Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 40 (1960-1961)
Heft: 10

Artikel: Brückenschlag durch Zollharmonisierung?
Autor: Winterberger, Gerhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161127

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Brückenschlag durch Zollharmonisierung?

GERHARD WINTERBERGER

Die wirtschaftliche Spaltung Westeuropas in zwei Gruppen bedeutet eine Schwächung des alten Kontinents. Einsichtige Kreise in beiden Lagern setzen sich denn auch immer wieder für einen «Brückenschlag» ein. So hat namentlich die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) wiederholt die Notwendigkeit der Schaffung eines Assoziierungsverhältnisses zwischen EFTA und EWG betont, welches den besondern Bedingungen und der Eigenständigkeit der kleinen Staaten Rechnung trägt und geeignet ist, Europa in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht wirklich zu stärken. Am guten Willen auf der einen Seite hat es wahrhaftig nicht gefehlt; leider hat jedoch ein einziges Land innerhalb der EWG die Schaffung einer großen Freihandelszone bisher blockieren können.

Für die Schweiz kommt eine *vollkommene*, umfassende wirtschaftliche und politische Integration, wie sie zum Beispiel den Baumeistern des Römer Vertrages vorschwebt, aus bekannten Gründen nicht in Frage[1]. Die Integration muß sich auf bestimmte Gebiete der Wirtschaft beschränken. Es handelt sich also in unserm Sinn nicht um eine politische, sondern um eine wirtschaftliche Integration. Aber auch bei einer wirtschaftlichen Integration sind die wirtschaftlichen und die politischen Probleme eng miteinander verzahnt, wie

[1] Vgl. in diesem Zusammenhang P. Aebi: Die wirtschaftliche Integration Europas aus der Perspektive der Europäischen Freihandels-Assoziation. Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik Nr. 3, 1960; F. Aschinger: Das europäische Integrationsproblem vom Blickpunkt der Kleinstaaten. Schweiz. Monatshefte, Heft 6, 1960; E. Geyer: Schweizerische Eigenart und europäische Schicksalsgemeinschaft. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3426, 1960; H. Homberger und H. Schaffner: Die Schweiz und die europäische Wirtschaftsintegration. Zwei Referate, gehalten an der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins vom 20. September 1958; K. Müller: Der Kleinstaat Schweiz und die europäische Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 2138 und 2148, 1960; W. Röpke: Zwischenbilanz der europäischen Wirtschaftsintegration. Kritische Nachlese, in: ORDO, Bd. 11, 1959; H. Schaffner: Schweizerische Selbstbehauptung in den Spannungen der Gegenwart. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3448, 1960; ferner die Rede von H. Schaffner anläßlich des Ustertages vom 20. November 1960: Die Selbstbehauptung der Schweiz in den Spannungen der Gegenwart; Bundesrat F. T. Wahlen: Die schweizerische Wirtschaft vor der europäischen Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3804, 1960; G. Winterberger: Schweizerische Eigenart und europäische Integration. Schweizer Monatshefte, Heft 5, 1960. Im weitern sei verwiesen auf die Ausführungen von W. Bretscher im Nationalrat anläßlich der Integrationsdebatte in der Herbstsession 1959 und in der Märzsession 1960.

noch zu zeigen sein wird. Beim *politischen Problemkreis* geht es um die Abklärung der Frage, ob der «Brückenschlag» mit der Eigenstaatlichkeit unseres Landes, der spezifisch schweizerischen Eigenart und den bewährten Grundsätzen der schweizerischen Neutralität vereinbar ist. Beim *wirtschaftlichen Problemkreis* müssen wir beurteilen, ob die langfristigen Interessen der Wirtschaft durch die Form des internationalen Zusammenschlusses gewahrt bleiben oder nicht.

Daß der wirtschaftliche Problemkreis vom politischen in manchen Fällen nicht getrennt werden kann, zeigen uns die folgenden Überlegungen:

Falls die wirtschaftliche Integration Europas zu einer überaus engen Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften und Staaten führt, so besteht die Gefahr, daß der neutrale Staat — obschon er sich das Recht auf jederzeitigen Austritt und die Rückerlangung der handels- und zollpolitischen Souveränität vorbehält — im Kriegsfall sich *faktisch* von diesen Bindungen nicht mehr lösen kann. Die ökonomische Verflechtung, die rein wirtschaftliche Integration kann so ausgeprägt sein, daß der einzelne Staat seine wirtschaftliche Selbständigkeit allmählich verliert[2]. Es ist deshalb unerläßlich, daß allein schon aus politischen, soziologischen, staats- und völkerrechtlichen sowie aus wehrwirtschaftlichen Gründen gewisse Wirtschaftszweige, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, die für die wirtschaftliche Existenz unseres Landes im Kriegsfall von Bedeutung sind, unter einen besonderen Schutz zu stellen sind.

Die wirtschaftliche Integration impliziert den freien internen Verkehr von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen. Die Schweiz als Kleinstaat darf wegen der *Überfremdungsgefahr* dem Prinzip der völligen Freizügigkeit der Arbeitskräfte innerhalb Europas niemals bedingungslos zustimmen. Sie hat auch hier — aus politischen Motiven — eine Sonderregelung zu beanspruchen. Aus ähnlichen und andern Gründen muß unser Land auch die Möglichkeit haben, unter bestimmten Voraussetzungen den *Zustrom fremden Kapitals* und dessen Anlage im Inland zu begrenzen.

