



278

Exploration über den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum:
 Stand der Perspektiven

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA und des EVD vom 12. Februar 1990

Aufgrund der Beratung wird

beschlossen:

1. Vom Aussprachepapier wird Kenntnis genommen.
2. Die in Ziffer VI enthaltenen Instruktionen werden gebilligt.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

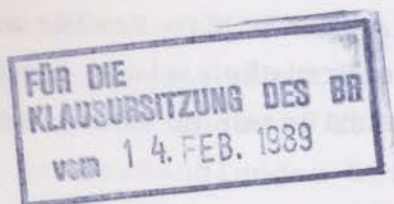
[Handwritten signature]

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	10	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
		EFD		
X		EVD	10	-
		EVED		
		BK		
		EFK		
		Fin.Del.		

EIDG. DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT

VERTRAULICH



Bern, 12. Februar 1990

An den Bundesrat

**Exploration über den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum
Stand und Perspektiven**

I. Das Integrationsjahr 1990

Die Minister der EG- und EFTA-Mitgliedstaaten bekräftigten am 19. Dezember 1989 ihren Willen, den europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zu verwirklichen und beschlossen, im 1. Semester 1990 formelle Verhandlungen einzuleiten mit dem Ziel, einen strukturierteren Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen EG und EFTA-Ländern zu schaffen.

Die folgenden Ziele sollten in diesem Rahmen angestrebt werden:

- die freie Zirkulation der Waren, Dienstleistungen, Kapitalien und Personen;
- die Verstärkung und Erweiterung der Zusammenarbeit in Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Ausbildung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit, Verbraucherschutz, Programme für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Tourismus;
- die Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen den Regionen des EWR.

Ferner sollten Verfahren ausgehandelt werden, welche auf wirkungsvolle Weise die Berücksichtigung der Standpunkte der Vertragsparteien (welches diese sein werden, verrät die Erklärung vom 19. Dezember 1989 nicht) sichern, um das Erzielen eines Konsensus in allen sich auf den EWR beziehenden Beschlüssen zu erleichtern.

Geeignete Vorkehrungen sollten getroffen werden, um die

- Direktwirkung der gemeinsamen Rechtsetzungsakte,
- die Ueberwachung deren Durchführung,
- eine gerichtliche Kontrolle und
- allgemein das gute Funktionieren des Abkommens sicherzustellen.

Die exploratorische Phase werde im Januar sofort eingeleitet. Die folgenden Arbeiten stehen derzeit im Mittelpunkt:

1. Gemeinsame Bestimmung desjenigen Teiles des EG-Binnenmarktrechtes, der als gemeinsame Rechtsgrundlage des EWR in den EWR-Vertrag integriert werden soll. Im Rahmen dieser Arbeiten sollen auch die Gebiete ausgesondert werden, in denen die EFTA-Länder die Uebernahme des "acquis communautaire" nicht oder erst nach einer Uebergangsphase ins Auge fassen.
2. Untersuchung der verschiedenen Methoden, mit welchen dieser "acquis" in einen künftigen EWR-Vertrag (EWRV) integriert werden könnte.
3. Bestimmung der Form und Struktur des EWRV
4. Vertiefte Prüfung der Bedingungen, die ein gemeinsamer Entscheidungsvorbereitungs- und Beschlussfassungsmechanismus zu erfüllen hätte. Welches Organ in welcher Zusammensetzung auf welcher Stufe zu welchem Zeitpunkt erfüllt welche Aufgabe?
5. Untersuchung der Auswirkungen von EWR-Entscheiden verschiedener Art für und in den Vertragsparteien.
6. Detailuntersuchung über das geplante gemeinsame Ueberwachungs- und Rechtssprechungsorgan.

Die EG-Kommission hat die Absicht, dem EG-Ministerrat in der zweiten Märzhälfte den Vorschlag für ein formelles Verhandlungsmandat zu unterbreiten. Sie erwartet die Erteilung dieses Mandates Anfang Mai. Die formellen Verhandlungen dürften damit frühestens im Verlaufe des Monats Mai beginnen. Die anderen EFTA-Länder scheinen den Beschluss für den Eintritt in Verhandlungen bereits gefasst zu haben. Deren Verhandlungsteams werden mithin nach der Exploration ihre jeweiligen Regierungen nicht mehr um ein formelles Verhandlungsmandat ersuchen.

Die laufende Explorationsphase hat informellen Charakter. Verschiedene EFTA-Länder neigen dennoch zur Haltung, keinen klaren Unterschied zwischen dieser und der Verhandlungsphase zu machen. Eindeutig in diesem Punkt ist jedoch die Situation auf EG-Seite.

Die EFTA-Länder setzten sich an der Ministerkonferenz vom 11. und 12. Dezember 1989 den Abschluss der Verhandlungen vor Ende dieses Jahres zum Ziel. Die gemeinsame EG/EFTA-Erklärung vom 19. Dezember 1989 vermeidet es, einen Zeitraum für den Verhandlungsabschluss festzulegen.

