

INTEGRATIONSBUREAU  
des EPD und EVD

Bern, den 1. September 1977

776.6.4 - B/ve/vd

Vertraulich

Herrn Bundesrat Brugger	Herrn Bundesrat Graber
Herrn Direktor Jolles	Herrn Generalsekretär Weitnauer
Herrn Botschafter Sommaruga	Herrn Botschafter Hegner
BIGA	NF
Bö, He, vW	

Schweiz. Delegation bei der EFTA

Schweiz. Mission bei den EG

Schweiz. Vertretung beim Europarat

Beitrag der EFTA an das  
Europäische Gewerkschaftsinstitut ?

Wir haben die Ehre, Sie mit der folgenden Angelegenheit zu befassen:

1 Tatbestand

11 Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), dem die nicht-kommunistischen Gewerkschaften von 18 Staaten angehören (EWG, Fin-EFTA, Griechenland, Malta, Spanien), plant die Schaffung eines Instituts in Brüssel, das der Erziehung, der Dokumentation und der Forschung dienen soll. Die Zweckartikel der vorgesehenen Statuten lauten u.a. wie folgt:

"L'Institut a pour mission de promouvoir le syndicalisme européen.

Dans cet esprit, l'Institut s'attachera à informer les organisations syndicales /nationales/ sur les diverses perspectives de la politique syndicale, sur les moyens de promotion de celle-ci et les formes d'action et d'intervention à adopter"...  
(Art. 3).

- 2 -

"... l'activité de l'Institut consistera: ...

- b) à apporter aux organisations nationales l'aide technique et les moyens financiers requis pour améliorer ou étendre leurs activités de formation; ...

De plus, il peut, dans le cadre de sa mission, utiliser tous les moyens d'information et de propagande ... Cette énumération est ... non limitative" (Art. 4) (Unterstreichungen durch uns).

12 Das Budget des Instituts beläuft sich auf rund 2,5 Mio Fr. im Jahre 1978 und auf 2,7 Mio Fr. im Jahre 1979. Nach den ursprünglichen Vorstellungen des EGB hätte dieser selbst 5 % des Budgets übernommen und im übrigen erwartet, dass die EWG 80 % und die EFTA (sowie u.U. der Europarat) 15 % aufbringen würden. In der Tat hat der EG-Ministerrat im Rahmen des gemeinschaftlichen Sozialprogramms 1974 beschlossen, den Gewerkschaften, die an der gemeinschaftlichen Wirtschaftsintegration teilhaben, beim Aufbau eines solchen Instituts durch technische und finanzielle Unterstützung zu helfen. Nach neuesten Informationen hat die Kommission dem Rat eine Beteiligung von maximal 55 % vorgeschlagen, doch hat letzterer noch nicht Beschluss gefasst, dies nicht zuletzt deshalb, weil gewisse Mitgliedstaaten Bedenken haben. Doch ist unserer Voraussicht nach damit zu rechnen, dass die Gemeinschaft schliesslich einen bestimmten Prozentsatz übernehmen wird, nachdem sie schon 30'000 RE für die Vorbereitungsarbeiten bezahlt hat.

13 Am 6.10.75 ist der EGB an den EFTA-Generalsekretär mit der Bitte gelangt, die EFTA als solche möge nebst der Gewährung von technischer Hilfe 15 % des Budgets übernehmen. Auf Grund der genannten Zahlen würde dies bedeuten:

1978	EFTA)	375'000 Fr.	davon CH,)	93'750 Fr.
1979	)	405'000 Fr.	25 % )	101'250 Fr.

- 3 -

Der Generalsekretär antwortete mit Schreiben vom 19.12.75, dass die EFTA zu einem Austausch von Publikationen, zur Organisation von Sitzungen und Seminarien und zur allfälligen Delegation eines EFTA-Sprechers Hand bieten könne. Ebenso wurde in Aussicht gestellt, dem Institut bei wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialrechtlichen Studien zu helfen. Was die finanzielle Seite betrifft, so wurde mit sibyllinischer Diplomatie festgestellt, dass "this matter is being studied positively and a final EFTA decision is to be expected in the near future".