Die ursprüngliche Konzeption, die seinerzeit im Rahmen der OECE befolgt wurde, um die wirtschaftliche Diskriminierung zu überwinden, war die Bildung einer *gesamteuropäischen Freihandelszone*. Die Schaffung eines Assoziierungsverhältnisses zur EWG in Form einer großen Freihandelszone, der die sechs EWG-Staaten als *Einheit* beitreten, die Bildung einer lockeren, auf dem Prinzip der Kooperation souveräner Staaten beruhenden föderalistischen Integrationsform, in welcher auch der Kleinstaat seine Eigenart und Eigenständigkeit bewahren kann, liegt im Interesse der politischen und wirtschaftlichen

[2] Vgl. hiezu auch D. Schindler: Neutralitätsrechtliche Aspekte eines Beitritts der Schweiz zur EWG. Wirtschaft und Recht. Heft 4, 1959; D. Schindler: Verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Fragen der Beteiligung der Schweiz an supranationalen Organisationen. Referat, gehalten am 25. Juni 1960 in der Schweizergruppe der International Law Association.

Stärkung Europas. Eine derartige Lösung wäre im Prinzip wünschbar. Sie würde den schweizerischen Grundsätzen zur Integrationspolitik entsprechen: Die Souveränitätsrechte des Einzelstaates und das in der Schweiz verwirklichte Prinzip der direkten Demokratie bleiben unangetastet, die handels- und zollpolitische Autonomie im Verkehr mit Drittstaaten bleibt bestehen.

Es stellt sich die Frage, ob auf diese Weise der «Brückenschlag» zustande kommen kann. Natürlich wäre dies möglich, sofern nur bei den EWG-Staaten der *politische Wille* hiefür vorhanden ist. Am politischen Willen, *auf diesem Weg* zu einem Assoziierungsverhältnis der beiden handelspolitischen Gruppen und damit zu einer Überwindung der wirtschaftlichen Spaltung Europas zu gelangen, fehlt es an maßgebender Stelle der EWG und vor allem in Frankreich immer noch.

Aus gewissen Kreisen der Wirtschaft innerhalb beider Gruppen ist nun der Vorschlag gemacht worden, die gegenseitigen Zolltarife zu harmonisieren, beziehungsweise einander anzugleichen, um auf diese Weise eine gemeinsame Ausgangsbasis für eine Assoziierung zwischen EFTA und EWG zu schaffen. Dadurch käme man auch um die Ursprungskriterien und das damit verbundene Problem der sogenannten «Handelsumlenkungen» herum.

Das Problem einer Harmonisierung der Zölle sei im folgenden, im Hinblick auf die Möglichkeit eines Brückenschlages zwischen der EFTA und der EWG, geprüft. Dabei ist natürlich zu unterscheiden zwischen der *Harmonisierung als Prinzip* und der *Harmonisierung als Ausnahme*, also beispielsweise beschränkt auf einen bestimmten Wirtschaftssektor. Es geht konkret um die Frage, ob durch die Harmonisierung oder Annäherung der Zolltarife die gegenseitige, durch die EWG eingeleitete, wirtschaftliche Diskriminierung verhindert wird, beziehungsweise ob die wirtschaftliche Spaltung Europas ohne Aufgabe wesentlicher Souveränitätsrechte bei völliger Aufrechterhaltung unserer staatlichen Eigenständigkeit, überwunden werden kann.

Brückenschlag durch generelle Harmonisierung der Zölle beziehungsweise durch Schaffung einer gesamteuropäischen Zollunion?

Was zur Beurteilung einer generellen Harmonisierung der Zölle vom schweizerischen Standpunkt entscheidend ins Gewicht fällt, ist der Umstand, *daß der Grundsatz der Harmonisierung an und für sich im Widerspruch zu den Prinzipien einer Freihandelszone steht.* Vollständige Zollharmonisierung heißt gemeinsamer Außentarif, «Gemeinsamer Markt», heißt schlußendlich «Zollunion». Bei der generellen Harmonisierung geht es nicht um eine reine — ökonomische — Belastungsfrage, sondern darum, daß den einzelnen Ländern die handels- und zollpolitische Souveränität entzogen wird, was für ein kleines Land und eine

direkte Demokratie besonders ins Gewicht fällt. Faktisch würde ein Beitritt der Schweiz zu einer europäischen Zollunion die Aufgabe unserer handels- und zollpolitischen Autonomie und die Abtretung von Souveränitätsrechten an einen — für den Kleinstaat höchst gefährlichen — supranationalen Apparat bedeuten. Die Selbstaufgabe des schweizerischen Staates würde damit eingeleitet. Die Schaffung einer gesamteuropäischen Zollunion wäre der erste wesentliche Schritt auf dem Wege der Anwendung wirtschaftlicher Mittel zur Verkittung politischer Allianzen.

In sehr zutreffender Weise hat Dr. *H. Homberger*, Delegierter des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, darauf hingewiesen, daß das System einer totalen Zollunion, infolge des von den einzelnen Ländern zu unterschiedlich beurteilten Maßes der Zollbelastung und wegen der Preisgabe der Zollautonomie für die Schweiz und für andere EFTA-Staaten, nicht in Frage kommen dürfte.

«Der gemeinsame Zolltarif der EWG — unvermeidliches Requisit einer Zollunion — ist selbst heute noch nicht komplett, und soweit er besteht, ist er weitgehend ein völlig unökonomisches Produkt von Rechenoperationen, als deren Endresultat mit Hilfe unwirklicher Ausgangspositionen ein Hochschutztarif herauskam, der übrigens sein Examen im GATT noch nicht bestanden hat. Das läßt nicht erwarten, daß man sich zwischen 13 oder gar 18 Staaten innert nützlicher Frist auf einen wirklich sinnvollen Tarif zu einigen vermöchte. Wird aber der Entscheid einer supranationalen Institution überlassen, so gleicht das für den Kleinstaat einer Lotterie, selbst wenn man vom Pluralstimmrecht absieht, wie es in der EWG herrscht. Eine totale Preisgabe der Zollautonomie, um sie an einen internationalen Apparat auszuliefern, verstößt in einem demokratisch regierten Land wie die Schweiz gegen den ‚ordre publique'[3].»

