

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 47 (1967-1968)
Heft: 4

Artikel: Die Schweiz und die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit
Autor: Jolles, Paul R.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-161992>

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: 22.01.2026

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

Die Schweiz und die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit

PAUL R. JOLLES

In Genf ist soeben die umfassendste Zoll- und Wirtschaftsverhandlung, die je geführt worden ist — die Kennedy-Runde des GATT —, nach dramatischen Phasen zu einem erfolgreichen Abschluß gelangt. Das Ergebnis gibt den Weg zu einer erweiterten europäischen und atlantischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit frei und wird auch die Beteiligung der Entwicklungsländer am Welthandel erleichtern. Bekanntlich ist jedoch kaum eine andere Volkswirtschaft so stark auf den Außenhandel ausgerichtet wie diejenige der Schweiz. Rund ein Drittel unseres Volkseinkommens wird durch den Export von Waren und Dienstleistungen erzielt. Die Bewältigung der neuen Verhandlungsformeln, die im Gegensatz zum früheren bilateralen Ringen um Konzessionen für einzelne Warenpositionen heute multilateral, schematisch und auf weiten Strecken linear geworden sind und die aktive Beteiligung an internationalen Wirtschaftsorganisationen erfordern, ist daher für die Schweiz von unmittelbarer Bedeutung.

Der Erfolg der Kennedy-Runde ist von den Sprechern des Gemeinsamen Marktes mit der Tatsache in Verbindung gebracht worden, daß die EWG erstmals als einheitlicher und somit den Vereinigten Staaten ebenbürtiger Handelspartner auftreten konnte. Die skandinavischen Staaten haben sich ihrerseits veranlaßt gesehen, in der Schlußphase als geschlossene Gruppe mit einem gemeinsamen Unterhändler vorzugehen. Die Frage drängt sich daher auf, wie sich die Schweiz zwischen diesen großen Wirtschaftsblöcken behaupten konnte und, ganz allgemein, wie sich die multilateralen Verhandlungsmethoden auf die Stellung unseres Landes auswirken, das sehr gewichtige Außenhandelsinteressen zu verteidigen hat, zu diesem Zweck aber nur sein eigenes Wirtschaftspotential und seine Überzeugungskraft einsetzen kann. Da sich angesichts der europäischen Integrationsbewegung die Schweiz nicht nur auf weltweiter, sondern vor allem auch auf regionaler Ebene vor neuartige und intensive Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gestellt sieht, verdienen die Zusammenhänge zwischen Handelspolitik und Außenpolitik besondere Aufmerksamkeit. Die Handelspolitik der Schweiz ist infolge unserer hochentwickelten Wirtschaftsstruktur expansiv und darauf ausgerichtet, dem Export von Waren und Dienstleistungen den Zugang zum Weltmarkt offen zu halten und auch entfernte Positionen

zu verteidigen. Im Gegensatz zum Erfordernis der Führung einer aktiven Wirtschaftsdiplomatie besteht das Ziel der schweizerischen Neutralitätspolitik hingegen darin, Spannungen von unseren Grenzen fernzuhalten, um die rechtsstaatliche Freiheit und den Frieden in unserem föderalistischen Staatswesen am besten wahren zu können. Trotz dieser verschiedenen Optik sind in der Schweiz die Handelspolitik und die Außenpolitik nie in Konflikt geraten, sondern haben sich gegenseitig unterstützt. Indem die Handelspolitik den für die volle Ausnützung der produktiven Kräfte der schweizerischen Wirtschaft notwendigen Lebensraum schafft, erleichtert sie die Führung einer Außenpolitik, die auf die Erhaltung unserer Unabhängigkeit und Eigenständigkeit ausgerichtet ist. Umgekehrt bildet die konsequente Neutralitätspolitik der Schweiz die beste Voraussetzung für die unbehinderte Entfaltung der Handelspolitik nach allen Richtungen. Dieser für die Schweiz charakteristische Einklang, untermauert durch die grundsätzliche Übereinstimmung zwischen Staat, Wirtschaft und den politischen Parteien in diesen Fragen, stellt eine außerordentliche Stärke dar und muß auch in Zukunft gewahrt bleiben, indem die Grenze zwischen einer wirtschaftlich sinnvollen, möglichst engen Zusammenarbeit und dem Eingehen von unzulässigen politischen Bindungen sorgfältig ermittelt und eingehalten wird. Ausgehend von den jüngsten Erfahrungen im GATT soll daher, vor allem auch im Hinblick auf die Stellung der Schweiz in der europäischen Integration, versucht werden, diese Zusammenhänge anhand konkreter Beispiele zu durchleuchten.

