

771.132 /
777.233.0 - Mf/zh

Juli 1987

Botschafterkonferenz 1987
Seminar Botschafter Lévy / Minister Kellenberger

EG-Mittelmeerpolitik und die Schweiz

1. EG-Mittelmeerpolitik

1.1. Grundsätze der EG-Mittelmeerpolitik

Seit Beginn der siebziger Jahre verfolgt die EG eine globale Mittelmeerpolitik, die darauf abzielt, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den nicht der Gemeinschaft angehörenden Mittelmeerländern zu vertiefen. Diese Politik beruht auf folgenden Grundsätzen:

- Harmonisierung der Politik gegenüber allen Mittelmeerländern;
- Erleichterung des Zugangs für Mittelmeerprodukte in die Gemeinschaft, da diese für die Mittelmeerländer einen unerlässlichen, natürlichen Absatzmarkt darstellt;
- Gewährung von Finanzhilfe zur Förderung von Strukturmassnahmen sowie der regionalen Zusammenarbeit unter den Empfängerländern.

Hinter dieser EG-Politik steht die Ueberlegung, dass die Gemeinschaft ein vitales Interesse daran hat, den wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten der Mittelmeerländer entgegenzuwirken, die sich aus der sehr raschen demographischen Entwicklung ergeben. Es geht darum, im Interesse Europas eine (weitere) politische Destabilisierung der Mittelmeerregion zu verhindern.

1.2. Rechtlicher Rahmen der Zusammenarbeit

Die EG hat mit 12 Mittelmeerländern Assoziierungs- bzw. Kooperationsabkommen abgeschlossen¹⁾. Diese unterscheiden sich in ihrer politischen Tragweite, sind jedoch hinsichtlich der gewährten Konzessionen miteinander vergleichbar:

Konzessionen der Gemeinschaft zugunsten der Mittelmeerländer:

- zollfreier Zugang für gewerbliche Zeugnisse zum gemeinschaftlichen Markt;
- Zollzugeständnisse für Agrarerzeugnisse;
- Gewährung von Darlehen und nichtrückzahlbaren Zuschüssen.

Konzessionen der Mittelmeerländer:

Meistbegünstigung; weitergehende Liberalisierung im Falle der Assoziationsabkommen sowie des Kooperationsabkommens mit Israel.

Die Unterschiede in der politischen Finalität der Abkommen werden daraus ersichtlich, dass

- die Assoziationsabkommen mit der Türkei, Zypern und Malta schrittweise zur Errichtung einer Zollunion, im Falle der Türkei gar zum Beitritt zur EG führen sollen;
- die Kooperationsabkommen mit den Maghreb- und Maschrek-Ländern sowie Jugoslawien sich auf eine kommerzielle, indu-

¹⁾ Assoziierungsabkommen (in Klammern: Ziele der Abkommen):
1963 Türkei (Zollunion und später EG-Beitritt), 1971 Malta (Zollunion), 1973 Zypern (Zollunion)

Kooperationsabkommen:

- 1975 Israel (Freihandel)
- 1978 Syrien, Jordanien, Libanon, Aegypten, Tunesien, Algerien, Marokko (handelspolitische, industrielle, technische und finanzielle Zusammenarbeit)
- 1983 Jugoslawien (Wirtschaftszusammenarbeit)

strielle, technische und finanzielle Zusammenarbeit beschränken, die im Falle Israels immerhin bis zur Errichtung einer Freihandelszone (bis 1989) führen soll.

1.3. Aktueller Stand der EG-Mittelmeerpolitik

Die weitreichenden Zugeständnisse im gewerblichen Bereich haben nicht zu der erwarteten Steigerung der Ausfuhren der Mittelmeerländer geführt und damit auch nicht im erhofften Mass zu ihrer Industrialisierung beigetragen. Bei den Erzeugnissen, deren Ausfuhr die Mittelmeerländer am stärksten hätten steigern können, handelte es sich oft gerade um solche Güter - Textilien, Stahlerzeugnisse -, deren Produktion in der Gemeinschaft durch die Wirtschaftskrise am stärksten betroffen wurde. Um ihre eigene industrielle Umstrukturierung nicht zu gefährden, sah sich die Gemeinschaft daher zu Verhandlungen über gewisse Handelsbeschränkungen genötigt.