Eine europäische Zollunion setzt einen einheitlichen Außentarif sowie eine grundsätzlich gemeinsame Handels- und Zollpolitik der Einzelstaaten voraus. Wie bereits erwähnt, müßten die entsprechenden Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet an supranationale Organe abgetreten werden. In der direkten Demokratie, wie wir sie in der Schweiz verwirklicht haben, werden diese Souveränitätsrechte vom Volk ausgeübt. Das Schweizer Volk ist demnach an der politischen Willensbildung in bedeutend stärkerem Maße beteiligt als andere Völker. Die große Mehrzahl der Bürger wäre nicht geneigt, auf diese tief verwurzelten Rechte zu verzichten. Der gemeinsame Außentarif ist nicht das einzige Merkmal einer Zollunion. Die Zollunion verpflichtet ebenfalls zur Führung einer gemeinsamen Handelspolitik. Auch hier müßten wesentliche Teile der handelspolitischen Autonomie der Mitgliedstaaten an supranationale Behörden delegiert werden. Es liegt auf der Hand, daß ein Kleinstaat faktisch keinen Einfluß auf die Entscheide supranationaler Organe ausüben kann, besonders wenn ein mächtiger internationaler bürokratischer

[3] H. Homberger: EFTA und europäische Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3439 vom 8. Oktober 1960.

Apparat aufgebaut wird, welcher dann seinen eigenen Gesetzen folgt... Auf jeden Fall könnte den Interessen des Kleinstaates durch überstaatliche Behörden niemals Rechnung getragen werden.

Eine vollständige Harmonisierung der Zölle, die mit einer Aufgabe von Souveränitätsrechten verbunden wäre, könnte schon nach kurzer Zeit eine *Harmonisierungswelle auf andern Gebieten* (Sozialpolitik, Fiskalpolitik «Fondswirtschaft») auslösen. In gewissen Kreisen der EWG wird die Ausdehnung der Harmonisierung sogar als conditio sine qua non für den «Brückenschlag» betrachtet. Es liegt auf der Hand, daß derartigen Forderungen seitens der Schweiz allein schon aus Gründen unserer politischen Autonomie niemals nachgegeben werden kann — ganz abgesehen davon, daß die Harmonisierungswelle die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie und die Stabilität der Währung gefährden kann. Es ist grundsätzlich verfehlt, die Produktionsbedingungen völlig harmonisieren zu wollen, da doch überall natürliche Unterschiede im Standort der Industrie, im Klima eines Landes, in der Wirtschaftsgesinnung, im Gemeinschaftssinn und Zusammenhang der Bürger über die sozialen «Schranken» hinweg, in der Spartätigkeit der Bevölkerung und der Kapitalbildung in den einzelnen Ländern bestehen. Gerade die tiefen schweizerischen Rohstoffzölle und die Freiheit in der Auswahl der Bezugsquellen sind bei der Binnenlage und der Rohstoffarmut unseres Landes ein Faktor, welcher für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft ganz erheblich ins Gewicht fällt. Die Harmonisierung der Außenzölle, die Angleichung der Rohstoffzölle nach oben oder die Erhebung von sogenannten «Ausgleichstaxen» würde unser kleines, rohstoffarmes Land, dessen Wirtschaft auf einen möglichst freien und intensiven Außenhandel angewiesen ist, besonders empfindlich treffen. Infolge der Interdependenz der Märkte und Preise würde unsere Kostensituation auf allen Gebieten wettbewerbspolitisch zweifellos in ungünstigem Sinne beeinflußt.

Es wird nun eingewendet, daß die nationalen Zölle für die Einfuhren aus den Mitgliedstaaten der Zollunion sukzessive abgebaut und damit — gegenüber den erhöhten Außenzöllen — eine entsprechende Entlastung bringen werden. Dieses Argument der «nachträglichen Entlastung» durch den internen Zollabbau kann bei der Prüfung einer generellen Zollharmonisierung nicht als Vorteil dieser Harmonisierung gegenüber der Freihandelszone gelten — im Gegenteil, den der Abbau der Zollbelastung gehört ja ohnehin zur Freihandelszone! Im weitern ist zu beachten, daß die harmonisierten hohen Zölle für Rohstoffe und Halbfabrikate dann dauernd gegen die Außerzoneländer gerichtet sein werden. Dies müßte nicht nur zu Retorsionsmaßnahmen seitens der betroffenen Staaten führen, sondern würde unsere Freiheit in der Auswahl der günstigsten Bezugsquellen wesentlich einschränken und unsere Abhängigkeit von den europäischen Produzenten und Lieferanten entsprechend erhöhen.

Trotz der Erreichung des Endziels beziehungsweise des vollständigen Zoll-

abbaus kann ein nach außen harmonisierter Zolltarif *Kostenerhöhungen* zur Folge haben. Folgende Überlegungen führen zu diesem Schluß:

In unserem Land herrscht dank der niedrigen Zölle eine starke internationale Konkurrenz, die wesentlich schärfer ist als diejenige auf «zollgeschützten» Inlandmärkten. Diese scharfe internationale Konkurrenz, in welcher nur derjenige zum Zuge kommt, der zu den günstigsten Konditionen anbietet, bewirkt in manchen Fällen, daß in der Schweiz Rohstoffe und Halbfabrikate zu tieferen Preisen angeboten werden als im eigenen zollgeschützten Inlandmarkt der Lieferanten — also beispielsweise in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Eine Harmonisierung der Außenzölle nach oben kann nun wegen der höheren Zollbelastung für Außenzonenwaren die internationale Konkurrenz auf dem Schweizermarkt einschränken und Lieferungen von außen zu günstigen Bedingungen ausschließen oder zum mindesten erschweren. Unser Land würde damit in vermehrtem Maße von den europäischen Lieferanten abhängig, die uns dann sowohl in bezug auf die *Preise* als auch in bezug auf die *Lieferungen* mehr oder weniger in der Hand hätten. Es braucht keine große Phantasie, um zum Schluß zu gelangen, daß eine derartige Entwicklung in der Richtung monopolartiger Verhältnisse für die schweizerische Wirtschaft nachteilige Folgen zeitigen würde.

