



DÉLÉGATION SUISSE  
 PRÉS  
 L'ASSOCIATION EUROPÉENNE  
 DE LIBRE-ÉCHANGE

1202 GENÈVE,  
 9-11 rue de Varembe  
 Tél. (022) 33 52 00

3. September 1974

C.00.2 - Ja/ho

## A k t e n n o t i z

EFTA - einige Bemerkungen  
 im Hinblick auf eine all-  
 fällige Standortbestimmung

### 1. Vorbemerkung

Die Rest-EFTA ist nun über 1 1/2 Jahre alt. Wenn in EFTA-Kreisen vor ungefähr zwei Jahren im Zusammenhang mit dem Austritt Grossbritanniens und Dänemarks Zweifel an der Existenz und der Rolle einer zusammengeschrumpften EFTA laut geworden waren, griff im Laufe von 1973 ein gewisser Optimismus Platz. Es zeigte sich, dass die EFTA lebensfähig war, dass nicht nur das Erreichte zu verwalten war, sondern dass auch in einer kleiner gewordenen Gruppe neue Aufgaben an die Hand genommen werden konnten.

Die EFTA wurde als permanente Institution anerkannt, die im wirtschaftspolitischen Gefüge Westeuropas, das durch die Erweiterung der Gemeinschaften und den Abschluss der Freihandelsverträge zwischen den EFTA-Ländern und den EG verändert worden war, nach wie vor ihren Platz hatte.

Die Praxis im EFTA-Alltag hat aber in den letzten Monaten Anzeichen einer etwas weniger positiven Entwicklung erkennen lassen. Beispiele für solche Anzeichen sind: Verschiebung von Prioritäten, dilatorische Behandlung von



Sachfragen, Immobilismus, ja eine gewisse Indifferenz gegenüber wirtschaftspolitischen Massnahmen von EFTA-Partnern (sogar wenn sie gegen die Konvention verstossen).

Ohne derartige Anzeichen überbewerten zu wollen, darf man sie wohl in einer Zeit, da die Gefahr eines Abgleitens in den Protektionismus besteht, nicht völlig übersehen. Es mag angezeigt sein, diese Entwicklung in den kommenden Monaten aufmerksam zu verfolgen. Sollten sich Anzeichen der erwähnten Art mehren, so würde der EFTA-Rat um eine Standortbestimmung nicht herumkommen.

## 2. Unterlagen

### 2.1 EFTA

Aus den EFTA-Dokumenten und Publikationen über Rolle und Aufgaben der heutigen EFTA seien die zwei folgenden genannt, welche die Auffassung des Generalsekretärs und des Sekretariates widerspiegeln. Im Hinblick auf die Tagung der EFTA-Parlamentarier vom 9./10.9.1974 hat das Sekretariat soeben eine Studie, betitelt "EFTA present and future" (EFTA/Ext 1/74 vom 24.7.1974), herausgegeben. Diese Schrift enthält eine kurzgefasste Standortbestimmung und ist somit eine aktuelle Unterlage für grundsätzliche Betrachtungen. Eine weitere nützliche Unterlage ist der im EFTA-Bulletin Nr. 6/74 erschienene Artikel "Some reflections on EFTA", der auf einem kürzlich vom Generalsekretär gehaltenen Vortrag basiert.

### 2.2 Schweiz

Die schweizerische Auffassung über die Rolle der EFTA ist in Ziffer 23 des Dritten Berichtes des Bundesrates

an die Bundesversammlung zur Aussenwirtschaftspolitik vom 7.8.1974 wiedergegeben. Weitere aktuelle Hinweise finden sich in Vorträgen schweizerischer Persönlichkeiten, in denen die von der Schweiz in die internationale Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen und insbesondere in die EFTA gesetzten Erwartungen umschrieben sind (z.B. Vortrag Direktor Jolles in Wien, Mai 1974, und der im EFTA-Bulletin Nr. 3/74 wiedergegebene Vortrag von Botschafter Languetin).