14 Nachdem sich in der Vorkonsultation alle EFTA-Staaten ausser der Schweiz zu Gunsten einer solchen Subvention ausgesprochen haben, ist anzunehmen, dass der Bundesrat auf verschiedenen Kanälen bearbeitet werden wird, in diesem Punkte nachzugeben. Vor allem wurde verlautet, dass Herr Bundesrat Brugger anlässlich der nächsten Ratstagung auf Ministerebene unter "enorm starkem Druck" von Seiten seiner Kollegen stehen werde. Es war zu vernehmen, dass alle zur Verfügung stehenden Argumente in Anspruch genommen würden: Die reiche Schweiz; die integrationspolitische Solidarität; ein nur so kleiner Betrag; Spielverderber; Unterstützung der demokratisch gesinnten Gewerkschaften; die angewandte Wissenschaft, die auch den Regierungen zur Verfügung steht; Kompensierung des Uebergewichts der Gemeinschaft usw.

## 2 Integrationspolitische Beurteilung

21 Wenn sich die EG-Kommission für die Bildung des EGB (und in der Folge auch für die Gründung des gegenständlichen Instituts) eingesetzt hat, so entspricht dies einer gewissen gemeinschaftspolitischen Logik. Denn die EWG hat nicht bloss den Warenverkehr liberalisiert, sondern schafft durch gemeinsame Politiken eine wirtschaftliche Situation, die der innerstaatlichen gleicht. Entsprechend verfügt sie aus Zöllen und Steuern über Eigenmittel, die sie zum Finanzausgleich einsetzen kann und muss, um gerechte Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten. Wie ein einzelner Staat

es tut, betreibt sie somit Sozial-, Regional- und Landwirtschafts-politik. Insbesondere die Sozialpolitik ist ein notwendiges Korre-lat zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte, ein Problem, das sich innerhalb der EFTA nicht stellt. Dazu kommt, dass die EWG praktisch ohne parlamentarische Kontrolle Recht setzt, weshalb sie ihr demo-kratisches Defizit durch Mechanismen der Konsultation mit den So-zialpartnern zu kompensieren sucht. Sie hat somit ein Interesse, auf europäischer Ebene einen wissenschaftlich fundierten Gesprächs-partner auf Arbeitnehmerseite zu haben und über diesen Kanal einen Einfluss auf die Gewerkschaften der Mitgliedstaaten auszuüben.

- 22 Demgegenüber ist die EFTA eine Vereinigung von Staaten, die unter sich die Industriewarenzölle abgebaut haben. Falls man dieses Ziel seinerzeit im Rahmen der GATT hätte bewerkstelligen können, wäre die EFTA vermutlich gar nicht gegründet worden. Wohl hat die seit-her unter den Mitgliedstaaten bewerkstelligte Zusammenarbeit zu einer gewissen Geschlossenheit geführt, die in Wien in beschränktem Masse auch politisch profiliert worden ist; doch hat das Gipfel-treffen zugleich auch klar zum Ausdruck gebracht, dass vom Willen zu einer gemeinsamen Politik keine Rede sein kann, wenn vom Unter-stützungsfonds für Portugal abgesehen wird.
- 23 Logischerweise verfügt die EFTA nicht über eigene Mittel, da die Quelle des gemeinsamen Aussenzolls fehlt und da der industrielle Freihandel als handelspolitischer Normalzustand ohne gemeinsame wirtschaftspolitische Interventionen auskommt. Zwar wird, in Art. 30 der Konvention, anerkannt, dass die von einem Mitgliedstaat ver-folgte Wirtschafts- und Finanzpolitik die Wirtschaft anderer Mit-gliedstaaten beeinflussen kann; doch sind gegebenenfalls nur Kon-sultationen und Ratsempfehlungen, nicht aber gemeinsame Politiken vorgesehen. Im Extremfall kommt nicht die Gemeinsamkeit zum Durch-bruch, sondern es wird der Rückschritt der Schutzmassnahme gewählt.
- 24 Entsprechend hat die EFTA nur ein Verwaltungsekretariat, das nicht von Eigenmitteln, sondern von Beiträgen der Regierungen unterhalten

wird. Und diese Beiträge dienen ausschliesslich der Deckung der Lohn- und Administrationskosten des Sekretariats, nicht der Verwirklichung irgendwelcher wirtschaftspolitischer Vorhaben.