Die negativen *wirtschaftlichen Folgen* der generellen Harmonisierung werden in bezug auf die Schweiz um so wirksamer zur Geltung gelangen, *je stärker der gemeinsame Außentarif eine «Harmonisierung nach oben» darstellt.* Aber auch wenn die vereinheitlichten Außenzölle nur eine verhältnismäßig bescheidene Erhöhung erfahren würden, so blieben gewisse in politischer Hinsicht negative Konsequenzen einer Zollunion — wie die Aufgabe der Souveränität in der Zoll- und Handelspolitik — für unser Land bestehen. Von der politischen Komponente her kann aber auch die Wirtschaft eines Kleinstaates in Mitleidenschaft gezogen werden. Auf längere Sicht wird die schweizerische Wirtschaft um so stärker sein, je mehr sie in unserer typisch schweizerischen Staats- und Gesellschaftsordnung verankert und dem schweizerischen Staatsgedanken verpflichtet bleibt.

Die Ergebnisse unserer Überlegungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die generelle Harmonisierung steht im Widerspruch zu den Prinzipien einer Freihandelszone und würde faktisch auf eine Zollunion mit supranationalen Organen hinauslaufen.

Die Zollunion wäre mit einer *Aufgabe von Souveränitätsrechten* auf handels- und zollpolitischem Gebiet verbunden. Sie kann eine weitere Harmonisierungswelle auf andern Sektoren (Fiskalpolitik, Sozialpolitik) auslösen und schließlich zu einer weitgehenden Preisgabe der Autonomie des Einzelstaates führen.

Die Harmonisierung nach oben bewirkt *Kostensteigerungen*, die unsere Wettbewerbsfähigkeit auf ausländischen Märkten beeinträchtigen würden.

Die Harmonisierung würde die Außerzoneländer zu *Gegenmaßnahmen* veranlassen, die unter Umständen den schweizerischen Export empfindlich treffen könnten.

Die Harmonisierung hätte eine *Beeinträchtigung unserer Freiheit in der Auswahl der Lieferanten* und damit eine höchst unerwünschte größere Abhängigkeit von den europäischen Produzenten zur Folge.

Die generelle Harmonisierung der Zölle auf das Niveau des gemeinsamen Außentarifs oder auf ein nur unbedeutend reduziertes Niveau wäre schon aus *innenpolitischen Gründen* für die Schweiz nicht realisierbar. Es sei in diesem Zusammenhang unter anderm auf den in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz verwiesen, daß die für die inländische Industrie erforderlichen Stoffe möglichst gering zu taxieren sind und daß dieses Prinzip auch beim Abschluß von Handelsverträgen mit dem Ausland zu befolgen ist.

Brückenschlag durch partielle Harmonisierung der Zölle?

Beim «Brückenschlag» geht es darum, zwischen EFTA und EWG ein Assoziierungsverhältnis zu schaffen, welches eine gegenseitige Diskriminierung ausschließt. Dabei würden die Zölle zwischen den beiden Gruppen sukzessive abgebaut. Die Bildung eines Assoziierungsverhältnisses ist jedoch nur in einer Integrationsform möglich, welche den langfristigen Interessen des Kleinstaates Rechnung trägt, die also nicht mit der Aufgabe wesentlicher zoll- und handelspolitischer Souveränitätsrechte verbunden ist. Es bedeutet dies, daß die Zolltarife grundsätzlich autonom bleiben würden, beziehungsweise, daß die Integrationsform nach wie vor im Prinzip auf individuellen Zolltarifen aufbaut. Die Harmonisierung beziehungsweise Angleichung der Zölle käme nicht als Prinzip, sondern *ausnahmsweise* und vor allem als *autonome Maßnahme* in Frage. Einer Delegierung der Zollkompetenzen an einen supranationalen Apparat könnte unter keinen Umständen — auch wenn sich die Harmonisierung auf wenige Kapitel beschränken würde — zugestimmt werden. *Es kann niemals in Frage kommen, daß eine zentrale europäische Behörde darüber zu entscheiden hat, welche Zölle die Schweiz — auch auf einem Teilgebiet der Wirtschaft — anwenden soll.* Bei der autonomen Zollangleichung müßte es sich um Zollbindungen handeln, die gegebenenfalls wieder zurückgenommen werden können.

Die partielle Harmonisierung, die autonome Angleichung der Zölle der EFTA-Staaten an den Außentarif der EWG bzw. an einen beispielsweise um 20% reduzierten Außentarif der EWG auf einem bestimmten, beschränkten Gebiet, hätte zur Folge, daß man auf diesem Sektor um das Problem der Ursprungsfrage herumkäme. Gerade die Textilkreise aller Stufen innerhalb der EWG postulieren immer wieder mit aller Hartnäckigkeit die Harmonisierung der Textilzölle als unabdingbare Voraussetzung einer Assoziierung zwischen

