

POLITISCHES DEPARTEMENT

VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

6. Juli 1977

Bericht über das Treffen der EFTA-Staaten auf höchstmöglicher Ebene (EFTA-Gipfel), Wien 13.5.1977, Einbezug Spaniens in die Freihandelslösung

Politisches Departement und Volkswirtschaftsdepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 30. Juni 1977
(Beilage)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Vom Bericht des Politischen Departements und des Volkswirtschaftsdepartements sowie insbesondere von den unter Ziff. 5 dargelegten Leitlinien der Verhandlungen mit Spanien wird zustimmend Kenntnis genommen.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- EPD 6 zum Vollzug
- EVD 5 zum Vollzug
- FZD 9 (FV 7, OZD 2) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. [Handwritten Signature]

EIDGENOESSISCHES
POLITISCHES DEPARTEMENT

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Ausgeteilt

Bern, den

A n t r a g a n d e n B u n d e s r a t

Geht nicht an die Presse

Bericht über das Treffen
der EFTA-Staaten auf höchstmöglicher
Ebene (EFTA-Gipfel), Wien 13.5.1977
Einbezug Spaniens in die Freihandelslösung

1. Allgemeineindruck

Das Gipfeltreffen kann in zweifacher Hinsicht als nützlich bezeichnet werden: Zum ersten hat es die Mitgliedstaaten veranlasst, sich anlässlich der Vorbereitungsarbeiten eingehend mit der Analyse des Erreichten und der Definition eines gemeinsamen Nenners hinsichtlich der künftigen Aufgabenstellung der Assoziation zu beschäftigen. Zum zweiten hat das Treffen selbst die EFTA als flexible und konstruktive Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einer weiteren Öffentlichkeit in Erinnerung gerufen. Bemerkenswert, da keineswegs selbstverständlich ist insbesondere das positive Echo, das die Konferenz bei dem für die Aussenbeziehungen zuständigen Mitglied der EG-Kommission, Haferkamp, gefunden hat. Angesichts dieser zwei erfolgreich erlangten Ziele und der Ergebnisse des eine Woche zuvor abgehaltenen "Londoner Gipfels" mag eine ursprüngliche Motivation der Konferenz etwas an Bedeutung verloren haben, nämlich die Ideen hervorbringende, freie Aussprache unter Staatsmännern Europas. Wenn in dieser Hinsicht vielleicht nicht viel Neues erreicht worden ist, so ist dies angesichts der beiden erreichten erstgenannten Ziele nicht so bedeutsam, aber auch durchaus verständlich, insofern die an Hand der Redaktion der Pressemitteilung vorgenommene Analyse der künftigen Möglichkeiten der

Assoziation gar nicht mehr viel Raum für neue Ideen gelassen hat. Ein zu Beginn bestehender "Methodenstreit" hinsichtlich der Frage, ob der Gipfel bis ins einzelne vorbereitet werden soll oder ob solch ein Vorgehen eine die Diskussion beengende Präjudizierung beinhalte, hat insofern eine Antwort erhalten, als die Vorbereitung zur Folge hatte, dass sich die Konferenz selbst in deren Rahmen gehalten hat. Ob sie damit versachlicht oder in ihrem schöpferischen Dialog eingeschränkt worden ist, mag eine Ermessensfrage sein. Wir für unsern Teil sind der Ansicht, dass eine geringere Vorbereitung vielleicht akzentuiertere Stellungnahmen an der Konferenz selbst, damit aber auch eine grössere Polarisierung der Mitgliedstaaten zur Folge gehabt hätte. Eine derartige Demonstration der Uneinigkeit wollten wir indessen vermeiden, weshalb wir von Anfang an a) für eine sorgfältige Vorbereitung des Treffens eintraten und b) dessen Einberufung erst unterstützen wollten, nachdem genügende Einigung über das weitere Vorgehen besteht. Während dem ersten Wunsch stattgegeben worden war, war dies hinsichtlich des zweiten nicht der Fall, was indessen aus der Rückschau nicht negativ zu beurteilen ist, da die Einigung schliesslich möglich war und vielleicht gar nur zustande gekommen ist, weil die Abhaltung des Gipfels publik geworden war und die Mitgliedstaaten somit unter einen gewissen Erfolgswang stellte.

2 Pressemitteilung

- 21 Die Pressemitteilung, zweigeteilt in ein Communiqué und eine Erklärung, wurde auf der Grundlage von detailliert ausgehandelten Instruktionen einer Gruppe Hoher Beamter von den Delegationschefs in Genf ausgearbeitet, vom EFTA-Sekretariat im Entwurf formuliert und von den Hohen Beamten schliesslich bereinigt. Die Gespräche ergaben eine Polarisierung zwischen den Norwegern einerseits, die auf Grund ihrer annähernden "EG-Fähigkeit" und ihres Nordsee-Oels hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit eine progressive Haltung einnahmen und insbesondere die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einem Gegenstand einer irgendwie gearteten konzentrierten Politik der EFTA-Staaten zu machen gewillt waren, und

Finnland andererseits, das gegenüber den restlichen EFTA-Staaten und der Gemeinschaft über einen äusserst geringen Spielraum für einen Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu verfügen schien. Die Schweiz lag mit ihren Stellungnahmen etwa in der Mitte dieser beiden Positionen, insofern sie am handelspolitischen Charakter der Stockholmer Konvention festhielt, andererseits aber eine Verstärkung der Zusammenarbeit ausserhalb der Konvention und vor allem auch gegenüber der Gemeinschaft unterstützte, sich hierbei aber ihre Aktionsfreiheit in bestimmten Sektoren, vornehmlich der Sozial- und Landwirtschaftspolitik ausdrücklich vorbehielt.

