

STAENDERAT

Geschäftsprüfungskommission  
Sektion EDA und EVD

BERICHT über die Orientierung zum Integrationsbüro EDA/EVD  
vom 29. Oktober 1980 in Bern

---

Teilnehmer: HH. NR Munz (Präsident)  
Egli, Dreyer, Matossi, Miville  
HH. Botschafter Probst, Sommaruga  
Dr. Girard, Botschafter Blankart, Minister Zehnder  
Dr. Weber, Hr. Boulgaris

Sekretariat: Dr. Mastronardi, Frau Bütikofer

### 1. Allgemeine Orientierung

Staatssekretär Probst versichert, die Zusammenarbeit mit dem Integrationsbüro habe immer gut gespielt. Die Institution hat sich bewährt. Das EDA hat sich allerdings stets dafür einsetzen müssen, dass es seinen Anteil von 50% der Koordinationsstelle erhält. Bisher kamen die Chefs stets aus dem diplomatischen Corps des EDA.

Jede Woche führt der Staatssekretär eine Zusammenkunft seiner Mitarbeiter durch. Daran nimmt der Chef des Integrationsbüros immer teil. Dies sichert die Information und die "unité de doctrine".

Botschafter Blankart verweist auf das Papier vom 28. August 1980. Die bisherige Tätigkeit des Büros ist in drei Phasen aufteilbar : Vorbereitung und Brückenschlag mit den Nicht-EG-Länder (1961-1970); 1970-1973, Verhandlungsssekretariat. Ab 1973, Erreichtes konsolidieren und auf die ganze EG ausbreiten. Die institutionelle Lösung dient dem Zusammenfügen des Mosaiks unserer EWG-Politik. Dadurch ist sichergestellt, dass wir von der EWG nicht gegeneinander ausgespielt werden können. Zudem entspricht die institutionelle Einheit der rechtlichen Einheit, dem Römer-Vertrag, der Grundlage aller Lösungen ist. Schliesslich entwickelt sich die Gemeinschaft in kleinen Schritten weiter. Um rechtzeitig mitmachen zu können, brauchen wir eine ständige Equipe in Bern und in Brüssel. Die Einheit der Verhandlungsführung gibt uns eine besondere Stärke. Die Schwierigkeit liegt in der Diversifikation der Probleme. Diese werden von verschiedenen Bundesämtern betreut. Der Chef des Integrationsbüros muss in all diesen Gebieten versiert sein, damit die Amtsdirektoren bereit sind, ihm die Verhandlungsführung zu überlassen.





Die Franzosen haben das gleiche System eingeführt, ähnlich auch die Schweden.

Ein solcher Dienst kann aber auch ein Zankapfel zweier Departemente bilden, von einem in Beschlag genommen, oder von beiden beiseite gelassen werden. Der Dienst muss sich durch Ueberzeugung allseitig bewähren.

Mr. Girard donne quelques explication sur l'organisation du Bureau d'intégration. Il y a premièrement les tâches liées à la gestion de nos accords avec les communautés européennes. Le rapport que vous avez reçu vous donne une idée de ce travail, j'ai également à votre disposition des statistiques (Annexe). Le centre est notre accord de libre échange de 1972 qui réclame trois types d'activités consistant à veiller à ce que nos partenaires respectent leurs accords contractuels, veiller à ce que les mesures en Suisse soient conformes à ce à quoi nous avons souscrit et adapter les accords existants aux circonstances. La deuxième catégorie de tâche se rapporte aux activités de développements contractuels, soit surmonter les discriminations (cas typique à cet égard, les assurances, les transports par omnibus). Les instruments sont les accords de libéralisation. Il faut ici mettre en commun l'infrastructure et les connaissances, avec la Communauté (Exemples: Cost, Eurotra). Il y a lieu de renforcer la transparence et la compréhension des politiques qui ont des effets sur nos accords, la politique monétaire par exemple, où les grandes décisions auront des répercussions sur notre économie et sur les flux d'échanges. La troisième grande catégorie de tâches est celle de l'observation entre la Communauté et les pays tiers bien qu'à priori, aucun lien direct n'existe. Il ne s'agit pas d'un exercice académique. La Communauté nous entoure presque entièrement. Les accords et arrangements qu'elle conclut avec les pays tiers finissent par avoir des répercussions sur notre pays.