EFTA und EWG. Hingegen sehen sie diese Harmonisierung vorwiegend oder sogar ausschließlich im Sinne einer Delegierung der Zollautonomie an supranationale Organe. Auch in internationalen Organisationen der Textilwirtschaft wird die Frage einer partiellen Harmonisierung der Zölle seit einiger Zeit lebhaft diskutiert[4]. In der Textilindustrie werden auf Grund der Verschiedenheit der nationalen Tarife in ganz besonderem Ausmaße Handelsverzerrungen erwartet. Dabei muß jedoch gleich festgestellt werden, daß von gewisser Seite auch hier die Gefahr der «deflections of trade» und die damit verbundenen Schwierigkeiten stark übertrieben worden sind, um auf diese Weise das System der Ursprungskriterien zum vornherein zu diskreditieren und die große Freihandelszone zu Fall zu bringen. Auf Grund bisheriger Abklärungen käme diese partielle Harmonisierung wohl am ehesten für die Textilwirtschaft in Frage. Man hofft, daß eine derartige partielle Harmonisierung der Zölle den Brückenschlag zwischen EFTA und EWG erleichtern würde. In diesem Sinn hat sich auch Dr. *H. Homberger* in der «Neuen Zürcher Zeitung» geäußert, indem er schreibt:

«Um die Hauptschwierigkeiten, an der bisher die Verständigung (wenigstens äußerlich) scheiterte, nämlich die *Ursprungskontrolle* zu vereinfachen, kann auf der Seite der Sieben im Lichte neuerer Beobachtungen und Untersuchungen vielleicht daran gedacht werden, einzelne Kategorien der bei der Siebnergruppe autonom bleibenden Zolltarife so weit mit dem in den GATT-Verhandlungen abgebauten EWG-Einheitstarif zu harmonisieren, daß sich für die betreffenden Waren eine Ursprungskontrolle erübrigt. In einer solchen *Synthese*, bei der sowohl Elemente der Zollunion der EWG wie Elemente der Freihandelsassoziation Verwendung finden, kann möglicherweise eine Chance für die Zukunft liegen, sofern nur überall der *politische Wille*, die Brücke zu schlagen, vorhanden ist[5].»

Um die Auswirkungen einer partiellen Harmonisierung auf die schweizerische Volkswirtschaft zu prüfen, müßte von einem vorderhand noch fiktiven Maßstab ausgegangen werden, also beispielsweise vom gemeinsamen Außentarif der EWG, reduziert um 10—20%. Dieser Maßstab kann zur Beurteilung der Teilharmonisierung entscheidend sein. Für die schweizerische Textilindustrie wären die unmittelbaren Konsequenzen unterschiedlich. In einer Reihe von Positionen würde eine Harmonisierung nach unten, in andern eine solche nach oben erfolgen. Im allgemeinen überwiegt jedoch recht deutlich der Trend nach oben. Dabei muß gleich mit aller Deutlichkeit unterstellt werden, *daß die Harmonisierung beziehungsweise die autonome Angleichung der Zölle immer unter der Voraussetzung gilt, daß dadurch der Brückenschlag mit der EWG zustande kommt.* Die angeglichenen Zölle würden sich demnach nur gegenüber Drittländern, die weder der EFTA noch der EWG angehören, auswirken. Gegenüber den EFTA- und den EWG-Staaten würden sie einen sukzessiven Abbau erfahren.

[4] Siehe M. Ludwig: Brücke für Europas Textilindustrie? «Bund» Nr. 480 vom 9. November 1960.

[5] H. Homberger: EFTA und europäische Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3439 vom 8. Oktober 1960.

Die partielle Harmonisierung der Zölle wirft nun — obschon es sich um eine autonome Zollangleichung handeln müßte — eine Reihe von Fragen auf, die im folgenden kurz angeschnitten werden.

1. Die Angleichung gewisser schweizerischer Zölle an die reduzierten Ansätze des gemeinsamen Außentarifs der EWG setzt einmal voraus, daß auch die andern EFTA-Partner eine entsprechende Angleichung ihrer Ansätze auf diesem Gebiet vornehmen. Ein Zollvergleich auf dem Gebiete der Textilwirtschaft zwischen den EFTA-Ländern und dem gemeinsamen Außentarif der EWG zeigt nun, daß einige EFTA-Länder, wie Großbritannien, Norwegen, Portugal und Österreich, auf zahlreichen Positionen eine ganz erhebliche «Harmonisierung nach unten» vornehmen müßten. Es stellt sich die Frage, ob überhaupt und innerhalb welchen Zeiträumen diese Länder geneigt wären, ihre Zölle gegenüber Drittländern auf das «Harmonisierungsniveau» (gemeinsamer Außentarif minus 10—20%) abzubauen. Man geht wohl kaum fehl in der Annahme, daß dabei etwelche Widerstände zu überwinden wären.

2. Eine besonders heikle Frage ist diejenige der *Abgrenzung*. Als Prinzip wäre die Harmonisierung abzulehnen; im Sinne einer Ausnahme ist sie als Voraussetzung für den «Brückenschlag» zugelassen. Wie erfolgt die Abgrenzung? Nach welchen Kriterien wird eine partielle Harmonisierung auf einem bestimmten Gebiet vollzogen, auf einem andern Sektor jedoch abgelehnt? Ist es die Komplizierung der Ursprungsfrage, der Wunsch der Industrie-Gruppen innerhalb der EFTA, die Postulate der EWG-Industrie oder der Wille von Brüssel oder politischer Kreise innerhalb der EWG, denen auf diese Weise Rechnung getragen werden sollte? Hier beginnt die eigentliche Problematik. Wird die Harmonisierung auf die reinen Textilzölle begrenzt? Wie steht es mit den Rohstoffen? Können nicht mit dem gleichen Recht wie die Textilindustrie auch andere bedeutende Wirtschaftsgruppen eine partielle Harmonisierung als «Ausnahme» verlangen?