### 3. Die Aufgaben der EFTA

3.1 Die Ziele und damit die Aufgaben der EFTA sind in der Präambel und in Artikel 2 der Konvention aufgeführt. Allgemein gehaltene Umschreibungen der Aufgaben finden sich in folgenden Stellen aus Dokumenten jüngeren Datums:

- Communiqué der Ministerkonferenz vom 8./9. Mai 1974
  - " Die Minister brachten ihre Ueberzeugung zum Ausdruck, dass weiterhin zur Behandlung der Wirtschaftsprobleme, die sich derzeit den meisten Ländern stellen, weitestgehender Gebrauch von multilateralen Konsultationen gemacht werden muss. Sie betonten den Wert für die EFTA-Länder des von der Assoziation gebotenen Rahmens für einen nützlichen Meinungs austausch über diese Probleme."
  - " Die Minister betonten, dass in der EFTA das Stockholmer Uebereinkommen äusserst wertvolle Regeln für die Fortführung des Freihandels aufstellt. "
- EFTA-Bulletin Nr. 6/74
  - " The EFTA Councils now have two primary tasks: to continue the operation of the very successful free trade area of the Association itself; and to co-ordinate the emerging free trade arrangements with the much larger market of the Communities".

- Jahresbericht der EFTA für 1973/74

" The administration of the free trade between the seven EFTA countries remained the constant task of the Association during the twelve months to the end of June 1974. The rules governing that trade had been modified shortly before the year began, and the Councils at both ministerial and official level kept the implementation of the rules under review. In this their aim was to ensure that the free trade system continued to function smoothly".

- 3.2 Wie sich aus diesen Umschreibungen ergibt, besteht die Hauptaufgabe der EFTA bzw. ihrer Organe darin, die Erfüllung der in der Konvention statuierten Pflichten durch die EFTA-Länder zu überwachen, den verwirklichten Freihandel auch weiterhin zu gewährleisten und die in der Präambel und in Artikel 2 der Konvention genannten Ziele weiterzuverfolgen. Diese Hauptaufgabe ist somit durch die Konvention gestellt. Die EFTA hat es sich darüber hinaus aber zur Aufgabe gemacht, den Partnern als Instrument für Konsultationen zu dienen, in denen Probleme der regionalen und weltweiten Wirtschaftspolitik erörtert und Informationen ausgetauscht werden können. Angesichts der heute bestehenden Probleme ist diese Aufgabenstellung von grosser Aktualität und könnte, sofern entsprechend benützt, zu wertvollen Ergebnissen führen. Im Idealfall könnten derartige Konsultationen zur Erarbeitung gemeinsamer Auffassungen und Stellungnahmen und damit zu einer EFTA-Schwergewichtsbildung im Rahmen grösserer wirtschaftlicher Organisationen wie GATT und OECD führen, was den EFTA-Partnern als einzelnen Ländern aus Dimensionsgründen versagt ist.

#### 4. Praktische Erfahrungen mit der EFTA-Arbeit der letzten Monate

4.1 Das oberste Organ, der EFTA-Rat, tagt zweimal jährlich auf Ministerebene und sonst normalerweise einmal wöchentlich auf Botschafterebene. Dieser Rythmus ist intensiv und wohl nur gerechtfertigt, wenn der behandelte Stoff dies erfordert. Was die Ministerkonferenzen betrifft, so darf man nicht übersehen, dass sie jeweils in einem Vortragen wohlvorbereiteter und gewiss auch interessanter Erklärungen besteht. Operationelle Fragen werden an den Sitzungen aber nicht behandelt, und zu einem Dialog oder gar einer Debatte kommt es kaum. Diese offiziellen Sitzungen haben einen eher politischen Demonstrationszweck, d.h. man bekundet damit das Interesse, das man der EFTA von Seiten der Regierungen der Mitgliedländer entgegenbringt. Mehr substantiellen Wert hat vielleicht der informelle Gedankenaustausch, den die Minister am Rande der offiziellen Veranstaltungen untereinander pflegen können.

