

BOTSCHAFTERKONFERENZ 1972

Beilage XI

Das Brüsseler Freihandelsabkommen und seine Perspektiven

Referat von Botschafter Paul R. Jolles,
Direktor der Handelsabteilung
Bernerhof, 1. September 1972, 09.00 Uhr

Die Frage der Integration stand bisher regelmässig im Vordergrund, doch kann man jetzt - nach dem 22. Juli 1972 - die Bestrebungen und Ergebnisse auf diesem Gebiet erstmals im Sinne eines Rück- und nicht eines blossen Ausblickes Revue passieren lassen. Dennoch drängt sich ein Ausblick über das eigentliche Integrations-thema hinaus in die Zusammenhänge der Welthandelspolitik auf.

I. Freihandelsabkommen und Rückblick über die Integrationsverhandlungen

Rückblickend kann man mit der erfreulichen Feststellung beginnen, dass das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG fristgemäss abgeschlossen werden konnte. Im Grunde genommen handelt es sich um zwei Abkommen: eines mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und eines mit der Montanunion. Das Ergebnis kann man als Meilenstein in der schweizerischen Integrationspolitik bezeichnen, weniger weil etwas ganz Neues beschlossen worden wäre, als vielmehr deshalb, weil eine Entwicklung ihren Abschluss gefunden hat, die auf den Beitritt der Schweiz zur OECD im Jahre 1948 zurückgeht. Wir dürfen deshalb von einer langen und konsequent verfolgten schweizerischen Politik sprechen. Es ist als grosser

./.



- 2 -

Erfolg zu bezeichnen, dass die von uns hochgehaltene Freihandels-
idee die aussenpolitische Freiheit nicht einschränkt und auch gegen-
über der EWG durchgesetzt werden konnte. Die Bedeutung des Abkom-
mens liegt in der Tatsache, dass für die Schweiz eine Zolldiskrimi-
nierung in Europa aufgehoben werden konnte, und dass wir in den
Genuss eines Freihandelsregimes in einem Markt von 300 Mio Menschen
kommen werden, der jenem der USA und des Ostblockes ebenbürtig ist.
Fortan werden sich zwei Drittel unseres gesamten Aussenhandels im
Rahmen der Zollfreiheit abwickeln. Die Wettbewerbsbedingungen sind
dadurch für die Schweiz und die EWG-Staaten gleich; darüber hinaus
erhält die Schweiz auf diesem Europäischen Markt eine Präferenz-
stellung gegenüber den USA und Japan.

Das Freihandelsabkommen ist zwar weniger ausführlich aus-
gefallen als ursprünglich von der Schweiz erhofft wurde, doch wiegt
der fristgemässe Abschluss diesen Umstand auf. Offengeblieben ist
weiterhin die Regelung der Probleme der zweiten Generation (zum
Beispiel Währungspolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik, Verkehrs-
politik). Auf diesem Gebiet ist nichts vereinbart, noch aber etwas
verbaut und präjudiziert worden, sondern es wurde ein "préavis fa-
vorable" geschaffen, um spätere Schritte diskutieren zu können.

Als speziell schweizerischer Beitrag ist die Entwicklungs-
klausel zu betrachten, bei der es sich um eine reine Verfahrens-
bestimmung und nicht um einen juristischen Begriff handelt. Die
Tatsache, dass die EWG dazu Hand geboten hat, ist als wohlwollende
politische Manifestation zu werten.

Um zu diesem befriedigenden Ergebnis zu gelangen, bedurfte
es einer Grossaktion. All denen, die sich aktiv daran beteiligt
haben, sei für ihren Einsatz gedankt. Die Verhandlungen waren ausser-
ordentlich komplex; man hätte niemals nur eine Verhandlungsdelega-
tion nach Brüssel schicken können. Vielmehr bedurfte es einer
"action concertée", weil die EWG-Kommission nur auf Grund von Ver-

./.

