



SCHWEIZERISCHE MISSION
BEI DEN
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Rue de la Loi 102, B-1040 Brüssel

77.231 - KE/hm

Beziehungen EFTA-Staaten/EG

E.V.D. HANDELSABTEILUNG	
No.	Brüssel, den 19. Oktober 1978
GATT	
EE	77.231 Integrationsbureau des EPD und des EVD
R	20. OKT. 1978 3003 B e r n
B	Mh
EG	fo

Herr Minister,

Im Verlaufe der Diskussion über die künftige Weitergestaltung der Beziehungen zwischen den EFTA-Staaten und den EG tritt ein Gedanke zusehends stärker in den Vordergrund : die Gefahr, dass die EFTA-Staaten in ihrer Zusammenarbeit mit den EG zum sogenannten autonomen Nachvollzug gezwungen, in ein Assoziationsverhältnis gedrängt werden, nimmt ständig zu. Die Gefahr steigt in dem Masse, als sich der innere Zusammenhalt der EG verstärkt und ihr Gewicht sich vergrössert. Ob die Gewichtszunahme, wie sie die nächste Erweiterung bringen wird, nicht mit einem mindestens vorübergehenden Kohäsionsverlust bezahlt werden muss, wird hier nicht untersucht.

Ein geschlosseneres Auftreten der EFTA-Staaten gegenüber den EG erscheint als ein Mittel, um dem zunehmenden Nachvollzugsdruck zu begegnen und sich bei den EG verstärktes Gehör zu verschaffen. Die Vorteile und Risiken einer solchen verstärkten Koordination seien nachstehend am Beispiel einiger Fälle geprüft, die in der Diskussion über die Beziehungen EFTA-Staaten/EG öfters genannt worden sind.

1. Ausbau der EFTA-Koordination

Es gibt Gebiete der Zusammenarbeit, wo ein enges multilaterales Vorgehen von der Sache her gegeben erscheint und Alleingänge einzelner EFTA-Staaten als die falsche, weil nicht rationelle und umfassende Lösung gelten dürfen : zu ihnen gehört alles, was

- 2 -

mit Verwirklichung und Erhalt der Freihandelsgrundsätze im Zusammenhang steht : Vereinfachungen im Bereich der Ursprungsregeln, Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse usf. Die Koordinationsmöglichkeiten auf diesen Gebieten, wo vergleichbare Interessen der EFTA-Staaten bestehen, sind nicht voll ausgeschöpft : wenn gewisse nordische EFTA-Staaten beispielsweise argumentieren, es sei nicht im Geiste des Freihandelsabkommens, dass die Gemeinschaft beim Erreichen der Papierplafonds ohne Konsultationen Drittlandzölle einführt, so geht es hier um ein grundsätzliches Problem im Zusammenhang mit der Verbesserung des Freihandels, wo es sinnvoll sein könnte, dass z.B. alle EFTA-Staaten in der allgemeinen Erklärung des GA eine gewisse Solidarität an den Tag legen. Bereits bei solchen Fragen hat sich aber bekanntlich immer wieder die Frage gestellt, ob ein EFTA-Staat, für den keine konkreten Interessen auf dem Spiele stehen, einen Teil seines Pulvers in einer Sache verschiessen will, die ihn nur am Rande beschäftigt.

Es trifft zu, dass die EFTA-Staaten, wie andere Drittstaaten übrigens auch, unter beträchtlichem Druck ihre Stahlarrangements mit der EGKS im ersten Quartal dieses Jahres aushandeln mussten. Trotzdem stimmt die mangelnde Koordination nachdenklich in einen Bereich, wo wichtige Grundsätze des Freihandels zur Diskussion standen, die sämtliche EFTA-Staaten in vergleichbarer Masse betrafen. Meines Wissens fand in keinem Moment ein vertieftes Gespräch statt über den Text der Abkommensentwürfe und, innerhalb davon, über den heiklen Begriff des traditionellen Handelsvolumens oder die genaue Bedeutung der statistischen Anhänge, ihren präzisen Stellenwert.

Ob allerdings, und dies ist für ^{die} Folge der Ueberlegungen wichtig, die EFTA-Staaten durch streng abgestimmtes Vorgehen ihr Gewicht erhöht hätten und damit verstärkten Einfluss auf die Gestalt der Arrangements hätten ausüben können, darf mit Recht bezweifelt werden. Ein Uebergewicht von 30 zu 3 (die Zahlen sind willkürlich gewählt) ist fast ebenso erdrückend wie eines von 30 zu 1. Hatte die Schweiz übrigens mit ihrer spezifischen Zielsetzung, die Exportinteressen für Betonstahl zu wahren, sonst aber weiterhin den möglichst billigen Zugang zu Stahlbasisprodukten sicher-

- 3 -

zustellen, ein Interesse, ihre Karten gegenüber den EFTA-Partnern frühzeitig und allzu offen aufzudecken ?