Was den Rat auf Botschafterebene betrifft, hat es in den letzten Monaten besonders darum nicht an Stoff gefehlt, weil die EFTA-Partner Norwegen, Finnland, Portugal und Island einschneidende Massnahmen trafen, die mindestens teilweise gegen die Konvention verstieessen. Die Prüfung dieser Massnahmen bedingte einigen Zeitaufwand, der allerdings mit Rücksicht auf die grundsätzliche Bedeutung der Massnahmen relativ gering war. Im Vorbeigehen sei vermerkt, dass die Lauheit, mit der die meisten Delegationen auf die Verletzungen der Konvention reagierten, geradezu erschreckend anmutete; immer wieder musste man sich fragen, ob es die Partner eigentlich mit der Konvention

noch ernst meinten oder ob sie mit ihrer fast kritiklosen Hinnahme von Verstössen gegen die Vertragspflichten das Terrain für ein bevorstehendes eigenes Abweichen von der Konvention vorzubereiten versuchten. Der übrige im Rat behandelte Stoff umfasste neben Routinegeschäften wie Notifikationen, Kenntnissnahme von Berichten von Komitees usw. nur wenige substantielle Fragen, wie z.B. diejenigen betreffend ein Sonderregime für die Erzeugnisse neuer Industrien in Portugal und die Beibehaltung von in früheren bilateralen Landwirtschaftsverträgen mit Dänemark enthaltenen Konzessionen. Von der Menge des Stoffes her betrachtet, hätte sich der intensive Sitzungsrythmus vielleicht gerechtfertigt. Wenn man aber die bereits angeönte Reaktionsarmut der meisten Delegationen und die dadurch bedingte Substanzarmut der Diskussionen in Betracht zieht, so erscheint die Zahl der Ratssitzungen als zu hoch. Die schweizerische Delegation hätte sich denn auch gegen die Beibehaltung dieses Rythmus gewehrt, hätte nicht die Hoffnung bestanden, in den informellen Sitzungen, die in der Regel unmittelbar vor den Ratssitzungen abgehalten werden, einen lohnenden Gedankenaustausch zu pflegen. Diese informellen Sitzungen der Delegationschefs sollten den obenerwähnten Konsultationen über allgemeine wirtschaftliche Probleme, sodann über Fragen betreffend die Freihandelsabkommen, OECD, GATT, Kontakte mit Drittländern usw. dienen. Im Zusammenhang mit den Freihandelsabkommen ist die Koordination in der Behandlung bestimmter Fragen (insbesondere Ursprungsregeln) und in der Vorbereitung der Sitzungen der Gemischten Ausschüsse wichtig. Dafür wurde viel Zeit aufgewendet. Die Resultate befriedigten aber nicht

- 7 -

immer. So zeigte sich z.B., dass die einzelnen EFTA-Länder in den Gemischten Ausschüssen recht unterschiedlich vorgingen. Es fehlte somit verschiedenorts offenbar am Willen, den Ergebnissen der Konsultationen auch wirklich Rechnung zu tragen. - Ein weiteres höchst aktuelles und akutes Thema war das Energieproblem, das in vielen Sitzungen der Delegationschefs diskutiert wurde. Leider waren diese Gespräche für die Schweiz nicht ergiebig, indem die meisten Delegationschefs sich damit begnügten, die Ausführungen des schweizerischen Kollegen über die in Bern und in der OECD getätigten Ueberlegungen zur Kenntnis zu nehmen. Einige Enttäuschung bereitete die norwegische Delegation, die angesichts der Teilnahme Norwegens an der Washingtoner Energiekonferenz und an den Arbeiten der daraus entstandenen Koordinationsgruppe über besonders wertvolle Informationen hätte verfügen sollen. Die Norweger zeigten sich aber - von wenigen Ausnahmen abgesehen - wenig mitteilsam und scheuten sich, ihr Wissen den EFTA-Partnern preiszugeben. - Für den Gedankenaustausch über GATT-Fragen treten die Delegationschefs unter dem Titel "HEDG" (Heads of EFTA-Delegations to GATT) zusammen, wozu die GATT-Spezialisten der EFTA-Delegationen jeweils beigezogen werden. Diesen Aussprachen kommt besonders im Hinblick auf die Tokio-Runde besondere Bedeutung zu. Bisher waren die in diesem Zusammenhang geführten Gespräche aber nicht besonders aufschlussreich; denn auch hier beschränkten sich die meisten darauf, die Ansichten der Vertreter von zwei oder drei Ländern anzuhören. Nützliche Arbeit wurde indessen im Zusammenhang mit den von den USA gemäss Artikel XXII des GATT verlangten Konsultationen