Angesichts der schwierigen Situation ihrer eigenen Mittelmeergebiete war die Gemeinschaft ferner nicht in der Lage, die Zugeständnisse für die oftmals konkurrierenden Agrarausfuhren der Mittelmeerstaaten nach und nach zu verbessern.

Die dritte Süderweiterung der Gemeinschaft hat die Lage für die Mittelmeerstaaten tendenziell noch verschärft. Insbesondere der Beitritt Spaniens mit seiner leistungsfähigen Landwirtschaft bedeutete für die meisten Mittelmeeranrainer - namentlich für Marokko, Tunesien, Zypern, Israel, Jugoslawien - die Gefahr des Verlusts ihrer traditionellen Absatzmärkte. Die Mittelmeerländer drängten daher auf eine Anpassung der Kooperationsabkommen. Das Ergebnis der Verhandlungen lässt sich - soweit es bereits feststeht - wie folgt zusammenfassen:

Maghreb-/Maschrek-Länder (ohne Israel):

Unter dem Stichwort der "complémentarité économique" verfolgte die EG in den Verhandlungen eine dreifache Zielsetzung:

- 4 -

- Gewährung des Zugangs für Agrarprodukte zum EG-Markt im bisherigen Umfang;
- Förderung der regionalen Kooperation unter den Mittelmeerlandern;
- Ausbau der industriellen und technischen Zusammenarbeit.

Die getroffenen Vereinbarungen sehen neben weiteren Zollreduktionen und Erhöhungen von Agrarkontingenten als neues Element teilweise modulierte Eintrittspreise für Agrarprodukte vor. Die Finanzhilfe der Gemeinschaft wurde mit dem Abschluss neuer Finanzprotokolle für die Periode 1987-1991 um rund 60% erhöht. Als neues Element figuriert erstmals, dass ein Teil der direkten Zuschüsse für Risikokapital-Beteiligungen zur Verfügung gestellt werden soll.

Die Finanzhilfe an Syrien wird wegen dessen Unterstützung des Terrorismus vorläufig eingefroren. Der Anteil Ägyptens, Tunesiens und Marokkos wurde überdurchschnittlich aufgestockt.

NOUVEAUX PROTOCOLES FINANCIER

(1987 - 1992)

| PAYS | Ressources budgétaires | | Prêts BEI | | Total Protocoles | |
|------------|------------------------|-----------------|-----------|-----------------|------------------|-----------------|
| | MECU | % accroissement | MECU | % accroissement | MECU | % accroissement |
| Tunisie | 93 | 52,45 | 131 | 67,9 | 224 | + 61,15 |
| Egypte | 200 | 58,7 | 249 | 66 | 449 | + 62,68 |
| Liban | 20 | 25 | 53 | 55,8 | 73 | + 46 |
| Israël | | - | 63 | 57,5 | 63 | + 57,5 |
| Algérie | 56 | 27 | 183 | 71 | 238 | + 58 |
| Maroc | 173 | 58,7 | 151 | 67,77 | 324 | + 62,81 |
| Jordanie | 37 | 42,3 | 63 | 70,27 | 100 | + 58,73 |
| (Reliquat) | 36 | 9 | 110 | 71,8 | 147 | + 50,5 |
| | 615,0 | 48 % | 1.003 | 67 % | 1.618 | + 59 % |

Israel:

Der Zollabbau gemäss Kooperationsabkommen schreitet einigermaßen plangemäss voran. Israel verlangt von der Gemeinschaft eine Aenderung der Ursprungsregeln (Anwendung alternativer Prozentregeln). Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit im Bereich der Direktinvestitionen und auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung verstärkt werden. Die EG ihrerseits besteht auf der Beseitigung der zahlreichen israelischen Einfuhrerschwernisse (Bardepot, Schutzmassnahmen zugunsten junger Industriezweige etc.).

Jugoslawien:

Zur Zeit laufen Verhandlungen über eine Anpassung des geltenden Handelsregimes sowie eine Erneuerung der EG-Finanzhilfe. Das Verhandlungsangebot der Gemeinschaft sieht die Gewährung von EIB-Darlehen an Jugoslawien in der Höhe von ECU 550 Mio über 6 Jahre vor.

