

INTEGRATIONSBUREAU
des EPD und EVD

Bern, den 13. November 1978

774.151 - B/rs
764.1

EFTA-Ministerkonferenz;
High Officials

Grundlagenpapier zum Thema: Free access to supply is axiomatic
to free trade

1 Politische Erwägungen

Die durch den Rohstoffmangel und die Binnenlage bedingte Forderung der Schweiz nach dem freien Zugang zu den ausländischen Versorgungsmärkten ist Ausdruck eines säkularen Belagerungstraumas. Wir können zwar dank unserer geopolitisch "beherrschenden Stellung" den Güterverkehr zu Lande blockieren und damit unseren Vorstellungen in der zentraleuropäischen Verkehrspolitik Nachachtung verschaffen (Beispiel: Omnibusverkehr), doch sind wir nicht in der Lage, den Zufluss dieses Güterverkehrs zu erzwingen. Seit der Versuch der Schweiz, zum Meer vorzudringen, endgültig gescheitert ist (1515), ist sie virtuell erpressbar. Hierin mag die Ursache der bekannten Igelmentalität, des Hamsterns, Sparens und Lagerhaltens..., die Ursache aber auch der umgekehrten Reaktion, nämlich der Kompensation des heimischen Mangels durch die Oeffnung des Handels liegen. Dem letztgenannten Motiv entsprechend, waren die kommerziellen Fazilitäten, welche die Orte mit den Fürsten Europas aushandelten, meist auch mit der Klausel verbunden, dass der hiesige Kaufmann nicht nur seine Ware (jedweden Ursprungs) auf den ausländischen Märkten zum Verkauf anbieten, sondern "auf dem Heimweg" auch ausländische Güter kontingents- und gebührenfrei in die Eidgenossenschaft mitnehmen durfte, wenn er deren Preis zu zahlen vermochte. Auch in Krisen- und Kriegsepochen hat dieser Versorgungsmechanismus gespielt

und hierbei auch zum Aufstieg gewisser heute noch namhafter Handelshäuser im In- und Ausland beigetragen (Kontinentalsperre). Embargos haben, vor allem wenn/^{sie}politisch und nicht durch den Angebotsmangel bedingt waren, bisher nie funktioniert (Rhodesien). Dennoch bleibt die Schweiz zumindest sektoriell verwundbar, vor allem wenn sie von einer einzigen Wirtschaftsmacht mehr oder minder umgeben ist. Ihr Beitritt zur Mannheimer Akte, die gewissermassen einen auf den Rheinstrom beschränkten EWG-Vertrag darstellt, ist deshalb nicht verwunderlich, verbrieft deren Artikel 3 doch den gebührenfreien Verkehr und gewährleistet damit den Anliegerstaaten eine Ausdehnung der Freiheit der Meere bis nach Basel. Sofern die Gemeinschaft nicht über ein faktisches Rohstoffmonopol verfügt, sofern die gewünschten Güter auf den Weltmärkten ausreichend vorhanden sind und sofern die Schweiz über die notwendige und preisgünstige Transportkapazität verfügt, wäre deren Versorgung durch den genannten Artikel der Mannheimer Akte somit gewährleistet. Allein, diese drei Bedingungen sind keineswegs gesichert, weshalb - je mehr sich die Gemeinschaft erweitert - desto vordringlicher das Erfordernis wird, dass sie uns gegenüber auf der Grundlage der Gegenseitigkeit auf ihr Recht verzichtet, mengenmässige Ausfuhrbeschränkungen zu erlassen. Dies um so mehr als die aussereuropäischen Rohstoffe in der Gemeinschaft vielfach eine erste Verarbeitung erfahren, bevor sie in die Schweiz gelangen, mithin ihren Transitcharakter verlieren, den EWG-Ursprung erhalten und damit zum Gegenstand gemeinschaftlicher mengenmässiger Ausfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung werden können.

2 Handelspolitische Erwägungen

Bei unserer Forderung eines Verbots mengenmässiger Ausfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung sind die folgenden vier Sektoren zu unterscheiden:

21 Industrieerzeugnisse (ohne Erdölprodukte)

Im Bereich der dem FHA unterworfenen Industrieerzeugnisse sollte dem Satz "free access to supply is axiomatic to free

trade" volle Geltung verschafft werden. Denn es ist konzeptionell schlechterdings nicht zu vertreten, den Warenverkehr mit Halb- und Fertigprodukten auf der Einfuhrseite zwischen einem rohstoffbesitzenden und einem rohstoffarmen Partner vertraglich zu liberalisieren, und dem erstern zugleich die Möglichkeit zu belassen, die Ausfuhr jener Rohstoffe, die dem andern Partner zur Fertigung der Freihandelsprodukte notwendig sind, zu beschränken.