Die Erfahrung der Kennedy-Runde

Die aktive Teilnahme der Schweiz an den Arbeiten des GATT hat sich für unsere Wirtschaft zweifellos sehr positiv ausgewirkt. Das Ergebnis der Kennedy-Runde ist für die Schweiz von großer Bedeutung. Zwar ist es nicht gelungen, das ursprüngliche Ziel einer linearen Senkung der Zölle aller wichtigen Industriestaaten der Welt um 50 % und des Abschlusses einer Reihe von weltweiten Abkommen für den Handel mit Agrarprodukten zu erreichen. Die Schweiz wäre bereit gewesen, Konzessionen im vorgesehenen Umfang zuzugestehen. Das Verhandlungsergebnis stellt trotzdem einen wesentlichen Fortschritt auf dem Weg zu einem freien Welthandel dar und ist genügend substantiell, um sich auf die handelspolitische Stellung unseres Landes fühlbar auszuwirken. Insbesondere, und dies ist am wichtigsten, konnte der gemeinsame Außenzoll der EWG für die schweizerischen industriellen Exporte um 39 % gesenkt werden, ein Ergebnis, das nur dank spezifischen Anstrengungen der EWG für typische schweizerische Produkte auf dem Chemie- und, leider in geringerem Ausmaß, auf dem Textilsektor erzielt werden konnte. Die Höhe dieses Außenzolles stellt bekanntlich die

Diskriminierung dar, der die schweizerischen Güter im EWG-Raum, diesem wichtigsten unserer Märkte, im Vergleich zu den Konkurrenzprodukten der Mitglieder der EWG ausgesetzt sind. Diese Zollmauer, die höher ist als die ursprünglichen deutschen und Benelux-Zölle, wird am 1. Juli 1968 voll aufgerichtet sein. Gleichzeitig werden die restlichen Binnenzölle fallen. Die in der Kennedy-Runde vereinbarten Senkungen bedeuten nun, daß die bevorstehende Vervollständigung der Zollunion der EWG nicht mehr, wie zu befürchten war, eine weitere Erhöhung der Belastung der schweizerischen Exporte bringt, sondern im Gegenteil eine stufenweise Herabsetzung eintragen wird. Selbstverständlich wird durch die Abschleifung der nationalen Zölle auch die EFTA-Präferenz verringert — ein Verhandlungsziel, das die EWG ihrerseits im Auge gehabt haben dürfte. Die Diskriminierung hat somit ihren Höhepunkt überschritten, und unser Land gewinnt Zeit, um das Integrationsproblem ohne Überstürzung zu lösen.

Ferner konnte die Schweiz die Voraussetzungen für die Absatzmöglichkeiten ihrer wichtigsten landwirtschaftlichen Exportprodukte, vor allem Käse, in der EWG sichern und in den Vereinigten Staaten verbessern. Von den Vereinigten Staaten hat die Schweiz für ihre industriellen Produkte in der Regel eine Zollsenkung von 50 % erhalten, mit Ausnahme der Textilien sowie der Uhren, wo durch Abschaffung der Zusatzzölle die bisherige Belastung jedoch ebenfalls um mehr als ein Drittel gesenkt wurde. Bei der Chemie werden nicht nur die Zölle halbiert, sondern dem Kongreß die Aufhebung des antiquierten «American Selling Price»-Systems vorgeschlagen. Auch der Zugang zu anderen überseeischen Märkten, insbesondere Japan, ist verbessert worden.

