

VERTRAULICH

Unter Verschluss zu halten
oder nach Kenntnisnahme an
das Sekretariat der Arbeits-
gruppe "Historische Stand-
ortsbestimmung", Handels-
abteilung, Bundeshaus,
3003 Bern, zurückzusenden.

Exemplar Nr. 084

P r o t o k o l l

Sitzung vom 16. September 1972

Thema: Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der
Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

Anwesende Mitglieder: Herren Botschafter A. Weitnauer, Präsident

Chefredaktor B. Béguin
a.Nationalrat W. Bretscher
Prof. D. Frei
Prof. J. Freymond
Ständerat C. Grosjean
Nationalrat W. Hofer
Ständerat H. Hürlimann
Chefredaktor F. Landgraf
Botschafter P. Micheli
Botschafter P. Ruedger
Botschafter M. Troendle
Oberstkorpskdt E. Uhlmann
a.Nationalrat M. Weber

Abwesende Mitglieder: Herren

Prof. E. Bonjour
Ständerat R. Broger
Prof. G. Broggin
Nationalrat P. Dürrenmatt
Prof. H. Lüthy
Regierungsrat R. Meylan
Ständerat O. Reverdin
a.Bundesrat F.T. Wahlen

Andere Teilnehmer: Herren

Bundesrat E. Brugger
Botschafter P. Jolles
Botschafter R. Bindschedler
Botschafter R. Keller
Botschafter P. Languetin
Botschafter F. Rothenbühler

- 2 -

Minister M. Gelzer
Minister H. Miesch
Minister P. Thévenaz

Dr. K. Jacobi
Dr. B. von Tscharner

Protokoll: Herren

Dr. G. Hentsch
Dr. P. Hollenweger
H.R. Hoffmann
P. Luciri

Beginn der Sitzung: 10.15

Der Vorsitzende:

Die heutige Sitzung, zu der ich insbesondere Herrn Bundesrat Brugger willkommen heisse, gilt dem Brüsseler Vertragswerk. Ich nehme an, dass wir zunächst eine Orientierung durch die Herren Brugger und Jolles entgegennehmen werden. Dann werden Sie Gelegenheit haben, sich selbst zu äussern. Ich setze dabei voraus, dass die Frage des Referendums Sie besonders beschäftigen wird. In der bevorstehenden Abstimmungskampagne zählen wir sehr darauf, dass Sie Ihre Rolle als berufene Bildner der öffentlichen Meinung spielen werden.

Herr Bundesrat Brugger:

Ich finde, wir sollten eher die Gelegenheit benützen, um aus dem berufeneren Munde von Herrn Botschafter Jolles ein Stimmungsbild zum Freihandelsabkommen zu erhalten. Herr Jolles und seine Mitarbeiter verdienen für ihren Einsatz höchste Anerkennung. Hätte jemand vor zwei Jahren das nunmehr vorliegende Verhandlungsergebnis prophezeit, so wäre er angesichts der damals herrschenden EWG-Philosophie auf mitleidiges Lächeln gestossen. Ganz vertraulich muss ich Ihnen gestehen, dass wir die erzielte Freihandelsregelung als eigentlichen Glücksfall betrachten.

Herr Botschafter Jolles:

Da das Abkommen Schweiz - EWG in der Presse bereits eingehend dargestellt worden ist und Sie alle die Botschaft des Bundesrates besitzen, verzichte ich auf Wiederholungen. Stattdessen möchte ich Ihnen eine kurze Schilderung der Schlussphase unserer Verhandlungen in Brüssel geben und sodann im Hinblick auf das Referendum einige Fragenkomplexe erörtern, die nach unseren Erfahrungen im Vordergrund stehen werden.

1. Schlussphase der Verhandlungen

Diese war durch einen grossen Zeitdruck gekennzeichnet. Dem fristgemässen Abschluss der Verhandlungen kommt daher eine politische Bedeutung zu. Die westeuropäische Gesamtlösung konnte nur dank eines eindeutigen und übereinstimmenden politischen Willens aller sechzehn beteiligten Staaten rechtzeitig erzielt werden. Allerdings hat es in der Schlussphase nicht an dramatischen Auseinandersetzungen, namentlich auf dem Gebiet der Ursprungsregeln, der Landwirtschaft und der Fremdarbeitererklärung, gefehlt.

Die mehr oder weniger liberale Ausgestaltung der Ursprungsregeln ist für den Gehalt der Freihandelszone und deren Auswirkungen, namentlich auf die USA und die Dritte Welt, entscheidend. Hier entstand nun ein echter Interessenkonflikt: Frankreich beharrte auf einer möglichst restriktiven Lösung, während Grossbritannien eine merkwürdige Zwischenstellung einnahm und es zu einer Verhandlungskrise kommen liess. London war mit der Entschliessung des Ministerrates nicht einverstanden und machte als erster Beitrittskandidat von seinem Vetorecht Gebrauch. Es verzichtete dann aber auf seine Liberalisierungswünsche unter der Bedingung einer restriktiveren Regelung für eine Textilposition. Dank unserer Interventionen in den Hauptstädten konnte schliesslich eine Verbesserung der Ursprungskriterien namentlich für Seidengarne und Chemie (Erhöhung der Prozentsätze für Drittländeranteile) erzielt werden. Gesamthaft gesehen ist die Ursprungsregelung nicht so restriktiv ausgefallen, dass sie die bestehende internationale Arbeitsteilung wesentlich beeinträchtigt. Sie ist allerdings etwas bürokratischer als die EFTA-Regelung, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass die EWG später zu einer gewissen Lockerung bereit ist.

Eine dramatische Situation entstand in bezug auf die Landwirtschaft. Während die Kommission und einige Mitgliedstaaten keinen Einbezug des Agrarsektors in die Freihandelsregelung wollten,

forderten die Italiener und Holländer aus innenpolitischen Gründen auch Konzessionen auf landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Es war hier das einzige Mal, dass ein Kommissionsmitglied - Herr Deniau - aktiv in die Verhandlungen eingriff. Bezeichnend für die Atmosphäre in Brüssel ist, dass es in dieser nächtlichen Verhandlungsrunde nie zu eigentlichen Erpressungsversuchen gekommen ist. Die EWG war bereit, eine echte Verhandlung zu führen, die den politischen Schwierigkeiten beider Partner Rechnung trug. Was die schweizerische Landwirtschaft betrifft, so haben wir in Brüssel hauptsächlich Sachen verkauft, die wir ohnehin hätten geben müssen (Erhöhung der Einfuhrkontingente für Wein und Blumen). Auch die Ritzung des Dreiphasensystems ist unproblematisch, da wir entsprechende Ausweichklauseln eingebaut haben.

Die Auseinandersetzung um die Fremdarbeitererklärung war recht interessant und aufschlussreich für das Funktionieren der EWG: Fünf EG-Staaten hatten sich unserer Meinung angeschlossen, dass es besser sei, nichts darüber zu sagen; vor allem Frankreich wollte jeden Anlass vermeiden, dass Portugal seinerseits eine Fremdarbeitererklärung von der EWG fordern könnte. Demgegenüber musste sich Italien aus innenpolitischen Gründen hart zeigen. Zwar konnten die Italiener nach Unterzeichnung des Verhandlungsprotokolls vom 22. Juni 1972 in Rom gutgläubig nichts Zusätzliches mehr fordern. Die anlässlich der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens schliesslich abgegebene gemeinsame Fremdarbeitererklärung fügt den Abmachungen mit Italien denn auch nichts Neues hinzu, trägt jedoch den Wünschen Roms Rechnung, aus optischen Gründen eine Bestätigung der Bedeutung der Fremdarbeiterfrage zu erhalten. Interessant ist nun die Feststellung, dass - obwohl fünf EG-Staaten gegen eine solche Erklärung waren - in der Atmosphäre von Brüssel unter den Ständigen Vertretern eine Art europäischer Solidarität entstanden ist, die uns im Gegensatz zur Stimmung in den Hauptstädten ein Eintreten auf das italienische Anliegen nahelegte.

Das positive Ergebnis unserer Verhandlungen in Brüssel ist einer einzigartigen Konstellation zuzuschreiben:

- Die Gesamtlösung war notwendig zur Erhaltung des EFTA-Freihandels;
- Die Freihandelslösung entsprach dem gegenseitigen Eigenständigkeitsbedürfnis. Am Schluss wollte auch Brüssel keine andere Lösung und lehnte die Forderung Schwedens nach einer Zollunion ab;
- Diese Sonderlösung wurde der Schweiz einzig und allein wegen ihres Neutralitätsstatus zugestanden. Die dauernde Neutralität der Schweiz hat im Zuge der europäischen Entspannungspolitik eine Aufwertung erfahren. Die wirtschaftliche Bedeutung der Schweiz und Schwedens für die europäische Konstruktion wurde ebenfalls anerkannt. Dies ist auch der Grund für die Entwicklungsklausel. Man hat eingesehen, dass die Neutralen nicht satellisiert werden können und sich auf Veranlassung der Mitgliedstaaten - nicht der Kommission - von Anfang an für die Entwicklungsklausel ausgesprochen, um wirtschaftlich potente Länder zur Zusammenarbeit heranzuziehen. Was die Weiterentwicklung unserer Beziehungen zu den EG betrifft, so sei daran erinnert, dass Brüssel 1960 eine Freihandelsregelung ablehnte, zehn Jahre später jedoch zu einer lockereren Zusammenarbeit mit den nicht beitrittswilligen Staaten bereit war. Ich glaube, dass sich in sechs bis sieben Jahren, wenn der Konsolidierungsprozess der erweiterten Gemeinschaft genügend fortgeschritten ist, neue Anknüpfungspunkte und Öffnungen ergeben werden.