Wie man sich erinnern mag, hat uns seinerzeit GD Wellenstein die theoretische Richtigkeit dieses Arguments bestätigt, und auch Vizepräsident Haferkamp hat dies anlässlich des Gesprächs mit Direktor Jolles vom 31.3.1977 wieder getan. Wenn das Verbot mengenmässiger Ausfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung im FHA keinen Niederschlag hat finden können, so deshalb, weil die nordischen Staaten ein Zellulosemonopol behalten wollten, um durch dieses ihrer Papierproduktion die Wettbewerbsfähigkeit zu bewahren. Die Gemeinschaft, in weiser Voraussicht der Rohstoffkrise, hat die diesbezügliche Uneinigkeit unter den EFTA-Staaten gerne benützt, um sich der Logik des Arguments zu entziehen. Damit blieb die Angelegenheit - offiziell aus Zeitgründen - vorderhand unerledigt. Der Mangel an positiver EFTA-Solidarität hat uns einen Nachteil gebracht, den wir im Alleingang nicht zu kompensieren vermochten.

22 Landwirtschaftserzeugnisse (ohne verarbeitete)

Aus dem Gesagten folgt e contrario, dass der mangelnde freie Zugang zu den Agrarversorgungsmärkten der Gemeinschaft axiomatisch für das Nicht-Bestehen des landwirtschaftlichen Warenfreiverkehrs ist. Denn freier Zugang zu den Agrarrohstoffen in Mangellagen bedingt als Gegenleistung die Oeffnung der landwirtschaftlichen Absatzmärkte in Ueberschuss-Situationen

(z.B. durch den Verzicht auf das Dreiphasensystem). Letzteres setzt die Gewährleistung gerechter Wettbewerbsbedingungen voraus, was nur durch eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik zu bewerkstelligen ist. Anders ausgedrückt: Man kann sich nicht von der EG-Agrarpolitik, die mitunter der Versorgung des EG-Konsumenten dient, bei guter Ernte distanzieren (Pflirsiche) und zugleich erwarten, dass wir bei schlechter Ernte wie ein EG-Staat behandelt werden (Zucker). Wenn wir es dennoch tun, so nur "pragmatisch"...

23 Verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse

Folgt man den unter Ziff. 21 und 22 dargelegten Gedankengängen, so bleibt das Problem der landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse zweideutig, insofern diese nach Massgabe ihrer industriellen Komponente dem Freihandel unterstehen, deren Fertigung aber in Bezug auf das Agrarelement auch dann durch mengenmässige Ausfuhrbeschränkungen unterbunden werden kann, falls letztere im industriellen Bereich verboten würden. Ohne Einführung einer gemeinsamen - eventuell sektoriellen - Landwirtschaftspolitik bleibt dieses Problem normativ unlösbar. Es ist dies die notwendige Folge der Zwitterstellung, in welcher sich diese Erzeugnisse als Synthese aus einer protektionistischen Agrar- und einer liberalen Industriehandelspolitik befinden. Dasselbe gilt für jene Industrieerzeugnisse, in welche Agrarprodukte (z.B. Zucker) verarbeitet worden sind, ohne dass sie damit zu landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen geworden wären. Hier wie dort kann sich handels- und wettbewerbspolitisch ein Durchschlagseffekt der Agrarpolitik auf den industriellen Warenfreiverkehr ergeben, der, wenn überhaupt, nur auf dem Konsultationswege gelindert werden kann.

24 Erdölerzeugnisse

Einen Sonderfall stellen die Erdölerzeugnisse dar, insofern diese zwar dem FHA unterstehen, somit zoll- und kontingentfrei

eingeführt sowie zollfrei ausgeführt werden können, jedoch (gemäss Art. 14 FHA) in drei Fällen Gegenstand eines Vorbehalts sind, nämlich:

- a) bei Annahme einer gemeinsamen Begriffbestimmung des Ursprungs, oder
- b) bei Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik, oder
- c) bei Einführung einer gemeinsamen Energiepolitik.

Die Schweiz hat sich vorbehalten, entsprechend vorzugehen, wenn für sie vergleichbare Situationen auftreten.

Dies bedeutet, dass die Gemeinschaft die "Regelung für Erdöl-erzeugnisse" bei Vorliegen der Situation b) oder c) selbst insofern zu ändern vermag, dass sie auf den Ausfuhren nicht nur mengenmässige Beschränkungen, zudem sogar Zölle erhebt. Falls mit ihr der Zugang zu den Versorgungsmärkten ausgehandelt würde, müsste diesen Erzeugnissen besondere Beachtung geschenkt werden. Hierbei ist allerdings zu bemerken, dass das Problem unterdessen in die IEA übergeführt worden ist.