Dies kurz zusammengefaßt ist das Ergebnis für die Schweiz, über das der verantwortliche schweizerische Verhandlungsleiter, Botschafter Weitnauer, dem mit den Mitgliedern seiner Delegation das Verdienst für diesen Erfolg gebührt, die Öffentlichkeit bereits orientiert hat.

Zweifellos hat somit die aktive Mitwirkung der Schweiz in einer internationalen Wirtschaftsorganisation, dem GATT, ihre Früchte getragen. Bedeutet dies, daß die Verhandlungskraft unseres Landes in diesem multilateralen Rahmen gegenüber einem bilateralen Vorgehen potenziert worden ist? Welches sind die Verpflichtungen, die die Schweiz eingehen mußte, um sich dieses Verhandlungsinstrumentes bedienen zu können? Ist eine allfällige Einbuße an Bewegungsfreiheit vertretbar oder gelangt die Schweiz dadurch in die gefährliche Grenzzone unzulässiger politischer Bindungen?

Die Antwort auf die letzte Frage ist einfach und eindeutig. Die Mitgliedschaft im GATT hat keinerlei politische Auswirkung. Die Organisation verfolgt rein wirtschaftliche Ziele; sie hat universellen Charakter und umfaßt Staaten aller Entwicklungsstufen und politischen Richtungen. Gerade heute bemühen sich auch osteuropäische Länder um einen Beitritt. Wenn

die Schweiz sich lange mit dem Status eines provisorischen Mitglieds begnügte und erst im vergangenen Jahr endgültig mit vollen Rechten aufgenommen wurde, waren dafür nicht etwa neutralitätspolitische Schwierigkeiten verantwortlich, sondern die wirtschaftliche Sonderstellung, die unsere Landwirtschaft zur Sicherung ihrer Existenzgrundlage benötigt.

Selbstverständlich ist mit der GATT-Mitgliedschaft die Übernahme staatsvertraglicher Verpflichtungen verbunden. Diese beziehen sich im wesentlichen auf die Einhaltung des im GATT-Abkommen festgelegten Kodex eines guten handelspolitischen Verhaltens, dessen Kern im Prinzip der Meistbegünstigung und im Verzicht auf diskriminierende mengenmäßige Beschränkungen besteht. In erster Linie ist das GATT jedoch ein Forum zur periodischen Durchführung von internationalen Zollverhandlungen, bei denen jeder Staat uneingeschränkt seine eigenen Interessen vertreibt und nur diejenigen Konzessionen erbringt, die unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität gerechtfertigt sind. So liegt denn auch der Preis für das Ergebnis der Kennedy-Runde in einer entsprechenden, im Einvernehmen mit den schweizerischen Wirtschaftskreisen zugestandenen Senkung des eigenen Zolltarifs.

Es verbleibt somit die Frage, ob und in welcher Weise dieses multilaterale Vorgehen die Verhandlungskraft der Schweiz zu stärken vermag. Die Erfahrungen der Kennedy-Runde sind diesbezüglich aufschlußreich. Sie haben gezeigt, daß in einer Gesamtverhandlung zwischen einer Vielzahl von Staaten der Erfolg davon abhängt, daß die Interessen jedes Teilnehmers angemessen berücksichtigt werden. Sonst sieht sich der unbefriedigte Staat veranlaßt, sein Angebot entsprechend herabzusetzen, wodurch Rückzüge der anderen Verhandlungspartner ausgelöst würden, die das Gesamtergebnis schmälern. Durch diese Verfilzung der Interessen entsteht ein kollektiver Verhandlungsdruck, der liberale und daher offensiv vorgehende Länder, wie die Schweiz, begünstigt, die wegen ihres niedrigen Zolltarifs nur noch über begrenzte eigene Verhandlungswaffen verfügen.