über Ursprungsregeln geleistet. Dies geschah allerdings nicht in Sitzungen auf Botschafterebene, sondern im Kreise der "HEDG-Stellvertreter".

4.2 Zur Vorbereitung der Rats-Geschäfte und zu Arbeiten auf Grund besonderer Mandate des Rates tritt einmal wöchentlich die Gruppe der Stellvertreter der Delegationschefs (Deputies) zusammen. Da dort formlos und ohne Protokoll diskutiert wird, gebärden sich die Delegationen mitunter etwas freier und offener als im Rat. Grundsätzlich gilt leider aber das gleiche, das oben für den Rat und die Delegationschefs festgehalten wurde: Mangel an Reaktion, wenig Interesse für grundsätzliche Fragen, lieber nehmen als geben. Die Stellvertreter hatten sich im Rahmen eines besonderen Ratsmandates mit der allfälligen Beibehaltung von Zollkonzessionen, die von Ländern der Rest-EFTA in früheren Landwirtschaftsverträgen Dänemark gewährt worden waren und gemäss Artikel 23 der Konvention auch gegenüber den anderen Partnern galten, zu befassen. Diese Gespräche wurden seitens der Mehrzahl der Delegationen wenig kompetent und derart dilatorisch geführt, dass nach bald einem Jahr Verhandlungen noch kein Ergebnis vorliegt.

4.3 Die vom Rat eingesetzten ständigen Komitees und Arbeitsgruppen leisteten fruchtbare Arbeit. Da es sich meist um die Behandlung konkreter Fragen handelt, für deren Erledigung oft eine zeitliche Grenze gesetzt ist, präsentiert sich die Situation etwas anders. In der Tat zeigten sich die Delegationen in diesen Gremien etwas aktiver und interessierter als im Rat und in den Stellvertreter-Sitzungen.



4.4 Verschiedene Delegationen entsandten in den letzten Monaten häufig oder gar regelmässig zu den Sitzungen des Rates und der "Deputies" Vertreter niedrigeren Ranges als üblich. Dem rein protokollarischen Aspekt kommt gewiss keine Bedeutung zu. Das Phänomen ist aber bezeichnend für die Beachtung, die einzelne Delegationen der EFTA noch schenken. In der Rangordnung der Prioritäten einiger Partner figuriert die EFTA irgendwo weit unten. Andere Wirkungsfelder haben Vorrang. Zu den EFTA-Sitzungen wird entsandt, wer gerade noch übrig ist. Die schwedische Delegation und auch die norwegische zeichneten sich in diesem Sinne besonders aus (für einen skandinavischen EFTA-Partner mag die Prioritätenordnung ungefähr wie folgt aussehen: national - skandinavisch - nordisch - EG - GATT - EFTA - andere).

- 4.5 Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden:
- Es fehlt an sich nicht an Materie, die in der EFTA im Rahmen der Konvention und besonders auch einer weitergehenden Zusammenarbeit zu behandeln wäre,
  - Die Art, wie die Materie seitens mehrerer Delegationen behandelt wird, und ihr mangelndes Interesse geben zu Bedenken Anlass,
  - Im Verhältnis dazu ist der Rythmus der Sitzungen zu intensiv,
  - Die viel gerühmte pragmatische und effiziente Arbeitsweise der EFTA scheint der Vergangenheit anzugehören,
  - Die EFTA figuriert in der Prioritätenordnung verschiedener Partner weit unten.