II. Wichtige Entwicklungen der letzte Monate

1. Die Verhandlungen über die gemeinsame Erklärung der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Länder vom 19. Dezember 1989 haben vor allem dreierlei bestätigt:
 - der politische Wille zur Verwirklichung eines Wirtschaftsraumes, in dem binnenmarktähnliche Verhältnisse herrschen, und die Zusammenarbeit im Bereich der flankierenden Politiken ausgebaut wird, besteht auf Seiten der EG und der EFTA-Länder
 - die EG dürfte zeitlich nicht befristete Ausnahmen vom Binnenmarktprinzip (Landwirtschaft ausgenommen) nur mit viel Widerstand und gegen entsprechende Gegenleistungen akzeptieren.
 - die EG ist nicht bereit, ihre Beschlussautonomie im Rahmen eines EWR-Vertrages einzuschränken. Sie versteht unter Beschlussautonomie, dass der EG-Ministerrat einen rechtsverbindlichen Ent-

scheid über die Fortentwicklung oder Aenderung einer mit einer EWR-Norm materiell identischen EG-Norm treffen kann, bevor auf EWR-Ebene ein rechtsverbindlicher Entscheid über die EWR-Norm getroffen worden ist.

Die Rede, welche der Präsident der EG-Kommission am 17. Januar 1990 vor dem Europäischen Parlament gehalten hat, bestätigte die Haltung der EG-Kommission in diesem letzteren Punkte aufs klarste.

Folgerung: die Chancen, dass sich EG und EFTA-Länder auf einen EWR-Vertrag mit echten gemeinsamen Beschlussfassungsmechanismen einigen können, sind als gering einzustufen. Wobei der Begriff des echten Beschlussfassungsmechanismus noch näher zu definieren bleibt. Die Chancen, dass ein EWR-Vertrag den EFTA-Ländern mehr Mitgestaltung im europäischen Integrationsprozess ermöglicht als bisher, sind dagegen intakt. Wirkungsvolle gemeinsame Beschlussvorbereitungsverfahren, aber auch gemeinsame Impulse auf politischer Ebene - regelmässige Ministerkonferenzen der 19 - sind Voraussetzung dafür.

2. Im weiteren europäischen Umfeld sind über die letzten Monate wichtige neue Entwicklungen eingetreten, die bei der Lancierung des EWR-Projektes nicht voraussehbar waren. Mehrere mittel- und osteuropäische Staaten suchen entschlossen eine Annäherung an die EG die EG nimmt diese Herausforderung an, ohne diesen Ländern, mit einer Ausnahme, Beitrittsperspektiven zu eröffnen. Der Gedanke, dass die DDR in den nächsten Jahren, in welcher Form auch immer, ein Teil der EG werden könnte, ist nicht von der Hand zu weisen.

Eine Lektion der überraschenden europäischen Entwicklungen der letzten Monate ist, dass das Ueberraschungspotential auch für die kommenden Monate als hoch einzustufen ist. Obwohl es viele Argumente gibt, um den EWR-Prozess und den Annäherungsprozess zwischen Westeuropa einerseits, Mittel und Osteuropa andererseits auseinanderzuhalten, könnte der erste vom zweiten doch zunehmend beeinflusst werden. Gewisse EFTA-Länder, namentlich Schweden, erblicke darin eine Gefahr und nehmen diese Perspektive zum Anlass, um die EWR-Verhandlungen möglichst rasch durchzupeitschen. Diese Haltung liesse sich rechtfertigen, wenn sich bei langsamerer Gangart die

Aussichten auf einen günstigen EWR-Vertrag verschlechterten und eine echte Marginalisierung oder ein Zurückfallen ins dritte europäische Glied drohte. Beides lässt sich aus heutiger Sicht nicht sagen. Der wirtschaftliche Rückstand der mittel- und osteuropäischen Länder ist zudem so gross, dass eine Umkehr der zeitlichen Abfolge kaum denkbar ist. Abgesehen davon ist das EWR-Angebot der EG nicht attraktiv genug, um überstürztes Handeln zu rechtfertigen.

Verschiedene mittel- und osteuropäische Staaten suchen auch eine nähere Verbindung zur EFTA. Konkrete, ausformulierte Begehren liegen seitens Ungarns und Polens vor, andere dürften folgen.

Folgerung: es besteht ein schweizerisches Interesse, die gesamt-europäischen Entwicklungen in der Weitergestaltung des Verhältnisses zur EG so gut als möglich zu berücksichtigen. Neue Gesichtspunkte könnten einfließen. Ueberstürztes Vorgehen unter künstlich erzeugtem Zeitdruck derer, die den EWR-Vertrag möglichst rasch unter Dach bringen wollen, ist nicht das Gebot der Stunde.

3. Die GATT-Verhandlungen sind jetzt in die entscheidende Phase eingetreten. Sind sie in auch für unser Verhältnis zur EG wichtigen Bereichen, z.B. Dienstleistungen, erfolgreich, dann kann sich die Verhandlungsposition gegenüber der EG verbessern. Voraussetzung ist freilich, dass sich im GATT bald konkrete, im Verhältnis zur EG brauchbare Lösungen abzeichnen.