Das besondere Verhältnis Finnlands zur EFTA und den EG sei in diesem Zusammenhang auch in Erinnerung gerufen : in Brüssel lässt sich immer wieder beobachten, wie behutsam die Finnen im Kontakt mit den EG aus den ihnen geläufigen politischen Gründen vorgehen. Sie sind zwar, wenn es die materielle Interessenlage erfordert, durchaus bereit, die Zusammenarbeit von Fall zu Fall in pragmatischer Weise auszuweiten. In dem Masse jedoch, wie sich die EFTA-Koordination auf Gebieten ausserhalb der Freihandelsabkommen - Finnland wollte bekanntlich keine Entwicklungsklausel-institutionalisiert und sich gegen aussen deutlich manifestiert, muss damit gerechnet werden, dass sich die Finnen unter Umständen gezwungen fühlen könnten, gegenüber den EFTA-Partnern eine gewisse Distanz zu markieren. Meines Erachtens ist es sehr wichtig und liegt aus mannigfachen Gründen im Interesse der Schweiz und der EFTA, dieser besonderen Stellung Finnlands Rechnung zu tragen.

2. Gemeinsames Auftreten und Möglichkeiten der Einflussnahme auf EG-Entscheide

a) COST-Aktion 68 bis

Der Zweifel, dass gemeinsames Auftreten der EFTA-Staaten gegenüber der Gemeinschaft zwangsläufig erhöhte Einflussnahme - das andere Problem der Interessenlage für einmal ausgeklammert - auf das Vorgehen der Gemeinschaft zur Folge habe, ist bereits angedeutet. Die gegensätzlichen Beispiele von COST-Aktion 68 und der Kernfusion schaffen diese Zweifel nicht aus der Welt : es trifft zu, dass es dank dem Einsatz des Integrationsbureaus, welches die EFTA-Partner auf die wichtigen integrationspolitischen Implikationen aufmerksam machte, welche eine Annahme des ersten Abkommensentwurfes der Gemeinschaft bedeutet hätte, gelang, die anderen EFTA-Staaten für den Problemkomplex Assozierung/Mitentscheidung zu sensibilisieren und ihre aktive Unterstützung zu gewinnen. Die Kommission änderte darauf ihren Abkommensentwurf mehrmals,

um ihn den schweizerischen Vorstellungen anzunähern.

Die Tatsache, dass die Schweiz auf Rückhalt bei den EFTA-Partnern rechnen konnte, hat ein Einlenken der Kommission ohne Zweifel begünstigt. Trotzdem darf aus diesem Beispiel nicht geschlossen werden, dass die Schweiz nicht evtl. im Alleingang Kraft der vorgebrachten Argumente und in Anbetracht des Interesses, welches die Gemeinschaft allgemein einer wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz entgegenbringt, ihren Ideen hätte zum Durchbruch verhelfen können. Im übrigen war die Konstellation für die Drittstaaten in diesem Falle insofern günstig, als die Gemeinschaft die Aktion sozusagen aus dem COST-Rahmen usurpiert hatte und die Kommission nur auf ein halbherziges Ja der Mitgliedstaaten zu ihrem Plan rechnen konnte.

b) Die Kernfusion

Im Vergleich zur COST-Aktion 68 bis scheinen mir u.a. folgende Unterschiede beachtenswert : Das Forschungsprogramm FUSION ist erstens ein Kind der Gemeinschaft; die Drittstaaten erwägten einen Beitritt, als es bereits ein beträchtliches Alter erreicht hatte (seit Beginn der Sechzigerjahre laufen Forschungsprogramme). Zweitens stehen dort, im Vergleich zur Aktion 68, viel grössere wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel (man vergleiche etwa die eingesetzten finanziellen Mittel). Drittens ist der Zusammenhalt zwischen Kommission und Mitgliedstaaten hier besonders eng. Kurzum : der Zwang für interessierte Drittstaaten, die Ziele des gemeinschaftlichen Forschungsprogramms zu übernehmen, ohne am institutionellen Entscheidungsprozess beteiligt zu sein, war unvermeidlich. In der Praxis dagegen ist eine wichtige Mitsprachemöglichkeit durchaus gegeben : der Direktorenausschuss, in dem die Drittstaaten ebenfalls vertreten sind, hat zum Beispiel das neue Programm 1979/83 in allen wesentlichen Zügen vorbereitet. Koordiniertes EFTA-Auftreten hätte daran kaum etwas geändert, ja vielleicht sogar den Zugang behindert. Die Gemeinschaft zeigte sich an der Beteiligung der Schweiz und Schwedens interessiert, mehr nicht.