## 5. Mögliche Folgerungen

- 5.1 Die eben geschilderten, absichtlich nicht beschönigten Erfahrungen brauchen nicht Anlass zu Pessimismus zu sein. Sie können vielmehr den Anstoss geben, die Situation zu überdenken und konstruktive Schlüsse zu ziehen. Dabei ist nicht ausser Acht zu lassen, dass andere Delegationen allenfalls auch nicht mit allem, was in der EFTA geschieht, zufrieden sind und vielleicht ihrerseits auch die Arbeitsweise ihrer Partner kritisieren.
- 5.2 Eine Folgerung kann sicher gezogen werden: an den Resultaten der Arbeiten der letzten Monate gemessen, war der Aufwand an Sitzungen zu gross. Will man diese aufwendige aber resultatarme Arbeitsweise jedoch nicht einfach zur Routine machen, so müssen Konsequenzen gezogen werden. Diese könnten entweder in einem Abbau oder aber in einer Art Flucht nach vorne bestehen. Der Abbau wäre wohl die einfachste Lösung. Bei gleichbleibender Materie könnte die Behandlung komprimiert und die Zahl der Sitzungen reduziert werden. Man könnte sich beispielsweise auf eine Ministerkonferenz jährlich und auf eine Ratssitzung auf Botschafterebene pro Monat oder alle 14 Tage beschränken. Was die Stellvertreter und die Komitees betrifft, müsste der gegenwärtige Rythmus beibehalten werden, wobei aber gewisse Sitzungen gekürzt werden könnten. Eine derartige Reduktion der Ratssitzungen könnte zu einer Aufwertung der Arbeit im Rat führen, indem man sich in den wenigen Sitzungen auf wichtige Fragen konzentrieren könnte, vorausgesetzt, dass die nötige Vorbereitung getroffen wird und bei allen Delegationen

die entsprechenden Instruktionen vorliegen. Andererseits kann eine Reduktion der Sitzungen aber auch zu einer Abwertung der Ratstätigkeit führen, indem der Rat sich damit begnügen könnte, lediglich die in Komitees und Arbeitsgruppen erzielten Resultate zu sanktionieren, ohne sich mit der Substanz eingehend zu befassen. Lehnt man die Variante "Abbau" ab, so bleibt die "Flucht nach vorne". Dies würde heissen, dass der Rat sich mit den im Rahmen der Anwendung der Konvention auftretenden Problemen ernsthaft befasst, dass das Interesse an grundsätzlichen Fragen wieder erwacht und dass die Delegationen sowie deren vorgesetzte Behörden in den Hauptstädten sich wieder vermehrt vom viel gerühmten "EFTA spirit" animieren lassen. Von grosser Bedeutung wäre dies auch für die Intensivierung der informellen Konsultationen, die zu einem fruchtbaren Dialog auszubauen wären, an dem alle Delegationen aktiv teilnehmen sollten. Auch wenn dies nicht zu spektakulären Ergebnissen führt, so kann es für alle EFTA-Länder in der heutigen schwierigen Situation doch von grossem Nutzen sein.

- 5.3 Angesichts der fehlenden Möglichkeit zur aktiven Teilnahme an den Arbeiten vieler Gremien, in denen heute die grossen weltwirtschaftlichen Probleme behandelt werden, hat die Schweiz ein Interesse, die von der EFTA gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, auch wenn sie noch so bescheiden sind. Zur Variante "Abbau" sollte daher erst gegriffen werden, wenn angestrengte Wiederbelebungsversuche nicht zum Ziele führen. Angesichts des schweizerischen Interesses an der Sache und auch mit Rücksicht auf allenfalls in der Zukunft zu bewältigende Aufgaben (siehe Ziffer 6) sollte man

den Versuch zur Reanimation wagen. Sollte er innerhalb der nächsten Monate keinerlei positive Resultate zeigen, so wäre es noch früh genug, andere Konsequenzen zu ziehen.