- 3 -

handlungsinstruktionen handeln konnte, die ihr durch den Minister-
rat erteilt wurden. Die Mitgliedstaaten konnten jedoch stets Abän-
derungen und neue Verhandlungen verlangen, weshalb unsere Interes-
sen durch die Mitarbeit der verschiedenen Botschaften gewahrt wer-
den mussten. Stets war deren Informationsstand demjenigen der Ver-
handlungsdelegation ebenbürtig. Diese Zusammenarbeit bildet einen
guten Erfahrungsstock auch für die Zukunft, die noch ungewiss ist,
und deshalb weiterhin nach solchen konzertierten Aktionen rufen
wird. Vorerst muss man das Abkommen aber einspielen lassen. Eine
behutsame Anlaufphase wird nötig sein - auch von seiten der EWG -,
um die neuen Mitglieder "zu verdauen", bevor wichtige Beschlüsse
über die geplante Wirtschafts- und Währungsunion gefällt werden
können.

Unter dem Titel "Erfahrungen" ist interessant festzustellen,
wie gelegentlich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Hauptstädten
der EWG-Länder und deren Vertretern in Brüssel vorherrschten. Als
frappantes Beispiel ist die Fremdarbeiterfrage zu nennen. Obschon
wir auf die Unterstützung der fünf Hauptstädte gegen das italie-
nische Ansinnen zählen zu können glaubten, diesbezügliche Bestim-
mungen in das Abkommen aufzunehmen, sagten die Vertreter dieser
gleichen Regierungen in Brüssel, sie würden sich dazu nicht äussern,
da es sich bei der EWG um eine Gemeinschaft handle und die Schweiz
sich direkt mit Italien verständigen solle. Es hat sich gezeigt,
dass immer dann, wenn ein Land ein überragendes Interesse hat, sich
die anderen Mitgliedstaaten nicht einmischen. Dies gerade wird
England lernen müssen, denn mit seiner hartnäckigen Haltung in der
Papierfrage hat es die EFTA-Staaten brüskiert.

Interessant war auch das Verhältnis zwischen der Kommission
als Verwaltungsinstanz und dem Ministerrat. Grosse "Kämpfe" be-
standen nämlich in der Frage, wer ausschlaggebend sei. Jeder Ver-
such der Kommission, das supranationale Element zu verstärken, wur-
de nämlich vom Ministerrat "abgebogen". In juristischer Sicht war

./.

- 4 -

dieser demnach vorherrschend. In der Praxis spielt jedoch die Kommission die Schlüsselrolle, da sie intellektuell die führende Rolle innehat, muss doch jemand da sein, der die Vorschläge als Koordinator auf den Tisch legt. Diese Rolle hat die Kommission sehr geschickt auszunützen verstanden. So sind Substanz und intellektueller Unterbau immer von der Kommission geliefert worden, auch wenn das letzte Wort beim Ministerrat liegt.

Was die aussenpolitischen Erfahrungen betrifft, so ist die Tatsache erwähnenswert, dass die EWG von ihren ursprünglichen dogmatischen Grundsätzen abgewichen ist. Diese Haltung kann als Aufwertung der Neutralität sowohl im europäischen wie auch weltpolitischen Zusammenhang gewertet werden. Hinter dieser Auffassung waren die Regierungen der Einzelstaaten und nicht die Kommission die treibende Kraft. Interessant ist, dass in den Verhandlungen nie eine Andeutung des Inhaltes fiel, die Schweiz interpretiere die Neutralität in überspitzter Weise. Man hat die von uns definierten Neutralitätserfordernisse von Anfang an respektiert.

Trotz grosser Belastung haben die Verhandlungen fristgemäss zu Ende geführt werden können. Darin ist eine politische Manifestation für die Einbeziehung der Neutralen in eine europäische Gesamtkonzeption unter Wahrung der Neutralität zu sehen. Die Verhandlungen sind dementsprechend stets in verständnisvollem wenn auch manchmal hartem Ton durchgeführt worden, doch ist die Schwelle der Erpressung nie überschritten worden, was im Hinblick auf die zukünftige Zusammenarbeit wichtig ist. Dies namentlich im Zusammenhang mit unserer neuesten Flugzeugaffäre: während des ganzen Verhandlungsverlaufs ist die Schweizerdelegation in der Flugzeugbeschaffungsfrage nie unter Druck gesetzt worden; ebenso ist bezüglich der Fremdarbeiterregelung nie eine Vetodrohung erfolgt.

Eine grosse Frage bleibt noch offen: Wird das Freihandelsabkommen vom Volk angenommen? Die letzte Phase für die Schweiz ist

./.