2. Fragenkomplexe im Hinblick auf die Volksabstimmung

Wir konnten die erfreuliche Feststellung machen, dass das Freihandelsabkommen sowohl von den Wirtschaftsverbänden als auch den Parlamentskommissionen positiv aufgenommen wurde. Nun wäre es aber unvorsichtig, daraus den Schluss zu ziehen, es sei

überhaupt keine Volksaufklärung mehr notwendig, haben sich doch bereits in der bisherigen Diskussion einige Probleme ergeben, welche die Gemüter beunruhigen.

Lassen Sie mich nachfolgend etwas die Aufgaben für die Volksaufklärung beleuchten:

- Die Erkenntnis, dass es sich für die Schweiz nicht um einen Beitritt, sondern um eine mittlere Lösung im Sinne eines auf dem EFTA-Präzedenzfall basierenden Freihandelsabkommens handelt, scheint dank der Berichterstattung über den Verhandlungsabschluss doch weiter verbreitet zu sein als noch vor zwei Monaten. Hier scheint nicht mehr die Hauptaufgabe der Information zu liegen;
- Dagegen ist in der öffentlichen Diskussion die Frage der wirtschaftlichen Auswirkungen des Abkommens in den Vordergrund getreten.
 - a) Die Frage der Förderung der Konzentration zulasten der Kleinbetriebe und der Entwicklungsregionen: Der Zwang zur Rationalisierung und Konzentration wäre noch grösser, wenn die Schweiz in der Isolierung verbliebe und ihre internationale Konkurrenzfähigkeit durch den Verlust der EFTA-Präferenzen geschmälert würde. Die Klein- und Mittelbetriebe werden durch die Herstellung des Freihandels teilweise mehr begünstigt als die multinationalen Gesellschaften, die bereits grenzüberschreitend tätig sind. Die EWG kennt in den gleichen empfindlichen Sparten eine höhere Zollbelastung, weshalb die Bilanz für unsere Klein- und Mittelbetriebe gut aussieht.
 - b) Die Frage des Vorteils für die Konsumenten: Wir müssen zugeben, dass sich der Abbau unserer Zölle, von einzelnen Produkten (Autos, Möbeln, Textilien) abgesehen, kaum spürbar auf die Preise auswirken wird. Wenn mit geringen Preissenkungen zu rechnen ist, so dürfte andererseits der Preisauftrieb etwas gedämpft werden. Von ausschlaggebender Bedeutung wird jedoch unseres Erachtens sein, dass die durch die Verbesserung der Ertragsfähigkeit unserer Exportindustrie bewirkte allge-

meine Wohlstandssteigerung auch dem Konsumenten und der Landwirtschaft (Aufrechterhaltung des höhern Preisniveaus) zugutekommt.

- c) Die Frage des Fiskalausgleichs: Im Jahre 1977 ist mit rund 800 Millionen Franken Zollaussfällen zu rechnen, die durch die Einführung der Mehrwertsteuer kompensiert werden müssen. Hier wird der Konsument, der nun einfach mehr in Form indirekter Steuern zahlen muss, nach dem Wert der ganzen Übung fragen. Man wird ihm erklären müssen, dass es bei der Schaffung der Freihandelszone nicht um fiskalische Erleichterungen geht, sondern um die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie in Westeuropa.
- d) Die Frage der Landwirtschaft und Waldwirtschaft: Hier gilt es vor allem, das Misstrauen der Landwirtschaft zu zerstreuen, für das aufgrund der effektiven Tatbestände kein Grund besteht. Was die Waldwirtschaft betrifft, so konnte kein genereller Ausschluss der Holzerzeugnisse vom Zollabbau erreicht werden. Hingegen haben wir für die wichtigsten Papierpositionen und für Spanplatten eine Sonderregelung ausgehandelt. Die schweizerische Waldwirtschaft befindet sich wegen ihrer hohen Kosten in Schwierigkeiten; sie bildet eine eigentliche Preisinsel in Europa und steht unter ständigem Druck seitens der Industrie. Es kann nicht in erster Linie Aufgabe der Handelspolitik sein, dem Wald seine wirtschaftliche Existenz zu gewährleisten. Die Funktion des Waldes für die Erhaltung der Bodenbewirtschaftung und des Landschaftsbildes, für den Umweltschutz und die Erholung der Bevölkerung spricht dafür, dass diese im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Waldwirtschaft künftig von der Allgemeinheit abgegolten werden müssen.

- Zu den grundsätzlichen Bedenken:

a) Der Umfang und die Unübersichtlichkeit des Brüsseler Vertragswerkes und die offensichtliche Vorteilhaftigkeit unserer Freihandelslösung haben ein Misstrauen im Volke aufkommen lassen, das von gewissen Seiten noch geschürt wird (z.B. Furcht vor Geheimklauseln, Einbruch in unser Bankgeheimnis). Diesen Bedenken kann mit folgenden Argumenten begegnet werden:

- Hinweis auf die Einfachheit des Vertragswerkes;
- Wirtschaftliche Ausgewogenheit des Abkommens; etwa gleiche Vorteile für beide Partner;
- Publizität der Brüsseler Prozeduren; es gibt keinen transparenteren Ort als Brüssel;
- Betonung der inneren Logik des Vertragsmodells.

b) Gewisse Bedenken ergeben sich aus der Entwicklungsklausel des Vertrages. Hier muss betont werden, dass das Freihandelsabkommen ein geschlossenes Ganzes bildet, das selbst nicht entwicklungsfähig ist und als solches keine Rechtsgrundlage für allfällige Zusatzabkommen bilden kann. Falls die Schweiz sich weigern würde, auf einen Verhandlungswunsch der EWG einzutreten, könnte dies Brüssel als Vertragsverletzung auslegen und das Freihandelsabkommen kündigen? Das ist gemäss den Bestimmungen des Abkommens ausgeschlossen. Ein Nichteintreten auf Erweiterungswünsche kann keine Vertragsverletzung darstellen. Ich glaube übrigens, dass die EWG uns gegenüber weder die Schutzklauseln noch die Kündigungsklausel als Druckmittel benutzen wird. Während nämlich die Schweiz für sich allein die Auslösung dieser Mechanismen beschliessen kann, muss in Brüssel zehn heterogenen Meinungen Rechnung getragen werden und es müsste wirklich ein an Skandal grenzender Tatbestand vorliegen, dass alle EG-Mitglieder beispielsweise mit einer Kündigung einverstanden wären. Besteht hier während der Uebergangszeit noch ein gewisses Risiko, so wird nach Ablauf von fünf Jahren wohl kein europäischer Staat mehr auf den Status quo verzichten wollen.

- 10 -

c) Es wird auch befürchtet, dass die Schweiz wegen des ungenügenden Mitspracherechts einfach in den Sog der EWG geraten könnte. Dem wäre entgegenzuhalten, dass die EWG noch keinen monolithischen Block bildet, und wir durchaus die Möglichkeit haben, unsere Meinung in passender Form zur Kenntnis zu bringen. Gerade der Gemischte Ausschuss wird uns erlauben, den Dialog mit Brüssel besser zu führen als bis anhin.

- Neben diesen grundsätzlichen bestehen auch politische Bedenken:

- a) Abgesehen von der Satellisierungsgefahr infolge Sogwirkung der EWG ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Schweiz nicht unter Hinweis auf die europäische Solidarität unter Druck gesetzt werden könnte (Beschaffung der Kampfflugzeuge). Eine solche Annahme beruht auf einem völligen Verkennen der tatsächlichen Verhältnisse, denn hätte man uns unter Druck setzen wollen, so wäre dies vor Abschluss der Verhandlungen in Brüssel geschehen, wo z.B. Frankreich eine sehr geschickte Verhandlungsposition aufgebaut hatte. Es ist nie ein derartiger Druckversuch seitens der Franzosen erfolgt, die sich während der Verhandlungen korrekt verhalten haben. Die französische Insistenz in Sachen Kampfflugzeuge wäre zweifellos auch ohne Freihandelsabkommen erfolgt.
- b) Gewisse Kreise hegen die Befürchtung, dass, um möglichen negativen Reaktionen seitens von Drittstaaten und namentlich Oststaaten zu begegnen, die Schweiz nunmehr in hektischer Weise den Osthandel fördern müsse. Ein solcher "Kompensationsreflex" fällt niemandem ein. Dagegen haben wir bereits seit einigen Jahren versucht, unsere Osthandelsbeziehungen den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Die milde Reaktion Moskaus auf die finnische und österreichische Annäherung an die EWG deutet übrigens darauf hin, dass man auch im Osten eingesehen hat, dass diese Freihandelsabkommen nicht mit politischen Argumenten angegriffen werden können. Die politische Stellung

- 11 -

der Schweiz gegenüber den Oststaaten, den USA und Japan wird durch das Freihandelsabkommen somit nicht berührt. Was die Dritte Welt betrifft, so scheint es wichtig, dass wir die Zollpräferenzen für Entwicklungsländer bereits in Kraft gesetzt haben.