Folgerung: wir haben ein Interesse, die Entwicklungen im GATT im Rahmen der EWR-Verhandlung möglichst weitgehend zu berücksichtigen.

4. Die Vorbereitung der EWR-Verhandlungen verlangt insbesondere einen eingehenden Vergleich des schweizerischen Rechts mit dem entsprechenden EG-Binnenmarktrecht. Die sorgfältige Durchführung dieser Arbeiten ist entscheidend für eine erfolgreiche Verhandlung. Der EWR-Vertrag ist von ausserordentlicher Bedeutung für die Gestaltung unseres Verhältnisses mit der EG und den EFTA-Ländern für die kommenden Jahre.

Folgerung: Der Zeitplan für Exploration und Verhandlung ist so zu gestalten, dass eine sorgfältige Vorbereitungsarbeit möglich ist. Gleichzeitig ist jeder Eindruck zu vermeiden, dass die Schweiz den EWR-Prozess künstlich bremsen will. Die Termine bei den internen Vorbereitungsarbeiten, insbesondere Rechtsvergleich, sind einzuhalten. Es ist wichtig, dass wir uns möglichst rasch einen umfassenden Ueberblick über die schweizerische Interessenlage verschaffen.

III. Die interne Situation in der Schweiz

Parteien, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sind daran, sich mit der schweizerischen Zukunft im Verhältnis zur EG eingehend zu befassen. Diese Prüfung hat, von Ausnahmen abgesehen, aber vergleichsweise spät eingesetzt.

Der Rhythmus dieser internen Meinungsbildung hält nicht Schritt mit den sehr raschen Entwicklungen an der Aussenfront. Zwei Gefühle machen sich in diesem Umfeld breit:

- das Gefühl, überfahren zu werden
- der Eindruck einer gewissen Alternativlosigkeit, weil die Zeit für eine umfassende Meinungsbildung, wozu auch die unvoreingenommene Auseinandersetzung mit Alternativen wie dem EG-Beitritt gehörte, fehlt.

Das Gefühl des Ueberrolltwerdens scheint in den gewerblichen Kreisen aber auch auf Ebene der Kantone besonders ausgeprägt.

Erschwerend für die künftige interne Situation könnte sich auswirken, dass weite Kreise - besonders auch in der Wirtschaft - die objektive Notwendigkeit eines überhasteten Vorgehens nicht einsehen. Sie stellen sich zwar positiv zum Plan einer verstärkten Integration der Schweiz in Europa, halten gute interne Rahmenbedingungen aber für wichtiger als den EWR-Vertrag, der ihnen, zu Recht oder Unrecht, nicht unerlässlich erscheint. Das folgende Szenario im Abstimmungs-jahr über den EWR-Vertrag ist aus heutiger Sicht nicht vollkommen

ausgeschlossen: die Einschränkung des Föderalismus und der direkten Demokratie durch den EWR-Vertrag wird zweifelsfrei feststehen, der Nachweis der wirtschaftlichen Notwendigkeit des Vertrages aber nicht leicht zu erbringen sein. Ziemlich aussichtslos erscheint der Wahlkampf, wenn zusätzlich noch das Gefühl aufkommt, dass der EWR-Vertrag der Schweiz keinen wirklichen Einfluss auf die Weiterentwicklung des EWR-Rechtes einräumt und damit einem institutionalisierten Nachvollzug der Schweiz nahe kommt.

IV. Die mutmasslichen Auswirkungen einer schweizerischen Teilnahme am EWR-Vertrag

Der materielle Anwendungsbereich des Vertrages zeichnet sich heute deutlicher ab als sein institutioneller und rechtlicher Gehalt, auch wenn selbst im materiellen Bereich noch viele und wichtige Unsicherheiten bestehen. Die grösste: wie weit wird es gelingen, für einzelne sensible Bereiche zeitlich nicht beschränkte Ausnahmen auszuhandeln? Einfacher wird es sein, an Stelle zeitlich nicht beschränkter Ausnahmen lange Uebergangsfristen auszuhandeln. Die Aushandlung angemessener Uebergangsfristen kann mindestens in gewissen Fällen, wo heute zeitlich nicht beschränkte Ausnahmen angestrebt werden, als Rückfallposition in Betracht gezogen werden.

Besonders sensible Bereiche im mutmasslichen Anwendungsbereich eines künftigen EWR-Vertrages sind:

- die Ausländerpolitik
- die Lex Furgler
- Teile der Verkehrsgesetzgebung (28 to und Nachtfahrverbot)
- Teile der Umweltschutzgesetzgebung

Von Teilen der Wirtschaft als sensibel werden zudem die bestehende und geplante EG-Gesetzgebung im Bereich des Gesellschaftsrechtes, des Wettbewerbsrechtes und der Amtshilfe in Steuersachen angesehen.

Für die Landwirtschaftspolitik als solche muss insofern kein Ausnahmestatut angefordert werden, als die EG selbst und fünf der sechs EFTA-Länder keine Ausdehnung der EG-Landwirtschaftspolitik auf den EWR fordern.