- 22 Ausgehend von der Motivation des Treffens, nämlich der Herstellung eines Freihandelsraumes unter 16 Staaten und 300 mio Bürgern, anerkennt die Pressemitteilung hinsichtlich der gegenwärtigen Wirtschaftslage die Notwendigkeit einer gleichzeitigen Rückkehr zu Vollbeschäftigung, Wachstum sowie Preis- und Währungsstabilität. In Einklang mit dem Londoner Gipfel hat, zumindest verbal, vermieden werden können, dass einer Priorität der Arbeitsmarktpolitik das Wort geredet wird, die mit einem Inflationsschub verbunden wäre. Was die Zukunft der EFTA-internen Zusammenarbeit betrifft, so wurde nur der Wille zu einer verstärkten Konsultation über assoziations-spezifische, europäische und weltweite Wirtschaftsprobleme zum Ausdruck gebracht. Mit andern Worten vermochte die Konferenz die von der integrationspolitischen Systematik her sich stellende Hauptfrage nicht präzise zu beantworten, die Frage nämlich, ob die EFTA-Staaten in Analogie zum Vorgehen auf dem Zollsektor den künftig durch die EG-Rechtsharmonisierung entstehenden Diskriminierungen dadurch begegnen sollen, dass sie unter sich auch auf gewissen andern als zollpolitischen Gebieten eine Liberalisierung und damit eine Gegendiskriminierung der Gemeinschaft im Sinne einer "EFTA-Innenpolitik" erwirken sollen, um dann aus einer so gestärkten Position in einem spätern Schritt den Brückenschlag zwischen ihren Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Sinne einer "EFTA-Aussenpolitik" zu bewerkstelligen. Wenn auch schweizerischerseits eine Revidierung der Freihandelskonzeption oder deren Ergänzung durch

"gemeinsame Politiken" abgelehnt wurde, so hätten wir es doch begrüsst, wenn auf dem Gebiet der EFTA-internen Zusammenarbeit genauere Verstärkungen hätten zum Durchbruch kommen können, z.B. in Bezug auf den Abschluss weiterer Konventionen nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von industriellen Prüfungszeugnissen und Normen.

23 Das den Beziehungen zur Gemeinschaft gewidmete Kapitel bedurfte wegen der genannten Polarität der Auffassungen zwischen Finnland einerseits, Norwegen andererseits einer langwierigen Aushandlung. Vor die Alternative gestellt, einen substantiellen Text bei Ausklammerung Finnlands zu wählen, oder einen verhältnismässig kleinen, aber gemeinsamen Nenner zu finden, haben wir der zweiten Lösung den Vorzug gegeben, da es uns politisch von Bedeutung schien, Finnland "bei der Stange zu halten". Dies hat zur Folge, dass das Kapitel im Vergleich mit der Intensität der bestehenden Beziehungen zur Gemeinschaft verhältnismässig allgemein gehalten ist. Angesichts der durch den Freihandel bewirkten Interdependenz der Volkswirtschaften wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit durch einen vermehrten gegenseitigen Informationsaustausch, durch engere Konsultationen und durch koordinierte Anstrengungen als wünschenswert erachtet. Der Ausdruck "concerted action" war nicht durchzubringen und schien auch in Brüssel auf Widerstand zu stossen. Immerhin wurde festgehalten, dass neue Methoden zur Ausweitung der Zusammenarbeit untersucht werden sollten. Von diesem dynamischen Element haben sich die Finnen indessen in letzter Minute distanziert, indem sie in der Pressemitteilung ausdrücklich festhielten, dass ihr Freihandelsabkommen über keine Entwicklungsklausel verfüge, weshalb sie beabsichtigten, ihre Beziehungen zur EWG nur im Rahmen der Zielsetzungen des genannten Abkommens auszuweiten. Die beschriebene Konstellation zeigt, dass die gemeinsame Plattform der EFTA-Staaten gegenüber der EG ausserhalb des Handelsbereiches verhältnismässig eng ist, das Schwergewicht unserer nicht-handelspolitischen Wirtschaftsbeziehungen zur Gemeinschaft somit (vor allem im vertraglichen Bereich) dem bilateralen Verhältnis zwischen Bern und Brüssel vorbehalten bleibt.

Was die praktischen Bereiche betrifft, die Gegenstand einer vertieften oder erweiterten Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft werden könnten, so wäre die Vereinfachung und Verbesserung der Ursprungsregeln, die Erweiterung der Liste der dem Freihandel unterstellten verarbeiteten Landwirtschaftserzeugnisse, die Lösung bestehender Schwierigkeiten im Verkehr mit Agrarprodukten, die Forschung, die Verkehrspolitik und der Umweltschutz zu nennen. Für die Schweiz als Binnenland von besonderer Bedeutung ist die Feststellung, dass der unbehinderte Zugang zu den Versorgungsquellen für das reibungslose Funktionieren des Freihandelssystems ebenso wichtig ist wie die Oeffnung der Absatzmärkte.

24 Besondere Kapitel wurden Portugal, Jugoslawien und der gegenseitigen Förderung der Ost/West-Wirtschaftsbeziehungen gewidmet. Was das letztgenannte Problem betrifft, so bestand unser Bemühen darin, unsere Partner und vor allem die Finnen von einer allzu affirmativen Aussage abzubringen; dies nicht etwa deshalb, weil wir diese Beziehungen nicht auszubauen wünschten - im Gegenteil! -, sondern um zu vermeiden, dass das Osteuropa gewidmete Kapitel gegenüber jenem, das die Beziehungen zur Gemeinschaft beschreibt, sehr viel aussagekräftiger wird. Die Ausdehnung des Freihandelsraumes auf jene marktwirtschaftlichen Mittelmeerstaaten, die mit der Gemeinschaft Assoziations- oder Präferenzabkommen abgeschlossen haben, wurde als Absicht bestätigt, wobei aber nach nicht möglich war, den multilateralen Charakter der entsprechenden Abkommen als allgemeines Modell festzulegen (s. auch Ziff. 5).

