

12. Dezember 1989

Protokollnotiz

Zweite Sitzung des interdepartementalen Ausschusses
für die europäische Integration vom 30. November 1989

An der zweiten Sitzung des Ausschusses (O 40) nahmen folgende Herren teil:

- F. Blankart (B), Co-Präsident
- K. Jacobi (JAC), Co-Präsident

- EDA - M. Krafft
- EDI - A. Clerc
- EJPD - O. Jacot-Guillarmod
- EMD - B. Marfurt
- EFD - U. Gygi
- EVD - S. Arioli
- EVED - F. Mühlemann
- IB - J. Kellenberger

Mission Brüssel - B. Spinner

Sekretär: - R. Bärfuss (IB)

1. Lagebeurteilung

In seiner Eröffnung ruft JAC kurz das Mandat des Ausschusses in Erinnerung und skizziert die wichtigsten Integrationsentwicklungen seit der letzten Sitzung. Im heutigen Zeitpunkt sieht JAC bezüglich EWR folgende offenen Fragen:

- Der relevante acquis ist noch nicht genau definiert.
- Die Ausnahmen; die wichtigsten hat die Schweiz bereits angemeldet (Landwirtschaft, Freizügigkeit der Personen, Wettbewerb).
- Die Ausgestaltung des decision shapings und decision makings.

Zur Klärung dieser Frage will die Schweiz eine Explorationsphase, formeller Natur, möglichst mit Beteiligung der EG-Mitgliedstaaten. In der zurzeit laufenden Besuchskampagne unserer Unterhändler in den EG-Hauptstädten wird dieser message (neben anderen) bei den Verantwortlichen eingebracht. Herr Arioli berichtet über seine Kontakte in Den Haag: Die Holländer, ganz auf der Linie der EG-Kommission, unterstreichen die Unantastbarkeit der EG-Entscheidungsautonomie.

Herr Kellenberger orientiert über den Besuch von BR Felber von Ende Oktober in Brüssel: Aussenkommissar Andriessen sieht zwei grosse Probleme: Erstens die Identifikation des relevanten acquis und zweitens das decision making.

In Rom stellt Herr Kellenberger eine bemerkenswert offene Haltung zum EWR und namentlich zum decision making fest. Die Italiener möchten einen - nötigenfalls weniger weitgehenden - EWR-Vertrag unter ihrem Vorsitz (2. Sem. 90) abschliessen.

Madrid stellt sich ebenfalls positiv zum EWR, zeigt aber eine harte Haltung bezüglich decision making. Die Spanier fordern (landwirtschaftliche) Kompensationen für - zu befristende - Ausnahmeregelungen.

Herr Blankart (B) berichtet über eine ganze Reihe von Besuchen und Kontakten:

- Der gut informierte französische Botschafter in der Schweiz vertritt eine harte und arrogante Haltung. Sowohl die Einschränkung des acquis auf den relevanten Teil als auch die Ausnahmebegehren der EFTA-Länder sind ihm suspekt. Der Botschafter zitierte eine Aussage von BR Felber, wonach Türken (Jugoslawen) nicht schlechter behandelt werden könnten als Portugiesen. B wünscht Klärung der Frage mit dem BIGA. Eine westeuropäische Präferenz muss gewährleistet sein.
- In London findet B Wohlwollen für den EWR, aber wenig Verständnis für institutionelle Fragen (GB gegen variable Geometrie).
- Die Verantwortlichen in Dublin hinterlassen einen guten Eindruck. Sie wollen die Dinge vorwärts bringen.
- Erneute Brüsseler Gespräche verlaufen freundschaftlicher als auch schon. Die EG-Kommission hört den (berechtigten) Vorwurf des Satellisierungsversuchs nicht gern, beharrt aber trotzdem auf ihrer Entscheidungsautonomie.
- EFTA-Generalsekretär Reisch stellt in Bern einige Ueberlegungen über andere Lösungen beim decision making an.

In diesem Zusammenhang sagt B an die Adresse von Herrn Clerc, dass im Umweltschutz eine Zeitbombe auf uns zukomme, indem die EG wohl strengere schweizerische Umweltnormen akzeptiere, nicht aber eine Einschränkung des Freihandels. B appelliert an die Vernunft. Mit pragmatischem Handeln sei das gegenseitige Vertrauen zu fördern.