Dies, meine Herren, war ein Versuch, auf einige Argumente einzutreten, die in der Referendumskampagne zur Diskussion gestellt werden könnten. Besonders wichtig scheint mir eine zweckmässige Rollenverteilung in der Informationstätigkeit zwischen Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung.

Der Vorsitzende:

Ich danke Herrn Botschafter Jolles für seine interessanten Ausführungen, die zeigen, was für eine immense Arbeit erfolgreich erledigt wurde. Sie bieten eine ausgezeichnete Grundlage für unsere Diskussion.

Herr Nationalrat Weber:

Ich möchte eine Bemerkung zur wirtschaftlichen Seite des Abkommens anfügen. Ich bin nicht ganz der Auffassung, dass bezüglich der Konzentrationsbewegungen beide Seiten vor derselben Situation stünden. Denn die Schweiz wird nicht mit der Massenproduktion konkurrieren können, sondern nur mit der Qualität ihrer Erzeugnisse. Auf diesem Gebiet haben aber auch Mittel- und Kleinbetriebe nach wie vor intakte Chancen. Ich glaube, hierin liegt das wichtigste Argument gegen diejenigen Leute, die aus Gründen wirtschaftlicher Konzentration Bedenken zum Freihandelsabkommen anmelden. Ferner sollte nicht übersehen werden, dass sich der Rationalisierungsprozess in der Wirklichkeit auch ohne das Zustandekommen eines Freihandelsvertrages mit der EWG durchsetzen wird; es handelt sich um einen Strukturwandel, an dem der Vertrag nicht viel ändern wird.

- 12 -

Was nun die Konsumenten anbetrifft, so dürften auf einigen wenigen Gebieten (beispielsweise Autos) eventuell preisliche Erleichterungen zu erwarten sein; bei den meisten Produkten werden aber die Zollabbauvorteile durch Preiserhöhungen im Handel aufgeschluckt werden. Man tut m.a.W. gut daran, beim Konsumenten keine allzu grossen Hoffnungen auf Preisreduktionen zu wecken.

Herr Nationalrat Hofer:

Die Ausführungen von Herrn Jolles über mögliche Bedenken bei der Volksabstimmung haben mich sehr interessiert. Ich komme gerade aus der Fraktionssitzung; unsere Fraktion heisst das Freihandelsabkommen gut, ist sich aber der Gefolgschaft der Wähler nicht so sicher. Ich war erstaunt über die zum Teil recht pessimistische Beurteilung der Volksstimmung; dies trifft vor allem für eine Partei zu, die sich auf die Landwirtschaft und das Gewerbe abstützt. Die schon lange vorhandene Existenzangst, vor allem der Mittel- und Kleinbetriebe und gewisser benachteiligter Regionen, scheint sich noch vergrössert zu haben, so dass hier noch eine grosse Aufklärungsarbeit zu leisten ist. Von seiten der Bauernvertreter wird geltend gemacht, man höre zwar, die Landwirtschaft sei ausgeklammert, könne es jedoch nicht ganz glauben. In der Ostschweiz machen die deutschen Bauern via die über den Rhein hinaus bestehenden Interessenvereinigungen ausserordentlich negative Propaganda gegen die EWG-Agrarunion. Es wird schwierig sein, diese emotionalen Widerstände in kurzer Zeit rational auszuräumen.

Ich möchte abschliessend noch meinem Bedauern Ausdruck geben, dass an die Volksabstimmung vom 3. Dezember entgegen den Abmachungen zwischen den Fraktionspräsidenten und dem Bundesrat auch noch die AHV-Revision angehängt wurde. Ich denke dabei an die armen Parlamentarier, die nun gleichzeitig über die AHV und die EWG referieren müssen.

Herr Bundesrat Brugger:

In der Zwischenzeit sind eben neue Abmachungen zwischen dem Bundesrat und den Fraktionsvertretern der Regierungsparteien anstelle der alten getreten. Es hat sich in dieser Frage mit einer Ausnahme - die Sozialdemokraten übten nach wie vor eine gewisse Zurückhaltung - ein Meinungsumschwung vollzogen. Die Gründe hiezu waren die folgenden:

Wenn man auch mit Abstimmungsdaten nicht manipulieren soll, verhält es sich vorliegendenfalls doch so, dass das AHV-Problem vor dem Freihandelsvertrag im Parlament durchberaten worden ist. Die EWG-Abstimmung können wir jedoch nicht verschieben. Ein allfälliger Vorwurf der Manipulation wäre deshalb fehl am Platze. Zum andern setzte sich die Auffassung durch, dass es psychologisch vorteilhafter sei, die AHV-Abstimmung zu einem Zeitpunkt anzusetzen, an welchem die Benutzer der Sozialversicherungsleistungen die vorgesehenen Verbesserungen nicht schon kassiert haben werden.

Herr Nationalrat Hofer:

Dennoch muss ich sagen, dass ein derartiges Vorgehen, das die Informationspflichten der Parlamentarier strapaziert, Bedenken ruft.

Herr Botschafter Jolles:

Ich möchte Herrn Hofer fragen, ob er in seiner Partei Reaktionen auf die Diskussion mit den welschen Bauern in Lausanne hat registrieren können.

Herr Nationalrat Hofer:

Darüber ist nicht gesprochen worden.

M. L'Ambassadeur Micheli:

L'Ambassadeur Jolles a fait un inventaire très complet des points qui suscitent peut-être encore une certaine méfiance dans divers milieux de notre opinion publique; il nous a indiqué de quelle manière dissiper cette méfiance. Je voudrais revenir sur l'un de ces points, qui me paraît important dans la perspective du référendum, c'est la question de la clause dite évolutive.

Comment dissiper toute méfiance à son sujet? Le choix existe en effet entre deux tactiques opposées: ou bien, dans la campagne référendaire, on minimise la clause évolutive en précisant que chaque nouvel accord conclu avec les Communautés sera soumis, lui aussi, au vote populaire; ou bien on présente cette clause comme importante, ce qui laisse entendre, quoi que l'on dise, que le peuple, en l'approuvant, donne à l'avance son consensus pour les développements qui en découleront. Ma question est alors: laquelle des deux tactiques choisir?

M. Béguin:

Comme l'Ambassadeur Micheli, je voudrais m'arrêter à une question précise parmi celles qu'a mentionnées l'Ambassadeur Jolles celle des règles de concurrence, que je connais un peu de par mon activité au sein de la Commission suisse des Cartels.

Lorsque je lis l'article 23 de l'Accord, sur les pratiques restrictives, je constate qu'il s'inspire d'une conception qui diffère très fortement de notre législation nationale en la matière, laquelle ne s'attaque qu'aux abus dont les cartels peuvent se rendre coupables. En revanche, l'article 23 dit: "Sont incompatibles avec le bon fonctionnement du présent Accord [les pratiques énumérées] dans la mesure où elles sont susceptibles d'affecter les échanges ...". Il y a un monde de différence entre le Marché commun et nous. De plus, cette notion: "susceptibles d'affecter" est laissée à l'appréciation

de l'autre partie, qui peut à tout moment engager la procédure prévue à l'article 27 et saisir le Comité Mixte.

A quoi tout cela peut-il conduire? Il est facile de l'imaginer: nous risquons d'être entraînés, par tel ou tel pays de la CEE, dans la dédale de cette procédure dite de conciliation, et il est à craindre qu'à la longue, à force de pressions répétées, notre propre administration n'en vienne, peu à peu, à amender notre législation sur les cartels de manière à la rapprocher du droit communautaire. Que répondre à ceux qui redoutent ce type d'influences occultes?

M. le Conseiller aux Etats Grosjean:

Ici même, au début de cette année, nous avons essayé, vous vous en souvenez, de faire un diagnostic de l'opinion publique suisse face à nos accords avec Bruxelles. Et j'avais alors, pour ma part, présenté une analyse de la situation montrant qu'il était possible que l'on assiste à une offensive vigoureuse contre ces accords, partant de milieux très divers alliés pour la circonstance.

Eh bien, Messieurs, je voudrais aujourd'hui vous rassurer: la situation est certainement bonne si nous devons aller au-devant d'un référendum. Même dans la contrée qui est la mienne, et où les problèmes horlogers ont plutôt compliqué la question, on est calme.

Je constate que le résultat de nos négociations a été bien accueilli partout, aussi bien dans les milieux de l'intelligentsia que dans les classes laborieuses. Les interventions de nos magistrats et de nos négociateurs à la télévision, à la radio et lors de leurs discours publics ont porté des fruits et rassuré les populations.

Pourquoi ce résultat favorable? A mon avis, il est dû au caractère strictement économique et apolitique de nos Accords. C'est là un point extrêmement important qu'il convient de souligner. Toutes les questions qui sont ressenties comme viscérales par notre opinion tournent en effet autour de notre souveraineté: on le voit, de façon même amusante, lorsque notre peuple dit "oui" à l'intégration économique et "non" à notre entrée à l'ONU, à laquelle il reconnaît la valeur d'un acte politique.