Schon allein wegen der *Frage der Begrenzung* des zu harmonisierenden Sektors kann die partielle Harmonisierung zu einer sehr problematischen Angelegenheit werden. Erfährt nämlich diese partielle Harmonisierung — immer noch unter dem Motto «ausnahmsweise» segelnd — eine Ausdehnung auf bedeutende andere Sektoren, wobei die Zölle ganz allgemein eine Erhöhung nach oben erfahren, kann sich diese partielle Angleichung negativ auswirken, und zwar auch für die harmonisierten Sektoren selbst. Was die negativen Konsequenzen anbelangt, so kommt es sehr darauf an, wie hoch die harmonisierten, gegen Drittländer sich auswirkenden Zölle effektiv zu stehen kommen, ferner ob es sich um hohe Einfuhrmengen handelt, die man aus Drittländern bezieht, beziehungsweise wie stark die Bedeutung dieser Drittländer als Lieferanten von Rohstoffen, Halbfabrikaten und Konsumgütern ins Gewicht fällt. Jeder Industriezweig kann davon direkt und indirekt — infolge der Interdependenz der Märkte und Preise, durch die Harmonisierung links und rechts betroffen

werden. Je größer der Umfang der Harmonisierung in die Breite und vor allem in die Höhe ausfällt, um so eher ist mit den im vorhergehenden Abschnitt dieses Aufsatzes dargelegten unerwünschten wirtschafts-, staats- und rechtspolitischen Auswirkungen zu rechnen. Findet jedoch nur eine gewisse Harmonisierung in die Breite und im allgemeinen nicht nach oben statt und bleibt durch diese Angleichung der Zölle auf autonomem Weg dem Einzelstaat die Zollsouveränität weiterhin erhalten, würden gewisse Nachteile dahinfallen. Ein derartiges System könnte zudem von der nichteuropäischen Welt kaum mehr als gegen sie gerichtet betrachtet werden.

3. Es ist vollständig klar — und daran dürfte nach den bisherigen Ausführungen nicht zu zweifeln sein —, daß die schweizerische Exportwirtschaft an einem «Brückenschlag» unter den bereits wiederholt dargelegten Voraussetzungen interessiert ist. *Eine in allen Teilen möglichst befriedigende Überwindung der durch die EWG eingeleiteten Diskriminierung ist anzustreben.* Es erübrig sich, in diesem Zusammenhang auf die außerordentliche Bedeutung der Märkte der EWG-Staaten für die schweizerische Volkswirtschaft hinzuweisen, da dies schon bei mancher Gelegenheit — mit entsprechend sorgfältiger Untermauerung durch statistisches Material — getan worden ist. Wir möchten hier lediglich auf die Tatsache aufmerksam machen, daß EFTA-Länder in EWG-Ländern und EWG-Länder im EFTA-Raum und die Amerikaner in beiden Gebieten zu völlig unnötigen — lediglich durch die wirtschaftliche Spaltung hervorgerufenen — Investitionen gezwungen werden. Wenn ein befriedigendes Assoziierungsverhältnis zwischen beiden Gruppierungen geschaffen werden kann, würden derartige «spaltungsbedingte» Investitionen überflüssig[6].

4. Besteht eine Möglichkeit, die gegenseitige Diskriminierung durch die partielle Harmonisierung der Zölle zu überwinden? Diese Möglichkeit besteht zweifellos, sofern auf beiden Seiten der *politische Wille* dazu effektiv vorhanden ist. Beharren aber die EWG-Staaten auf einer ganz erheblichen Ausdehnung der partiellen Harmonisierung in die Breite und vor allem in die Höhe auf das Niveau des gemeinsamen Außentarifs, verlangen sie eine Führung der Handels- und Zollpolitik auf dem «harmonisierten Sektor» durch supranationale Organe und wird diesem Druck nachgegeben, bzw. wird das europäische Konzert von Brüssel und von Paris aus dirigiert, so würde dies faktisch die Kapitulation der EFTA bedeuten. Selbst wenn die Zollangleichungen autonom erfolgten, hätte die EWG der EFTA wesentliche Konzessionen abgerungen, ohne dagegen eigene Konzessionen gemacht zu haben.

Die partielle Zollharmonisierung käme nur als *Mittel für den «Brückenschlag»* zwischen EFTA und EWG, nicht jedoch als Selbstzweck in Frage. Einmal steht der Grundsatz der Harmonisierung im Widerspruch mit dem Prinzip

[6] Vgl. hier auch die staatsmännische Rede von Minister H. Schaffner am Ustertag 1960: Die Selbstbehauptung der Schweiz in den Spannungen der Gegenwart.

einer Freihandelszone. Zum andern würde dadurch die potentielle Verhandlungsposition der EFTA gegenüber der EWG geschwächt. Wird nämlich bereits innerhalb der EFTA harmonisiert, werden die Gegner einer großen Freihandelszone in der EWG darauf hinweisen, daß die EFTA nicht wirklich funktionieren könne und demnach die Schaffung einer großen Freihandelszone ein Ding der Unmöglichkeit sei. Wir würden also unsern Gegnern regelrecht die Waffen in die Hände spielen, die dann dauernd gegen uns gerichtet wären. Die Politik der einzelnen Industriegruppen muß deshalb dahin zielen, die EFTA im Hinblick auf ihr Gewicht als Handelspartner nach Möglichkeit zu stärken. Wir teilen hier vollständig die Auffassung von Bundesrat *Wahlen*, der in seinem Zürcher Vortrag vom 2. November 1960 folgendes ausgeführt hat:

«Wenn der EFTA der Beweis gelingt, daß eine Freihandelszone funktionieren kann, ohne daß die Mitglieder auf unerläßliche Souveränitätsrechte verzichten müssen, ohne daß ein großer übernationaler Verwaltungsapparat aufgebaut werden muß und ohne daß ein gemeinsamer Zolltarif zu einem Verzicht auf die autonome Handelspolitik gegenüber Drittländern nötigt, so wird die Zahl der Gegner der ursprünglichen Konzeption einer großen Freihandelszone auch innerhalb der Staaten der EWG abnehmen. Das wäre aber eine wichtige Voraussetzung für die Erleichterung eines Brückenschlages[7].»