Wenn es gelingt, für die sensiblen Bereiche Sonderregelungen auszuhandeln, dann bedeutet der EWR-Vertrag wirtschaftlich die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse zwischen der Schweiz und der EG und den anderen EFTA-Ländern mit gewissen selektiven Zugangsbeschränkungen zur Schweiz. Die heute im Vordergrund stehenden Ausnahmebegehren sind in erster Linie staatspolitisch und nicht wirtschaftlich begründet. Vom Konzept her, das dem EWR-Vertrag zugrunde liegt, wird es entscheidend für die Akzeptanz von Ausnahmen durch die anderen Vertragsparteien sein, dass keine rein wirtschaftlichen Interessen hinter staatspolitischen Formeln Schutz suchen.

Wirtschaftlich wird ein so ausgestalteter EWR-Vertrag zur Folge haben, dass der Unternehmens-, Forschungs- und Ausbildungsstandort Schweiz mit Bezug auf den EWR von seinen externen Rahmenbedingungen her dem Standort in einem EG-Mitgliedstaate nahe kommt. Die Marktzutrittsmöglichkeiten für aus der Schweiz angebotene Güter und Dienstleistungen zum EG-Markt werden vergleichbar zu denen ab einem EG-Standort. Das Umgekehrte trifft ebenfalls zu. Ein EWR-Vertrag würde folglich einen sichereren und liberaleren Rahmen für die schweizerischen Wirtschaftsbeziehungen mit der EG und den anderen EFTA-Ländern als heute schaffen.

Für Unternehmen, die bereits heute dem internationalen Wettbewerb voll ausgesetzt sind, steht das Positive, erleichterter Zugang zum EWR, eines EWRV eindeutig im Vordergrund. Die anderen dürften den verschärften Wettbewerb als Folge der Liberalisierung stark zu spüren bekommen und teils zu schmerzhaften Anpassungsprozessen gezwungen sein.

Dieser Anpassungsprozess ist aber nicht negativ zu beurteilen. Unabhängig von der Ausgestaltung der Beziehungen zu den EG im einzelnen liegt die Führung einer liberalen Aussenwirtschafts- und Aussenhandelspolitik, die von den Unternehmen internationale Wettbewerbsfähigkeit verlangt, im schweizerischen Interesse.

Ein umfassender EWRV dürfte im Vergleich zu heute vor allem den Absatz von Gütern und Dienstleistungen erleichtern, die staatlichen Vermarktungsvorschriften unterliegen (eine an Stelle von im

Extremfall 13 oder gar 19 Vorschriften), den EWR-weiten undiskriminierten Zugang zu den wirtschaftlich ausserordentlich wichtigen öffentlichen Beschaffungsmärkten öffnen und ganz allgemein den heute noch begrenzten grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen fördern. Diese Änderungen fallen vor allem für Unternehmen ins Gewicht, die ab Standort Schweiz operieren, weniger für solche - und sie sind zahlreich im Güter- und Dienstleistungssektor-, die in EG-Mitgliedstaaten über Tochtergesellschaften und Filialen verfügen. Die traditionell starke Präsenz der schweizerischen Wirtschaft durch Direktinvestitionen in der EG erklärt, dass diese den EWRV als weniger unerlässlich ansieht als die Wirtschaftsverbände in anderen EFTA-Ländern.

Der Abschluss des EWRV hat für die internationalen Aussenwirtschaftsbeziehungen der Schweiz keine unmittelbaren Rechtsfolgen, wenn die Schweiz ihre Vertragsabschlussgewalt behält. Der EWRV dürfte aber zu einer weiteren Beziehungsverdichtung und damit erhöhten Interdependenz im Verhältnis zur EG führen, die es in Zukunft immer schwieriger machen werden, ohne enge Abstimmung der Standpunkte mit der EG im Rahmen internationaler Organisationen und Verhandlungen aufzutreten. Die Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse zwischen EG und EFTA-Ländern wird folglich mittel- und längerfristig kaum ohne Auswirkungen auf das Auftreten der EWR-Partner nach aussen bleiben. Unabhängig von der Art ihres Auftretens dürften sie aber von den andern auch mehr und mehr als enge Interessengemeinschaft wahrgenommen werden. Die EWR-Dynamik könnte auch unweigerlich zur späteren Schaffung einer Zollunion, gemeinsamen Politiken gegenüber Nicht-EWR-Ländern im Bereich des Kapitalverkehrs und bei der Zulassung von Banken und Versicherungen führen.

Ein erheblicher Teil der schweizerischen Gesetzgebung wird durch den Abschluss des EWR-Vertrages voraussichtlich stark an das EG-Recht angepasst werden müssen. Die Anpassung kann zeitlich

- auf das Inkrafttreten des EWR-Vertrages (aus heutiger Sicht 1.1.1993) oder

- nach einer auszuhandelnden Uebergangszeit

erfolgen.

Der Umfang der notwendigen Anpassung wird hauptsächlich durch zwei Faktoren bestimmt:

- durch den materiellen Deckungsbereich des Vertrages
- durch die Methode, mit welcher das als relevant anerkannte EG-Binnenmarktrecht in den EWR-Vertrag integriert wird.

