

Die Schweiz und Europa in den 90iger Jahren *)

I Gegenwärtiger Stand

1. Die Europäischen Gemeinschaften (EG)

Allen Unkenrufen zum trotz hat die EG die Entwicklung in Europa in den letzten Jahren entscheidend geprägt. Fortschritte, auch wenn sie erdauert werden mussten, sind erkennbar. Als Stichworte seien erwähnt: Direktwahl des Europäischen Parlaments, Lösung des Ressourcenproblems, Süderweiterung, Mehrheitsentscheide, gemeinsames Auftreten in internationalen Gremien (GATT, UNCTAD), europäische politische Zusammenarbeit (EPZ).

Das Weissbuch über die Verwirklichung des Binnenmarktes und die EG-Forschungs- und Technologieprogramme haben neue Dynamik gebracht und sind zugleich die Herausforderungen der nächsten Jahre.

Diese Erfolge dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass viele Probleme noch einer Lösung harren; Rückschritte und Misserfolge werden auch in Zukunft nicht ausbleiben. Kritische Bereiche: Agrarpolitik, Haushaltspolitik, Währungspolitik, Folgen der Süderweiterung, Arbeitslosigkeit, Angleichung der Sozialpolitik mit dem Ziel, in allen Mitgliedstaaten gleiche Produktionsbedingungen zu schaffen.

2. Die Beziehungen der Schweiz mit der EG

Die Ueberlegungen von 1972 über die Unvereinbarkeit einer schweizerischen EG-Mitgliedschaft mit den aussenpolitischen Grundsätzen unseres Landes und dessen innerstaatlichen Strukturen bleiben gültig.

*) Dieses Papier ist das Ergebnis einer Diskussion der mit europäischer Integration befassten Verwaltungsstellen. Einige der darin enthaltenen Szenarien sind bewusst provokativ formuliert und müssen mit dem offiziellen Standpunkt nicht unbedingt übereinstimmen.

Dieser Entscheid bedeutet freilich auch, dass die Schweiz ausgeschlossen ist vom Entscheidungsprozess jenes Gebildes, wo Stossrichtung, Inhalt und Zeitplan europäischer Integrationspolitik in erster Linie bestimmt werden.

Der Schweiz ist es bisher gelungen, durch sektorielle Abkommen die Nachteile der Nicht-EG-Mitgliedschaft zu überwinden, das bestehende Kooperationsmodell hat seine Tauglichkeit bis anhin bewiesen.

Die Süderweiterung der EG und die Folgearbeiten des Follow-up von Luxemburg haben den Beziehungen der Schweiz und der übrigen EFTA-Länder mit der EG eine neue Dimension gegeben. Es gilt, unter Berücksichtigung dieser Faktoren zu überprüfen, ob die Freihandelsabkommen als Grundlage unserer Beziehungen noch ausreichen.

Generell lässt sich heute in der Schweiz wenig Bereitschaft für eine Infragestellung bestehender Zusammenarbeitskonzepte erkennen. Die Tendenz geht eher in Richtung Reaktion und lässt wenig Raum für Aktion. Es wird dabei übersehen, dass selbst der Freihandel ständig neu verteidigt werden muss (Beispiele: PTV, Antidumpingprozeduren, Zusatzprotokoll Spanien/Portugal, Transportabgaben, Abgaspolitik). Das Programm der EG zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes verlangt - auch wenn es nur teilweise realisiert wird - eine kämpferische Einstellung, damit ein zukünftiger europäischer Markt auch den schweizerischen Bedürfnissen entspricht. Dieses Ziel soll in parallel laufenden Anstrengungen erreicht werden.

3. Die Schweiz und die EFTA

Die EFTA hat ihr Ziel, nämlich die Schaffung einer Freihandelszone für Industrieerzeugnisse, 1966 erreicht.

Seit geraumer Zeit verwendet die EFTA den grössten Teil ihrer Energie für den Ausbau der Beziehungen mit den EG, insbesondere für die Folgearbeiten der Erklärung von Luxemburg. Die EFTA hat damit Gebiet betreten, das sich oft ausserhalb der Stock-

holmer Konvention befindet. Die Schweiz wird sich entscheiden müssen, ob sie dem EFTA-Sekretariat neue Aufgaben zuweisen und die Organisation als solche aufwerten will. Bis anhin hat die Schweiz darauf bestanden, dass ein Unterschied in der Behandlung von Gebieten, die in der Stockholmer Konvention und in den Freihandelsabkommen verankert sind, und Bereichen, die ausserhalb dieser vertraglichen Grundlagen liegen, gemacht wird.