25 Was die aussereuropäischen Handelsbeziehungen betrifft, so wurde festgestellt, dass der westeuropäische Liberalismus seine Ergänzung in einem weltweiten zu finden hat. Entsprechend wurde der Protektionismus als Mittel zur Lösung wirtschaftlicher Probleme abgelehnt und die Bemühungen für einen baldigen Abschluss der multilateralen Handelsverhandlungen im GATT sowie für eine Verlängerung des OECD-Stillhalteabkommens unterstützt. Mit Blick auf die Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit, die UNCTAD und andere

internationale Entwicklungsorganisationen versprachen die EFTA-Staaten, alle konstruktiven Bemühungen voll zu unterstützen, welche der Erreichung einer auf Partnerschaft und Gerechtigkeit gegründeten Weltwirtschaftsordnung dienen und die weltweite Verflechtung der Wirtschaftsbeziehungen widerspiegeln.

3 Die Regierungserklärungen

- 31 Die Regierungserklärungen, die anlässlich des ersten "Tour de table" abgegeben wurden, nahmen im wesentlichen, wenngleich mit unterschiedlicher Akzentuierung, die Themen der Pressemitteilung wieder auf: Befriedigung ob des Erreichten und keineswegs Selbstverständlichen. So Kreisky: "... die Ziele, die sich die EFTA stellte, waren von vornherein sehr begrenzte. Aber für einen, der noch die Autarkietendenzen der Dreissigerjahre in Erinnerung hat, scheint es nachgerade wie ein Wunder, dass es möglich war, eine Freihandelszone zu verwirklichen, die im wesentlichen friktionsfrei vom ersten Tag an funktionierte." Der österreichische Bundeskanzler hob hierbei im besonderen die Verdienste von alt-Bundesrat Schaffner hervor. Der Zeitpunkt der Konferenz wurde zu Recht als gut gewählt anerkannt: Am Vorabend der Erreichung des Hauptziels der Assoziation, nämlich des zollpolitischen Brückenschlags zur EWG einberufen, hat sie Zeugnis abzulegen von der Notwendigkeit, das liberale Gedankengut auch und besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten hochzuhalten, und sich zugleich darüber klarzuwerden, welches ihre künftigen Ziele sind.
- 32 Wenn hierbei das Problem der Arbeitslosigkeit in der norwegischen und schwedischen Erklärung besonders eindringlich zur Sprache kam, so wurde doch nicht einer gemeinsamen diesbezüglichen Politik das Wort gesprochen. Die Nuancen sind hier von Bedeutung: So verlangte Schweden vermehrte gegenseitige Aussprachen, damit sich die EFTA-Staaten über die Beurteilung der wirtschaftlichen Probleme einig werden und alsdann gleichgerichtete, je nationale Politiken verwirklichen. Ausgehend von der Tatsache, dass der Freihandel die Interdependenz unter den Mitgliedstaaten auch auf nicht-handelspolitischen Wirtschaftsbereichen vergrößert, ging Norwegen einen Schritt weiter, feststellend, dass eine Regierung nicht mehr nur für die ökonomischen Massnahmen

im Landesinnern verantwortlich sei, sondern auch für die Auswirkung, welche diese auf andere Staaten ausübten. Der besagte Umstand bedinge eine enge Zusammenarbeit auch auf nicht-handelspolitischen Gebieten. Diese müsse u.a. einen Ausgleich zwischen den Ueberschüssen und Defiziten der einzelnen Zahlungsbilanzen der betroffenen Staaten anstreben. M.a.W. wäre, übrigens auch nach isländischer Ansicht, darauf hinzuwirken, dass die Ueberschussländer ihre Aussennachfrage vergrössern, um damit die Schaffung von Arbeitsplätzen in Defizitländern zu fördern. Letztere haben, nach norwegischer Meinung, geeignete Massnahmen zu treffen, um die öffentlichen und privaten Investitionen anzukurbeln, dies allerdings ohne damit die Inflation anzuheizen, da letztere mittelfristig arbeitsplatzgefährdend wirkt. Worin diese Massnahmen bestehen sollen, wurde nicht gesagt.

Der Vorsteher des EVD legte in seiner Eingangserklärung (s. Beilage) die diesbezügliche Haltung der Schweiz wie folgt dar: "Wir stehen ... vor der doppelten Aufgabe, nämlich einerseits unsere Wirtschaft aus der Rezession herauszuführen und andererseits protektionistischen Strömungen entgegenzutreten. Beides erfordert Strukturanpassungen an die heutige Weltwirtschaftslage. Ohne die entsprechenden unerlässlichen Bereinigungen wird ein neues Gleichgewicht, produktive Vollbeschäftigung und ein dauerhaftes wirtschaftliches Wachstum nicht zu erzielen sein."

33 Was die EFTA-spezifischen Zukunftsprobleme betrifft, so sind von den in der Pressemitteilung genannten Punkten abgesehen, kaum neue Ideen vorgebracht worden; die Frage wurde von den meisten Delegationen zu Gunsten einer Darstellung der Wirtschaftspolitik der betreffenden Regierung verdrängt.

In diesem Zusammenhang zu nennen ist die vom oesterreichischen Bundeskanzler vorgebrachte Idee, wonach die Bildung von privatwirtschaftlich organisierten Joint-ventures für die Lieferung von Investitionsgütern und Anlagen nach Drittländern (vor allem Ost- und OPEC-Staaten) unter den EFTA-Staaten gefördert werden sollte, da die einzelnen Industrien meist nicht über die Kapazität verfügten, dem

Ausmass der einzelnen Nachfrage wettbewerbsgerecht Genüge zu tun. Hierbei stelle sich die Frage, ob solch ein gemeinsames Vorgehen nicht auch gemeinsame Anstrengungen auf dem Gebiete der technologischen Forschung erheische. Ferner schlug Kreisky vor, das Problem einer gesamteuropäischen Energiepolitik zum Gegenstand einer Vorkonsultation und ev. einer Absprache innerhalb der EFTA zu machen.