Quant à la question de la clause évolutive, soulevée par l'Ambassadeur Micheli, je crois que les déclarations des Conseillers fédéraux Brugger et Graber ont été si nettes et si claires que la population, sur ce point également, est maintenant rassurée. En conclusion, et malgré le "bicéphalisme" du Traité de Rome - intégration économique et finalités politiques -, tout ira bien aussi longtemps que nous resterons sur le terrain économique. En revanche, toute tentative sur le plan politique serait, en l'état actuel des choses, - je dis bien: en l'état actuel des choses -, fort mal reçue.

M. Landgraf:

Je partage le sentiment de M. Grosjean: l'attitude de l'opinion à l'égard des accords est favorable, en tout cas en Suisse romande. On n'a même jamais rencontré pareille unanimité.

La seule ombre au tableau, à mes yeux, est l'affaire du référendum qui, au fond, obscurcit le débat. Je comprends bien qu'il soit difficile de revenir sur les déclarations faites officiellement à Bruxelles à ce sujet le 10 novembre 1970. Mais je regrette que le Message, dans son chapitre consacré à cette question, ne l'élucide pas vraiment. Un malaise subsiste: la perspective d'un référendum accrédite, malgré tout, l'idée d'un engrenage possible. Et c'est malencontreux.

On a, alors, cette situation paradoxale d'un accord dont le contenu est clair et unanimement approuvé, qui fait l'objet, alors que ce n'est pas indispensable, d'une consultation populaire ambiguë.

Herr Ständerat Hürlimann:

Ein Wort noch zum Problem, auf welche Art und Weise Volksabstimmungen durchgeführt werden. Es liegen bereits einige Vorstösse, die mit Recht eine Aenderung des heutigen Verfahrens fordern, aus der Mitte der Bundesversammlung vor.

Denkt man beispielsweise an die kommende Volksabstimmung vom 24. September, so ist es stossend, feststellen zu müssen, dass der Stimmbürger, dem einzig und allein der Text der Initiative zugestellt wird, von der ganzen Arbeit der Kommission Weber und deren Schlussfolgerungen überhaupt keine Kenntnis erhält. Er realisiert damit kaum die Tatsache, dass bei einer Ablehnung der Initiative eine Alternative in Form eines Bundesgesetzeswurfes Platz greift.

Eine ähnliche Situation wird sich wiederum am 3. Dezember einstellen. Ich möchte deshalb fragen, was dannzumal dem Stimmbürger unterbreitet werden wird: lediglich der Text des Bundesbeschlusses oder das ganze Vertragswerk? Noch selten dürfte das Bedürfnis nach offiziellen und objektiven Erläuterungen zur Abstimmungsvorlage des 3. Dezember so gross und dringlich gewesen sein. Dem eidgenössischen Stimmbürger wird in der Beziehung mehr zugemutet als dem kantonalen, welcher in der Regel bei Abstimmungen auf behördliche Berichte und Kommentare zurückgreifen kann. Zusammenfassend muss ich feststellen, dass die Art, wie man in Bundesangelegenheiten an den Stimmbürger herantritt, als höchst unbefriedigend bezeichnet werden muss.

Herr Prof. Frei:

Was die Beurteilung der im Volke herrschenden Stimmung betrifft, so kann ich mich dabei auf Zahlen stützen, die wir im Rahmen eines Forschungsprojektes (gesamtschweizerische Rekrutenbefragung) ermittelt haben. Daraus geht hervor, dass die Mehrheit der Jugendlichen gegenüber der EWG überwiegend positiv eingestellt ist. Geht man den Hintergründen nach, so ergibt sich eine interessante Differenzierung: Die Jugend ist vorbehaltlos für Europa, solange die Sache vage bleibt; die Mehrheit begrüsst eine Oeffnung in wirtschaftlicher Hinsicht, zeigt sich jedoch sehr zurückhaltend in politischen Dingen. Auch in der jungen Generation herrscht noch ein starker Hang zum Isolationismus, und der Ausspruch von Niklaus von der Flüe, "mischt Euch nicht in fremde Händel", wird von rund 50 % immer noch bejaht.

Welche Motive sind hinter diesen negativen Einstellungen wirksam? Erstellen wir eine Rangskala der Widerstandsmotive, so entpuppt sich als stärkstes Element nicht die Fremdarbeiterfrage, sondern die Befürchtung, bei einem näheren Kontakt mit der EWG könnte die direkte Demokratie der Schweiz Schaden erleiden. Dies spricht übrigens deutlich für eine Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen. Als zweitwichtigstes Motiv erscheint die Befürchtung, die Landwirtschaft könnte leiden und als drittes die Fremdarbeiterfrage. Die aussenpolitischen Motive erscheinen erst an vierter und fünfter Stelle: einerseits das vage Gefühl, man könnte nicht mehr Herr im eigenen Hause sein, und andererseits die Sorge um die Aufrechterhaltung der Neutralität - dieses Motiv an letzter Stelle somit! (Die Neutralität spielt bei den Jungen keine grosse Rolle mehr!) Während also die negative Haltung präzisiert wird, ist die positive Einstellung eher diffus motiviert und widerspiegelt eher ein allgemeines Vertrauen in die "landesväterliche Fürsorge".

Meines Erachtens hätte in einer solchen Situation eine Aufklärungskampagne lediglich zur Folge, dass Personen mit negativer Einstellung, die ihre Haltung klar motiviert haben, ihre Ablehnung

verstärken (bei klarer Motivierung ist ein Einstellungswandel unwahrscheinlich), während jene, die zwar für das EWG-Abkommen sind, aber nicht genau wissen warum, gar nicht mehr eigens für eine positive Einstellung gewonnen werden müssen. Das heisst die heute bestehende Meinungslandschaft würde durch eine Aufklärungskampagne lediglich noch stärker profiliert, jedoch nicht verändert. Der Einsatz würde sich darum kaum lohnen. Am besten wäre deshalb, wenn die Behörden nicht offensiv vorgingen, sondern wie bisher reaktiv tätig würden. Man sollte sich auf das offensichtlich vorhandene Vertrauenskapital stützen und sich nur dort einsetzen, wo krasse Missverständnisse herrschen.

M. le Professeur Freymond:

J'aimerais juste poser une question à M. Frei.

Je trouve ce qu'il vient de nous exposer extrêmement intéressant et voudrais simplement savoir quand cette enquête a eu lieu, dans quelles régions, quelles professions étaient représentées et sur quel nombre d'individus l'enquête a porté.

Herr Professor Frei:

Die Zahlen stammen aus den Monaten Februar/März dieses Jahres. Die Untersuchung basiert auf 18'000 Befragten und ist repräsentativ für die ganze Schweiz und alle Schichten.

Herr Botschafter Jolles:

Im Lichte der Volksabstimmung möchte ich nochmals zur Begründung des Referendums und insbesondere zur Evolutivklausel Stellung nehmen.

Bezüglich der Tragweite dieser Klausel müssen die tatsächlich vorhandenen Missverständnisse gründlich ausgeräumt werden.

Die Nützlichkeit dieser Klausel wird sich vor allem dann erweisen - und hiefür ist sie auch allein vorgesehen - wenn sich die EWG zu einer eigenen Politik in einer Reihe von Gebieten entschliessen wird, wo eine Zusammenarbeit schlechthin unerlässlich ist. Zu denken wäre hier beispielsweise an Probleme des Umweltschutzes, der Verkehrspolitik oder an Aspekte der Industrie- und Konjunkturpolitik. Dabei scheint mir der Umstand wichtig zu sein, dass es bei Anwendung der Evolutivklausel einzig und allein um wirtschaftliche Fragen und um wirtschaftliche Zusammenarbeit gehen kann, wobei die vorgesehene Prozedur eingehalten werden muss; d.h. zuerst einen begründeten Antrag, dann die Diskussion in der Gemischten Kommission und schliesslich die Möglichkeit der Einleitung von Verhandlungen. Die Klausel will nichts anderes besagen, als dass bei einem erfolgreichen Ausgang derartiger Verhandlungen das normale Vertragsverfahren nach unserem Verfassungsrecht einzuleiten ist. Somit besteht kein Raum für den Verdacht, durch die Evolutivklausel in einen Eskalationsprozess hineinzugeraten. Es ist denn auch von grosser Wichtigkeit zu betonen, dass das Referendum nicht etwa wegen dieser Klausel vorgeschlagen wird. Von einem Blankocheck für den Bundesrat kann gar nicht die Rede sein, die Gründe zur Anberaumung der Volksabstimmung liegen ganz woanders.

Zur Frage von Herrn Béguin bezüglich des Wettbewerbsrechts: sie berührt tatsächlich einen schwierigen Punkt.

In der Formulierung des Artikels 22 könnte ein Widerspruch zu unserem Missbrauchsprinzip im Kartellrecht erblickt werden. Die Korrektur des Ausdrucks "susceptibles" findet sich in Artikel 27. Diese Bestimmung schreibt vor, dass Schutzmassnahmen aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen nur dann ergriffen werden dürfen, wenn eine Schädigung eingetreten sein wird.

Zur besseren Orientierung des Stimmbürgers ist vorgesehen, ihm, zusammen mit dem Text des Genehmigungsbeschlusses, eine sogenannte Minibotschaft zuzustellen. Dabei wird es sich nicht bloss um eine Zusammenfassung des Vertragswerkes handeln können, sondern der Bundesrat wird in diesem erläuternden Bericht eine gewisse Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen sowie eine Begründung der Freihandelsvertraglichen Mittellösung vorzunehmen haben. Es wird sich in diesem Zusammenhang allerdings das Problem stellen, nur so viel zu sagen, dass nicht der Vorwurf der Meinungsmanipulation erhoben werden kann.