Die EFTA erfüllt zweifellos eine sehr wichtige Rolle als Informations- und Diskussionsforum. Gelegenheit gemeinsamen Auftretens wird im Rahmen der OECD und des GATT in Zukunft noch vermehrt gegeben sein.

Dass die EG mit der EFTA vermehrt als Gruppe verhandeln möchte, kann nicht geleugnet werden. Wichtiger Grund dafür ist der Faktor Zeit. Die Kommission hat zu verstehen gegeben, dass sie auf rein schweizerische Anliegen wie Schiedsklausel und Exportrestriktionsverbot dann einzutreten gewillt ist, wenn die Gesamt-EFTA vorstellig wird. Dass ein gemeinsames Vorgehen der EFTA-Länder in jedem Fall erfolgversprechender sein würde, darf daraus aber nicht abgeleitet werden. Auch in Zukunft wird sich aufgrund der verschiedenen Interessenlagen der einzelnen EFTA-Länder der bilaterale Approach in vielen Bereichen nach wie vor anbieten (Forschung, Verkehr). Eine weitere Möglichkeit bietet das Zusammengehen einer Gruppe von zusammenarbeitwilligen EFTA-Staaten.

II Wie wird sich die EG weiter entwickeln?

Die EG befindet sich auf dem Weg von der Zollunion zum Binnenmarkt, in dem die vier Freiheiten - freier Güterverkehr, freier Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr und Freizügigkeit für natürliche und juristische Personen - verwirklicht sein sollen. Ob dieser Binnenmarkt 1992 oder einige Jahre später

verwirklicht sein wird, ist für die EG und die Nicht-Mitgliedstaaten in Europa von sekundärer Bedeutung.

Die im kürzlich verabschiedeten Reformpaket vorgesehenen Mehrheitsentscheide bilden zweifellos die wichtigste Neuerung im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes. Erst die nächste Zukunft wird zeigen, ob diese Mehrheitsentscheide öfters zur Anwendung kommen werden. Die EG wird ihrem Fernziel, der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion und später der politischen Union, langsam aber stetig näherkommen. Dass das Selbstverständnis der EG in Handels- und Wirtschaftsfragen inzwischen mit demjenigen der USA oder Japans vergleichbar ist, kann kaum mehr bestritten werden. Die Befürworter einer politischen Union sind in letzter Zeit deutlich im Aufwind, obwohl auch dabei nicht mit raschen Fortschritten zu rechnen ist.

Die politische Zusammenarbeit ist zwar nicht in den Gründungsverträgen verankert, hat aber seit Februar 1986 im Vertrag über die politische Zusammenarbeit eine institutionelle Basis gefunden. Dieser Vertrag wird zweifellos die aussenpolitische Identität der EG noch verstärken und die EG als politischen Faktor und Akteur auf dem aussenpolitischen Parket aufwerten.

III Sind die Beziehungen der EFTA-Länder zur EG privilegiierter Natur?

Insbesondere seit der Luxemburger Erklärung vom Frühling 1984 wird der Ausdruck "privilegierte Beziehungen" in jeder Rede und jedem Papier fast als Glaubensbekenntnis wiederholt. Der nicht unberechtigte Eindruck könnte entstehen, diese privilegierten Beziehungen müssten herbeigeredet werden.

Allein die Tatsache, dass die EG auch von privilegierten Beziehungen mit der ASEAN, Japan, USA und den AKP-Staaten spricht, sollte uns etwas vorsichtiger mit dem Umgang dieses Ausdruckes werden lassen.

Zweifellos sind die Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG dichter als mit anderen Partnern. Dabei stechen diejenigen der Schweiz noch durch besondere Intensität hervor. Das Bestreben, einen homogenen, dynamischen europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, ist ein Anliegen, das von der EG und den EFTA-Ländern aufrichtig angestrebt wird. Es ist im Interesse beider Partner, nur muss man realistischerweise zugestehen, dass das Interesse der EFTA-Länder ungleich grösser ist. Obschon die Handelsstatistik ein ungefähres Gleichgewicht im Handel zwischen den EFTA-Ländern und der EG belegt, haben die Handelsströme für die beiden Partner nicht das gleiche Gewicht.

Im Jahre 1984 gingen 53,8 % der Exporte von den nun sechs EFTA-Ländern in die EG der Zwölf, während nur 9,8 % aller Exporte der EG-Staaten in die EFTA-Länder gingen.