Zypern:

Der im Assoziationsabkommen von 1973 für Ende der siebziger Jahre vorgesehene Uebergang zur Vorbereitungsphase der Zollunion wurde aufgrund der politischen Lage auf der Insel wiederholt verschoben. Ende Mai haben nun die EG und Zypern ein Abkommen abgeschlossen, das die Verwirklichung der Zollunion in den nächsten 15 Jahren vorsieht. Im Hinblick darauf sollen die zypriotischen Zölle und Kontingentierungen für Industriegüter aus der EG schrittweise abgeschafft werden. Umgekehrt verpflichtet sich die EG, grössere Mengen der wichtigsten zypriotischen Agrarprodukte in der Gemeinschaft zuzulassen. Das noch nicht ratifizierte Abkommen soll am 1. Januar 1988 in Kraft treten.

Malta:

Der nach dem Assoziationsabkommen von 1971 vorgesehene Uebergang zur zweiten Assoziationsphase hat noch nicht stattgefunden. Die Kommission verfügt über ein Verhandlungsmandat, wonach die Zölle auf den im Abkommen genannten Agrarprodukten bis Ende 1990 beseitigt werden sollen.

Anfang Mai erklärte der neue Regierungschef Maltas, Adami, Valetta strebe einen EG-Beitritt an. In Brüssel wurde dieser Vorstoss mit Zurückhaltung aufgenommen, wobei darauf hingewiesen wurde, dass vorerst eine weitere Annäherung Maltas an die EG angestrebt werden sollte.

Türkei:

Die Beziehungen zwischen der EG und der Türkei sind durch zahlreiche Schwierigkeiten gekennzeichnet: unvollkommene Verwirklichung des Assoziationsabkommens von 1963 (sistierter Zollabbau, keine Gewährung der Freizügigkeit durch EG), politisch motivierte Sistierung der finanziellen Zusammenarbeit durch die EG. Dazu kommt der grundsätzliche griechische Widerstand gegen eine Wiederbelebung der Beziehungen zur Türkei.

Der Beschluss der Türkei, ein formelles EG-Beitritts-gesuch zu stellen, hat in der Gemeinschaft wenig Begeisterung ausgelöst und wird eine Normalisierung der Beziehungen in den nächsten Jahren kaum erleichtern.

2. Auswirkungen der EG-Abkommen auf die Beziehungen zwischen den Mittelmeerländern und der Schweiz-----

Für die Schweiz stellen sich im Zusammenhang mit der EG-Mittelmeerpolitik folgende Fragen:

- Hatten die Abkommen der EG Auswirkungen auf die schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit den Mittelmeerländern?
- Falls solche Auswirkungen feststellbar sind: welche Massnahmen sind schweizerischerseits zu treffen?

In bezug auf die wichtigsten Länder bzw. Ländergruppen²⁾ lässt sich dazu folgendes festhalten:

²⁾ Wegen der untergeordneten Bedeutung ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz wurden folgende Länder nicht in die Untersuchung einbezogen: Malta, Zypern, Syrien, Jordanien, Libanon.

Nordafrikanische Staaten (Marokko, Tunesien, Algerien und Aegypten wurden als Beispiele näher untersucht)

Es scheinen keine negativen Auswirkungen der EG-Abkommen feststellbar zu sein. Die Handelsbeziehungen zwischen den nordafrikanischen Staaten und der Schweiz bzw. der EG haben sich auch nach dem Abschluss der Abkommen ungefähr parallel entwickelt. Die ausserpolitischen Beziehungen zur Schweiz wurden durch die EG-Abkommen nicht beeinträchtigt, da die Aussenpolitik dieser Länder ohnehin durch andere Faktoren (Nahostfrage, grundsätzliches Verhältnis zum Westen) dominiert wird.

Jugoslawien

Es scheint keine wirtschaftliche oder politische Benachteiligung der Schweiz als Folge der EG-Abkommen feststellbar zu sein. Was die Handelsbeziehungen betrifft, unterliegen die schweizerischen Exporte demselben jugoslawischen Einfuhrregime wie diejenigen der EG (Meistbegünstigung). Nicht ganz auszuschliessen ist, dass die EG-Industrie durch die Existenz eines Finanzprotokolls EG-Jugoslawien gegenüber schweizerischen Unternehmen begünstigt wird, was die Vergabe von Aufträgen betrifft.