Das Anpassungsvolumen könnte wirksam vermindert werden, indem in Bereichen, wo die Gleichwertigkeit unterschiedlicher Gesetzgebungen in der EG und der Schweiz einwandfrei aufgezeigt werden kann, statt einer Rechtsharmonisierung der Weg der gegenseitigen Anerkennung beschritten wird.

In der technischen Durchführbarkeit dieser Methode stellen sich zwar verschiedene Probleme, doch drängt die Schweiz darauf, dass die Möglichkeiten dieses Vorgehens nebst anderen Methoden (volle oder teilweise Kodifizierung des EG-Rechtes im EWRV, Verweismethode bei Vorschriften technischer Natur, die damit aber nicht direkt anwendbar wären) sorgfältig geprüft und möglichst stark genutzt werden.

Die Auswirkungen des EWR-Vertrages auf die Volksrechte sind in erster Linie eine Funktion des

- materiellen Deckungsbereiches und
- der Beschlussfassungskompetenz eines gemeinsamen Entscheidungsorganes EG/EFTA-Länder

Heute besteht noch keine Klarheit hinsichtlich

- der Beschlussfassungskompetenz des EWR-Organes
- der Art von Entscheidungen, die dieses zu treffen befugt sein wird und
- der Wirkungen in den und für die Vertragsparteien.

Es muss deshalb mit Hypothesen gearbeitet werden. Für das Ergreifen des Referendums gegen rechtsetzende, in den Vertragsparteien (d.h. EG und die einzelnen EFTA-Länder) direkt anwendbaren EWR-Beschlüsse fehlt eine Verfassungsrechtliche Grundlage. Theoretisch weiterhin möglich, aber politisch problematisch wäre das Referendumsrecht gegenüber Erlassen der Bundesversammlung in Ausführung von EWR-Beschlüssen, welche die Vertragsparteien nur bezüglich der Ziele binden (Richtlinienrecht in der EG-Sprache).

Diese Referendumsrechte entfielen freilich nur bei der Weiterentwicklung bestehenden EWR-Rechtes mittels gemeinsamer Beschlüsse, nicht bei einer vertraglichen Revision des EWR-Vertrages, die dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden müsste. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung könnte dem Referendum unterstellt werden.

Nach herrschender Verfassungspraxis sind Verfassungsinitiativen keinen inhaltlichen Schranken unterworfen. In Anbetracht des voraussichtlichen breiten Deckungsbereiches des EWR-Vertrages würde ohne eine Einschränkung des Initiativrechts die Wahrscheinlichkeit gross, dass eines Tages ein Volksbegehren im direkten oder indirekten Widerspruch zu EWR-Bestimmungen lanciert würde. Will man dieses Risiko vermeiden, müssten landesrechtlich auf Verfassungsstufe der Volksinitiative EWR-Schranken gesetzt werden. Das Konfliktpotential zwischen dem Initiativrecht und dem EWR-Vertrag würde durch einen engeren Deckungsbereich des Vertrages vermindert. Man kann sich mindestens auch die Frage stellen, ob an Stelle einer Verfassungsveränderung nicht darauf vertraut werden könnte, dass die Bürger sich gegen Initiativen aussprechen werden, die einen so wichtigen Vertrag wie den EWR-Vertrag gefährden könnten. Immerhin könnte sich die Schweiz allein schon durch ihre Bereitschaft, EWR-widrige Volksinitiativen zur Abstimmung kommen zu lassen, politischer Kritik der Vertragspartner aussetzen.

Zum Verhältnis zwischen dem künftigen EWR-Vertrag und der EFTA-Konvention lässt sich aus heutiger Sicht das Folgende sagen:

Der materielle Deckungsbereich des EWR-Vertrages dürfte insgesamt weit über denjenigen der EFTA-Konvention hinausgehen. Damit steht

aber noch nicht fest, ob der EWR-Vertrag materiell alles abdeckt, was heute durch die EFTA-Konvention abgedeckt ist. Im Anwendungsbereich des EWR-Vertrages werden die Beziehungen zwischen den EFTA-Ländern künftig jedenfalls durch EWR-Regeln und nicht die Normen der EFTA-Konvention geregelt sein. Die institutionellen Bestimmungen der EFTA-Konvention dürften dagegen erhalten und operationell bleiben. Die Implikationen des EWRV für die EFTA-Konvention müssen aber noch vertieft werden. Die Möglichkeit sollte gewährt bleiben, dass ein Drittland der EFTA beitreten kann, ohne auch gleichzeitig Mitglied des EWR werden zu müssen.

Die im Rahmen der bisher mit der EG abgeschlossenen Abkommen (inklusive das Freihandelsabkommen) erworbenen Rechte und eingegangenen Verpflichtungen sollen durch den EWRV nicht in Frage gestellt werden. Soweit der EWRV nicht etwas anderes bestimmt, bleiben diese Abkommen anwendbar. Der EWRV könnte jedoch, je nach seinem Deckungsbereich, zur Folge haben, dass mit den einzelnen EG-Mitgliedstaaten und EFTA-Ländern bestehende bilaterale Abkommen geändert werden müssen oder sogar gegenstandslos werden. Dies könnte beispielsweise in Bereiche des Personenverkehrs zutreffen.