Freier Zugang für rund 10 % der Exporte - das ist wertvoll.
Freier Zugang für über 50 % der Exporte - das ist vital.

In unseren Beziehungen mit der EG sind wir bisher mit gutem Erfolg dem Grundsatz der eigentlichen Reziprozität gefolgt, d.h. gleiche Rechte und Pflichten für beide Vertragspartner. Immer öfter taucht aber in letzter Zeit der Begriff der "angemessenen Reziprozität" auf. Damit ist der Preis für unsere relative Abhängigkeit gemeint, d.h. die Tendenz der EG, das oben erwähnte zahlenmässige Ungleichgewicht in den Verhandlungen als Druckmittel einzusetzen.

An Beispielen aus jüngster Zeit, bei denen die EG mit dem Begriff der privilegierten Beziehungen recht sorglos umging, fehlt es nicht:

- Die Verhandlungen im Zusammenhang mit den Zusatzprotokollen Spanien/Portugal waren ein deutlicher Versuch, vom Reziprozitätsprinzip abzuweichen. "Privilegiert" wurde dabei als Bereitschaft interpretiert, einen Beitrag an die Kosten der Süderweiterung zu bezahlen.

- Die Folgearbeiten im Rahmen des Follow-up von Luxemburg haben bisher von der EG-Seite in erster Linie eine grössere Gesprächsbereitschaft gebracht. Dass dies ein Fortschritt ist, daran zweifelt niemand. Konkrete Fortschritte, wenn es solche gab, haben sich aber nur da ergeben, wo die EG für sich einen tatsächlichen Vorteil sah. Die Verhandlungen auf Beamtenniveau haben oft den Eindruck hinterlassen, dass es für die Kommissionsmitarbeiter eine lästige, von oben diktierte Übung sei, deren Sinn wenig einleuchte. Der Vorrang der "Gemeinschaftspräferenz" ist auf dieser Ebene deutlich spürbar.

Von der Forderung nach "angemessener Reziprozität" ist der Schritt zum Vorwurf, die EFTA-Länder seien Profiteure und Rosinenpicker, dannzumal nicht mehr weit. Sicher herrscht in vielen Köpfen sowohl der EG-Kommission als auch der EG-Mitgliedstaaten diese Grundhaltung vor. Es stellt sich deshalb die Frage, ob aus politischen Gründen und im Sinne der innereuropäischen Solidarität irgendwelche Leistungen unsererseits zu erbringen wären und damit am "effort commun" teilzunehmen. Denkbar wären Leistungen an den Regionalfonds, den Sozialfonds, den Mittelmeerfonds sowie eventuell die Teilnahme am "financial engineering", was als Gegenleistung die Teilnahme an Ausschreibungen gestatten könnte. Ob etwas mehr "burden sharing" im weltweiten Nord-Süd-Verhältnis und eventuell im Ost-West-Verhältnis möglich ist, erscheint fraglich.

IV Gedanken zu künftigen Beziehungen Schweiz-EG

Die folgenden Abschnitte versuchen, mögliche Szenarien der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG aufzuzeigen.

Vertragstechnisch sind verschiedene Modelle denkbar. Der Name des Instrumentes ist jedoch eher sekundär. Entscheidend ist die Frage, wie stark soll die Verbindung der Schweiz zur EG sein und wie stark wird diese Verbindung von der künftigen Entwicklung der EG und deren wichtigsten Wirtschaftspartnern präjudiziert.

1. Ausbau des Freihandelsabkommen

Die gegenwärtig verfolgte Politik der Schweiz besteht im Abschluss sektorieller Abkommen aufgrund der Evolutivklausel

der Freihandelsabkommen. Der damit erreichte Integrationsgrad ist verhältnismässig hoch und sofern die EG mitmacht, kann die Beziehungsintensität aufgrund dieses Modells noch verstärkt werden. Unsere Integrationspolitik muss bestimmt sein von der Notwendigkeit, Diskriminierungstatbestände als Folge der Integrationsvertiefung in der EG zu verhindern. Diese aktive Integrationspolitik setzt eine Antizipierung künftiger, mutmasslicher Entwicklungen in der EG voraus.

Als Nicht-EG-Staat hätte die Schweiz auch ein Interesse daran, dass möglichst viele Bereiche im Rahmen von die EG übergreifenden europäischen Organisationen geregelt würden, bei denen die Schweiz Mitglied ist (Europarat, CEMT im Bereiche des Verkehrs, ECAC in der Zivilluftfahrt, CEPT in der Telekommunikation). Nicht übersehen darf freilich werden, dass die EG, ihrer Ausrichtung auf vertiefte Integration gemäss, auch auf den erwähnten Gebieten meist weiter geht als die genannten Organisationen.