- In den Wirtschaftskommissionen beider Räte lauten die Reaktionen auf die EWR-Arbeiten von positiv lobend bis resigniert befriedigt.
- In der Ständigen Wirtschaftsdelegation erstaunt namentlich die positive Reaktion des Gewerbeverbandes. Der Gewerkschaftsbund ist sehr positiv. Auch von den Banken kommen - mit Ausnahme der Stempelsteuer - keine Einwände. Der Vorort zeigt sich weniger reserviert als noch vor kurzem. Nur beim Bauernverband scheinen noch Illusionen zu bestehen.

B schliesst seine Berichterstattung mit der Feststellung, dass die institutionalisierte öffentliche Meinung der Entwicklung rasch folgt, aber die grundlegenden Probleme noch kaum zur Kenntnis genommen hat.

2. Fragen

Herr Mühlemann hebt die zentrale Bedeutung der institutionellen Fragen hervor und fragt, ob man sie nicht vorgezogen behandeln sollte. B stellt fest, dass ein Vorziehen nicht möglich ist. Nach härter Auseinandersetzung mit Schweden konnte aber wenigstens die parallele Behandlung gesichert werden. Der Kern des Problems liegt darin, dass die EGK das decision shaping und decision making als legislatives Problem sieht, und nicht, wie wir, als völkerrechtliches Problem.

Herr Krafft erkundigt sich nach dem Stand der Arbeiten im Rechtsexpertenausschuss. Herr Spinner erläutert zum decision making, dass der im Papier vom 20.10. formulierte Kompromiss von Schweden bis am 19.12. respektiert werden wird. Hinter dieser Formulierung stehen aber verschiedene Auffassungen. Zur rechtstechnischen Frage, wie der acquis in den EWR-Vertrag einzubauen sei, erwähnt Herr Spinner drei Arten von Protokollen: Liste Vollharmonisierung; Aequivalenzliste; restliches, relevantes EG-Recht: Programm für Anpassung des nationalen Rechts an das EG-Recht in zwei bis fünf Jahren.

Herr Jacot-Guillarmod wünscht einen gelegentlichen Gedankenaustausch über verschiedene Grundsatzfragen des EWR und macht Anregungen zur Verbesserung der Information (Bundesrat, Kantone).

Herr Krafft orientiert kurz über die offenen, recht nuancierten Beratungen in den aussenpolitischen Kommissionen über die Fragen der Neutralität, des Föderalismus und der Demokratie auf der Basis der drei entsprechenden Berichte.

3. Meinungsaustausch

Herr Marfurt gibt seiner - und seines Departementschefs - Beunruhigung Ausdruck: Wenn die volle Mitsprache im EWR nicht möglich sein sollte - die Echos aus den EG-Hauptstädten deuten in diese Richtung - scheint der EWR politisch nicht akzeptabel. Er könnte die Schweiz spalten, weil sich sachliche und institutionelle Bedenken kumulieren. Die institutionelle Frage muss rasch geklärt werden, ebenso die Frage nach den Bremsmöglichkeiten, z.B. durch eine Volksabstimmung, bei der Weiterentwicklung des EWR. B präzisiert, dass der EWR im wesentlichen die 4 Freiheiten umfasst. Demnach wären Vorhaben wie die Wirtschafts- und Währungsunion oder auch die Mitbestimmung neue Verhandlungsgegenstände.

Herr Gygi ist nicht unglücklich über den Druck von aussen auf die schweizerische Landwirtschaftspolitik. Die öffentliche Meinung erachtet er bezüglich EWR als freundlich, aber unverbindlich, weil man sich - übrigens auch mancherorts im Bundeshaus - des Ausmasses des EWR-Projektes noch nicht richtig bewusst geworden ist. Die Informationstätigkeit des Bundesrates sollte verstärkt werden. Der Rechtsvergleich wird laut Herrn Gygi zeigen, dass der nicht-negoziabile Teil unseres Rechts nicht so gross sein wird, mit sinkender Tendenz. B hält dazu fest, dass das EG-Wirtschaftsrecht einer modernen, nicht überaus interventionistischen Rechtsauffassung entspricht. Bezüglich Landwirtschaft ist er ganz und gar nicht optimistisch. Die notwendige Strukturanpassung ist umstritten und vermehrte Direktzahlungen sind auch finanzpolitisch heikel.