Herr Bundesrat Brugger:

Zu Herrn Béguin über das Kartellrecht:

Wenn eine schweizerische Firma im EWG-Raum verkauft, dann treten für sie die Bestimmungen des auf dem Verbotsprinzip fussenden EWG-Kartellrechts in Erscheinung. Demgegenüber findet die Missbrauchsgesetzgebung der schweizerischen Kartellordnung Anwendung, wenn eine EWG-Firma auf dem Schweizer Markt auftritt. Falls sich beispielsweise eine deutsche Firma nicht an die schweizerischen Bestimmungen hält, so bestehen die praktischen Auswirkungen darin, dass sie aufgrund des vertraglichen Schutzverfahrens für die betreffenden Produkte die Privilegien des Freihandels verliert. Die Frage, ob sich in Zukunft nicht eine Modifikation der schweizerischen Kartellgesetzgebung aufdrängt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die noch hängige Motion Schürmann, deren Anlass allerdings nicht das Freihandelsabkommen bildete. Jedenfalls würde eine mögliche Revision unserer heutigen Kartellordnung keineswegs eine Anpassung des schweizerischen Systems der Missbrauchsgesetzgebung an das Verbotsprinzip der EWG mit sich bringen. Es wird sich vielmehr um eine Verbesserung der Information der Kartellkommission und eine gesetzliche Verankerung der sogenannten Vorabklärungen handeln, wobei diese Regelungen selbstverständlich alle in Richtung einer Verstärkung des schweizerischen Kartellrechts gehen.

Zu Herrn Landgraf über das Referendum:

Es ist zu befürchten, dass die Referendumsfrage die Diskussion in den Räten beherrschen wird, und ich hoffe nur, dass dadurch nicht der materielle Gehalt des Freihandelsabkommens überschattet wird. Aufgrund meiner persönlichen Erfahrungen erachtet es das Schweizervolk als selbstverständlich, dass das Abkommen dem Referendum unterstellt wird; unser Streit ist mehr ein solcher unter Schriftgelehrten. Man kann nicht jahrelang in der Öffentlichkeit von der EWG sprechen und im Moment einer gewissen Annäherung der Schweiz die Sache einfach bagatellisieren. Sollten die eidgenössischen Räte dem Antrag des Bundesrates nicht folgen, so würde ich mich keineswegs desavouiert fühlen. Ich habe alles getan, um die Türen für den freien Entscheidungsprozess der Kommissionen offen zu halten und auch betont, dass die Frage durch die Stellungnahme einzelner Mitglieder des Bundesrates nicht präjudiziert sei. Im übrigen hat sich der Bundesrat in der Aussenwirtschaftskommission und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten dauernd abgesichert; seine Aussage entsprach auch den Legislaturzielen der Regierungsparteien.

Die Staatsrechtler Huber und Schindler können gute juristische Gründe dafür anführen, dass das Freihandelsabkommen nicht der Volksabstimmung zu unterstellen sei. Demgegenüber haben es die Befürworter eines Referendums viel schwerer, sind doch ihre Argumente vorwiegend politischer und psychologischer Natur. Einige Ihrer Voten, meine Herren, haben mir jedoch bewiesen, dass der Entscheid für eine Volksabstimmung richtig ist. Das Interesse des Volkes ist tatsächlich gross, und ich frage mich, was geschehen wäre, wenn der Bundesrat einen gegenteiligen Antrag gestellt hätte. Das gegenüber allem Internationalen latent vorhandene Misstrauen gewisser Gruppen, das wir beispielsweise im Rahmen der Diskussion über die Entwicklungshilfe gespürt haben, wäre zweifellos verstärkt worden. Vor allem die jungen Leute würden es kaum verstehen, wenn sie sich einerseits zu Vorlagen äussern müssen, die sie nicht interessieren, andererseits aber in einer Sache

nicht befragt würden, welche die Definition der künftigen Stellung der Schweiz in Europa beinhaltet (Verwesentlichung der Demokratie).

Ich möchte aber in aller Offenheit erklären, dass ich volles Verständnis und Hochachtung für diejenigen habe, die aus staatsrechtlich-juristischen Gründen gegen ein Referendum sind. Wenn es uns gelingt, die Sache dadurch über die Bühne zu bringen, dass wir "den Stier gleich bei den Hörnern packen", so ist auch für die künftige Lösung dieser Probleme viel getan. Wir müssen jedoch nunmehr an die Revision des Staatsvertragsreferendums herantreten, die durch das Referendum über das Freihandelsabkommen nicht präjudiziert ist. Sie können diese Revision aber auch nicht im luftleeren Raum vollziehen; wenn wir vorgängig das angestaute Misstrauen abgebaut haben, sind bereits die Voraussetzungen für eine gute Lösung geschaffen.

Frage allfälliger weiterer Vereinbarungen

Es kann kaum ernsthaft geltend gemacht werden, für künftige Abkommen mit der EWG sei per analogiam zur Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen ebenfalls die Genehmigung durch Volk und Stände notwendig. Die Schweiz hat parallel zum Freihandelsabkommen eine Vereinbarung mit der Europäischen Investitionsbank sowie ein Uhrenabkommen unterzeichnet und niemand wäre auf die Idee gekommen, diese ebenfalls dem Volk zu unterbreiten. Ich vertraue hier auf den intellektuellen Pragmatismus der Schweizer. Im übrigen haben wir die Chance, dass die innerstaatliche Genehmigung künftiger Abmachungen mit der EWG durch das dannzumal geltende revidierte Staatsvertragsreferendum geregelt sein wird.

Zu Herrn Hürlimann:

Gegenstand des Referendums ist nicht der Vertrag selbst, sondern die Frage der Ermächtigung des Bundesrates zur Ratifikation dieses Vertragswerkes. Da es sich um eine konkrete Materie handelt, kann man auch nicht von einem Plebiszit sprechen. Alle Stimmberechtigten erhalten die 36 Artikel des EWG-Abkommens

- 24 -

sowie eine zusammenfassende Erläuterung über dessen Gründe und Inhalt. Da das ganze Vertragswerk einen Band von über 300 Seiten füllt, müsste unser Land buchstäblich in einer Papierflut ertrinken, wenn wir diesen jedem Stimmbürger zustellen würden. Hingegen kann jedermann, der sich für den genauen Wortlaut all dieser Vereinbarungen interessiert, die Texte kostenlos bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale beziehen.

Die Erläuterungen werden - um jeglichen Vorwurf einer unstatthaften Beeinflussung zu entkräften - lediglich eine objektive Orientierung über das Abkommen vermitteln: 1. Darstellung der EWG und EFTA, 2. Auswirkungen der Erweiterung der EG auf diese beiden Gruppierungen, 3. Gründe für die von der Schweiz angestrebte Freihandelsregelung, 4. Inhalt und 5. Bedeutung des Abkommens. Ich erinnere daran, dass seinerzeit ein parlamentarischer Vorstoss unternommen wurde, der die Frage von erläuternden Abstimmungsunterlagen zum Gegenstand hatte und der vom Nationalrat angenommen, vom Ständerat jedoch abgelehnt wurde. Ich erachte dies als falsch; in Zürich beispielsweise fühlt sich der Stimmbürger durch den beleuchtenden Bericht des Regierungsrates keineswegs manipuliert. Ich wäre froh, wenn dieses Problem in der Parlamentsdebatte aufgeworfen würde, so dass wir über die nötige Rückendeckung verfügen; von seiten des Volkes ist keine Opposition zu erwarten.

Herr Botschafter Troendle:

Als alter Unterhändler und Handelsvertragsschreiber habe ich dieses dicke Buch gelesen und mit Erschrecken das Entstehen einer multilateralen "déformation" feststellen müssen. Die seelischen und physischen Anstrengungen, die das Ausfechten solcher Abkommen kostet, kann ich Herrn Jolles und seinen Mitarbeitern lebhaft nachfühlen.

Das umfangreiche Vertragswerk soll nun dem Stimmbürger vorgelegt werden; es besteht kein Zweifel, dass er damit nicht zurande kommen wird. Deshalb bin ich mit Herrn Professor Frei nicht ganz einverstanden, wenn er für ein reaktives Vorgehen in Sachen Information plädiert. Ich glaube im Gegenteil, dass offensive Aufklärung nottut. In der Minibotschaft sollten m.E. vor allem die Gründe unserer Zusammenarbeit mit der EWG und die Gefahren der Isolation eingehend dargestellt werden. Ein Verständnis des "Warum" könnte bei der Meinungsbildung entscheidend ins Gewicht fallen.

Der Vorsitzende:

Ein Aspekt unseres Freihandelsabkommens mit der EWG, nämlich dessen Bedeutung für unsere Aussenpolitik überhaupt, ist bisher noch nicht behandelt worden. Vielleicht kann ich eine Anzahl Herren dazu ermutigen, sich auch hierüber zu äussern.