Eine aktive Integrationspolitik, die sich nicht erschöpft im Reagieren, bleibt das wirksamste Mittel echter Mitgestaltung im europäischen Integrationsprozess.

Zwei Tatsachen werden diese gestaltende Mitwirkung in Zukunft schwieriger machen oder gar in Frage stellen:

- Die Meinungsbildung und die Erarbeitung von Entscheiden in der Gemeinschaft wird vermehrt nach aussen abgeschottet. Ein mühsam erarbeiteter Kompromiss wird nicht Wünschen von Drittstaaten geopfert werden. Mit der Erweiterung auf zwölf hat diese Tendenz noch zugenommen. Mehr und mehr werden wir mit der Tatsache konfrontiert werden: "Take it or leave it". Ein Beispiel dafür liefert das Einheitsdokument im Rahmen des Follow-up von Luxemburg.
- Die EG wird, wie bereits vorher erwähnt, vermehrt in internationalen Gremien mit einer Stimme auftreten. Damit hat für den Rest der Welt Europa gesprochen. Die übrigen Staaten-

gruppen werden versucht sein, sich mit der EG zu arrangieren. Damit laufen die übrigen Länder Westeuropas Gefahr, vergessen zu werden.

2. Intégration par exception

Die Gemeinschaft hat ihre Expansionsphase vorläufig abgeschlossen und wird versuchen, das Erreichte zu konsolidieren und kontinuierlich auszubauen. Die Stellung der EG gegenüber der Schweiz könnte sich stetig zu der einer Uebermacht entwickeln. Diese Entwicklung hängt nur bedingt von der inneren und äusseren Stärke der EG ab. Die EG wird nie schwach genug sein, um uns vor ihrer Uebermacht zu bewahren. Dies soll nicht heissen, dass die EG das Freihandelsabkommen aushöhlen oder gar kündigen wird. In Analogie zur Entwicklung des Verhältnisses Schweiz-Fürstentum Liechtenstein wird die Brüsseler Uebermacht zunehmend zur Einschränkung unserer aussenwirtschaftspolitischen oder gar unserer industrie- und wirtschaftspolitischen Autonomie führen. Der Druck zum Nachvollzug wird steigen und zusätzliche Gebiete tangieren.

Diese Analyse unserer Position in Europa stellt die Unabhängigkeit, die wir zu haben glauben, in Frage. Die schweizerische Politik einer Beeinflussung (gestaltende Mitwirkung) würde zunehmend unwirksam. Gründe dafür sind die Aenderung des machtpolitischen Umfeldes in der EG und der Uebergang in gewissen Bereichen vom Konsens zu Mehrheitsentscheiden. Die daraus abzuleitende Konsequenz für die Schweiz wäre eine Zusammenarbeit mit der EG, die über das Freihandelsabkommen hinausgeht. Da ein Beitritt aus den bekannten Gründen nicht in Frage kommt, bietet sich eine "intégration par exception" an. Als erster Schritt müssten wir diejenigen Zusammenarbeitsbereiche identifizieren, in denen die Schweiz auch in Zukunft die Unabhängigkeit wahren will. Diese Abklärung wäre sowohl Schweiz-intern, als auch mit der EG vorzunehmen, um die von beiden Seiten akzeptierbaren Kooperationsbereiche zu eruieren. Dieser Denkansatz geht von der Hypothese aus, dass die EG in naher Zukunft ein Interesse haben wird, mit Ländern eng zusam-

menzuarbeiten, die gewisse Prinzipien, die in den Römer Verträgen verankert sind, nicht einhalten können oder wollen (Türkei: Freizügigkeit der Arbeitskräfte, Neutralität für die neutralen Staaten). Weil in Norwegen die Beitrittsfrage erneut diskutiert wird und auch in Schweden und Oesterreich die beitrtrittswilligen Kräfte im Aufwind sind, ist für die Schweiz Eile geboten, um mit unseren Vorstellungen den Oesterreichern und Schweden zuvorzukommen.