Der liechtensteinische Regierungschef, der sich durch eine Erklärung von bemerkenswerter systematischer Klarheit auszeichnete, forderte als Vertreter eines besonders exportorientierten Landes die EFTA auf, sich noch vermehrt dem Abbau nicht-tarifarischer Handelshemmnisse zuzuwenden. Diese Idee wurde auch vom Vorsteher des EVD genannt, wobei er neben pragmatischen Methoden der gegenseitigen Absprache nicht ausschloss, unter den Freihandelspartnern, also z.B. auch unter den EFTA-Staaten, die Liberalisierung auf neue Bereiche vertraglich auszudehnen.

- 34 Was die politischen Optionen betrifft, die in den Regierungserklärungen zum Ausdruck gelangten, so ist zunächst auf die Äusserungen des portugiesischen Premierministers Soares hinzuweisen. Angesichts des geplanten EG-Beitritts hat er sich, wie schon die Vertreter Portugals anlässlich der Aushandlung der Pressemitteilung, nicht über die Zukunft der EFTA ausgesprochen. ~~W~~tdessen war seinen Worten ein klares Bekenntnis zu einer demokratischen und marktwirtschaftlich organisierten Staatsform zu entnehmen, verbunden mit dem Dank für das Verständnis, das die EFTA-Staaten den Hilfe- und Schutzbegehren Lissabons entgegengebracht haben. Die wirtschaftliche Unterstützung wurde als Beitrag an die Stabilisierung der demokratischen Verhältnisse dargestellt. Soares warnte zudem eindringlich vor der Gefahr eines Uebertritts Portugals, Spaniens und Griechenlands zu "ändern Allianzen".

Ferner ist in dieser Hinsicht die Erklärung des finnischen Premierministers zu nennen, welche gegenüber der anlässlich der Aushandlung der Pressemitteilung eingenommenen Haltung in zweifacher Hinsicht etwas weiterging: Einerseits erklärte sich Finnland bereit, mit den

andern EFTA-Staaten unter Vorbehalt seiner Neutralität und Entscheidungsfreiheit die Möglichkeit des Ausbaus seiner Beziehungen zu den EG im Sinne der "Entwicklungsklausel" (auf die Finnland seinerzeit verzichtet hat) zu sprechen, und andererseits schlug Helsinki "Kontakte" zwischen der EFTA und dem COMECON vor. Dieser letztgenannte Vorschlag nahm einen Wunsch auf, der schon im Jahre 1974 von einem sowjetischen Diplomaten an die EFTA herangetragen worden war. Es wurde ihm damals erklärt, Kontakte mit dem EFTA-Sekretariat seien möglich, doch müssten diese in Genf und ohne Publizität stattfinden. Der finnische Vorschlag, auf den die andern Delegationen nicht eigens eingegangen sind, dürfte wohl zu einem spätern Zeitpunkt in Genf wieder aufgebracht werden.

Politische Akzente setzte zudem der Vorsteher des EPD, indem er in seiner Erklärung (s. Beilage) die EFTA als einen Beitrag zum Aufbau Europas würdigte und eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unter sich und in internationalen Organisationen, z.B. im Europarat und in der OECD, sowie hinsichtlich der Nachfolgekonzferenz von Belgrad befürwortete.

4 Die freie Aussprache

- 41 Die im zweiten Teil der Konferenz durchgeführte freie Aussprache brachte nicht das erhoffte "brain storming" über die Zukunft der EFTA. Vielmehr wurde die anlässlich der Sondersitzung des Konsultativausschusses gepflogene Aussprache über die Methoden zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung weitergeführt. Es war der norwegische Handels- und Schifffahrtsminister, der gleich zu Beginn die Diskussion in diese Richtung wandte, feststellend, der freie Handel stelle kein Ziel an sich dar, sondern müsse zusammen mit der wirtschaftlichen und sozialen Stabilität verwirklicht werden. Er, wie auch sein schwedischer Kollege, betonte erneut die Verantwortung, die den Ueberschussländern in der heutigen Lage zur Wiederankurbelung der Wirtschaft in den Defizitländern zukomme. Der Vorsteher des EVD ging ausführlich auf die norwegischen Thesen ein, indem

er die schweizerische Politik des inflationsfreien Wachstums erläuterte, gemäss welcher die Geldmenge nur nach Massgabe der Ausweitung der Wirtschaftskapazität vergrössert werden darf. Dies bedingt, wie der Konsultativausschuss auch festgestellt hat, ein gleichzeitiges und ausgeglichenes Anstreben von Stabilität, Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung. Es darf somit nicht ein Gegensatz zwischen Stabilität und Vollbeschäftigung konstruiert werden. Indem die Schweiz erstere erhalte, sei auch letztere bisher weitgehend bewahrt worden. Arbeitsbeschaffungsprogramme sind zwar auch in der Schweiz durchgeführt worden, aber nur soweit sie konjunkturpolitisch vertretbar waren. Es ist dies nicht ein Problem der Dogmatik, sondern der Optimierung. Bei der Ankurbelung der Wirtschaft ist mitzubeachten, woher die Mittel stammen: Steuererhöhungen wirken eher kontraproduktiv und der Verschuldung sind Grenzen gesetzt, ebenso der Ausgabepolitik und dem Zur-Verfügung-Stellen von Krediten, ein Gebiet, auf dem die Schweiz als Land mit Zahlungsbilanzüberschuss im Rahmen ihrer Stabilitätspolitik namhafte Leistungen erbracht hat (Stützkredite für Grossbritannien und Italien, Safety net für Sterlingguthaben, FMI-Oil facility).