Herr Nationalrat Bretscher:

Zum Freihandelsabkommen selbst möchte ich nicht mehr Stellung nehmen; wir haben das Beste erreicht, worauf wir hoffen konnten. Es ist klar, dass der Bundesrat auf ein substantielleres Abkommen hingearbeitet hat. Ich halte es jedoch für einen Vorteil, dass wir einen "einfachen Handelsvertrag" ausgehandelt haben, der keinerlei politische Implikationen mit sich bringt. Ich bedaure nur, dass in einem Zeitpunkt, wo der Bundesrat noch ein substantielleres Abkommen erwartete, ohne Vorbehalte schon von einer Unterstellung unter das obligatorische Referendum die Rede war. Diesen Tadel habe ich in verschiedenen Gremien bereits vor einem Jahr angebracht, und ich muss Ihnen gestehen, dass für mich das jetzt vorgeschlagene obligatorische Referendum ausserhalb der Verfassung steht. Die Begründung in der bundesrätlichen Botschaft hat mich nicht überzeugt. Wenn die Zuständigkeitsordnung für einen Gegenstand, in diesem Fall die Staatsverträge, in der Bundesver-

fassung abschliessend festgelegt ist und ein neuer Staatsvertrag genau den dort aufgeführten Merkmalen entspricht, so besteht kaum noch ein freier Raum für einen Akt der Verfassungsgesetzgebung ad hoc. Dann muss man sich bei einer Abweichung auf Argumentation der politischen Opportunität stützen, wie dies Herr Bundesrat Brugger in hervorragender Weise getan hat.

Ich bin aber auch der Meinung, dass man nach den Versprechungen des Bundesrates tatsächlich nicht mehr zurückgehen kann, und möchte nur wünschen, dass die Referendumsfrage weder in den Parlamentsdebatten noch in der Aufklärung der Öffentlichkeit hochgespielt wird. Hingegen sollte eindeutig klargestellt werden, dass diese Abstimmung kein Präjudiz für die künftige Praxis des Staatsvertragsreferendums de lege lata und für eine Neufassung des Staatsvertragsreferendums bedeutet. Ich bedaure es, dass seit dem Postulat Jaeckle vom Jahre 1960 in dieser Frage nichts mehr gegangen ist und wir heute keine befriedigende Regelung haben, unter die wir das Freihandelsabkommen mit gutem Gewissen subsumieren könnten. Der Bundesrat hat es leicht, die Volksabstimmung zu beantragen; schwieriger ist es für die Bundesversammlung, welcher die abschliessende Entscheidungskompetenz zukommt. Delegiert sie diese an das Volk, so hält ein plebiszitäres Element in die schweizerische Politik Einzug.

Die Aussichten für die Volkabstimmung sind nicht schlecht, da das Abkommen weder die dauernde Neutralität der Schweiz, noch deren innerstaatliche Struktur der direkten Demokratie und des Föderalismus berührt. Es gibt jedoch gewisse unterirdische Strömungen, die dem Vertrag gefährlich werden könnten:

1. Die französische Intervention in der Frage der Flugzeugbeschaffung. Wenn Botschafter Jolles jegliche Erpressungsversuche verneinte, so hat die Erklärung von Herrn Dassault doch ihre Spuren hinterlassen. Die nationale Arroganz der Franzosen ist jedenfalls hier schockierend in Erscheinung getreten.

2. Der Verzicht des Bundesrates auf den Flugzeugkauf lässt die Befürchtung aufkommen, dass man auch künftig in solchen oder ähnlichen Fällen uns gegenüber die Idee der europäischen Solidarität geltend machen könnte, wodurch unsere Unabhängigkeit in der Kriegsrüstung berührt würde. Die Reaktion in den staatstragenden Kreisen auf diesen peinlich wirkenden Beschluss des Bundesrates war ausserordentlich stark.
3. Erstmals seit fünfzig Jahren hat der Bundesrat von ihm und dem Parlament selbst festgestellte und definierte Bedürfnisse und Notwendigkeiten der Landesverteidigung hinter budgetpolitische Erwägungen zurückgestellt. Dies hat zu einer Verunsicherung von oben geführt, die viel schlimmer ist als alle "Contestation" von unten.

Herr Oberstkorpskdt Uhlmann:

Ich bin Herrn Jolles sehr dankbar für die ausgezeichneten Darlegungen zur materiellen Seite des Freihandelsabkommens.

Es wird bei der Durchführung der Abstimmungskampagne für den 3. Dezember sehr wichtig sein, die politische Seite scharf von der wirtschaftlichen zu trennen und insbesondere den Eindruck nicht aufkommen zu lassen, das Abkommen mit der EWG bedeute den ersten Schritt zu einem UNO-Beitritt.

Bezüglich des taktischen Vorgehens vermag ich die Auffassung von Herrn Professor Frei ebenfalls nicht zu teilen. Die Volksabstimmung wird eine erste Möglichkeit eröffnen das Volk mit aussenpolitischen Problemen, insbesondere unseres Verhältnisses zu Europa, konfrontieren zu können. Ich begrüsse deshalb die Absicht, eine Minibotschaft zuhanden des Stimmbürgers zu erstellen.

Ich gestatte mir, noch einen andern Gedanken zu äussern: Die Information des Volkes wird wegen der komplexen Materie eine schwierige Aufgabe sein. Hiezu sollten, aus Gründen, die bei-

spielsweise Herr Professor Hofer erwähnte, insbesondere auch Leute aus Kreisen des Gewerbes und der mittleren Industrie gewonnen werden können. Die Aufklärung sollte nicht nur den Parlamentariern, sondern auch andern, überparteilichen Personen, Arbeitern und Landwirten übertragen werden. Sie alle könnte man an Informationstagungen zusammenführen, um sie auf ihre Aufgaben vorzubereiten.

Ich schlage deshalb vor, den Versuch zu unternehmen, eine breite Schicht von Informatoren zu mobilisieren und an Tagungen zusammenzubringen. Dabei sind vor allem auch die Lehrer, insbesondere diejenigen an Mittel-, Handels- und Gewerbeschulen, nicht zu vergessen.

Herr Bundesrat Brugger:

Zu Herrn Bretscher:

Ich möchte mich gegen den Vorwurf wehren, das Referendum stehe ausserhalb der Verfassung, geht doch der Bundesrat von der Voraussetzung aus, dass unsere Verfassung diesen Spielraum gewährt. Der Bundesrat kann sich dabei auf anerkannte Rechtslehrer stützen; nicht einmal Professor Schindler kommt zum Schluss, dieses Vorgehen sei verfassungswidrig.

Herr Nationalrat Bretscher:

Ich habe nicht den Ausdruck "verfassungswidrig", sondern "ausserhalb der Verfassung" gebraucht; dies ist nicht das gleiche.

Herr Bundesrat Brugger:

Wenn Sie "ausserhalb der Verfassung" sagen, so heisst dies im Volk "verfassungswidrig".

Herr Nationalrat Bretscher:

Ich werde aus naheliegenden Gründen diesen Ausdruck in der Abstimmungskampagne nicht verwenden!

Herr Bundesrat Brugger:

In unserer Erklärung vom 10. November 1970 in Brüssel haben wir ausgeführt, dass "eine substantielle Vereinbarung, wie wir sie anstreben, nach deren Abschluss dem Referendum unterliegt". Unter uns gesagt, wir haben diese Referendumsdrohung auch aus verhandlungstaktischen Gründen angebracht. Heute ist es allerdings ausserordentlich schwierig, zu differenzieren: Wenn sich inzwischen gezeigt hat, dass das ausgehandelte Freihandelsabkommen weniger Bereiche umfasst, als ursprünglich von der Schweiz in Aussicht genommen wurde, so können Sie innenpolitisch nun kaum weismachen, dieser Vertrag sei so unbedeutend, dass er nicht dem Referendum unterstellt werden müsse. Tatsächlich stimmt dies schon rein quantitativ wegen der handelspolitischen Bedeutung des Abkommens nicht. Das Freihandelsabkommen ist zudem ein Bestandteil der westeuropäischen Gesamtlösung, hinter der ein grosser politischer Wille steckt; es ist darauf angelegt, unsere Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften auf dauerhafte Weise zu regeln.

Flugzeugbeschaffung: Gestern hat Ihr Nachfolger, Herr Luchsinger, vor dem Vorort auch den Bundesrat in Sachen Flugzeugbeschaffung kritisiert. Ich fühle mich nun in einer merkwürdigen Rolle, wenn ich den Bundesrat verteidigen muss, der schliesslich aus sieben Menschen besteht. Es kann der Fall eintreten, wo der Kauf von Kriegsmaterial gegen übergeordnete Werte - Vermeiden einer Krise in der Landesregierung, keine Verstärkung der Opposition gegen Landesverteidigung usw. - abgewogen werden muss. Glauben Sie nicht, dass bei den zu bewältigenden Aufgaben Prioritäten festzulegen sind? Wollen wir uns eine Neuüberprüfung der Konzeption unserer Landesverteidigung durch eine Ausgabe von 1,4 Milliarden Franken für 5 - 7 Jahre verbauen?

Was die französischen Pressionen betrifft, so frage ich mich, ob diese nicht ein legitimes Instrument in der internationalen Politik verkörpern. Schliesslich hat ja der Bundesrat den Druckver suchen widerstanden! Noch ein Wort zu unseren welschen Freunden: Ich glaubte im Verlaufe der Flugzeugdiskussion bemerkt zu haben, dass sich zwischen dem welschen und dem alemannischen Landesteil eine gewisse Polarisierung abzeichnete. Wenn die Landesregierung durch ihren Flugzeugentscheid, über den ich persönlich nicht besonders glücklich bin, eine eigentliche Dissonanz verhindern konnte, so muss dies letztlich als Positivum gewertet werden.