Türkei

Bisher ist keine nennenswerte wirtschaftliche Benachteiligung feststellbar. Dies liegt zur Hauptsache darin begründet, dass die Türkei den im Abkommen mit der EG von 1963 vereinbarten Abbau von Handelsbeschränkungen praktisch sistiert hat. Wäre das Abkommensregime verwirklicht, wären die schweizerischen Ausfuhren gegenüber den EG-Exporten benachteiligt. Politisch hatte der Abschluss des Assoziationsvertrags EG-Türkei keine Auswirkungen auf die Beziehungen Schweiz-Türkei.

Israel

Der im Abkommen zwischen der EG und Israel vereinbarte Zollabbau (seit dem 1.1.1987: 80%) führt zu einer Benachteiligung schweizerischer Exporte. (Diese wird noch verschärft durch die Zollvergünstigungen für amerikanische Güter, welche aufgrund des Freihandelsabkommens USA-Israel von 1985 gewährt und bis 1995 zu einem vollständigen Zollabbau führen werden.)

Wertmässig sind gegenüber EG-Ausfuhren 31,5%, gegenüber US-Ausfuhren 27,4% der schweizerischen Exporte zollmässig schlechter behandelt³⁾. Der Grad der Benachteiligung variiert je nach Zollposition zwischen 0% und 15%. Der Anteil benachteiligter Produkte ist allerdings im Abnehmen begriffen (Zeitraum 1982-1985). Gründe dafür sind einerseits israelische Tarifiereduktionen (erga omnes), andererseits Anpassungen der Produktpalette der schweizerischen Exporte nach Israel. Eine vollständige Verwirklichung des Freihandels zwischen Israel und der EG bzw. den USA dürfte die Lage verschärfen.

3. Szenarien für schweizerische Massnahmen

Nordafrikanische Länder/Jugoslawien

Da die Schweiz durch die EG-Abkommen bisher nicht nennenswert benachteiligt wurde, dürfte es sich erübrigen, Alternativszenarien für das Verhältnis zu den nordafrikanischen Ländern und Jugoslawien auszuarbeiten. Sollte jedoch der Abschluss eines Abkommens mit Israel in Aussicht genommen werden, wäre aus politischen Gründen auf diesen Entscheid zurückzukommen.

Türkei

Nachdem die Türkei ein EG-Beitritts-gesuch gestellt hat, ist nicht auszuschliessen, dass das Assoziationsabkommen EG-Türkei zu einem späteren Zeitpunkt reaktiviert werden könnte. Hauptmotiv dafür wäre die Notwendigkeit, die Annäherung der türkischen Wirtschaft an die liberale EG-Wirtschaftsordnung und die gemeinschaftliche Aussenwirtschaftspolitik vorzubereiten.

Für die Schweiz, wie auch für die anderen EFTA-Länder, stellt sich somit die Frage, ob mit der Türkei, im Hinblick auf deren allfälligen späteren EG-Beitritt, ein multilaterales Freihandelsabkommen geschlossen werden sollte, welches für Industrieprodukte das gleiche Handelsregime einführen würde wie das Assoziationsabkommen EG-Türkei. Ein analoges Vorgehen hatte man seinerzeit im Falle Spaniens gewählt.

³⁾ Die Zahlenangaben beruhen auf einer Analyse, die rund 85% unseres Handels mit Israel erfasste.

Folgende Gründe sprächen für ein solches Vorgehen:

- Beseitigung der Benachteiligung schweizerischer Exporte gegenüber EG-Ausfuhren in die Türkei.
- Suche nach einer umfassenden Lösung für das gesamte westeuropäische Freihandelssystem, auch im Hinblick auf die spätere türkische Uebernahme der Verpflichtungen der EG aus den Freihandelsabkommen mit den EFTA-Ländern.
- Beitrag zur Unterstützung einer liberal orientierten türkischen Wirtschaftspolitik und indirekt wohl auch Beitrag an die politische Stabilität der Türkei.