V. Die Alternativen zum EWR-Vertrag

Aus heutiger Sicht kann nicht ausgeschlossen werden, dass die EWR-Verhandlungen nicht zu einem für die Schweiz befriedigenden Ergebnis führen. Die Schwachstellen können im materiellen - indem beispielsweise in gewissen vitalen Bereichen keine Ausnahmen ausgehandelt werden könnten - oder im institutionellen Bereich liegen.

Die Frage der Alternativen zum EWR-Vertrag stellt sich damit.

Das bilaterale Vorgehen (sogenannter "Alleingang")

Der Ausstieg aus dem EWR-Prozess bedeutete, dass die Schweiz die Gestaltung ihres Verhältnisses zu den EG wieder in die eigenen Hände nähme, und zwar weitgehend ausserhalb des EFTA-Rahmens. Ob ein schweizerischer Ausstieg das Ende des EWR-Projektes für alle EFTA-Länder bedeutete oder ob die anderen EFTA-Länder ohne die

Schweiz einen EWRV im skizzierten Sinne abschliessen würden, bleibe dahingestellt. Das letztere dürfte zutreffen, wenn die EG zu einem Rumpf-EWRV (d.h. EFTA ohne die Schweiz) Hand bietet. Mit dem Ausstieg liesse ich sich für die Schweiz auch die EFTA als Instrument zur Beziehungsausgestaltung mit den mittel- und osteuropäischen Staaten weniger gut einsetzen.

Steigt Oesterreich mit der Schweiz aus dem EWR-Prozess aus, könnte dies die Spaltung und vielleicht das Ende der EFTA bedeuten. Der Isolationseffekt eines schweizerischen Ausstiegs wäre damit aber nur geringer, wenn die Schweiz die gleiche Alternative wie Oesterreich, nämlich den Beitritt, wählte. Die Möglichkeiten der EG, zwei Aussteiger mit verminderter Kooperationsbereitschaft zu "bestrafen", wären beschränkter. Das Ausscheiden der Schweiz aus dem EWR-Prozess hätte, wenn Distanznahme und nicht Beitrittswille als Motiv erscheint, vorübergehend wenigstens, eine Minimalisierung der EG-Kooperationsbereitschaft zur Folge.

Mit dem Ausstieg gewänne die Schweiz eine Freiheit zurück, die sie heute nicht mehr eigentlich hat. Der Prozess, in dem wir uns gegenwärtig befinden, wird tatsächlich im hohem Masse durch den Willen einer Mehrheit von EFTA-Ländern bestimmt, die, souveränitätspolitischen und institutionellen Ueberlegungen nicht immer die gleiche Bedeutung wie wir beimessend, möglichst rasch einen umfassenden Vertrag über den EWR abschliessen wollen. Ihr Hauptziel ist es, wirtschaftliche Diskriminierung auf dem EG-Markt zu vermeiden. Sie sind bereit, für diese Sicherheit einen gewissen politischen Preis zu bezahlen. Eine ziemlich weitgehende Interessenübereinstimmung zwischen der EG-Kommission und gewissen EFTA-Ländern, namentlich Schweden, schränkt den Gestaltungsspielraum zusätzlich ein.

Der Ausstieg hätte andererseits eine gewisse Isolierung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess zur Folge. Sie stellte sich damit weitgehend ausserhalb der EFTA und/oder Übernahme zudem die Verantwortung für das Scheitern der laufenden Bemühungen. Diese Aussage ist für den Fall eines gleichzeitigen österreichischen Ausstiegs zu nuancieren. Die Schweiz begäbe sich mit dem Ausstieg vor allem aber auch der sich heute eröffnenden Möglichkeit, einer gewissen Spaltung des

europäischen Wirtschafts- und Lebensraumes zwischen EG und EFTA-Ländern dauerhaft, mit einem umfassenden Vertrag, in einem Zuge, entgegenzuwirken.

Der grösseren formellen Freiheit in der Beziehungsgestaltung im Falle des Ausstiegs steht wahrscheinlich eine geringere Möglichkeit der Mitwirkung am europäischen Integrationsprozess gegenüber. Diesen möglichen Verlust ist die Tatsache gegenüberzustellen, dass im weltweiten Kontext unsere Glaubwürdigkeit als Land mit einer eigenständigen Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik u.U. eher zunähme. Dem faktischen Anpassungsdruck an die EG entgeht die Schweiz freilich auch durch den Ausstieg aus dem EWR-Prozess nicht. Die Frage, Mitbestimmung oder Fremdbestimmung, dürfte sich für die Schweiz mit zunehmender Schärfe stellen.