En ce qui concerne les problèmes de coordination, le Bureau de l'intégration assure la coordination interne. Lorsqu'un cas est soulevé par un service, il y a lieu d'examiner s'il relève de la compétence directe du Bureau d'intégration. Dans tous les cas, la participation est assurée par la coordination externe. Entre la Centrale et notre mission auprès des communautés européennes, le dialogue est important, il s'agit là de coordination bilatérale. Un autre type de coordination est apparu depuis quelques années, il s'agit de la coordination triangulaire entre la Centrale, Bruxelles et Genève. Tous les pays qui ont des accords similaires tentent de traiter avec Bruxelles en tant que groupe. Dès lors, lorsqu'il ne s'agit pas de relations directes entre la Suisse et la Communauté, il nous faut faire passer nos vues par Genève.



Les instruments qui assurent la tâche de coordination sont les décisions 61 et 73 du Conseil fédéral, ce sont les canaux par où passent les communications pour arriver à nous. Le chef du Bureau d'intégration participe aux séances organisées par le DFAE et par le DFEP. Le Bureau d'intégration regroupe 6 collaborateurs universitaires, 4 autres collaborateurs et 2 secrétaires. 4 sont délégués par le DFEP, 3 devraient venir du DFAE, un poste est encore vacant à cause du départ de Monsieur Blankart. Quant à la répartition des dossiers, ils sont répartis en différentes catégories. Il y a les questions juridiques, les affaires de l'AELE, la politique industrielle, la politique scientifique, l'harmonisation juridique et tous les problèmes de transports. La diversité des problèmes est grande et nous devons avoir des collaborateurs particuliers, capables de placer chaque cas dans son propre domaine d'intégration.

Mr. Zehnder explique le fonctionnement de la mission à Bruxelles. Celle-ci est dotée d'un ambassadeur, d'un adjoint, de 4 collaborateurs et d'un stagiaire. Quelques comparaisons avec des pays comme la Finlande, la Suède, l'Autriche montrent que le personnel y est plus important.

Nous ne sommes pas membres des Communautés, nous sommes accrédités auprès du Conseil. Notre accès est comparable à celui d'une ambassade bilatérale. Nous avons des contacts avec la Commission qui a un ministre des affaires étrangères. Le principe est admis que nous ayons des contacts techniques avec les Communautés ainsi qu'avec les conseils des commissions des pays non-membres. Nous sommes également en relation avec les pays membres du Conseil. Avec les pays de l'AELE, nous avons des relations mensuelles importantes ainsi que des relations personnelles avec les collaborateurs qui s'occupent d'importants dossiers.

Le premier domaine d'activité est notre rôle d'observation. Nous avons accès à l'information et nous pouvons nous rendre auprès des différentes branches des Communautés utiles pour la Suisse et pour le travail qui se fait à Berne. Nous procédons à la vérification de l'information aux différents niveaux. On dit souvent que Bruxelles est une maison de verre et que l'information y est à disposition. Cela est faux. Les procédures d'informations sont limitées. C'est le rôle de la mission de recueillir et de chercher l'information.

Un autre domaine est celui de la gestion des accords de libre échange. Le Comité mixte en est l'organe suprême, il se réunit deux fois par année. Il y a également toutes les procédures diplomatiques courantes.



D'autre part, la mission est intégrée à toutes les négociations en cours. La négociation est menée par les représentants de la Centrale.

Il faut en outre faire valoir les intérêts suisses au niveau des processus de décision. Il n'y a pas de règles rigides. Tout dépend de la nature et de la matière qui est en cause, de l'intérêt à faire valoir notre point de vue car chaque cas est décidé différemment.

Nous devons être toujours à l'affût car chaque développement peut avoir des répercussions directes pour la Suisse. Le degré de succès ne dépend pas seulement du Bureau de l'intégration ou de la mission sur place, il dépend du pouvoir de décision des Communautés européennes. Nous ne connaissons qu'un interlocuteur, c'est le Bureau de l'intégration. Nous correspondons avec lui et recevons nos directives par lui, nous sommes gérés par lui comme n'importe quelle autre ambassade.

Hr. Sommaruga: Die Beziehungen mit dem europäischen Wirtschaftsraum laufen über das Integrationsbüro. Das Bundesamt für Aussenwirtschaft hat den Beschluss des Bundesrates extensiv zu verwirklichen versucht: Die Mitwirkung in der EFTA wurde auch dem Integrationsbüro übertragen. Dies gibt uns neben den Einzelbeziehungen mit den westeuropäischen Ländern (ausserhalb der von diesen an die Gemeinschaft abgetretenen Kompetenzen) die Verbindung zur Gemeinschaft. Wo die Kompetenzen der EWG nicht klar sind, sind beide Wege zu koordinieren.