Für Herrn Clerc sollte die Uruguay-Runde bereits Ende 1990 Klarheit für die Landwirtschaft bringen. Auch er glaubt, dass die nicht-negoziablen Themen nicht so zahlreich sein werden. Hier betont er aber die Bedeutung der Umweltfragen für seinen Departementschef. Herr Clerc ist der Meinung, dass der Bundesrat und die Departemente besser informiert werden sollten und dass die Diskussion im Ausschuss besser strukturiert werden muss. B verweist auf die Vielzahl von Dokumenten, die zirkulieren und stellt in Aussicht, die laufend eintreffenden Informationen und weitere Unterlagen noch häufiger und breiter zu streuen. Im übrigen seien die Co-Präsidenten und Herr Kellenberger gerne bereit, die Bundesräte auf Wunsch jederzeit individuell zu informieren. JAC erinnert an den Informationsauftrag des Bundesrates an Vizekanzler Casanova und regt dessen Teilnahme an den Ausschusssitzungen an. Herr Clerc wünscht mehr über die vorgesehene Organisation der Verhandlungen und die Funktion der Arbeitsgruppen zu erfahren. Herr Kellenberger erläutert die Gliederung von globalen und sektoriellen Gruppen, ohne aber auf personelle Fragen einzugehen. Die Bemerkungen B's zur Umweltproblematik findet Herr Clerc beunruhigend. Umweltfragen seien auf der innenpolitischen Bühne bezüglich der Haltung zum EWR sehr wichtig und dementsprechend sei der Verhandlungsspielraum der Schweiz eng. Immerhin sei die Umweltpolitik in der EG dynamischer geworden, so dass die Perspektiven doch nicht so düster seien. B hingegen hält das Konfliktpotential zwischen Umweltschutz und Freihandel für erheblich.

4. Decision shaping und decision making

B hält fest, dass die Forderung nach Beschlussfassung im EWR-Rat vor derjenigen im EG-Rat nach wie vor die harte offizielle Haltung der Schweiz darstellt. Möglicherweise kommen wir aber damit nicht durch. Deshalb müssen intern weitere Ueberlegungen angestellt werden. Das opting out ist ebenfalls mit Risiken verbunden. Herr Spinner verweist auf die unnachgiebige Haltung der Kommission bezüglich Erhaltung der EG-Entscheidungsautonomie. Bei einzelnen ständigen Vertretungen der EG-Mitgliedstaaten in Brüssel ist jedoch ein gewisses Verständnis für unsere Position nicht auszuschliessen. Auf jeden Fall darf jetzt keine Nachgiebigkeit signalisiert werden.

Eine Lösung, wonach lediglich ein pactum de negotiando vorgesehen wird für den Fall, dass der EG-Rat seinen Entscheid vor Abschluss des gemeinsamen decision shapings fällt, bezeichnet Herr Spinner als Feigenblatt. Im übrigen geht er davon aus, dass die EWR-Gesetzgebungstätigkeit nach 1993 wegen der Notwendigkeit formeller Gesetzesrevisionen weiterhin intensiv sein wird.

Die Diskussion dreht sich um Alternativen, um den Gegensatz zwischen der Bewahrung der EG-Entscheidungsautonomie und der Ablehnung der Satellisierung der EFTA-Länder zu überwinden. Gemäss Herrn Spinner sollten wir anerkennen, dass im EWR supranationale Gesetzgebung stattfindet. Dies führt zur Frage der demokratischen Legitimation der EWR-Entscheide. Herr Krafft fragt sich, wer letztlich entscheidet, was EWR-relevant ist, und bringt den europäischen Gerichtshof zur Sprache. Herr Spinner lehnt ein Konzept von Ueber- bzw. Unterordnung ab und befürwortet ein Nebeneinander mit klarer Kompetenzabgrenzung.