3. Globale Ausrichtung unserer Handelspolitik - nur soviel Europa wie nötig

Auch wenn unsere Abhängigkeit von der EG zunehmen wird, ist es wichtig, dass wir unsere Politik der offenen Märkte, die uns bisher sehr geholfen hat, weiterverfolgen. Der Marktvorteil, der durch die Tatsache existiert, dass im europäischen Freihandelsraum keine oder nur geringe Zollschränken bestehen, wird durch den im Rahmen des GATT erreichten Zollabbau zum grossen Teil wettgemacht. Die neue GATT-Runde wird diese Tendenz noch verstärken.

Dieser Denkansatz geht davon aus, dass die privilegierten Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern und der EG nur in beschränktem Masse existieren und die EG tendenziell stark auf die USA und Japan Rücksicht nehmen wird.

Die Tendenz, mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes einem europäischen Protektionismus Vorschub zu leisten, liegt nicht im schweizerischen Interesse. Die Schweizer Firmen müssen weiterhin die Möglichkeit haben, sich die besten Vorprodukte und Technologien zu beschaffen, wo immer sie sich befinden.

Wir müssen deshalb die internationalen Wirtschaftsorganisationen, insbesondere das GATT, zu stärken versuchen und damit weiterhin für ein liberales, weltumspannendes Handelssystem kämpfen.

4. Integraler Beitritt zur EG

Unsere Autonomie wird, was immer wir unternehmen werden, in Zukunft eingeschränkt werden. Es stellt sich deshalb die Fra-

ge, ob wir nicht den Europäischen Gemeinschaften als Vollmitglied beitreten wollen. Es ist denkbar, dass die EG in einigen Jahren aus ganz Westeuropa ausser Finnland und der Schweiz bestehen könnte. Die Marginalisierung der Schweiz wäre dann total und die Satellisierung unvermeidlich, weil sich die Tätigkeit der EG direkt und indirekt mehr und mehr auf alle Lebensgebiete des Schweizers auswirken würde, ohne dass er mitgestalten könnte. Das Festhalten an absoluter Unabhängigkeit könnte damit zur vollständigen Abhängigkeit führen, die theoretische Wahrung der Souveränität könnte letztlich zu deren praktisch vollständigem Verschwinden führen.

In den EFTA-Ländern Norwegen, Schweden und Oesterreich wird über eine künftige Vollmitgliedschaft diskutiert.

Ein Vorschlag zum EG-Beitritt wäre essentiell damit zu begründen, dass der Verlust an tatsächlicher Souveränität im Falle der Marginalisierung grösser ist als bei einer Mitgliedschaft.

V Schlussbemerkungen

Die Realitäten sind eindeutig: das Schweizer Volk zeigt wenig Bereitschaft, im Interesse internationaler Zusammenarbeit oder auch im Interesse der Zukunftssicherung der Schweiz, Souveränität abzutreten. Neutralität und Unabhängigkeit sind weiterhin unantastbare Begriffe. Die Interdependenz, obwohl vorhanden, wird eher ignoriert.

Ausser bei einer kleinen Anzahl von Spezialisten herrscht in der schweizerischen Oeffentlichkeit die Meinung vor, die Beziehungen der Schweiz mit der EG seien problemlos und würden sich auch so weiterentwickeln. Warum sollte sich die Oeffentlichkeit Gedanken machen, weist doch die Schweiz in Europa die besten wirtschaftlichen Resultate auf und bekanntlich soll man einen gut funktionierenden Organismus nicht ohne Not in Frage stellen. Niemand will gegenwärtig zur Kenntnis nehmen, dass die Schweiz mehr und mehr

- 11 -

gezwungen ist, Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft ohne Mitsprache zu übernehmen. Wenige sind sich bewusst, dass damit eine Marginalisierung der Schweiz einhergeht, die ihren Höhepunkt zu erreichen in Gefahr ist, wenn die Schweiz und Finnland zu den Aussenseitern Europas geworden sind.

Botschafterkonferenz 1986
Seminar Europa
Botschafter Lévy/Minister Kellenberger

Bern, Ende Juni 1986

Die Schweiz und Europa in den 90iger Jahren

Fragen

1. Sind in Ihrem Residenzland die privilegierten Beziehungen zwischen EFTA-Ländern und der EG im Kontakt mit den Behörden und den Medien spürbar?
2. Wird die EG in Ihrem Residenzland als Realität anerkannt oder stehen die bilateralen Beziehungen zwischen oder mit den EG-Mitgliedstaaten im Vordergrund?
3. Ist das bestehende institutionelle Instrumentarium (Freihandelsabkommen) noch adäquat?
4. Welcher Stellenwert wird der EFTA beigemessen?