Der norwegische Premierminister erwiderte, nach seinem Dafürhalten sei es durchaus möglich, dass die Erreichung bzw. Erhaltung der Vollbeschäftigung und der Kampf gegen die Inflation miteinander in Konkurrenz stünden. Demungeachtet könnten diese beiden Probleme nicht voneinander getrennt werden. Jede Wirtschaftspolitik habe die nationale Situation zu berücksichtigen. Dessen klassische Mittel reichten indessen nicht mehr aus, um die gegenwärtige Situation zu meistern; vielmehr müsse die Einkommenspolitik zur Behebung der anstehenden Probleme eingesetzt werden. Die Arbeitslosigkeit sei nicht eine monetäre Frage, sondern ein menschliches Problem, das - wenn es ungelöst bleibe - die Demokratie gefährden könnte.

42 Auf den oesterreichischen Vorschlag betreffend eine engere Zusammenarbeit von EFTA-Firmen auf Drittmärkten eingehend, stellte der Vorsteher des EVD fest, dass die Konsortialisierung eine Notwendigkeit sei, falls die Konkurrenzfähigkeit mit den grossen Industrienationen

aufrechterhalten werden soll. Betroffen sind vor allem die Klein- und Mittelbetriebe, die nicht multinational organisiert sind. Es gilt somit, ohne staatlichen Dirigismus die Zusammenarbeit zwischen unseren industriellen Organisationen, auch was die Technologie betrifft, zu ermutigen. Was die geographische Ausrichtung solcher Bemühungen betrifft, so muss man sich allerdings bewusst sein, dass die Oststaaten wegen ihrer hohen Aussenverschuldung in ihren Expansionsmöglichkeiten begrenzt sind. Die OPEC-Staaten ihrerseits stossen an die Grenzen der ungenügenden Infrastruktur. Eine industrielle Zusammenarbeit sollte sich daher auch auf die traditionellen Märkte, wie z.B. die USA, sowie die Entwicklungsländer richten.

- 43 Die Aussprache berührte ferner das Nord/Süd-Verhältnis, die Belgrader Nachfolgekonzferenz, die Mittelmeerstaaten sowie den Ausbau einer liberalen Welthandelsordnung, ohne dass namhafte neue Akzente gesetzt worden wären. Auf das Verhältnis zur Gemeinschaft wie auch auf die energiepolitischen Probleme wurde praktisch nicht mehr eingegangen.
- 44 Sonderbarerweise hat das anschliessend vom österreichischen Bundeskanzler den Regierungsmitgliedern offerierte Nachtessen nicht die konstruktiven Ergebnisse gezeitigt, die von einer solchen ungewohnten Aussprache erwartet worden waren. Es ist hier, was bedauerlich ist, eine Chance verpasst worden. Die Gründe hierfür sind schwerlich auszumachen. Ist es die Traumatisierung durch das Arbeitslosigkeitsproblem, das die Aufmerksamkeit von den EFTA-spezifischen Möglichkeiten ablenkt? Oder fehlt der politische Wille und die Phantasie, um über die Grenzen hinwegzudenken, die mit der gemeinsamen Presseerklärung gesetzt worden sind? Oder sind es ganz einfach Probleme der sprachlichen Kommunikation sowie die Vielzahl der Konferenzbeanspruchungen, die das Gespräch nicht recht in Gang gebracht haben? Welches auch die Gründe sein mögen, die ursprüngliche Idee, die diesem Nachtessen in engem Kreise zu Grunde lag, nämlich spontan nach unkonventionellen Methoden für eine Ueberwindung der stagnierenden westeuropäischen Zusammenarbeit zu suchen, ist leider nicht zum Tragen gekommen.

5 Verhandlungen mit Spanien

51 Am 11. Mai fand in Wien ein Treffen hoher Beamter der EFTA-Staaten zur Besprechung der künftigen Handelsbeziehungen mit Spanien statt. Bei dieser Gelegenheit kamen diese überein, den zuständigen Ministern ihrer Länder zu empfehlen, nach dem Modell des zwischen Spanien und der EWG 1970 abgeschlossenen Abkommens mit diesem Staat Verhandlungen über eine vertragliche Regelung zu führen, die letztlich die Herstellung des industriellen Warenfreiverkehrs zu verwirklichen hat. An ihrer am 12. Mai in Wien abgehaltenen ad hoc-Sitzung stimmten die Minister dieser Empfehlung zu und beauftragten den Ratspräsidenten auf Ministerebene, den schwedischen Handelsminister Burenstam Linder, gleichentags den spanischen Aussenminister schriftlich über diesen Beschluss zu informieren.

Am 17. Mai begab sich alsdann der EFTA-Generalsekretär nach Madrid, um den spanischen Behörden weitere Auskünfte über die Haltung der EFTA-Staaten zu erteilen. Am 26. Mai erfolgte schliesslich ein Besuch des Ratspräsidenten auf Ministerebene in Madrid, Besuch, an welchem vereinbart wurde, die Verhandlungen am 28. Juni in Genf offiziell zu eröffnen. Diese Verhandlungen werden multilateral geführt, wobei als Sprecher der EFTA der Ständige Delegationschef des Präsidialstaates, d.h. Minister Jagmetti, fungieren wird.

52 Die mit Spanien in Aussicht genommenen Verhandlungen reihen sich in das Kapitel der "Abrundung des europäischen Freihandelsraumes" ein. Diese geographische Erweiterung soll geschehen durch die Schaffung multilateraler, interimistischer und GATT-konformer Freihandelsbeziehungen mit jenen europäischen Mittelmeerstaaten, die, im Hinblick auf einen späteren Beitritt, mit der EWG Präferenz- oder Assoziationsabkommen abgeschlossen haben (vor allem Griechenland und Spanien, ev. Türkei, Malta, Zypern). Der Einbezug dieser Staaten in den europäischen Freihandelsraum drängt sich aus schweizerischer Sicht auf, weil wir ein Interesse haben, auf dem Märkten dieser Staaten während der Uebergangszeit bis zu ihrem Beitritt durch den der EWG gewährten Zollabbau nicht diskriminiert zu werden. Solche Freihandelsbeziehungen würden die betreffenden Staaten zudem in die westeuropäische

Arbeitsteilung einbauen, jenen, die noch nicht in den vollständigen Genuss der Allgemeinen Präferenzen gelangen, den EFTA-Markt öffnen und in ihrer Gesamtwirkung dazu beitragen, das verstärkte integrationspolitische Engagement, das sich im europäischen Mittelmeerraum abzuzeichnen beginnt, harmonisch vorzubereiten.