5. Im weitern stellt sich bei der partiellen Harmonisierung die *Frage der Verzollungsmethoden* (Wertzoll oder Gewichts- bzw. spezifischer Zoll). Von sämtlichen europäischen Ländern ist die Schweiz allein bei der spezifischen Verzollung geblieben. Gewisse Kreise in der Schweiz haben sich bereits für den Übergang zum Wertzollsystem ausgesprochen. Die Begründung, auf die in diesem Zusammenhang nicht eingetreten werden kann, vermag jedoch nicht in allen Teilen zu überzeugen. Nach wie vor bestehen einige gewichtige Argumente zugunsten des spezifischen Zolles. Das Gewichtszollsystem hat allerdings eine stabile Währung zur Voraussetzung, welche heutzutage leider keine Selbstverständlichkeit mehr ist[8]. Geldentwertungen bewirken eine substantielle Aushöhlung des spezifischen Zolltarifs. Da die Schweiz von allen Ländern die verhältnismäßig geringste Verschlechterung der Kaufkraft ihres Geldes aufzuweisen hat, ergab sich bei der Revision des Zolltarifs nach der Auffassung der Expertenkommission für den neuen Zolltarif, der überwiegenden Mehrheit der Wirtschaft, des Bundesrates und der eidgenössischen Räte keine Notwendigkeit, von der Grundlage der bisherigen Verzollung abzugehen. Ob der auf 1. Januar 1960 in Kraft getretene neue spezifische Zolltarif in seiner Wirksamkeit nicht entwertet wird, hängt davon ab, inwieweit es uns gelingt, den gegenwärtigen und künftigen inflatorischen Gefahren Meister zu werden. In

[7] Bundesrat F. T. Wahlen: Die schweizerische Wirtschaft vor der europäischen Integration. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3804, 1960.

[8] Vgl. G. Winterberger: Weshalb Zolltarifrevision? Politische Rundschau Nr. 1, 1958, Seiten 20/21.

sehr klarer Weise hat Dr. *H. Homberger* die für die Beibehaltung des Gewichtszollsystems geltenden Gründe in einem Vortrag wie folgt angeführt:

«Ein Wertzolltarif bedarf zur sichern Anwendung eines großen Verwaltungsapparates, dessen Aufgabe es ist, den ungezählten Wertdeklarationen nachzuspüren. Für einen Kleinstaat ist das ein unrationelles, weil zu kostspieliges Verfahren. Es ist denn auch bekannt, daß kleine Länder, die nach dem Krieg zum Wertzollsystem übergegangen sind, es heute bereuen. Für die Schweiz im besondern wäre es bestimmt auch unpopulär, nicht nur weil eine Ausdehnung des Verwaltungsheeres, sondern insbesondere auch die mit einem Wertzolltarif unvermeidliche Einmischung in die wirtschaftliche Privatsphäre der Unternehmungen mit Sicherheit nicht geschätzt würde. Demgegenüber ist ein spezifischer Tarif leichter anzuwenden. Er wirkt auch konjunkturpolitisch günstig, indem in Zeiten hoher Konjunktur, die das Preisniveau steigen läßt, die Zollbelastung zurückgeht, währenddem sie in Depressionsperioden in wirtschaftspolitisch erwünschter Weise zunimmt, wogegen ein Wertzolltarif gerade das Gegenteil zur Folge hat. Diesem Vorteil gegenüber treten gewisse Nachteile, die mit einem spezifischen Zolltarif auch verbunden sind, entschieden zurück, besonders wenn man bedenkt, daß einem Wertzolltarif die Tendenz innewohnt, die Zollbelastung hinaufzutreiben, wie es sich in allen Ländern mit Ad-valorem-Zöllen gezeigt hat[9]. »

Es braucht nicht besonders unterstrichen zu werden, daß ein Gewichtszoll sich günstiger auswirkt gegenüber sogenannten «Billigpreiseinfuhren» aus Ostasien oder den kommunistischen Staaten. Innerhalb der EWG sind denn auch gewisse Tendenzen vorhanden, für bestimmte Warenkategorien die Wertzölle wieder durch Gewichtszölle oder gemischte Zölle zu ersetzen beziehungsweise zu ergänzen. Schließlich ist zu beachten, daß der Übergang vom Gewichtszoll zum Wertzoll in der Schweiz zur Folge haben kann, daß sich die Inflation im Bewußtsein breitester Volksschichten verankern würde. Damit könnte unsere Währung — infolge der Flucht in Sachwerte und des sofort ansteigenden Einbaus von sogenannten Indexklauseln in die Arbeitsverträge — allein schon von der psychologisch-soziologischen Seite her eine weitere Aushöhlung erfahren. Mit diesen Bemerkungen sei kein abschließendes Urteil über die Frage der Verzollungsmethoden im Zusammenhang mit dem Brückenschlag gefällt. Es lag uns nur daran, die Gründe darzulegen, warum die Schweiz bisher an der spezifischen Verzollung festgehalten hat.

6. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Schweiz in der Gestaltung ihrer Handelspolitik eine gewisse Autonomie bewahren müsse. Eine gemeinsame, von supranationalen Organen ausgeübte Handelspolitik würde den Besonderheiten des Kleinstaates niemals Rechnung tragen. Hingegen wäre eine Koordinierung der Handelspolitik zwischen souveränen Staaten — besonders dort, wo eine partielle Harmonisierung der Zölle erfolgt — wünschbar. Unter Koordinierung wäre in diesem Sinn eine *Einigung auf gewisse handelspolitische Grundsätze* verstanden, wobei die praktische Handhabung beziehungsweise Durchführung der Politik den Einzelstaaten vorbehalten bliebe. Die

[9] H. Homberger: Die europäische Integration und der neue schweizerische Zolltarif. Neue Zürcher Zeitung Nr. 3142 vom 1. November 1957.