Die Wahl des bilateralen Vorgehens dürfte im In- und Ausland als Rückung ins Réduit und, darüber hinaus, vielleicht als unsolidarisch empfunden werden. Die Partner für eine sogenannte "Luxemburg-Plus"-Formel, die eine intensivierete pragmatisch-punktuelle, hauptsächlich multilateral durchgeführte Zusammenarbeit bezeichnet, könnten mangels Nachfrage fehlen. Eine zum richtigen Zeitpunkt abgegebene Erklärung des Bundesrates, wonach der EG-Beitritt das langfristige Ziel der schweizerischen Integrationspolitik sei, könnte solchen Reaktionen entgegen wirken. Es wäre dann freilich zu begründen, weshalb Austritt aus dem EWR-Prozess und gleichzeitig ins Auge fassen eines Beitritts. Diese Begründung könnte lauten, dass sich die Schweiz tatsächlich voll im europäischen Integrationsprozess engagieren will, aber dafür auch die notwendigen Mitbestimmungsmöglichkeiten fordert.

Die wirtschaftlichen Folgen eines Ausstiegs aus dem EWR-Prozess erscheinen bei der gegenwärtigen Konjunkturlage tragbar. Im Waren- und Dienstleistungsverkehr hätten unsere Unternehmen mit grösseren Diskriminierungen zu rechnen, die sie angesichts der ohnehin vollständig ausgelasteten Kapazitäten wohl verkraften könnten und zu einem guten Teil auch durch Auslagerungen in die EG ohne Nachteile für die Beschäftigungslage in der Schweiz kompensieren würden. Eine Bewertung dieser Diskriminierung muss aber zusätzlich zwei Faktoren in Rechnung stellen: Die traditionellen Standortvorteile der Schweiz

(günstig Finanzierung, Qualität der Arbeitskräfte und stabile Sozialbeziehungen) haben sich angesichts der verbesserten Standortbedingungen in der EG vermindert.

Bei einem Nachlassen der Konjunktur fällt deshalb die Diskriminierung stärker ins Gewicht. Zudem besteht auch die Gefahr, dass die Wirtschaftsblöcke bei einer Konjunkturabschwächung protektionistischer werden und damit die Diskriminierungsschwellen steigen. Der Druck zur Durchführung notwendiger Innovationen (Stichwort Finanzplatz) und Liberalisierungen (Stichwort öffentlichen Beschaffungswesen) wäre ausserhalb eines EWR geringer als innerhalb. Notwendige Reformprozesse könnten damit gefährlich verzögert werden. Zu bedenken sind ferner die Auswirkungen auf die Freizügigkeit für Schweizer. Auslandsaufenthalte zu Ausbildungszwecken und die Personalrotation in internationalen Unternehmen müsste speziell vertraglich abgesichert werden, was nicht gewährleistet erscheint.

Nicht zu unterschätzen ist auch das Gefühl im Schweizervolk, mit dem europäischen Schicksal verbunden zu sein. Dieser Verbundenheit würde es aber entgegenlaufen, wenn die Schweiz einen von allen anderen europäischen Ländern unterschiedlichen Weg wählen wollte.

EG-Beitritt

Der EG-Beitritt würde, im Unterschied zur EWR-Option, die lückenlose Uebernahme des gesamten EG-Primär- und Sekundärrechts bedeuten, auch wenn gewisse Uebergangsfristen, namentlich in den Bereichen Freizügigkeit der Personen und Landwirtschaft, ohne Zweifel ausgehandelt werden könnten. Der EG-Beitritt bedeutete auch eine Uebernahme der politischen Zielsetzungen der EG. Direkte Demokratie und Föderalismus und die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik würden im Falle des Beitritts stärker berührt als im Falle der EWR-Option.

Im Unterschied zur EWR-Option würde der Beitritt der Schweiz andererseits die volle Mitentscheidungsmöglichkeit in die Schweiz immer stärker betreffenden EG-Entscheidungsprozess bringen und den lückenlosen Kooperationsanspruch sichern. Zunehmende Fremdbestimmung würde durch Mitbestimmung abgelöst. Auch wenn, wie im Bericht des Bundes-

rates vom 24. August 1988 ausführlicher dargelegt, die Bedeutung der formellen Mitentscheidung weder idealisiert noch verabsolutiert werden darf, wäre die bei der EWR-Option bestehende Satellisierungsgefahr im Beitrittsfall gebannt. Einem höheren Eintrittspreis als bei der EWR-Option in der Form der Uebernahme geltenden EG-Rechts entspricht beim Beitritt eine Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeit höherer Qualität.

Dem ist freilich beizufügen, dass die Schweiz im Beitrittsfalle auch alles neue EG-Recht, das zunehmend über qualifizierte Mehrheitsentscheide verabschiedet wird, würde übernehmen müssen. In der EWR-Option ist nicht nur die einmalige Uebernahme des "acquis" begrenzt, die Schweiz geht auch keine formelle Verpflichtung mit Blick auf die Zukunft ein. Aber auch in einem EWR-Verhältnis dürfte die Schweiz, will sie nicht erhebliche wirtschaftliche und andere Nachteile in Kauf nehmen, unter grossen Druck stehen, die EG-internen Entwicklungen, z.B. Massnahmen, die im Zuge der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion getroffen werden, nachzuvollziehen.