53 Was nun Spanien im besonderen betrifft, so hat dieser Staat im Jahre 1970 mit der EWG ein Präferenzabkommen abgeschlossen, durch welches heute die Sechser-Gemeinschaft eine Zollreduktion von 60 % auf dem industriellen Sektor und eine solche von 40 bis 50 % für rund 3/5 der spanischen Agrarexporte nach der EWG gewährt. Spanien seinerseits hat im gewerblichen Bereich Zollsenkungen von 25 bis 60 % vorgenommen, für ausgewählte Landwirtschaftserzeugnisse entsprechende Präferenzen erteilt und ist auf gewissen Milch- und Käsepositionen beträchtliche Abnahmeverpflichtungen eingegangen. Dieses Abkommensmodell (abgekürzt "ESA" = EEC-Spain-Agreement), das demnächst auf die drei neuen EG-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden soll, stellt sich heute hinsichtlich der Auswahl der Erzeugnisse als Vorbereitungsstufe zu einem Beitritt zur EWG dar.

Demgegenüber streben die EFTA-Staaten logischerweise ein Modell an, das hinsichtlich der Auswahl der Erzeugnisse Spanien in den westeuropäischen industriellen Warenfreiverkehr nach dem Muster des Freihandelsabkommens (FHA) einbezieht und sich im Falle eines spanischen Beitritts als Vorstufe zu einer Uebernahme des diesbezüglichen "Acquis communautaire" gegenüber den EFTA-Staaten präsentiert.

54 Trotz dieser Erwägungen hat Spanien in den vom EFTA-Generalsekretär vorgenommenen exploratorischen Gesprächen den EFTA-Staaten lediglich eine Lösung angeboten, die weitgehend dem ESA-Modell entspricht. Dies deshalb, weil Madrid verständlicherweise versucht, angesichts seiner relativ geringen industriellen Kapazität möglichst viel auf dem Agrarsektor herauszuholen. Hierbei gibt das GATT-rechtliche Erfordernis, "l'essentiel des échanges" zu liberalisieren, dem spanischen Verhandlungsdispositiv auf Grund der stark ausgebauten Agrarexporte ein nicht zu unterschätzendes Argument.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Schweiz (im Gegensatz zu Oesterreich) Spanien keine massgeblichen Agrarkonzessionen zu machen in der Lage ist und ferner, dass die 1972 beim Abschluss des Freihandelsabkommens von der Schweiz den EG gewährten Agrarkonzessionen erga omnes (also auch Spanien gegenüber) angewandt werden. Es wäre aber auch kaum sinnvoll, solchen Zugeständnissen zuzustimmen und diese dann mit dem Beitritt Spaniens zur Gemeinschaft auf Grund der damit sich ergebenden Uebernahme der bloss industriellen Freihandelsregelung wieder zu streichen. Eine derartige Politik würde dem von uns verfolgten Grundsatz der Dauerhaftigkeit der handelspolitischen Rahmenbedingungen und damit den Interessen der langfristig planenden Handeltreibenden widersprechen. Möglich wäre für uns nur, mutatis mutandis die Spanien gewährten Allgemeinen Präferenzen bis zum Beitritt aufrechtzuerhalten und während dieser Zeitspanne die EFTA-Agrarzollzugeständnisse auf Spanien auszuweiten. Wir sind im übrigen z.Z. damit beschäftigt, abzuklären, ob produkteweise und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit unter Umständen weitere geringfügige Konzessionen denkbar wären und ob von den Spaniern zu unseren Gunsten gewisse Konzessionen erlangt werden sollten.

55 Ein anderes Problem besteht darin, dass das ESA-Modell bis auf weiteres nicht den völligen Zollabbau vorsieht und deshalb den GATT-Vorschriften über die Schaffung von Freihandelszonen nicht entspricht. Es ist deshalb vom GATT bisher nicht genehmigt worden. Umgekehrt wäre es politisch ausgeschlossen, mit Spanien ein Abkommen abzuschliessen, das einen vollständigen Zollabbaukalender gegenüber den EFTA-Staaten beinhaltet und damit die künftigen Verhandlungen Spaniens mit der Gemeinschaft präjudizieren könnte, oder zur Folge hätte, dass die EWG-Produkte auf dem spanischen Markt gegenüber jenen der EFTA-Staaten diskriminiert würden.

56 Die Probleme der Landwirtschaft und des Zollabbaukalenders stellten die EFTA-Staaten vor die taktische Frage, ob sie auf dem FHA-Modell als Ausgangsposition beharren sollen, um dann für geringe Agrarkonzessionen und hinsichtlich des Rhythmus der Zollsenkungen über eine Verhandlungsmarge zu verfügen, oder ob sie sich provisorisch auf das ESA-Modell (ohne Landwirtschaft, jedoch mit Blick auf dessen Ausbau zum FHA-Modell) festlegen könnten.

Angesichts der Tatsache, dass ein politisches Interesse bestand, die Verhandlungsabsicht oder gar -aufnahme als Argument in den spanischen Wahlkampf einzubringen und die nordischen Staaten bei der Stange zu halten, selbst wenn diese Wahlen nicht das von ihnen erwünschte Ergebnis zeitigten, ergab sich die Notwendigkeit, möglichst schnell eine gemeinsame EFTA-Plattform zu erarbeiten, die für Spanien annehmbar war. Wir sind deshalb provisorisch einige konzeptionelle Konzessionen eingegangen, ohne indessen das Endziel, den industriellen Warenfreiverkehr, aus dem Auge zu verlieren. Auch wirtschaftliche Gründe bewogen uns zu dieser Haltung, da die schweizerischen Ausfuhren nach Spanien nunmehr die Zollbenachteiligungen zu spüren bekommen.