- 25 Wenn wir auf diese Unterschiede etwas näher eingegangen sind, so deshalb, weil das Hauptargument der Befürworter einer EFTA-Subvention sie zu verwischen trachtet. Dieses Argument lautet: Gegengewicht der EFTA gegenüber der Gemeinschaft bei der Einflussnahme auf das Institut. In der Tat ist in Art. 23 des Statutenentwurfes vorgesehen, dass der Verwaltungsrat des Instituts, die EG, die EFTA und der Europarat zusammen eine Kontrollkommission bestellen, "qui participe à l'établissement du budget et au contrôle des comptes." Demgegenüber werden die Verwaltungsratsmitglieder von den nationalen Gewerkschaften vorgeschlagen, so dass nicht ohne weiteres anzunehmen ist, dass die EG, die EFTA und der Europarat je über einen Sitz verfügen. Hingegen erhalten diese drei Institutionen, gemäss Art. 18 des Statutenentwurfes, ein Exemplar des Sitzungsprotokolls des Verwaltungsrates. Die Möglichkeit der Einflussnahme ist somit verhältnismässig beschränkt.
- 26 Ob nun diese Einflussmöglichkeit gross oder klein sein möge, jedenfalls stellen sich die folgenden Vorfragen: Will der Bundesrat überhaupt in einer Gewerkschaft Politik betreiben, und wenn ja, ist er bereit, diese Politik mit jener Portugals, Finnlands, etc. abzusprechen, damit dem Vertreter der EFTA in der Budgetkommission ein gemeinsames Mandat erteilt werden kann? Sind wir nicht mitunter deshalb der EWG ferngeblieben, weil wir unsere interne und externe Kompetenz im sozialen Bereich bewahren wollten? Abgesehen davon: Ist mit einem EFTA-Beitrag von 15 % ein Gegengewicht zu bewerkstelligen? Ist dieses Gegengewicht, falls wirksam, überhaupt notwendig?
- 27 Der EGB verfügt über 40 mio Mitglieder. Falls er dieses Institut alleine finanzieren sollte, so würde dies pro Mitglied einen Jahresbeitrag von 65 Rappen ausmachen, woraus zu schliessen ist,

dass der EGB das Institut, wenn es wirklich von vitaler Bedeutung ist, durchaus selbst bezahlen könnte. Oder umgekehrt ausgedrückt: Wenn die EFTA eingeladen wird, sich an einem Unternehmen zu beteiligen, das ohne weiteres auch autofinanziert werden könnte, so ist dies ein Hinweis darauf, dass nicht primär der Geldtransfer von Bedeutung ist, sondern die Tatsache, durch ihn die EFTA als solche gewerkschaftspolitisch zu engagieren. Man kann dies begrüßen oder bekämpfen, sicher aber nicht ignorieren.

### 3 Sozialpolitische Erwägungen

- 31 Die freie Marktwirtschaft hat Rahmenbedingungen der Freiheit zu gewährleisten, in der sich der einzelne und die Gruppe in den Grenzen der gesetzlichen Vorschriften zu entfalten vermögen. Aus dieser Sicht stellt die Subventionierung von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden ein Vorgehen dar, das geeignet ist, staatspolitische Unlustgefühle zu schaffen. In unserer politischen Landschaft sind Interessenvertreter von der öffentlichen Hand unabhängige Gesprächspartner der Behörden, während die sozialen und industriepolitischen Beihilfen letztlich über die Vermögens- und Einkommensumverteilung bewerkstelligt werden.
- 32 Diese etwas allgemeine Feststellung erfolgt hier mit Blick auf Art. 4 b des Statutenentwurfes, der einen finanziellen Transfer an die nationalen Gewerkschaften vorsieht. Die Eidgenossenschaft würde folglich indirekt mitunter den Schweizerischen Gewerkschaftsbund, aber auch z.B. die Gewerkschaft Maltas mitfinanzieren. Mit welchen Argumenten soll dies vor dem Parlament vertreten werden?
- 33 Ferner hat das Institut mit diesen öffentlichen Geldern gem. Art. 3 die nationalen Gewerkschaften über die "formes d'action et d'intervention à adopter" zu informieren und kann im Rahmen seiner Aufgabe gemäss Art. 4 "utiliser tous les moyens ... de propagande". Wenn auch ein Interesse festgestellt werden kann, gewisse europäische Gewerkschaften vermehrt über das Integrationsphänomen zu informieren, sie

zum Masshalten zu veranlassen und ihnen insbesondere die dem Arbeitnehmer zugutekommenden Vorteile des Warenfreiverkehrs bewusst zu machen, so wäre es umgekehrt und in extremis doch fragwürdig, das Institut gegebenenfalls "des formes d'action, d'intervention et de propagande" mit öffentlichen Mitteln auslösen zu sehen, die (wie in Grossbritannien und Italien) zu einer Wirtschaftssituation führen können, welche ihrerseits ausländische Stützungskredite der öffentlichen Hand nötig machen. Dieses vielleicht etwas ausgefallene Beispiel mag auf die sozialpolitische Problematik eines beschränkten Mitspracherechts hinweisen, welches letzteres auch eine gewisse Mitverantwortung beinhaltet. Auch über sie müsste dem Parlament gegebenenfalls Rechenschaft abgelegt oder zumindest Auskunft gegeben werden, was die Widersprüchlichkeit der gesamten Subventionsidee aufzeigt. Sollten umgekehrt die EFTA-Staaten vorsehen, das Institut ohne Mitspracherecht zu finanzieren, so würde das Argument des "Gegengewichts" in sich zusammenfallen. In diesem Falle kann man sich alsdann aber auch fragen, ob der Bund nicht davon absehen sollte, einen weiteren Budgetposten zu schaffen, über dessen Verwendung er keine Kontrolle auszuüben vermag.