Vertreter der EG-Kommission und gewisser Mitgliedstaaten haben in letzter Zeit wiederholt die Nicht-Wünschbarkeit einer EG-Erweiterung in den nächsten Jahren zum Ausdruck gebracht. Oesterreich, trotz Einreichen des formellen Beitrittsgesuchs, wird vielleicht den Weg über die EWR-Option gehen müssen, eine Option übrigens, die in sehr vielen die Züge einer Beitrittsvorbereitung trägt. Die Aeusserungen von EG-Seite sollten aber nicht als ewige Wahrheiten interpretiert werden; das Ueberraschungspotential in Europa ist heute gross.

Die Beitrittsoption würde im Lande freilich noch grösseres Umdenken erfordern als die EWR-Option. Stellt man fest, dass schon weite meinungsbildende Kreise ungenügend für den EWR-Weg vorbereitet sind, muss diese Feststellung für den Beitritt noch stärker zutreffen. Es ist wohl so oder so eine vordringliche informationspolitische Aufgabe, dass der EG-Beitritt, ohne die damit verbundenen heiklen Fragen zu verniedlichen, als ein möglicher künftiger europäischer Weg der Schweiz dargestellt wird, der kein Katastrophenszenario ist und nicht das Ende des Landes bedeutet.

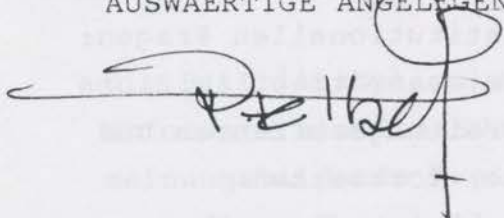
Der EWRV kann selbstverständlich als eine wichtige Zwischenstufe - und wenigstens in der heutigen Konstellation fast unumgängliche - auf dem Weg zu einem späteren EG-Beitritt aufgefasst werden kann. Diese Aussage erscheint freilich nur als richtig, wenn der EWRV nicht in einer Weise ausgestaltet wird, dass eine unbefriedigende Situation über lange Zeit zementiert wird. Der Aufbau eines EFTA-Pfeilers, der unseren Freiraum zu stark einschränkt, wäre eine solche Zementierung.

VI. Haltung der Schweiz in der weiteren Explorationsphase

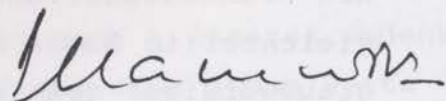
1. Konstruktive Grundhaltung und aktive Mitarbeit in allen Arbeitsgruppen.
2. Bestehen auf vernünftigen Fristen für die Identifikation des "acquis communautaire" und der Problembereiche. Keine Festlegung auf den Zeitpunkt, zu dem die Verhandlungen beendet sein sollen.
3. Keine verbindliche Festlegung auf
 - Definition des sogenannten relevanten "acquis communautaire" sowie
 - der zeitlich befristeten und unbefristeten Ausnahmenin der Explorationsphase.
4. Festhalten an der am 20. Oktober von den EFTA-Ländern eingenommenen Grundsatzhaltung in den rechtlich-institutionellen Fragen; gleichzeitig Suche nach möglichen Kompromissansätzen, im Sinne glaubwürdiger gemeinsamer Beschlussvorbereitungsverfahren und gemeinsamer Impulse auf politischer Ebene, fortsetzen.
5. Aktive Diplomatie gegenüber EFTA-Ländern und EG-Mitgliedstaaten, um den Sinn für einen geordneten, sorgfältigen Ablauf dieser wichtigen Verhandlungen zu schärfen.

6. Die Organe, welche zum guten Funktionieren des EWR-Vertrages geschaffen werden müssen, sind grundsätzlich auf EWR-Ebene mit Zuständigkeit für den ganzen EWR anzusiedeln. Die Schaffung von Parallelstrukturen zur EG in der EFTA wird nicht ins Auge gefasst.
7. Weitere Massnahmen über eine Stärkung der EFTA, die über rein organisatorische Vorkehrungen hinaus gehen, werden erst im Lichte des Ergebnisses der EWR-Verhandlungen geprüft.
8. Im Rahmen der beschränkten verfügbaren personellen Mittel werden die politischen und wirtschaftlichen Folgen einer Wahl der beiden unter V. erwähnten Alternativen weiter untersucht.
9. Gegenüber Parlament und Oeffentlichkeit wird die Aushandlung eines guten EWR-Vertrages als integrationspolitisches Nahziel bezeichnet. Dass sich Bundesrat und Verwaltung auch mit Alternativszenarien befassen, soll, wird man darauf angesprochen, nicht verschwiegen, werden. Begründung: der Bundesrat wird das Ergebnis der Verhandlungen über den EWR-Vertrag mit möglichen Alternativen vergleichen wollen, wenn er den Entscheid über die Beteiligung zu treffen hat.

EIDG. DEPARTEMENT FUER
AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN



EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT



Beilagen: - Entwurf des Beschlussdispositivs

**Exploration über den Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum:
Stand und Perspektiven**

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA und EVD vom 12. Februar 1990
wird

beschlossen:

1. Die in Ziffer VI enthaltenen Instruktionen werden gebilligt.