Es sei beigefügt, dass EFTA-spezifische Lösungen, nämlich der Beitritt Spaniens zum oder dessen Assoziation an die Stockholmer Konvention, zur Zeit nicht spruchreif sind, aber - wenn kein Gesuch auf Beitritt zur EG gestellt würde oder ein solches erfolglos wäre - nicht eo ipso auszuschliessen wären.

57 Auf Grund des Gesagten lässt sich unsere Verhandlungsabsicht wie folgt formulieren:

- a) Materiell halten wir am Endziel der Herstellung multilateraler und GATT-konformer Freihandelsbeziehungen im Industriebereich zwischen den EFTA-Staaten und Spanien auf der Grundlage des FHA-Modells fest, Beziehungen, deren vertragliches Mittel im Falle eines EG-Beitritts Spaniens interimistischen Charakter hätte.
- b) Kurzfristig ist die Beseitigung der Diskriminierungen auf dem spanischen Industriegütermarkt gegenüber den Einfuhren aus der EWG anzustreben.
- c) Nach Aufholen der Zollsituation Spanien/EWG im Industriesektor ist, auf demselben Sektor, ein Parallelismus des Zollabbaus zwischen Spanien und den EFTA-Staaten einerseits mit dem Zollabbau zwischen Spanien und der EWG/EGKS andererseits anzustreben. Dieser Parallelismus wäre im informellen Einvernehmen mit der Gemeinschaft zu vereinbaren, d.h. es wäre aus politischen Gründen zu vermeiden, durch einen unabhängig definierten Zollabbaukalender Spanien/EFTA-

Staaten die Gemeinschaft diesbezüglich zu präjudizieren und gegebenenfalls gar auf dem spanischen Markt zu diskriminieren.

- d) Es ist eine multilaterale Lösung anzustreben, welche die Kumulierung des Ursprungs ermöglicht und damit der westeuropäischen Arbeitsteilung Rechnung trägt.
- e) Die GATT-Konformität ist zumindest dadurch zu gewährleisten, dass versucht wird,
- in der Präambel das Endziel des vollständigen Zollabbaus für gewerbliche Erzeugnisse zu nennen,
 - in der Präambel zum Ausdruck zu bringen, dass der Freihandel der Förderung der spanischen Industrieproduktion dient und damit dazu beiträgt, eine Entwicklung in die Wege zu leiten, die zur Folge hat, dass schliesslich "l'essentiel des échanges" unter das Abkommen fällt,
 - den das Abkommen verwaltenden Gemischten Ausschuss im Vertrag selbst zu beauftragen und zu ermächtigen, innerhalb einer bestimmten oder dann angemessenen Frist den völligen Zollabbau bindend festzulegen.
- f) Auf dem Landwirtschaftsbereich können die dem FHA beigefügten erga omnes-Konzessionen interimistisch ergänzt werden durch
- die innerhalb der EFTA auf Grund von Art. 23 der Konvention gewährten Zoll-Zugeständnisse
 - die Weiterführung der im Rahmen der Allgemeinen Präferenzen den Spaniern schon gewährten Agrarkonzessionen
 - ev. durch die Gewährung von Zugeständnissen auf einzelnen Positionen, falls sich dies auf Grund von Gegenkonzessionen als interessant oder als unumgänglich erweist.

Bei diesen letztgenannten Positionen ginge es beidseits um Zoll-konzessionen, die wenn immer möglich nach dem Schema von Art. 23 allen EFTA-Staaten zugute kommen sollten, was nicht ausschliesst, dass die entsprechenden Kontingente bilateral zwischen dem betroffenen EFTA-Staat und Spanien ausgehandelt werden.

6 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

61 Der EFTA-Gipfel kann aus den nachstehenden Gründen als Erfolg bezeichnet werden:

- es konnte auf den Zeitpunkt des vollständigen Zollabbaus hin eine gemeinsame, wenngleich verhältnismässig schmale Plattform erarbeitet werden,
- die Lancierung unrealistischer Ideen und damit die Demonstration der Uneinigkeit wurden vermieden,
- die Profilierung der EFTA hat stattgefunden und in der Welt-
presse vorwiegend ein gutes Echo ausgelöst; auch sind die bisherigen Reaktionen aus Brüssel positiv ausgefallen,
- eines der von uns gesteckten Hauptziele, nämlich die EFTA-interne Beschlussfassung über die Verhandlungsaufnahme mit Spanien, ist erreicht worden,
- eine Revision der Freihandelskonzeption sowie die Einführung einer gemeinsamen Wirtschafts-, Sozial-, Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik haben sich nicht aufgedrängt,
- die übrigen von der Schweiz zu Beginn vorgebrachten Petita konnten allesamt in die Presseerklärung eingebracht werden, nämlich: die Vertiefung des Freihandels (Ursprungsregeln, Zugang zur Versorgung), die vermehrte Konsultation unter den Freihandelspartnern zur Vermeidung von divergierenden handelsrelevanten Rechtsvorschriften sowie von Disparitäten in der Entwicklung der am Freihandel beteiligten Volkswirtschaften, sowie die freiwillige und selektive Abstimmung unter den EFTA-Staaten in weltweiten Wirtschaftsorganisationen.