GATT-rechtlich wäre ein solcher Vertrag durch seinen interimistischen Charakter (im Hinblick auf die türkische EG-Mitgliedschaft) abgesichert. Unter politischem Gesichtspunkt wäre er ebenfalls unproblematisch: aus dem Sonderfall des Beitrittskandidaten Türkei liesse sich kein Präjudiz konstruieren für die Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern und anderen Staaten, die mit der EG durch Abkommen verbunden sind.

Beim gegenwärtigen Stand der Dinge besteht kein dringendes Handlungsbedürfnis schweizerischerseits. Im Hinblick auf die Möglichkeit einer Reaktivierung des Assoziationsabkommens EG-Türkei ist jedoch das Szenario eines multilateralen Freihandelsabkommens zu prüfen.

Diese Prüfung würde erfordern:

- Eine genaue Analyse der aufgrund des Assoziationsabkommens de iure bereits bestehenden Benachteiligung von Ausfuhren aus den EFTA-Ländern gegenüber EG-Exporten in die Türkei.
- Die Aufnahme vertraulicher Diskussionen mit den übrigen EFTA-Partnern über die Möglichkeit eines multilateralen Freihandelsabkommens mit der Türkei.

Israel

Die bereits bestehende Benachteiligung schweizerischer Exporte nach Israel legt nahe, dass sobald wie möglich eine Lösung dieses Problems gefunden werden sollte. Grundsätzlich sind folgende Möglichkeiten zu erwägen:

- Abschluss eines Assoziationsabkommens EFTA-Israel,
- Abschluss eines multilateralen Freihandelsabkommens der EFTA-Länder mit Israel,
- Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens der Schweiz mit Israel,
- Druck auf Israel, durch punktuelle Massnahmen (autonome israelische Konzessionen) das Problem der Benachteiligung schweizerischer Ausfuhren zu entschärfen.

Zu diesen Möglichkeiten ist folgendes festzuhalten:

a) Assoziationsabkommen EFTA-Israel

Art. 41 Abs. 2 der Stockholmer Konvention umschreibt das Assoziationsverhältnis sehr offen: "Une association caractérisée par les droits et obligations réciproques, les actions en commun et les procédures particulières y paraissent appropriés". Es gibt somit kein rechtliches Hindernis, welches ein Assoziationsabkommen mit Israel ausschliessen würde.

Nichtsdestoweniger dürfte der Status der Assoziation dem Geiste der Konvention nach zukünftigen Beitrittskandidaten vorbehalten sein: Bisher einziges assoziiertes Mitglied war Finnland, das inzwischen der EFTA als Vollmitglied beigetreten ist. Eine Assoziation mit einem Staat ausserhalb des westeuropäischen Freihandelsraums hätte für die EFTA demnach Präzedenzcharakter, indem der potentielle Mitgliederkreis über Westeuropa und den OECD-Raum hinaus erweitert würde. Es wäre dies eine einschneidende Aenderung des bisherigen Status der EFTA als Organisation.

Dieser Umstand sowie die gerade im Falle Israels nicht ignorierbaren aussenpolitischen Konnotationen lassen ein Assozia-

tionsabkommen EFTA-Israel kaum als die richtige Lösung erscheinen. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob in längerfristiger Perspektive - gegebenenfalls je nach Verlauf der GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde - nicht geprüft werden sollte, ob die EFTA ihr Beziehungsnetz generell ausweiten und mit verschiedenen überseeischen Gebieten Assoziationsabkommen abzuschliessen suchen sollte.

- b) Multilaterales Freihandelsabkommen der EFTA-Länder mit Israel
Bisher wurde nur mit Spanien ein multilaterales Freihandelsabkommen abgeschlossen, und zwar im Hinblick darauf, dass Spanien nach dem EG-Beitritt die Verpflichtungen der Gemeinschaft aus den Freihandelsabkommen mit den EFTA-Ländern würde übernehmen müssen. Für Israel, das nicht der EG beitrifft, entfällt diese Verpflichtung. Es besteht somit keine handelspolitische Notwendigkeit für ein multilaterales, paralleles Vorgehen der EFTA-Länder bei der Ausgestaltung ihres Verhältnisses zu Israel. Grössere handelstechnische Vorteile ergäben sich aus einem multilateralen Vorgehen ohnehin erst, wenn die Ursprungsregeln der verschiedenen Freihandelsvereinbarungen (EFTA-Länder/EG, Israel/EG, EFTA-Länder/Israel) identisch wären und überdies Kumulierungsmöglichkeiten beständen.