Alle Instruktionen an die Mission in Brüssel laufen über das Integrationsbüro. Dies gilt auch für die Delegation in Genf, soweit dort die EFTA betroffen ist (nicht aber bezüglich GATT und UNCTAD).

Das Integrationsbüro wird stets in Missionen des Bundesamtes für Aussenwirtschaft bei bilateralen Verhandlungen mit europäischen Ländern einbezogen. Auch die Verhandlungen mit der Kommission bedingen Kontakte mit den anderen Organen der EG, dem Rat, dem Wirtschafts- und Sozialrat (Beratungsorgan), dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Parlament. All diese Kanäle müssen von der Mission genutzt werden.

Das Integrationsbüro lässt sich nicht mit Frankreich vergleichen, da wir nicht Mitglied der Gemeinschaft sind. Es ist viel effizienter als die schwedische Nachahmung.

Die Präsenz des Integrationsbüros im Bundesamt für Aussenwirtschaft gibt uns einen ständigen Kontakt und stellt sicher, dass wir die gleiche Linie vertreten.

Die Aussenposten in Brüssel und Genf gestalten die Entscheidungen der Zentrale sehr gut mit. Sie bereiten die Instruktionen der Zentrale bereits vor. In Genf sind 2 von 5 Stellen vom Bundesamt für Aussenwirtschaft gestellt.

Hr. Blankart: Die Delegation in Genf betreut alle multilateralen Wirtschaftsbeziehungen (EFTA, GATT, UNCTAD, ECE). Sie hat 4 Mitarbeiter (Soll-Bestand). Im Verhältnis zur EFTA geht es u.a. um die Koordination unter den Mitgliedern. Die EFTA ist auch ein Gremium, in dem unterschiedliche ordnungspolitische Auffassungen ausgetragen werden.

Hr. Probst: In Brüssel gibt es neben der Mission auch die Botschaft für die bilateralen Aufgaben. In Genf gibt es eine Mission unter Botschafter Pictet, deren selbständigen wirtschaftlichen Teil von Botschafter Blankart geleitet wird. Die Mission besorgt daneben die Belange der übrigen internationalen Organisationen in Genf.

Das Integrationsbüro ist stark mit den Aufgaben des Bundesamtes für Aussenwirtschaft verknüpft, bleibt aber beiden Departementen zugeordnet. Wirtschaftspolitik ist zwar selbständig, aber nicht ohne die politische Seite zu betreiben. Dasselbe gilt umgekehrt. Die innere Verquickung verlangt einer Koordinationsstelle, wie sie das Integrationsbüro darstellt.

Der Wille zur Zusammenarbeit wird täglich unter Beweis gestellt.

## 2. Diskussion

(Antworten auf Fragen der Sektionsmitglieder)

Hr. Sommaruga (zu Herrn Egli)

- Das Integrationsbüro hat eine doppelte Rolle; es befasst sich sowohl mit der EG als auch mit der EFTA. Die EFTA wurde seit 20 Jahren verfeinert. Sie ist eine blosse Freihandelsassoziation, hat aber darum herum noch gewisse Aufgaben zum Abbau technischer Handelshemmnisse erfüllt.

Die EWG ist eine Handelsunion, die jedoch noch vertieft worden ist. Hier steht die Schweiz ausserhalb. Daher stellt sich ständig die Frage des Brückenschlags zur Gemeinschaft (rund 100 Abkommen). Es kommen laufend neue Bereiche hinzu. Es ist daher richtig, dass sich die wissenschaftlichen Studien des Integrationsbüros in erster Linie mit der EG befassen. Die primäre Aufgabe des Integrationsbüros liegt aber nicht in den Syntheseberichten, sondern im Operationellen.

- Administrativ ist die Mission in Brüssel eine der Aussenstellen des EDA. Die Weisungsbefugnis läuft aber ausschliesslich über das Integrationsbüro.



Die Delegation in Genf bei EFTA, GATT, UNCTAD und ECE ist als Wirtschaftsdienst der ständigen Mission der Schweiz bei den internationalen Organisationen in Genf ausgestaltet. Die Instruktionen kommen aber vom Bundesamt für Aussenwirtschaft, ausser wo es um institutionelle Fragen der UNO geht.

Es besteht eine gewisse Ueberschneidung, aber Konflikte werden auf pragmatische Weise vermieden.