Koordinierung der Handelspolitik würde sich im konkreten Fall der Textilindustrie beispielsweise auf sogenannte «Billigpreisländer» (Ostasien) und auf Länder mit Staatshandel beziehen.

Schaffung einer europäischen Präferenzzone?

Von verschiedenen Seiten ist schon wiederholt der Gedanke einer europäischen Präferenzzone, die sowohl die EWG als auch die EFTA-Staaten umfassen soll, in die Diskussion geworfen worden. Eine derartige Lösung würde zweifellos von den außereuropäischen Staaten, wie den USA, den südamerikanischen Ländern sowie den Entwicklungsländern, abgelehnt, da sie für sie eine Diskriminierung bedeuten würde. Ein Präferenzsystem wäre zudem mit den Grundsätzen des GATT nicht vereinbar; es wäre vielmehr geeignet, die ganze GATT-Organisation aus den Angeln zu heben.

Vielleicht kann aber die praktische Lösung schlußendlich doch irgendwie in der Richtung einer Art Präferenzsystem liegen, indem zum Beispiel die Zollansätze für traditionelle europäische «Warenströme» reduziert oder daß für derartige Lieferungen Zollkontingente festgelegt werden. Es dürfte jedoch fast unmöglich sein, sich darüber zu einigen, was typische «europäische Waren» sind.

Falls der Brückenschlag in Form der Schaffung einer großen Freihandelszone zustandekommt und später eine deutlich fühlbare wirtschaftliche Rezession eintritt, die den Widerstand gegenüber einem weitern zwischenstaatlichen Zollabbau aktivieren wird, oder wenn politische Ereignisse in europäischen Ländern die Integrationsbemühungen blockieren, würde man mit dem Zollabbau auf halbem Wege stecken bleiben. Dadurch wäre aber faktisch doch eine Art europäische Präferenzzone geschaffen.

Schlußbemerkungen

Es muß immer wieder betont werden, daß die Schwierigkeiten, die einer Verständigung auf vernünftiger Basis, bei Wahrung von Eigenart und Eigenständigkeit der EFTA-Staaten, zwischen beiden Gruppierungen entgegenstehen, vor allem *politischer Art* sind. Demgegenüber wären die Hindernisse rein wirtschaftlicher Natur weniger hoch. Ob der Brückenschlag in einer für die Schweiz und die andern EFTA-Staaten allein tragbaren lockeren Integrationsform gelingt, wird auf der politischen Ebene entschieden. In der Bundesrepublik Deutschland und in Holland sind starke Kräfte am Werk, um mit der EFTA zu einer Verständigung zu kommen. Entscheidend dürfte jedoch die künftige innenpolitische Entwicklung in Frankreich und Deutschland sein

sowie die künftige außenpolitische «Orientierung» der Bundesrepublik. Inwieweit erfolgt eine Annäherung Bonns an London, wie stark bleibt die Partnerschaft Adenauer-de Gaulle? In welcher Richtung gehen Frankreichs «Uhren»? Dies sind die entscheidenden Fragen im Zusammenhang mit dem vieldiskutierten «Brückenschlag». Die Schaffung eines Assoziierungsverhältnisses zwischen EFTA und EWG würde zweifellos einen ganz wesentlichen Beschleunigungsfaktor in den sich bereits vollziehenden wirtschaftlichen Konzentrationsprozeß hineintragen[10]. Dem Trend zu Unternehmungszusammenschlüssen und größeren Betriebseinheiten würden bestimmt auch manche Unternehmer zum Opfer fallen, die heute ganz besonders ungeduldig auf den Brückenschlag warten...

Von gewisser Seite ist wiederholt dargelegt worden, daß der EWG die größere Schwungkraft und Dynamik innewohne als der EFTA[11]. Es ist nicht zu bestreiten, daß die wirtschaftliche Wachstumsrate in den EWG-Staaten höher ausfällt als in der EFTA. Dafür sind jedoch die politischen Grundlagen in den meisten EFTA-Staaten wesentlich stabiler fundiert; das Geschichtsbewußtsein der Bevölkerung ruht auf einem tragfähigeren und solideren Grund als in den drei Großstaaten der EWG. In Frankreich und Italien sind die politischen Verhältnisse mehr oder weniger labil, und auch in der Bundesrepublik Deutschland hat das langanhaltende Wirtschaftswunder das fehlende gesunde, alles andere als Maß und Mitte wahrende Geschichts- und Nationalbewußtsein und die «unbewältigte Vergangenheit» weitester Kreise bloß zu «überdecken» vermocht. Sowohl auf Frankreich als auch auf der Bundesrepublik Deutschland lasten schwere politische Hypotheken, die seitens unseres Kleinstaates und der für seine wirksame Selbstbehauptung Verantwortlichen sorgsam in Rechnung zu stellen sind. Videant consules ne quid res publica detrimenti capiat! In der schweizerischen Demokratie ist jeder verantwortliche Staatsbürger ein Konsul. Dies gilt ganz besonders dann, wenn es um die Existenz der Schweiz in der «Arglist der Zeit» geht.

[10] Vgl. G. Winterberger: Schweizerische Eigenart und europäische Integration. Schweizer Monatshefte, Heft 5, 1960, Seiten 466 und 467.

[11] So unter anderem vom ständigen Mitarbeiter der «Schweizer Monatshefte», H. Posse, in einem Artikel «Der Außenhandel im ersten Halbjahr 1960», in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, Nr. 9, 1960.