Das Fehlen einer einlässlichen handelspolitischen Begründung für eine multilaterale Lösung legt das Risiko nahe, dass ein multilaterales Abkommen politisch interpretiert würde als Auftakt zu einer "EFTA-Mittelmeerpolitik". Dass die EFTA als Organisation rein juristisch betrachtet an einem Freihandelsabkommen gar nicht beteiligt wäre, dürfte sie vor einer solchen Politisierung auf dem Weg der Interpretation nicht schützen.

Es müsste somit alles darangesetzt werden, zu verhindern, dass der Abschluss eines multilateralen Freihandelsabkommens zu einem ersten Schritt in Richtung auf eine gemeinsame EFTA-Aussenwirtschaftspolitik würde, welcher den rein zwischenstaatlichen Charakter der Organisation in Frage stellen könnte. In dieser Hinsicht fällt indessen erschwerend ins Gewicht, dass im

aussenpolitisch heiklen Sonderfall eines Abkommens mit Israel mit negativen arabischen Reaktionen zu rechnen wäre. Es ist anzunehmen, dass die EFTA-Länder dem Beispiel der EG folgen und mit den arabischen Ländern, zur Dämpfung allfälliger Protestreaktionen und Boykottandrohungen, Kooperationsabkommen abschliessen müssten, welche möglicherweise auch über den Handelsbereich hinausgehende finanzielle und andere Formen der Kooperation zum Gegenstand haben müssten.

Der Abschluss eines multilateralen Freihandelsabkommens mit Israel erscheint somit nicht unproblematisch: einerseits mahnen politische Ueberlegungen zur Rolle der EFTA zur Vorsicht, andererseits sprechen auch gewisse aussenpolitische Rücksichten dagegen. Fraglich ist ferner, wieweit die übrigen EFTA-Länder bereit wären, zu einem multilateralen Vorgehen Hand zu bieten, nachdem ihre Exportinteressen durch das geltende israelische Importregime z.T. nur in wenigen spezifischen Produktgruppen beeinträchtigt werden, was eher für Ad-hoc-Lösungen spricht als für umfassende handelspolitische Instrumentarien wie ein Freihandelsabkommen. Für ein multilaterales Vorgehen spricht andererseits, dass das einzelne EFTA-Land sich damit aussenpolitisch entschieden weniger exponieren würde.

c) Bilaterales Freihandelsabkommen Schweiz-Israel

Der Vorzug eines bilateralen Freihandelsabkommens Schweiz-Israel wäre, dass sich damit die Diskriminierungen schweizerischer Exporte gegenüber EG- und US-Ausfuhren beseitigen liessen, ohne dass dadurch die EFTA dem Risiko einer Politisierung ausgesetzt würde.

Materiell hätte ein Freihandelsabkommen Schweiz-Israel den Handel mit Industrie- und (mindestens teilweise) Landwirtschaftsprodukten abzudecken: Ein rein industrielles Freihandelsabkommen wäre GATT-rechtlich anfechtbar (Anteil der Landwirtschaftsprodukte an den Schweizer Importen aus Israel 35-40%). Da israelische Industriegüter bereits jetzt in den Genuss der von der Schweiz autonom gewährten Zollpräferenzen für Entwicklungsländer gelangen, wäre es für Israel von der Substanz her ~~auch~~

auch nur in dem Sinne attraktiv, als damit der erleichterte Zugang zum schweizerischen Markt vertraglich abgesichert würde.

Ein Freihandelsabkommen unter Einschluss der Landwirtschaftsprodukte wäre für die Schweiz allerdings aus drei Gründen problematisch:

1. Innenpolitischer Widerstand gegenüber einer Oeffnung des schweizerischen Agrarmarktes. Dieser könnte allerdings eventuell gemildert werden, indem die Marktöffnung auf bestimmte Landwirtschaftsprodukte begrenzt würde.
2. Je nachdem, welche Landwirtschaftsprodukte in das Abkommen eingeschlossen würden, wären (materiell begründete) Schwierigkeiten mit nordafrikanischen Ländern zu erwarten, die auf dem Exportmarkt für Mittelmeerprodukte mit Israel z.T. in Konkurrenz stehen. Die Schweiz müsste mit Kompensationswünschen dieser Länder rechnen (vgl. die in diesem Sinne kompensatorischen Abkommen der EG über technische Zusammenarbeit und Finanzhilfe).
3. Nicht auszuschliessen sind ferner Anschlussbegehren anderer GATT-Vertragsparteien an die Adresse der Schweiz.