62 Die Erwartungen, soweit vorhanden, nicht erfüllt hat der EFTA-Gipfel hinsichtlich der freien Aussprache, insofern diese in den meisten Fällen nicht auf die EFTA-spezifischen Probleme und Möglichkeiten einging, sondern sich auf die Darstellung und Verteidigung der nationalen Wirtschafts- und vor allem Arbeitsbeschaffungspolitiken beschränkte. Dieses Ergebnis war indessen durch die Voraussetzungen vorgegeben,

- da die EFTA ihr Hauptziel am 1.7.77 erreicht haben wird und sich im übrigen wesentlich mit technischen Details abgibt,
- da die Regierungsochefs mehrheitlich nicht über Details zu sprechen beabsichtigten, sondern nur die grossen Zukunftslinien zu zeichnen wünschten,
- da die unter sich recht heterogenen Mitgliedstaaten jenseits des Grundsatzes der Liberalisierung des industriellen Warenverkehrs kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind, und
- da die Schweiz selbst mit dem kategorischen Ausschluss der Wirtschafts-, Sozial-, Landwirtschafts- und Wettbewerbspolitik einer allfälligen Entwicklung der EFTA auf eine Wirtschaftsgemeinschaft hin, zu Recht, einen Riegel geschoben hat.

In Berücksichtigung dieser Voraussetzungen kann festgehalten werden, dass die gesamte Vorbereitung und Durchführung des EFTA-Gipfels einer sehr realpolitischen Beurteilung der Lage entsprach.

63 Bemerkenswert ist schliesslich eine gewisse Stärkung der Position des EFTA-Generalsekretärs in letzter Zeit und an Hand der Gipfelkonferenz. Botschafter Müller hat nicht nur die exploratorischen Gespräche mit Spanien und Griechenland geführt und den Entwurf des Vertrages mit Spanien zu Handen des EFTA-Rates verfasst; überdies konnte er in Wien das Wort ergreifen, obschon es sich nicht um eine reguläre EFTA-Ratssitzung handelte.

64 Was das weitere Vorgehen betrifft, so ist der oesterreichische Bundeskanzler beauftragt worden, in der ihm gutscheinenden Weise die Präsidenten des EG-Rates und der EG-Kommission über das Ergebnis der Gipfelkonferenz zu orientieren. Dies ist unterdessen schriftlich auf diplomatischem Wege geschehen. Nachdem der Vizepräsident der Kommission, Haferkamp, in einer persönlichen Aussage schon positiv auf das Treffen reagiert hat, ist zu hoffen, dass auch der Rat und die Kommission zu einer konstruktiven Stellungnahme zu bewegen sind. Wir haben durch entsprechende diplomatische Demarchen bei der britischen Regierung, die den Vorsitz innehat, sowie bei der Kommission in diesem Sinne vorgespochen.

Alsdann wird es darum gehen, die Ergebnisse des Gipfels tatkräftig weiterzuverfolgen. Soweit es sich um Probleme handelt, für deren Lösung die Freihandelsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen sind, gilt es, nach entsprechender Vorbereitung auf der Ebene der Diplomaten und Experten den EFTA-Rat und die Gemischten Ausschüsse zu mobilisieren. Die übrigen Themen sind innerhalb der EFTA und durch Kontakte mit der EG-Kommission von Fall zu Fall an die Hand zu nehmen. Hierbei ist, gegenüber der Gemeinschaft, den Demarchen und Gesprächen ein nicht zu formelles Gepräge zu verleihen, um zu vermeiden, dass die EG-Kommission eigens mandatiert werden muss und dadurch in ihrer Gesprächsfreiheit und ihrer Bewegungsmarge eingeengt, wenn nicht überhaupt blockiert oder zumindest zeitlich verzögert wird.

Was die Verhandlungen mit Spanien betrifft, so verweisen wir auf Ziff. 5. Die Verhandlungen mit Griechenland befinden sich noch in einem exploratorischen Stadium.

Auf der Grundlage dieser Erläuterungen beehren wir uns, dem Bundesrat zu beantragen,

- 20 -

vom vorliegenden Bericht sowie insbesondere von den unter Ziff. 5 dargelegten Leitlinien unserer Verhandlungen mit Spanien in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT international des sciences administratives, Abidjan, 1977, 46 sig. EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Departement politique. Proposition du 14 juin 1977 (annexe) -
 Departement des finances et des douanes. Co-rapport du 29 juin 1977 (adhésion)
 Chancellerie fédérale. Co-rapport du 29 juin 1977 (adhésion)
 sig. Graber sig. Brugger
 En conséquence à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

La délégation suisse au 178^{ème} Congrès international des sciences administratives, qui se tiendra à Abidjan (Côte d'Ivoire) du 1^{er} septembre 1977, sera composée de M. Yvo Hangartner, professeur de droit public et directeur de l'Institut des sciences administratives de l'Université de Saint-Gall, chef de la délégation et de M. Claude Wuischpard, chef de l'office fédéral des finances et du matériel.

Protokollauszug:

- EPD
 - EFZD (OZD)
 - EVD
- Le professeur Hangartner établira un compte-rendu, en quatre exemplaires; des travaux du Congrès et des décisions du Conseil d'administration de l'Institut international des sciences administratives.

Une indemnité journalière de fr. 120.-- sera versée au professeur Hangartner et à M. Wuischpard. Comme chef de délégation, M. Hangartner recevra en outre un supplément journalier de fr. 25.--. Les

- Erklärung des Vorstehers des EPD
 - Erklärung des Vorstehers des EVD
 - Pressemitteilung und gemeinsame Erklärung
- Les délégués désignés par le Conseil fédéral pour la taxe d'inscription au Congrès seront comptabilisés au débit du compte 104.301.01-5 - Dépenses. Les titres de voyage pour ces deux délégués seront fournis par la section des voyages et transports du département politique.

Extrait du procès-verbal:

15 pour exécution
 7 pour connaissance
 4 (Hb, Br, Sa, Wui EDMZ) pour connaissance
 2 pour connaissance
 2 " " "

Pour extrait conformes:
 Le secrétaire,

[Signature]