M. le Professeur Freymond:

Je voudrais faire une très brève déclaration:

Je considère personnellement que l'Accord conclu à Bruxelles est un petit chef-d'oeuvre de politique et de diplomatie suisses. Et je me déclare convaincu par les arguments apportés par MM. Brugger et Jolles aujourd'hui sur certains points qui pourraient encore apparaître comme controversés.

Cela dit, le vote populaire se fera sur une image, l'image de cet Accord. Aujourd'hui cette image est bonne; c'est pourquoi j'estime que la campagne référendaire doit être menée, du côté des autorités, avec prudence et même une certaine réserve. A cet égard, je me sens proche de mon collègue Frei, et j'éviterais toute campagne massive. Que l'information soit ferme, oui, mais pas massive.

Quant à la question des avions - et j'ouvre ici une courte parenthèse -, on parle de pressions exercées par la France. Bien sûr, il y en a eu, et elles ont été particulièrement maladroites: mais il ne faudrait tout de même pas oublier qu'il y en a eu de la part de l'autre côté également. Il y aurait intérêt à les connaître mieux.

- 31 -

Pour en revenir à l'Accord de Bruxelles dans le contexte de notre politique extérieure, si j'ai dit que c'était un chef-d'oeuvre de diplomatie, c'est parce que cet Accord réserve entièrement notre possibilité de mouvement: et c'est la chose essentielle en une période où l'Europe ne sait pas encore où elle va, ni si elle se veut atlantique ou européenne, et qu'elle a ses grands débats monétaire et militaire avec les Etats-Unis; où les Etats-Unis sont en plein mouvement, en pleine recherche et que l'on voit encore mal où sont les véritables lignes de force de leur future politique; où l'URSS tend de plus en plus à dialoguer avec les USA par-dessus la tête des Européens, et que sa volonté de tenir les pays de l'Est fermement en main est plus forte que celle des Etats-Unis de continuer à entretenir des troupes en Europe occidentale.

C'est donc une grande chance pour la Suisse que de pouvoir collaborer économiquement avec le Marché commun sans être insérée dans le système. Je suis donc satisfait du résultat de nos négociations, mais je répète qu'il convient maintenant de ne pas faire de zèle, ni sur le plan interne, ni sur le plan extérieur. La retenue est de mise, afin de ne pas gâcher les résultats obtenus; car notre politique doit être toute de souplesse et de finesse, bien que ferme dans le dessein.

Unterbruch der Sitzung für Mittagessen

Der Vorsitzende:

Ich schlage Ihnen vor, die nächste Sitzung unserer Arbeitsgruppe vom 17. Februar 1973 dem Thema "Die europäische Sicherheitskonferenz und die Schweiz" zu widmen. Herr Prof. Hofer hat sich freundlicherweise bereit erklärt, das einleitende Referat zu halten, und Herr Prof. Bindschedler wird die Diskussion mit einem substantiellen Votum eröffnen.

Herr Botschafter Rüegger:

Ich möchte mich auf zwei Fragen beschränken, auf diejenige des Referendums sowie diejenige der Information des Stimmbürgers.

Von der Lösung, welche die Botschaft auf Seite 141 vorschlägt, bin ich überzeugt. Sicherlich ist eine Volksabstimmung über den Freihandelsvertrag rechtlich nicht notwendig, indessen ist sie auch nicht verboten. Einen Verfassungsgerichtshof, der zu dieser Frage verbindlich Stellung nehmen könnte, haben wir nicht. Somit hat das Parlament die Befugnis, darüber zu entscheiden, ob eine Materie in seine Kompetenz falle oder nicht. Als Volksvertretung kann ihm das Recht, den Dialog mit dem Volke aufzunehmen, sicherlich nicht abgesprochen werden, etwas, das auch im Parlament zu unterstreichen sein wird. Es gilt hierbei einzig die Schaffung eines Präzedenzfalles oder gar die Bildung von Gewohnheitsrecht zu vermeiden. Der Vertrag kommt einem Credo gleich, das Volk muss sich darüber aussprechen können. Allerdings wird ihm bei dieser Aufgabe, wo es darum geht, die Interessen verschiedener Staaten gegeneinander abzuwägen, fast zuviel zugemutet. Es ist aus diesem Grunde dafür Sorge zu tragen, dass die Revision des Staatsvertragsreferendums die Rechte des Volkes nicht überspannt, zumal Volkssentscheide nie frei von emotionalen Motiven sein werden. Die Lösung des schwierigen Problems, auf welche Weise beim Staatsvertragsreferendum die Grenzen der Mitwirkung zu ziehen sein werden, wird wesentlich von einer Stärkung des Vertrauens in die Landesregierung beeinflusst sein.

Die Minibotschaft zur besseren Information des Stimmbürgers ist sehr zu begrüßen.

Vor der seinerzeitigen Abstimmung über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund ist jedem Bürger die vollständige Botschaft zugestellt worden, ein Vorgehen, das einen riesigen finanziellen

und administrativen Aufwand erforderte. Am Rande sei dazu noch erwähnt, dass aus den detaillierten Ausführungen des Bundesrates gerade die Beitrittsgegner ihre schlagkräftigsten Argumente zogen. Was damals die Information betraf, so wurde zu diesem Zwecke ein Komitee mit einem Generalsekretär an der Spitze ins Leben gerufen, dessen ausschliessliche Aufgabe es war, in den verschiedensten Kreisen des Landes Vorträge zu halten und auch in jeder andern Art Aufklärungsarbeit zu leisten. Heute stehen wir wiederum vor einer ähnlichen Situation: die Schweiz engagiert sich in vermehrtem Masse auf dem Felde der internationalen Beziehungen. Eine Volksabstimmung ist deshalb sicherlich gerechtfertigt.

Der Vorsitzende:

Ich bin sehr erfreut über den Ausgang der Brüsseler Verhandlungen. Der bisherige Zustand war zwar nicht unerträglich, aber sehr unnatürlich. Es widersprach ganz einfach der wirtschaftlichen Vernunft und dem gesunden Menschenverstand, im industriellen Westeuropa nicht die volle Zollfreiheit herzustellen und damit einen Grossmarkt von einer Dimension zu schaffen, der dem amerikanischen oder japanischen vergleichbar ist. Das Ergebnis ist nicht zuletzt deshalb zu begrüessen, weil wir in einem Augenblick von einer lästigen Hypothek befreit werden, da sich für unsere Aussenpolitik neue und grosse Aufgaben stellen. Es geht darum, dass wir unsere Haltung zwischen den Supermächten der Welt und gleichzeitig in der vielgestaltigen europäischen Staatenfamilie neu bestimmen. Wir können uns dieser Aufgabe nicht entziehen, und zwar einfach darum, weil die Schweiz dank ihres beachtlichen wirtschaftlichen Potentials und ihrer finanziellen Stärke zur Mitarbeit aufgerufen ist. Unter diesen Umständen ist es ein Glück, dass die wichtigsten handelspolitischen Probleme Westeuropas nun für uns als geregelt gelten können.

Was mich an den Ausführungen von Herrn Frei besonders interessiert hat, ist, dass gerade auch die Jungen die Unabhängigkeit und die dauernde Neutralität der Schweiz zu den erhaltenswerten Gütern zählen.

In der Gestaltung der Aussenpolitik kommt meines Erachtens dem Bundesrat eine unbedingte Führerrolle zu. Dies entspricht guter schweizerischer Tradition. Es war immer so, dass die Amtsführung des Bundesrates vom Parlament mit Respekt aufgenommen und ihr jeweils mit grossen Mehrheiten zugestimmt wurde, während das Schweizervolk seiner Regierung absolutes Vertrauen schenkte. So sollte es auch in Zukunft bleiben können. Die Verwendung des Referendums in der Aussenpolitik muss auf ganz besonders gelagerte Einzelfälle beschränkt bleiben, wie z.B. wenn es sich in einer nicht zu fernen Zukunft um die Frage des Beitritts zur UNO handeln wird. Für andere aktuelle Probleme, wie z.B. die Europäische Sicherheitskonferenz, die Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds und zur Weltbank, ist es am Bundesrat, in Zusammenarbeit mit dem Parlament allein die Richtlinien der schweizerischen Politik zu bestimmen.

M. le Professeur Freymond:

Je voudrais vous soumettre une réflexion sur notre neutralité et le peu d'enthousiasme qu'elle suscite auprès des jeunes, ainsi que l'atteste l'enquête dont nous a parlé M. Frei. Je crois que, toujours, les Suisses entre 20 et 30 ans ont été enclins à envisager notre neutralité sous un jour quelque peu négatif. C'est là un réflexe naturel, caractéristique du besoin d'évasion qu'éprouve la jeunesse, mais dont il ne faut pas s'exagérer l'importance réelle. D'ailleurs, souvent ceux-là même qui condamnent notre neutralité en principe refuseraient les tous premiers les conséquences pratiques qui découleraient de son abandon.