Analoge Bedenken wie im Falle des multilateralen Vorgehens, die eher noch zu akzentuieren wären, bestehen auch hinsichtlich der aussenpolitischen Opportunität eines bilateralen Freihandelsabkommens mit Israel, falls nicht gleichzeitig kompensatorische Vereinbarungen mit den arabischen Ländern getroffen werden. Vorzüge und Probleme einer solchen Lösung wären somit sehr sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

d) Vorgehen von Fall zu Fall

Die Schwierigkeiten, die mit den drei bisher erwähnten Lösungsmöglichkeiten verbunden sind, sprechen dafür, die Lösung der schweizerischen Exportprobleme in einem Vorgehen von Fall zu Fall zu suchen.

Als naheliegende Möglichkeit muss hier zunächst die Option von Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT in Betracht gezogen werden. Realistischerweise kann allerdings auf diesem Weg nicht mit einer schnellen Lösung der bestehenden Diskriminierungsprobleme gerechnet werden. Ein bilaterales Vorgehen drängt sich daher auf.

Es ist damit zu rechnen, dass andere EFTA-Länder, die sich ebenfalls mit Exportnachteilen auf dem israelischen Markt konfrontiert sehen, den Weg der punktuellen Lösungen von Fall zu Fall wählen werden. Konkrete Signale in dieser Hinsicht wurden uns von Finnland und Schweden gegeben. Dies unterstreicht, dass auch andere EFTA-Länder mit einem fallbezogenen Vorgehen unerwünschte aussenpolitische Implikationen eines Freihandelsabkommens vermeiden möchten.

Der Erfolg eines bilateralen Vorgehens steht allerdings nicht von vornherein fest: Israel scheint aus grundsätzlichen Erwägungen (MFN-Verpflichtungen, Entwertung der bestehenden Freihandelsabkommen mit EG und USA) gegenüber der Möglichkeit autonomer Zollkonzessionen, vor allem im Vorfeld neuer GATT-Verhandlungen, eher zurückhaltend eingestellt zu sein.

e) Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ueberlegungen führen gesamthaft zum Schluss, dass zunächst danach gestrebt werden sollte, eine Beseitigung der bestehenden Exportschwierigkeiten von Fall zu Fall durch autonome israelische Konzessionen zu erreichen.

Sollte dieses Vorgehen zu keinen Ergebnissen führen, wäre als Fallback-Position die Möglichkeiten eines Freihandelsabkommens zu prüfen, wobei dies vermutlich am ehesten im Rahmen einer generellen Prüfung der Frage, ob das EFTA-Beziehungsnetz durch weitere Freihandels- oder Assoziationsabkommen ausgeweitet werden sollte, zu geschehen hätte. Die Frage steht allerdings im Raum, ob es nicht vorteilhafter ist, die bekannten Schwierigkeiten mit den Exporten nach Israel auf sich zu nehmen, als vor allem in ihrer politischen Dimension unbekannt neue Risiken einzugehen.

Beide Varianten setzen voraus, dass vor der Kontaktnahme mit Israel breit angelegte Konsultationen mit den interessierten Wirtschaftskreisen in der Schweiz durchgeführt werden.

* * * * *

FragenI. Lagebeurteilung:

Beurteilung der Wirksamkeit der EG-Mittelmeerpolitik:

1. Wie beurteilt man in den Mittelmeerländern die Auswirkungen der EG-Mittelmeerpolitik auf die eigene wirtschaftliche Lage und Entwicklung (Bedeutung der EG-Handelskonzessionen? der finanziellen Kooperation)?

Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der EG-Mittelmeerpolitik auf die aussenpolitische Orientierung Ihres Residenzlandes?