- Die Rolle der Botschaften der Schweiz in den EG-Ländern umfasst auch die Beobachtung der Politik dieser Länder in EG-Belangen, vor allem dort, wo die Schweiz ein Interesse hat.
- Eine Tendenz zu multilateralen Abkommen der EFTA (wie mit Spanien) ist nicht zu erkennen. Wegen der präferenziellen Abkommen zwischen Spanien und der EG waren die EFTA-Staaten auf dem spanischen Markt diskriminiert. Daher haben alle gemeinsam mit Spanien verhandelt. Das Abkommen wurde aber nicht von der EFTA, sondern von den EFTA-Ländern abgeschlossen. Für Griechenland stellt sich die Frage nicht, da Griechenland auf 1.1.1981 Mitglied der EG wird. Mit der EG wurde ein Protokoll für die Uebergangszeit ausgehandelt. Mit Portugal, das Mitglied der EFTA ist, wird beim Uebertritt in die EG keine Lücke entstehen. Unser Freihandelsabkommen mit der EG wird dann für Portugal gelten. Auch hier wird eine Uebergangslösung gesucht werden müssen.

Mit Jugoslawien besteht eine gemischte Kommission innerhalb der EFTA. Die Jugoslawen suchten eine wirtschaftliche Verbindung mit dem Westen. Aber Jugoslawien ist (noch) kein marktwirtschaftliches System, weshalb kein Freihandel möglich ist. Jugoslawien wurde aber als Entwicklungsland behandelt (Präferenzzoll). In Zukunft stellt sich die Frage der Graduation der Zollpräferenzen unter den Entwicklungsländern. Entwickelte Länder könnten voll in den Markt integriert werden. Zu Jugoslawien wäre ein Sonderverhältnis in Richtung Freihandel zu suchen.

Hr. Blankart hat in Genf einen Lehrauftrag für EWG-rechtliche Fragen, was die Grundlage für die Syntheseberichte schafft. Die Berichte sind in erster Linie für interne Zwecke gedacht. Sie dienen u.a. zur Abklärung der Probleme der Rechtsharmonisierung. Auch das Parlament sollte bei der Gesetzgebung die Entwicklung des Europarats nach Möglichkeit berücksichtigen.

Mr. Girard: Le travail du Bureau de l'intégration est un travail essentiellement opérationnel. La gestion des accords est un point important. Certaines questions peuvent venir au premier plan et retenir l'attention, on ne doit pas en déduire qu'elles représentent l'essentiel.



En ce qui concerne l'EFTA, nous avons un cadre donné ce qui fait que nous en parlons moins que de nos relations avec la Communauté. Nous sommes membres de l'EFTA où un certain nombre de Comités sont en place et où nous participons activement.

Mr. Probst (à Mr. Dreyer): Pour la question du personnel, le DFAE a un système de recrutement particulier parce que nous avons des gens qui ne restent pas fonctionnaires; ils doivent être transférables et flexibles. Les gens qui s'occupent des missions sont des gens qui restent dans nos cadres. Ils dépendent de nous, ils participent à la gestion des affaires. On leur donne une formation plutôt économique et multilatérale. Nous avons besoins d'eux dans toutes les organisations internationales. Nous devons encore élargir nos critères si un jour nous entrons aux Nations Unies. Les gens qui viennent du DFAE ont de meilleures connaissances des langues, ceux du DFEP ont plus de connaissances économiques. C'est un avantage d'avoir des gens différents, qui peuvent apprendre les uns des autres.

Aujourd'hui, la carrière diplomatique est ouverte à tout un chacun. Lors des examens, nous donnons une grande importance à la "persönliche Eignung". Après deux ans, nous contrôlons s'ils ont appris quelque chose. Quant aux postes vacants, ils sont une conséquence directe du "Personalstopp" introduit par le Parlement. C'est un grand problème pour nous, nous sommes arrivés à un point où nous ne savons plus comment couvrir nos besoins. Nous devons faire beaucoup de choses à la légère. Nous travaillons à la limite de nos possibilités. Nos fonctionnaires font beaucoup d'heures supplémentaires.

Mr. Sommaruga: Quant à la remarque concernant l'opinion publique, celle-ci n'est effectivement pas assez sensibilisée sur l'importance de nos relations économiques extérieures. Notre marché est le deuxième marché de la Communauté.

Pour le recrutement, Monsieur Probst a donné les critères du DFAE. Nous subissons les règles générales de l'administration. Lorsque nous pouvons repourvoir un poste, nous faisons un examen très sérieux des candidats en tenant toujours compte des possibilités de relations économiques qu'ils peuvent apporter. Dans la formation de nos fonctionnaires, nous avons une solution heureuse. Nous nous échangeons le personnel à titre temporaire. Certaines ambassades ont des postes où nous pouvons envoyer nos jeunes à l'étranger. A l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, nous avons également un fonctionnaire du DFAE.