c) EURONET

Die Schweiz ist in ihren exploratorischen Gesprächen mit der Kommission von allen EFTA-Staaten am weitesten fortgeschritten. Es gibt keinen Mitgliedstaat, der spezifische Gründe hätte, diesen Beitritt lange zu verzögern oder ihn mit ganz besonderen Bedingungen zu verknüpfen. Etwas anders im Falle Schwedens, wo eine nordische Rivalität darüber besteht, ob das schwedische Netz in Kopenhagen oder in Stockholm an EURONET angeschlossen werden soll. Kommt hinzu, dass der Beitritt eines jeden Drittstaates, der bisher sein Interesse an einem EURONET-Anschluss bekundet hat (Schweiz, Schweden, Spanien, Oesterreich) technische Probleme ganz eigener Art aufwirft. Gewiss kann ein koordiniertes Vorgehen auch hier das Gewicht erhöhen; ist die andere Gefahr aber, dass sich der Zeitpunkt der Beitrittsverhandlungen und mögliche Konditionen nach dem schwierigsten Falle richten, nicht mindestens so hoch einzuschätzen, muss sie nicht auch ernsthaft in Rechnung gestellt werden ?

Diese Gedanken sollten illustrieren, dass koordiniertes Auftreten keinesfalls mit erhöhter Einflussnahme identisch ist, ja dass es den Interessen einzelner EFTA-Staaten auch durchaus zuwiderlaufen kann. Hier stellt sich eine recht bedeutende Frage : am Wiener Gipfel vom Mai 1977 wurde beschlossen, die Zusammenarbeit mit den EG zu erweitern und zu vertiefen, was gleichzeitig eine engere Zusammenarbeit innerhalb der EFTA bedeutet. Nebst vielen positiven Auswirkungen hat sich im Lauf der follow up Diskussion aber doch auch ein gewisses Unbehagen breit gemacht, dass vielleicht als eine Art von follow-up Zwang bezeichnet werden darf : Gewisse Entwürfe scheinen nach einer konkreten Gestalt zu rufen, obwohl diese Gestaltung nicht der unmittelbaren Interessenlage entspricht.

Sollten derartige Zwänge etwa durch die Niederlassung eines EFTA-Büros in Brüssel erhöht werden ? Ohne die Vorteile einer solchen Einrichtung zu verkennen, liegt das Ungewöhnliche und Riskante

- 6 -

eines solchen Schrittes auf der Hand : individuelles Vorgehen eines einzelnen EFTA-Staates würde von diesem Augenblick an schwieriger, es sähe sich ständig vom Vorwurf mangelnder Solidarität begleitet.

3. Schlussfolgerungen

Der Graben zwischen den verbalen Bekenntnissen zu einer EFTA-Solidarität und der tatsächlichen Bereitschaft zu ihrer Ausübung hinterlässt ein gewisses Unbehagen. Seit dem Wiener Gipfel scheint dieses Unbehagen eher noch zugenommen zu haben. Es gibt aber sicher Gebiete, wo eine systematischere Koordination, die nicht mit einer unverhältnismässigen Einengung der Bewegungsfreiheit der einzelnen EFTA-Staaten bezahlt werden muss, möglich und wünschbar ist. Die Verhandlungen im Zusammenhang mit dem griechischen EG-Beitritt bieten vielleicht eine weitere Möglichkeit, die Bereitschaft dazu zu prüfen.

Es sollte aber zweierlei vermieden werden : gegen aussen darf die EFTA nicht als ein Block erscheinen, was zum Beispiel bei der Niederlassung eines EFTA-Büros in Brüssel der Fall wäre; verstärkte Koordination darf vor allem auch nicht zur Folge haben, dass der individuelle Zugang einzelner EFTA-Staaten zu den EG erschwert wird.

Ich versichere Sie, Herr Minister, meiner vorzüglichen Hochachtung.

Le Chef de la Mission Suisse :

Clair

Kopie an :

- Handelsabteilung
- Politische Direktion
- Politisches Sekretariat
- Finanz- und Wirtschaftsdienst
- Schweizerische Delegation bei EFTA, Genf