#### 4 Finanzpolitische Erwägungen

41 Die diesbezüglichen Erwägungen können kurz gefasst werden. Neue Ausgabeposten sind praktisch nicht zu bewerkstelligen und bedürfen einer lückenlosen Begründung vor den Eidg. Räten. Das Argument, dass wir es uns nicht leisten konnten, zum Spielverderber zu werden, nimmt uns die Mehrheit innenpolitisch nicht ab, wenn zugleich Kredite für nationale Forschungsinstitute gestrichen werden.

42 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das EFZD bisher die Ausrichtung eines Bundesbeitrags an eine ausländische private Institution (ausserhalb von Entwicklungsländern) aus grundsätzlichen Erwägungen stets abgelehnt hat. So haben wir seinerzeit nicht erreicht, dass die Schweiz einen Beitrag für das Europa-Kolleg in Brügge direkt erbringt; möglich war nur, zwei jährliche Stipendien für dort

studierende Schweizerbürger zu erreichen. Die Finanzverwaltung stellt in ihrem diesbezüglichen Schreiben an die Abteilung für Wissenschaft und Forschung vom 9.7.70 (982) fest:

"Die Leistung eines Bundesbeitrages setzt ... eine Rechtsgrundlage voraus. Diese müsste erst noch geschaffen werden. Das ist aber nicht nur eine Frage der Form. Vielmehr müsste nachgewiesen werden, dass ein derartiger Beitrag im Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich des Bundes läge. Hier stellen sich recht heikle Probleme, handelt es sich doch nicht um ein zwischenstaatliches Unternehmen, sondern um die Unterstützung einer ausländischen, privaten Institution. Die Gefahr eines folgenschweren Präzedenzfallles wäre nicht von der Hand zu weisen, gibt es doch noch eine Reihe von vergleichbaren oder ähnlichen Ausbildungsstätten. Man wird auch kaum damit argumentieren können, dass auf diesem Gebiet erhebliche und ins Gewicht fallende Ausbildungsbedürfnisse nicht anders befriedigt werden könnten."

Es ist anzunehmen, dass die Finanzverwaltung auch im vorliegenden Falle eine analoge Stellungnahme abgeben würde.

## 5 Budget-technische Erwägungen

- 51 Die Ueberweisung einer EFTA-Subvention an das Institut unterliegt dem einstimmigen Beschluss des EFTA-Rates (vermutlich auf Ministeriebene). Die Schweiz hat somit ein Vetorecht. Im Falle einer Zustimmung hätte der Rat zu entscheiden, ob er das Institut durch Erhöhung eines bestehenden Budgetpostens finanzieren oder ob er hierzu ein neues Budgetkapitel eröffnen will. In beiden Fällen müsste die Ausgabe in der EFTA-Konvention eine rechtliche Grundlage finden. Als dritte Möglichkeit wäre denkbar, den Betrag ausserhalb des Budgets, gewissermassen ad hoc, gutzuheissen, womit sich die Frage nach der EFTA-rechtlichen Grundlage vielleicht etwas weniger akut stellen würde, aber umgekehrt die innerschweizerische Rechtsgrundlage erst noch geschaffen werden müsste.
- 52 Gewisse Kreise sind der Ansicht, dass die Subvention im Unterkapitel 46 "Financial assistance to outside organizations, publications, etc." untergebracht werden sollte. Für 1977/78 sind unter dieser Rubrik Fr. 7'500.-- eingesetzt, wobei dieser Betrag bisher mitunter



dazu gedient hat, die Infrastruktur für jene Sitzungen des EGB-Exekutivausschusses zu finanzieren, die im EFTA-Gebäude abgehalten werden.