- 5 -

demnach innenpolitischer Art. Es ist eine politische Ermessensfrage, die dazu geführt hat, das Referendum vorzuschlagen. Juristisch steht jedoch fest, dass keine Möglichkeit des Staatsvertragsreferendums und auch keine Möglichkeit des Verfassungsreferendums besteht, weil weder ein Verfassungszusatz noch eine grundlegende Veränderung vorliegen.

In diesem Ermessensraum wird das Parlament entscheiden müssen, ob es auf das Referendum verzichten oder von dessen Möglichkeit Gebrauch machen wolle. Die allgemeine Auffassung ist jedoch die, dass man eine plebiszitäre Demokratie nach französischem Muster vermeiden will. Deshalb versuchte man gewisse Kriterien festzulegen: während 1961 Bundesrat Wahlen erklärte, ein Kriterium sei die Veränderung in der Aussenpolitik, argumentiert man heute damit, dass Angelegenheiten von besonderer Bedeutung hinzukämen.

Worin liegt nun die besondere Bedeutung des Freihandelsabkommens? Drei Punkte sind diesbezüglich hervorzuheben: 1. das Ausmass der wirtschaftlichen Auswirkungen; 2. die Tatsache, dass nun mit der EWG ein dauerndes Verhältnis mit Konsultationsmöglichkeit hergestellt werden konnte sowie 3. die Ueberwindung der wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas und das weitere Festhalten an der EFTA-Zollfreiheit.

Als relativ vertraulich aufzufassen ist die Tatsache, dass wir ein Institut einer schweizerischen Universität gebeten haben, nach neuesten demoskopischen Richtlinien eine Untersuchung bezüglich des Ausgangs einer Abstimmung durchzuführen. Es sieht so aus, als ob sich im Moment eine erstaunliche Mehrheit für das Abkommen ausspreche; vielfach wird aber auch die Kritik laut, das Ergebnis der Brüsseler Verhandlungen sei zu beschränkt. Diese Votanten würden jedoch auch dafür stimmen, um weitere Evolutionen zu ermöglichen. Gesamthaft betrachtet wären rund 3/4 der Stimmberechtigten für das Abkommen. Somit sind die Aussichten gegenwärtig als sehr gut zu bezeichnen.

./.

II. Ausblick auf Welthandelsbeziehungen

Was die Zukunft betrifft, so wird die Tatsache der erweiterten EWG neue Verhältnisse in der Welt, und demnach eine ganz neue Struktur schaffen. Die Bereinigung des Verhältnisses zu den USA und den aussereuropäischen Staaten ist dringlich. Im Hinblick auf die bevorstehende erste Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der erweiterten Wirtschaftsgemeinschaft bezeichne ich als vordringlichste Probleme des Welthandels:

Weltwährungs- und Welthandelsfragen, die enger als vorher verbunden und kaum mehr zu unterscheiden sind (an der OECD-Ministerkonferenz ist bereits über dieses Junktum gesprochen worden; vgl. auch den Bericht der OECD-High-Level-Gruppe sowie die Konstituierung des Zwanziger-Ausschusses durch den IWF). Für die Schweiz wird eine recht schwierige Gratwanderung erforderlich sein, weil wir weiterhin unseren eigenständigen Weg gehen wollen und müssen, um unser Profil zu wahren. So ist die Treaty-Making-Power aufrechtzuerhalten, damit wir unseren universalistischen Grundsätzen weiterhin nachkommen können. Andererseits möchten wir auch unsere Verbundenheit mit der europäischen Staatengemeinschaft zum Ausdruck bringen und nicht gegen die Haltung der EWG auftreten. Eine klare Konzeption ist deshalb wichtig, und wir werden sowohl im ausser-europäischen als auch im europäischen Raum vermehrt die schweizerische Haltung erklären müssen.

Eine Frage verbleibt: soll die Schweiz allein agieren, oder vielmehr Rückhalt suchen, am allerersten bei den verbleibenden EFTA-Staaten? Ich glaube nicht, dass sich letzteres aufdrängt, denn je nach Situation ergeben sich natürliche Kontakte, auch mit gruppenfreien Ländern, wie Kanada, Australien, Japan. Es wird daher eine Phase der Neuverteilung der Rollen eintreten, die parallel mit der Gewichtsverlagerung in Europa verläuft.