33 Abschliessende Erwägungen

31 Anlässlich einer Vorbereitungssitzung des EFTA-Gipfels auf der Ebene der "Heads" wurde von nordischer Seite der Wunsch geäussert, wir möchten ein Erzeugnis nennen, bei dem wir in den letzten Jahren eine Versorgungsschwierigkeit zu beklagen hatten. Diese Frage ist wiederum zu erwarten. Wenn man die Landwirtschaftsprodukte (d.h. in casu: den Zucker) aus Konsequenzgründen ausklammert, so muss in der Tat zugegeben werden, dass uns das Problem des "free access to supply" seit Inkrafttreten des FHA keine Probleme gestellt hat. Das Anliegen ist denn auch für uns vorderhand mehr von grundsätzlicher als von aktueller Bedeutung. Sollte indessen (z.B. im Rahmen einer Neuorientierung unserer Energiepolitik) die Kohleinfuhr we-

sentlich werden oder sollte sich die Rohstoff- und vor allem Erdölkrise verschärfen, so hätten wir ein grundlegendes Interesse, den freien Zugang zu den Versorgungsmärkten vorgängig liberalisiert zu haben. Wir verfügen diesbezüglich bloss über das Konsultationsabkommen mit der EGKS vom 7.5.1956 (AS 1957 71).

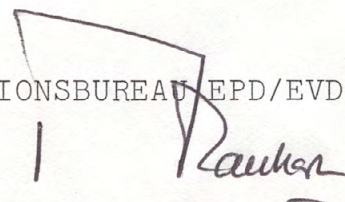
- 32 Im Verlauf derselben Vorbereitungssitzung äusserte der finnische EFTA-Botschafter die Meinung, dass die mengenmässigen Ausfuhrbeschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung (die gemäss Art. 11 der Stockholmer Konvention verboten sind) auch im Verhältnis EFTA-Staaten/EWG-EGKS unterbunden werden können, falls die Zellulose (und natürlich der Schrott) von dieser Regelung ausgenommen würden. Vielleicht liegt hier eine Lösung des Problems, insofern die Gemeinschaft und der künftige Mitgliedstaat Spanien heute mehr Zellulose produzieren als im Jahre 1971. Dennoch ist nicht sicher, ob die EWG ein derartiges Regime akzeptieren würde. Vielleicht könnte man es ihr schmackhafter machen, indem man ihr vorschlägt, dass sie sich auf einem andern, nämlich für sie sensiblen Industrieprodukt die Möglichkeit einer Ausfuhrbeschränkung vorbehält.
- 33 Was das taktische Vorgehen betrifft, wäre als erstes anlässlich der High Officials-Sitzung formell der Antrag zu stellen, die EFTA-Staaten möchten bei der EWG im Sinne einer Vertiefung des FH die Einführung eines Verbots mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung auf Industrieprodukte (mit Ausnahme von Schrott und gegebenenfalls von Zellulose) anhängig machen. In einem zweiten Schritt müsste dann, falls die EFTA-Staaten diesen Antrag gutheissen, die Schweiz als hauptinteressierter Partner in Brüssel exploratorische Gespräche aufnehmen, wobei dies nicht im Namen der EFTA-Staaten, wohl aber unter Bekanntgabe der Tatsache geschähe, dass sich die andern Mitgliedländer der Assoziation einer allfälligen Regelung anschliessen würden.

34 Bei alledem ist indessen auf eine Nuance der Wortwahl zu achten: Wir verlangen nicht eine Versorgungs- oder gar Liefergarantie; denn eine solche ruft nach dem Komplement der Abnahmeverpflichtung zu vorgängig festgelegten Preisen, was unserem marktwirtschaftlichen System widerspricht. Vielmehr geht es darum

- a) auf dem Versorgungsmarkt als Käufer undiskriminiert zugelassen zu werden,
- b) die Ware kaufen zu dürfen, falls man bereit ist, den nach Angebot und Nachfrage sich ergebenden Preis zu bezahlen, und
- c) das Gut alsdann kontingentsfrei in die Schweiz exportieren zu können.

Sollte eine allgemeine Mangellage eintreten, welche die Einführung einer Rationierung zur Folge hätte, so müsste zudem darauf geachtet werden, dass zumindest die "courants commerciaux traditionnels" proportional zum vorhandenen Gut aufrechterhalten bleiben. Das hierfür zur Verfügung stehende Argument lautet: Die Schweiz ermöglicht der Gemeinschaft einen Handelsbilanzüberschuss (der deren Defizit gegenüber den USA deckt), weil sie sich traditionell mit Rohstoffen bei ihr eindeckt.

INTEGRATIONSBUREAU EPD/EVD



(Franz Blankart)

Kopie: Sitzungsteilnehmer (via Dossier)
Rb, vT, Sb, Md, Ba, Na, Fh