Ce qui me paraît important, c'est que la neutralité connaît aujourd'hui, comme on l'a dit, une revalorisation sur le plan international. Cette évolution ne nous permet cependant pas d'esquiver une difficulté réelle, mais doit au contraire nous encourager à la surmonter: le Suisse - qu'il soit ouvrier ou intellectuel - a de la peine à s'adapter au monde qui l'entoure et à admettre que celui-ci l'inclut, bon gré, mal gré. Nous sommes encore très profondément provinciaux, ce qui est à la fois une force et une limite. Nous devons faire un réel effort pour tenter de nous voir, nous et notre neutralité, de l'extérieur, d'envisager notre politique avec les yeux des autres de manière à en prendre une vue plus objective; nous ne devons pas nous croire internationaux du seul fait que nous avons beaucoup de touristes chez nous.

Je suis persuadé que le Suisse - lorsqu'il se sera vu de l'extérieur - comprendra mieux que jamais la nécessité de notre politique et se verra tout naturellement ramené à une neutralité qu'il assumera dès lors mieux. Il faut pousser cet effort plus avant, provoquer cette prise de conscience avec davantage de systématique.

Herr Nationalrat Hofer:

Das Ergebnis der Umfrage von Herrn Frei sollte uns dazu führen, eine Lücke in der Information, aber auch in der Erziehung zu schliessen. Die Lücke besteht darin, dass heute der Zusammenhang der in der Umfrage aufgeführten Komponenten nicht mehr gesehen wird.

Selbst wenn man zugeben sollte, dass das historische Bild der Neutralität am Verblassen ist, sollte man sich doch ihre physiognomische Bedeutung vor Augen halten, eine Feststellung, die ich in zahlreichen Kontakten mit Studenten aus aller Welt immer wieder machen konnte. So konnte ich mich anlässlich einer

- 36 -

Reise nach Südostasien immer wieder von dem ausserordentlich hohen Prestige unseres Landes vergewissern. Selbst in Japan drehte sich das Gespräch sofort um das Modell Schweiz. Wir müssen also zur Kenntnis nehmen, dass unsere Neutralität bei der ausländischen Jugend viel grösseres Ansehen genießt als bei unserer eigenen.

Bei einer Neubestimmung der Rolle unseres Landes auf dem Kontinent müssen wir uns vermehrt Gedanken machen über die möglichen Funktionen des Neutralitätsprinzips im europäischen Rahmen. Zu seiner Wiederaufwertung hat beispielsweise die schweizerische Delegation im Europarat eine grosse Vorarbeit geleistet. Bedenken Sie, dass vor zehn Jahren die Neutralität von Hallstein als ein Anachronismus bezeichnet worden ist. Nun ist es aber eine Tatsache, dass der Lauf der Dinge einer konservativen und nicht einer progressiven Interpretation recht gegeben hat. Schliesslich wird auch die innenpolitische Funktion der Neutralität, der ausserordentliche Bedeutung zukommt, heutzutage vollständig übersehen. Aus diesen Gründen muss der Vertrag mit der EWG zum Anlass genommen werden, diese Aspekte vermehrt ins Bewusstsein der Oeffentlichkeit zu rücken. Es ist auch unverkennbar, dass die westeuropäische Integration nicht der Weisheit letzter Schluss sein dürfte; wir müssen uns überlegen, welche Aufgaben die Schweiz anlässlich der Europäischen Sicherheitskonferenz übernehmen kann; irgendwie wird die Neutralität von Schweden und Finnland im Norden, diejenige der Schweiz und Oesterreichs im Süden eine neue Rolle zu spielen haben.

In Thailand hatte ich Gelegenheit zu einem Gespräch mit dem dortigen Botschafter Pakistans. Bei dieser Gelegenheit erfuhr ich, dass die Schweiz mit dem Doppelmandat zur Wahrung der Interessen Indiens und Pakistans einzig ihres grossen Ansehens wegen betraut worden sei; Schweden sei demgegenüber bewusst

nicht berücksichtigt worden. Nur die Schweiz führe eine "neutrality not by tolerance but by force".

Herr Nationalrat Weber:

Was Herr Hofer ausgeführt hat, kann ich aus meinen Erfahrungen im Europarat nur bestätigen. Um kurz auf das Kartellrecht zurückzukommen: Sollten wir unser Kartellrecht nicht etwas in Richtung EWG modifizieren, um das Risiko auszuschalten, dass unsere Unternehmungen durch ein ausländisches Gericht abgeurteilt werden? Der Chemiefall kann sich wiederholen.

Zur Frage des Referendums habe ich meine Meinung bereits dargelegt. Ich erachte ein solches als nicht notwendig und fürchte vor allem mögliche Konsequenzen z.B. hinsichtlich eines Beitrittes zum Internationalen Währungsfonds. Auf dem Gebiete des Staatsvertragsreferendums ist es schwierig, ein befriedigendes Kriterium für das Mitspracherecht des Volkes zu finden. Ein Ausweg könnte über die Verfassungsbestimmung gefunden werden, dass das Parlament mit einer qualifizierten Mehrheit oder einer Sperrminorität das Referendum ausschliessen kann.

Herr Nationalrat Bretscher:

Gestatten Sie mir noch zwei Bemerkungen.

Ich komme über das Unbehagen nicht hinweg, dass eine Behörde eine ihr verfassungsmässig zustehende Kompetenz an das Volk abgibt. Diese Tatsache schafft ein Präjudiz, auf das man künftig immer wieder hinweisen wird. Bei der Revision des Staatsvertragsreferendums ist deshalb genau festzuhalten, welche Kompetenzen von wem wahrgenommen werden müssen. Hiefür die materiellen Kriterien und deren Interpretationsgrundsätze zu finden, wird ein sehr schwieriges Unternehmen sein. Wir benötigen jedoch eine Regelung, die ein hieb- und stichfestes Verfahren für künftige Vertragsabschlüsse gewährleistet.

M. Béguin:

Juste une remarque sur un point de détail: je tiens à préciser que ce que j'ai dit de notre législation anticartellaire ne va pas dans le même sens que les propos que vient de tenir M. Weber.

Mon expérience au sein de la Commission suisse des Cartels m'a donné le sentiment que notre loi en la matière est un vrai petit miracle helvétique. Un miracle de pondération, de souplesse et de pragmatisme, qui tient au fait que les milieux de l'économie sont judicieusement représentés au sein de cette Commission. Ce dosage rend notre législation particulièrement sage et nuancée. Je craindrais donc, pour ma part, les effets sur notre système d'une réglementation aussi doctrinaire que celle de la CEE. A mon avis, il faut à tout prix préserver notre miracle helvétique.

Der Vorsitzende:

Herr Freymond hat selbst seinerzeit das Stichwort "neutralité et participation" ausgegeben. Wenn ich Verständnis dafür habe, dass ein junger Mensch sich für die Neutralität - auch wenn er ihre Vorteile anerkennt - nicht besonders erwärmen kann, so ist es umso nützlicher, ihn auf das andere der zwei Elemente in Herrn Freymonds Formel, die "participation", verweisen zu können. Die beiden Hauptkennzeichen unserer Politik schliessen sich nicht aus; sie ergänzen vielmehr einander sehr gut. Unsere Neutralität, die seit langem zu einer Institution des Völkerrechts geworden ist, macht die Mitwirkung am politischen Geschehen manchmal in einer Form möglich, wie sie keinem anderen Land offen steht. Diese Zusammenhänge, diese Wirkungsmöglichkeiten der schweizerischen Jugend und dem Schweizervolk überhaupt vorzuführen, ist sicher eine unserer vornehmsten und wichtigsten Aufgaben.

Herr Bundesrat Brugger:

Der Verzicht auf ein Referendum tönt sehr pragmatisch, brächte uns jedoch in der Praxis nicht viel weiter, weil dadurch so etwas wie eine Art "Staatsvertragsreferendumvakuum" entstehen würde. Aufgrund gewisser Informationen glaube ich, dass wir damit gewissen Leuten ein ausserordentlich gutes Schlachtfeld eröffnen würden und innert kürzester Frist mit einer entsprechenden Initiative rechnen müssten, die uns sogar zwingen könnte, das Freihandelsabkommen noch nachträglich dem Volke zu unterbreiten. Dann würden wir uns in einer viel schwierigeren Situation befinden, als wenn wir heute dem Volke das nötige Vertrauen entgegenbringen.

Die in Brüssel postulierte "gestaltende Mitwirkung" bezieht sich nicht auf die Freihandelsregelung, die ein in sich geschlossenes Ganzes bildet, sondern auf die sogenannten "Integrationsbereiche der zweiten Generation" (Währungspolitik, Industriepolitik, Umweltschutz usw.). Wenn wir auch auf eine institutionelle Mitwirkung in den EG-Organen verzichten, so müssen wir dem Schweizervolk trotzdem klarmachen, dass die nunmehr mit der EWG eingegangene Verbindung eine gewisse Herausforderung bedeutet. Unsere künftige Stellung in Brüssel als "interlocuteur valable" wird weniger von einer institutionellen Mitwirkung abhängen als von unserer Fähigkeit, beispielsweise auf währungspolitischem Gebiet einen nützlichen eigenen Beitrag zur europäischen Zusammenarbeit zu leisten. Ich bin überzeugt, dass unser nationales Leben durch das aktive Mitmachen auf internationaler Ebene wertvolle Impulse empfangen kann.

Der Vorsitzende schliesst die Diskussion um 16.00 Uhr mit dem Dank an die Teilnehmer für ihre Beiträge an die Diskussion.