Mr. Blankart: Concernant l'opinion publique, l'intérêt est très grand dans toutes sortes de cercles privés. Premièrement les grandes entreprises traitant les affaires internationales, d'autre part, certains professeurs, et les paysans. Il est vrai



que nous gagnons 1 franc sur 3 selon le programme de la Communauté. Vu ce fait, l'intérêt est relativement petit. Dans les intéressés, il y a beaucoup d'industries, de professeurs et d'étudiants mais très peu de parlementaires. Monsieur Egli fait une grande exception à la règle. Pendant mes 7 ans d'activité, il est vrai que c'est l'heure d'été qui a le plus préoccupé le Bureau de l'intégration, pourtant il y a beaucoup de problèmes beaucoup plus importants qui ne touchent pas l'opinion publique. Il y a lieu de former des cercles intéressés.

(Zu Herrn Matossi). Die interdepartementale Zusammenarbeit des Integrationsbüros mit dem EJPD, dem EDI und dem EVED ist sehr eng. Dies war 1961 noch nicht der Fall. Mit dem Anwachsen der Themen der Gemeinschaft sind die Berührungspunkte auch grösser geworden.

(Zu Herrn Miville). Die Basler Handelskammer veröffentlicht eine Zusammenstellung sämtlicher vertraglicher Beziehungen der Schweiz mit dem Ausland.

Hr. Sommaruga: Anträge an den Bundesrat laufen über die Departementschefs: wo ein anderes Departement als EDA/EVD beteiligt ist, werden die Anträge vom Fachdepartement und einem der zwei Dachdepartemente unterzeichnet.

Hr. Probst (zu Herrn Munz): Für den Europarat ist die politische Direktion des EDA zuständig. (Sonderdienst Europarat in der Abteilung I). Es besteht aber eine ständige, gute Querverbindung zum Integrationsbüro.

Hr. Blankart: Bis vor Kurzem bestand wenig Interdependenz. Heute betreibt die EG Rechtsharmonisierung in gewissen Bereichen. In solchen Bereichen sollte der Europarat mit der Gemeinschaft verhandeln. Die Brücke zwischen Gemeinschaftsrecht und Aussenstehenden sollte vom Europarat völkerrechtlich geschaffen werden. Verzichtet der Europarat auf diese Zusammenarbeit, werden die EG-Länder in diesen Fragen aus dem Rat ausgeklammert, was zu dessen Schwächung führt (nur die EG ist in ihrem Kompetenzbereich zur Vertretung ihrer Mitglieder nach aussen, somit auch im Europarat befugt).

Hr. Probst: Es gibt auch umgekehrt eine gewisse Bagatellisierung des Europarates durch die EG, die nicht gerechtfertigt ist. Der Europarat ist das einzige Gremium, wo alle westeuropäischen Staaten zusammentreten können.

Hr. Sommaruga: Der Europarat spielt auch wirtschaftlich eine Rolle: In den parlamentarischen Organisationen werden Berichte zu wirtschaftlichen Fragen behandelt und Resolutionen verabschiedet. In den gouvernementalen Organisationen wird viel Rechtsvereinheitlichung betrieben.



Der Kontakt der schweizerischen und europäischen Parlamentarier untereinander (Paritätische Delegationen) ist wertvoll.

Mr. Girard: La Commission a soulevé un certain nombre de questions. Le cas Roche-Adams n'a pas été soulevé. Cette question demande actuellement une interprétation juridique. Nous préparons une réponse aux interpellations parlementaires.

Hr. Blankart (zum "Wunder", dass die Fachdepartemente die Führung des Integrationsbüros anerkennen): Die Verhandlungsführung durch das Integrationsbüro wurde nie bestritten. Das Integrationsbüro bildet einen Aussendienst für die Fachdepartemente. Die Fachleute aus den intern zuständigen Bundesämtern werden in die Verhandlungsdelegation aufgenommen. Die Ämter sind meistens froh, die Leitung der Delegation an das Integrationsbüro abtreten zu können.

Hr. Probst: Die Zusammenarbeit in der kleinen schweizerischen Verwaltung ist viel leichter als in der Verwaltung eines Grossstaates.

Für das Protokoll:

*H. Markwardt*  
*S. Schützli*