## 6. Mögliche neue Aufgaben

- 6.1 Es sollen hier nicht die Aufgaben aufgezählt werden, mit denen sich die EFTA in den kommenden Monaten im Rahmen ihrer normalen Tätigkeit befassen wird. Dies soll nicht etwa heissen, dass z.B. die auf dem Gebiete der Beseitigung nichttarifarischer Handelshindernisse vorgesehenen weiteren Arbeiten, die Prüfung wirtschaftlicher Massnahmen der EFTA-Länder usw. nicht wichtige Fragen sind. Hier sollen vielmehr in rein spekulativer Art einige Probleme angeführt werden, mit denen sich die EFTA mindestens theoretisch konfrontiert sehen könnte.
- 6.2 In substantieller Hinsicht sind eine Ausdehnung des EFTA-Freihandels auf Agrarprodukte oder eine anders geartete neue Form der Zusammenarbeit in Landwirtschaftsfragen denkbar. Jedenfalls könnten die Schwierigkeiten in bezug auf Ernährung und allgemeine Versorgung in absehbarer Zukunft Dimensionen erlangen, die ein Ueberdenken der Agrarpolitik in Europa nötig machen könnten.
- 6.3 In geographischer Hinsicht ist an eine mögliche Ausdehnung, aber auch an ein Zusammenschrumpfen zu denken. Eine Ausdehnung wäre möglich durch den Beitritt anderer Länder zum EFTA-Uebereinkommen oder eine andere Form der Zusammenarbeit mit Staaten wie Spanien (angesichts der näher gerückten Einigung Spanien-EG bald

aktuell), Griechenland (nach den politischen Entwicklungen der letzten Wochen nicht undenkbar), Grossbritannien (im Falle eines Austritts aus den EG infolge eines ablehnenden Volksentscheids), Dänemark (als Folge eines Austrittes von Grossbritannien aus den EG), Irland (aus dem gleichen Grunde), Jugoslawien oder der Türkei. Eine Schrumpfung könnte eintreten durch den Austritt Portugals und dessen Beitritt zu den EG (wovon der portugiesische Ministerpräsident eben erst gesprochen hat). Gleiches könnte sich zutragen mit Bezug auf andere EFTA-Länder.

- 6.4 Aufgrund der in fast allen Freihandelsabkommen zwischen EFTA-Ländern und den EG enthaltenen Evolutivklausel könnte die Zusammenarbeit mit den Gemeinschaften intensiviert werden. Je nach dem Grad der dadurch erreichten Integration könnten sich für die EFTA Probleme unterschiedlichen Gewichtes ergeben, wobei das Ende der Organisation nicht auszuschliessen ist.
- 6.5 Die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten könnten andere Formen annehmen, wobei die EFTA als solche in ein neuartiges Verhältnis zu einzelnen Ostblock-Ländern oder zum COMECON gestellt werden könnte. Die von Finnland mit Bulgarien und Ungarn abgeschlossenen Freihandelsverträge sowie gewisse informelle Kontakte EFTA-COMECON sind jedenfalls Indizien für mögliche neue Tendenzen.
- 6.6 Die vorstehende Aufzählung ist - das sei nochmals betont - rein spekulativ. Sie kann aber ein Hinweis

- 14 -

darauf sein, dass die EFTA neben ihrer Tätigkeit im Rahmen der Konvention und der erwünschten Intensivierung ihrer Rolle als Instrument für Konsultationen plötzlich mit neuen Problemen konfrontiert sein könnte, für deren Lösung Dynamik und "Efficiency" nötig sein wird. Im Moment sind diese Elemente in ungenügender Masse vorhanden. Man könnte es sich schweizerischerseits - nicht zuletzt in eigenem Interesse - zur Aufgabe machen, auf eine Wende zum Besseren hinzuarbeiten.



Kopie ging an:

- Herrn Botschafter Languetin
- Herrn H. Brunner
- Herrn M. Jaeger
- Herrn Minister A. Dunkel
- Herrn F. Blankart
- Herrn Ph. Levy
- Dienst f.europ.wirtschaftl. Zusammenarbeit