Unsere Forderung des EWR-Entscheidens vor dem EG-Entscheid scheint ihm nicht explorationsfähig. So oder so sollte die EG entscheidungsfähig in den EWR-Rat kommen, d.h. mit den Mitgliedstaaten.

Herr Jacot-Guillarmod unterstützt Herrn Spinner und äussert Genugtuung über die gehaltvolle Diskussion. Der schweizerische Vorschlag einer befristeten Suspendierung der beiderseitigen Entscheidungsautonomie scheint ihm sehr interessant. Wir sollten jetzt hart auf dieser Linie bleiben. Was das demokratische Element anbelangt, sollten wir eine gute Struktur finden und insbesondere beidseits die Parlamentarier beteiligen. B ist der Auffassung, dass ein Parlamentarierausschuss nicht genügt. Die Herren Spinner und Kellenberger sind überzeugt, dass auf die Ratifizierung von EWR-Entscheidungen durch unser Parlament weitgehend zu verzichten ist. Hier kommt Herr Marfurt auf die politische Problematik zurück: Wenn das Volk und sogar das Parlament zum EWR-Entscheid nichts zu sagen haben, entstehen riesige innenpolitische Hürden. So wäre die EWR-Vorlage nicht referendumsfähig. B wiederholt, dass es im EWR-Vertrag nur um die vier Freiheiten geht. Im übrigen ist nicht auszuschliessen, dass Island wegen seiner Fischereiprobleme aus dem EWR-Projekt aussteigt. Auch wir müssen Rückfallpositionen überlegen. Es gibt verschiedene Abstufungen zwischen dem EWR-Vertrag und sektoriellen völkerrechtlichen Verträgen.

5. Acquis communautaire

B kommt zurück auf die von Herrn Spinner beschriebenen drei Kategorien von Protokollen zum EWR-Vertrag. Er sieht insbesondere bei der dritten Kategorie Probleme, wo die Anpassung innerhalb einer relativ kurzen Frist erfolgen muss. Damit scheint hier das Referendum nicht möglich. Er erkundigt sich nach den rechtstechnischen und rechtspolitischen Implikationen. Müsste eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat mit einem Anwendungsgesetz vorgesehen werden? In den Augen von Herrn Jacot-Guillarmod wäre dies kaum möglich.

6. Rechtsvergleich

Herr Kellenberger teilt mit, dass bisher elf von rund 30 angeschriebenen Bundesämtern den Fragebogen des Integrationsbureaus (mit organisatorischen Fragen zum Rechtsvergleich) ausgefüllt und zurückgesandt haben. Sechs Bundesämter wünschen eine Informationssitzung mit dem IB. Herr Kellenberger macht folgende Anregungen:

1. Die Berichte über den Rechtsvergleich sollten dem IB depar-
tementsweise gebündelt zugestellt werden.
2. Wie erinnerlich soll der Rechtsvergleich zu drei Kategorien von Ergebnissen führen:
 - unproblematische Anpassung,
 - beträchtliche, aber nicht unüberwindliche Probleme,
 - ausserordentlich schwierige Bereiche.

Bei den Bereichen der zweiten Kategorie scheinen sich Uebergangslösungen anzubieten. Deshalb sollten die Aemter hier ungefähr den mutmasslichen Zeitbedarf für den Uebergang angeben.

3. Zur Vertiefung der Fragen des Rechtsvergleichs ist eine Sitzung ins Auge zu fassen, an der die Völkerrechtsdirektion, der BAWI-Rechtsdienst, das Bundesamt für Justiz, das Integrationsbureau und die Mission vertreten sein sollten.

B unterstreicht die Dringlichkeit der Aufgabe, den acquis genau zu definieren. Diese Frage ist für jeden Departementschef von höchster Dringlichkeit.

Zum Stand der Arbeiten im Rechtsvergleich:

- EJPD: Mitte Dezember wird ein konsolidierter Bericht vorliegen;
- EDI: Bericht kommt im Januar;
- EFD: Arbeit kommt gut voran.

7. Nächste Sitzung

Die dritte Sitzung wird auf Freitag, 15. Dezember 1989, um 08.15 Uhr, anberaumt. BAWI-Sitzungszimmer O 40.



R. Bärffuss