2. Wie beurteilt man in den EG-Ländern die Auswirkungen der EG-Mittelmeerpolitik
 - auf die wirtschaftliche Lage
 - auf die aussenpolitische Orientierung der Mittelmeerstaaten?

Beurteilung der Auswirkungen der EG-Mittelmeerpolitik auf die EG-Mitgliedstaaten:

3. Hatten die Kooperationsabkommen eine merkliche Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zu den Mittelmeerländern zur Folge (z.B. im Bereich der Direktinvestitionen)?
4. Wie beurteilen die EG-Mitgliedstaaten die Auswirkungen der Handelskonzessionen zugunsten der Mittelmeerländer auf ihre eigene Wirtschaft (v.a. in sensiblen Bereichen wie Landwirtschaft und Textilindustrie)?

Beurteilung der Auswirkungen der EG-Mittelmeerpolitik auf Drittstaaten:

5. Der vertraglich abgestützten globalen EG-Mittelmeerpolitik hat die Schweiz nichts Vergleichbares entgegenzusetzen, auch wenn sie sich mit der Gewährung von autonomen Zollpräferenzen und

Mischkrediten ebenfalls zugunsten der Mittelmeerländer engagiert hat. Wirkt sich nach Ihrer Auffassung das Fehlen eines globalen aussen(wirtschafts)politischen Mittelmeer-Konzepts negativ auf unsere Beziehungen zu den Mittelmeerstaaten aus?

6. Wie wird dieselbe Frage in den andern EFTA-Ländern beurteilt?
7. Mit einer Ausnahme (Israel) scheinen den Drittstaaten bisher keine direkten wirtschaftlichen Nachteile aus den EG-Mittelmeerabkommen erwachsen zu sein. Wie beurteilen Sie allfällige indirekte Auswirkungen - v.a. der relativ umfangreichen EG-Finanzhilfe - auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Mittelmeerländern? Ist eine Benachteiligung (gegenüber Unternehmen aus dem EG-Raum) bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder bei der Gewährung günstiger Bedingungen für Investitionsprojekte feststellbar (vor allem in jenen Ländern, denen keine schweizerischen Mischkredite gewährt werden)?
8. Wie beurteilen die andern EFTA-Länder diese Frage?

II. Massnahmen im Rahmen einer schweizerischen Mittelmeerpolitik?

9. Sollte die Schweiz Ihrer Auffassung nach eine globale, harmonisierte und vertraglich gesicherte Neuformulierung ihrer Beziehungen zu den Mittelmeerländern anstreben, z.B. in Form von Kooperationsabkommen nach dem EG-Modell, oder wird sich das bisher praktizierte Vorgehen von Fall zu Fall auch weiterhin bewähren?
10. Erfordert die Sicherung der schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit den Mittelmeerländern, besonders mit der Türkei im Hinblick auf deren EG-Beziehungen, aber auch mit Jugoslawien, ein verstärktes finanzielles Engagement der Schweiz in Form von Misch-/Transferkrediten?
11. Wie beurteilen die andern EFTA-Länder die Notwendigkeit neuer Massnahmen?

12. Wie wird in den andern EFTA-Ländern die Möglichkeit eines im EFTA-Rahmen koordinierten Vorgehens beurteilt?

13. Wie beurteilen Sie aus der Sicht Ihres Residenzlandes die Möglichkeit, mit einem oder mehreren Mittelmeerländern ein Freihandelsabkommen zu schliessen?

INTEGRATIONSBUREAU EDA/EVD

13. Juli 1987

771.132

777.233.0 - Mf/zh

Botschafterkonferenz 1987

Seminar Botschafter Lévy / Minister Kellenberger

EG-Mittelmeerpolitik und die Schweiz

Seminarziele

- Beurteilung der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der EG-Mittelmeerpolitik für die EG und die Länder der Mittelmeerregion sowie deren Auswirkungen auf Drittländer wie die Schweiz.
- Kritische Ueberprüfung der Prämissen, von denen im beiliegenden Grundsatzpapier ausgegangen wird.
- Erörterung möglicher neuer Zusammenarbeitsformen im Verhältnis zu den Mittelmeerländern.

Beilagen: - Grundsatzpapier "EG-Mittelmeerpolitik und die Schweiz"
- Fragenkatalog