## 6 EFTA-rechtliche Erwägungen

61 Die Befürworter der Subvention sind der Meinung, Art. 2 a der EFTA-Konvention könne als Rechtsgrundlage dienen. Dieser lautet:

"Die Assoziation hat zum Ziele

- a) in der Zone und in jedem Mitgliedstaat die fortwährende Ausweitung der wirtschaftlichen Tätigkeit, die Vollbeschäftigung, die Steigerung der Produktivität sowie die rationelle Ausnützung der Hilfsquellen, die finanzielle Stabilität und die stetige Verbesserung des Lebensstandards zu fördern, ..." (Unterstreichung durch uns).

Diese Auffassung ist u.E. juristisch unhaltbar, weil aus dem rein deklaratorischen Charakter dieses Artikels keine konkreten und verbindlichen Rechtsfolgen erwachsen können.

62 Ob das Institut einen wesentlichen Beitrag zur Vollbeschäftigung zu erbringen vermöchte, obliegt nicht unserer Beurteilung. Wesentlich ist vielmehr die Frage, mit welchen Mitteln die Vertragsstaaten das allgemein genannte Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen trachteten. Die Stockholmer Konvention gibt hierauf eine unmissverständliche Antwort. Das hierfür einzusetzende Mittel ist der Freihandel und gegebenenfalls die Schutzmassnahme. Wäre dem nicht so, so hätten die Gründerstaaten neben den handelspolitischen Vorschriften auch arbeitsmarktpolitische Massnahmen vorgesehen.

63 Es bleibt somit noch die subsidiäre Frage, ob das Institut im Blick auf dieses Mittel als Hilfsmittel bezeichnet werden könnte. Auch diese Frage, die in Bezug auf ein Normeninstitut u.U. bejaht werden könnte, muss hinsichtlich des Gewerkschaftsinstituts verneint werden. Es ist anzunehmen, dass die Gewerkschafter selber (und zu Recht) es ablehnen würden, den Syndikalismus als ein Hilfsmittel des freien Warenverkehrs zu bezeichnen.

64 Zusammenfassend muss somit gefolgert werden, dass

- selbst wenn aus dem allgemein genannten Ziel der Vollbeschäftigung eine konkrete Rechtsfolge erwachsen könnte (was nicht zutrifft), und
- selbst wenn das Institut der Vollbeschäftigung förderlich ist (worüber wir uns nicht äussern),

das zur Erreichung des genannten Ziels empfohlene Mittel, nämlich das Gewerkschaftsinstitut, den in der Stockholmer Konvention abschliessend vorgesehenen Mitteln auch nicht entfernt zu entsprechen vermöchte.

## 7 Präjudizielle Erwägungen

71 Wenn die EFTA das Gewerkschaftsinstitut unterstützt, besteht kein Grund, nicht auch Institute zu subventionieren, die ihrem Zweck sehr viel näher stehen: Normeninstitute, die der Beseitigung nicht-tarifarischer Handelshemmnisse dienen; die Europa-Union; das Europa-Kolleg in Brügge, das Institut universitaire d'études européennes in Genf und all die andern europarechtlichen Institute; europäische Konsumentenverbände; Forschungsinstitute der europäischen Textilindustrie, etc.

72 All diesen potentiellen Bittstellern würde geantwortet: Die EFTA als solche hat kein Geld, sondern die Mitgliedstaaten unterhalten ein gemeinsames Sekretariat.

## 8 Weiteres Vorgehen

81 Wir müssen uns bewusst sein, dass uns die Angelegenheit jedenfalls in eine unangenehme Situation bringen wird. Wenn wir der Subvention beistimmen, wird dies innenpolitische Wogen werfen; blockieren wir den EFTA-Beschluss, so werden wir in Genf Schwierigkeiten zu gewärtigen haben. In solcher Lage ist ein Vorgehen, das sich auf klare Rechtsgrundlagen abstützen kann, das einzig vertretbare.

- 11 -

- 82 Wir werden somit unsere Instruktion an die Delegation in Genf, das Subventionsbegehren abzulehnen, nicht widerrufen, ausser Sie würden uns ausdrücklich einen gegenteiligen Auftrag zukommen lassen.
- 83 Ob gegebenenfalls als Vermittlungslösung statt eines EFTA-Beitrages ein solcher des Europarates in Aussicht genommen werden soll, können wir nicht abschliessend beurteilen. Wenn sich die Strassburger Organisation auch mit sozialrechtlichen Fragen abgibt und damit einen Aufhänger zur Verfügung stellen könnte, so müssen wir uns dennoch bewusst sein, dass auch dann die meisten, hier vorgebrachten Bedenken bestehen bleiben.

INTEGRATIONSBUREAU EPD/EVD

(Franz Blankart)

Beilagen:

- Brief SGB vom 27.2.76 (pro)
- Brief Vorort vom 3.2.76 (contra)