie GATT-konform oder eines GATT-Dispenses bedürftig. Von besonderer Bedeutung ist der Agrarbereich. Hier werden Lösungen zu finden sein, welche die Grundzüge der schweizerischen Landwirtschaftspolitik (Schutz der schweizerischen Produktion auf den Kerngebieten, Einfuhr zu Weltmarktpreisen) wahren, aber extreme Auswirkungen der EWG-Agrarordnungen (z.B. bei den Exportpreisen) abzdämpfen suchen und andererseits unsere Exporte zu günstigen Bedingungen sichern. Selbstverständlich ist nicht vorauszusehen, wann und inwieweit die allgemeine Konstellation einer Verwirklichung der schweizerischen Wünsche günstig sein wird. Als Richtlinie muss gelten, keine Möglichkeit, auf dem Verhandlungswege weiterzukommen, auszulassen und keine Einzelanstrengung zu scheuen, solange nicht gewichtige Gegengründe allgemeiner Art bestehen.

Die angestrebten Vereinbarungen werden auf dem Grundsatz der Reziprozität beruhen. Sie werden von den EG aus gesehen als ebenso sinnvoll und gut ausgewogen erscheinen müssen wie für die Schweiz. Unser Land ist im übrigen nicht ohne Verhandlungswaffen. Gerade z.B. die grosse Kaufkraft unseres Marktes für Agrarprodukte, die bedeutenden Interessen, die die EG hier zu verteidigen haben, die völlige Freiheit andererseits, die uns auf Grund des GATT-Beitrittsprotokolls für die Handhabung der landwirtschaftlichen Einfuhrpolitik verblieben ist, verschaffen uns eine starke Ausgangsposition.

Wird der hier empfohlene Weg beschritten, so wird sich die schweizerische Politik voraussichtlich wesentlich von der ihrer EFTA-Partner, die ganz auf ein doktrinäres "alles oder nichts" eingestellt scheinen, unterscheiden. Dies sollte uns dazu ermahnen, die Solidarität mit der EFTA - oder auch mit den EFTA-Neutralen - nicht allzusehr zu betonen. Eine vielfältige Erfahrung hat uns gelehrt, dass sie gerade wegen der Einstellung der andern, die auf den unsern sehr unähnlichen sachlichen Voraussetzungen beruht, im Ernstfall nicht besteht.

Die sich aus Ziffer 1 und 2 ergebenden Probleme bilden Gegenstand eines Inventars, das zurzeit vorbereitet wird. Die schweizerische Wunschliste gemäss Ziffer 3 findet sich in der Beilage; sie ist nicht mehr als ein erster Versuch und nicht als abschliessend zu betrachten. Teilweise werden Ueberschneidungen zwischen Inventar und Wunschliste festzustellen sein.

III.

Die pragmatischen Anstrengungen der Schweiz, um ihre Wirtschaftsbeziehungen mit den EG zu verbessern und einen weiteren Abbau der EG-Handelshindernisse der Schweiz gegenüber zu erreichen, können nicht losgelöst von dem allgemeinen Zusammenhang, in dem sie stehen, betrachtet werden. Dieser Zusammenhang hat vor allem mit zwei Entwicklungen zu tun, die es für uns sehr aufmerksam zu verfolgen gilt.

Die eine davon betrifft die Zukunft der amerikanischen Bemühungen um eine weitere Liberalisierung des Welthandels, insbesondere zwischen den hochentwickelten Ländern der Welt. Die Frage stellt sich m.a.W., wie bald mit einer neuen amerikanischen Initiative im Stile der Kennedy-Runde gerechnet werden kann, mit dem Ziel, auf der Meistbegünstigungsbasis die Zölle zwischen den Industriestaaten der Welt weiter abzubauen oder ganz zu beseitigen, die nicht-tarifischen Hindernisse zu reduzieren oder zu eliminieren und schliesslich wirkliche Fortschritte auf eine

bessere Regelung des Welt-Agrarhandels der gemässigten Zone hin zu machen. Sollte eine solche Initiative z.B. schon Anfang 1969, d.h. nach der Neuwahl des Präsidenten der USA, unternommen werden, so wäre die Situation eine ganz andere, als wenn für viele Jahre und auf unbestimmte Zeit- man könnte sich mancherlei Gründe dafür denken - Amerika als Promotor der Liberalisierung des Welthandels nach der Regel der Meistbegünstigung, mit all den wohltätigen Folgen für die Milderung der Diskrimination im europäischen Wirtschaftsraum, ausfällt.

Die zweite Entwicklung, die wir nicht voraussehen können, bezieht sich auf die Anstrengungen für eine Erweiterung der EG. Wiederum ist die Lage verschieden, je nachdem, ob schon in naher Zukunft die Aussichten hierfür sich verbessern oder im Gegenteil die EG und die europäischen Aussenseiter über die Jahre sich immer mehr auseinanderleben.

Die Schlussfolgerungen für die Schweiz sind die, dass

- wenn beide Entwicklungen negativ verlaufen - keine neue amerikanische Initiative, keine Erweiterung der EG - die pragmatischen Bemühungen der Schweiz zur Verbesserung der Austauschverhältnisse mit den EG höchste Priorität behalten;
- wenn der Liberalisierungsprozess im Stile der traditionellen amerikanischen Handelspolitik weitergeht, die EG aber eine Sechsergemeinschaft bleibt, die Schweiz Grund hat, in beiden Richtungen, die zu einem guten Teil zusammenfallen werden, aktiv zu sein (Beteiligung an einer neuen GATT-Verhandlungsrunde, Weiterführung der pragmatischen Anstrengungen gegenüber den EG);
- wenn bald die konkrete Möglichkeit für Verhandlungen über die Aufnahme neuer Mitglieder in die EG sich ergibt, für die Schweiz die Prüfung der Frage, in welcher Form sie an diesem Prozess teilnehmen kann, sofort den Vorrang hat.

Wird die dritte hier genannte Eventualität Wirklichkeit, so

wird die Verhandlungsposition der Schweiz umso stärker und umso eher eine Möglichkeit der freien Wahl zwischen Abseitsstehen und Mitwirkung vorhanden sein, je mehr in der Zwischenzeit im Wege pragmatischer Lösungen hat erreicht werden können und je gewisser auf ein neues amerikanisches Unternehmen nach der Regel der Meistbegünstigung gerechnet werden darf.

Aehnliche Erwägungen wie die hier für die handels- und zollpolitischen Zusammenhänge dargelegten gelten auch für die anderen, in den EG-Verträgen geregelten Gebiete. Ihre genauere Erforschung unter dem gleichen Gesichtspunkt muss einer besonderen Studie vorbehalten bleiben.

A. Weitnauer

Beilage

Bern, den 19. Januar 1968