Drei Beispiele mögen zur Illustration genügen. Die Schweiz hat mit den USA während 12 Jahren bilateral über die Aufhebung der Zusatzzölle auf Uhren verhandelt — ohne Erfolg. Da die Verweigerung dieses Zugeständnisses im Rahmen der Kennedy-Runde jedoch nicht nur die Schweiz, sondern, wegen der Kettenreaktion, wohl auch die EWG veranlaßt hätte, den USA Konzessionen auf anderen Gebieten vorzuenthalten, ist jetzt eine Regelung zustande gekommen. In ähnlicher Weise konnte nach zwei Jahren ergebnisloser bilateraler Verhandlungen mit der EWG das Problem der Abschöpfungen auf Milchprodukten nunmehr gelöst werden. Und nicht zuletzt ist das Zugeständnis einer Ausnahmeklausel für die schweizerische Landwirtschaft, die den Weg zum Vollbeitritt der Schweiz zum GATT freigelegt hat, dem multilateralen Druck der Kennedy-Runde zu verdanken.

Natürlich hat sich diese Interessenverknüpfung auch nachteilig ausgewirkt. Im wechselvollen Schicksal einer derart umfassenden internationalen Wirtschaftsverhandlung ist ein Land wie die Schweiz abwechselungsweise Nutznießer und unschuldiges Opfer der Interessenlage der großen Blöcke. In einigen Fällen sind der Schweiz von ihrem hauptsächlichen Handelspartner Zugeständnisse verweigert worden wegen Divergenzen dieses Partners mit einem Drittstaat. Diese Gefahr bestand insbesondere bei den sogenannten Disparitäten zwischen der Höhe des amerikanischen und des EWG-Außenzolles. Die Schweiz hat in den Verhandlungen vor allem derartige Nebenwirkungen bekämpfen müssen und dabei erfreulicherweise das Verständnis der EWG gefunden. Die Kennedy-Runde hat sehr deutlich gezeigt, daß die Regel der Meistbegünstigung nicht dazu führen darf, daß die Hauptlieferanten an einer Verständigung unter sich verhindert werden, weil sonst schließlich der Ausweg über präferenzielle Lösungen gesucht werden müßte. Die Bedeutung des GATT besteht aber gerade darin, den Abbau der Handelshemmnisse auf weltweiter Basis voranzutreiben und dadurch die störenden Auswirkungen der regionalen Zusammenschlüsse zu mildern.

Die Schweiz konnte ihr Mitspracherecht entsprechend der Bedeutung ihres Außenhandels bis zum Schluß geltend machen. Mit den USA, der EWG, Japan, Großbritannien und den skandinavischen Staaten gehört unser Land in absoluten Zahlen zu den 12 wichtigsten Welthandelsnationen und wurde deshalb zum eigentlichen Verhandlungsausschuß, dem «Steering Committee» beigezogen. Die Schweiz durfte aber nicht versäumen, sich frühzeitig einzuschalten und sich die Unterstützung des Generaldirektors des GATT, Herrn Wyndham White, durch die Bereitschaft zur Mitwirkung an konstruktiven Lösungsvorschlägen zu sichern. Bereits bei der Festlegung der Verhandlungsregeln wies Herr Bundesrat Schaffner, der die Ministerkonferenz vom Mai 1963 präsidierte, einen Weg zur Überwindung des Disparitätenproblems.

Alles in allem haben somit die Vorteile der multilateralen GATT-Verhandlungen die Nachteile überwogen und der schweizerischen Wirtschaft neue Bewegungsfreiheit nach außen verschafft. Die jahrelangen, engen Kontakte zwischen der Schweiz und ihren Verhandlungspartnern dürften zudem zu einem besseren Verständnis für unsere wirtschaftlichen Gegebenheiten beigetragen und ein Vertrauensverhältnis für die zukünftige, intensivierte europäische Zusammenarbeit geschaffen haben.

Das Experiment der UNCTAD

Die Handelsregeln und Verhandlungsmethoden des GATT entsprechen in erster Linie den Bedürfnissen der hochentwickelten Staaten, obschon auch die Entwicklungsländer daraus Nutzen ziehen und sogar erreicht haben,

daß ihren besonderen Verhältnissen durch eine Ergänzung des Abkommens, den sogenannten Teil IV, Rechnung getragen wird. Angesichts der Bedeutung, die heute der handelspolitischen Entwicklungshilfe zukommt, ist daher im Rahmen der Vereinten Nationen im Jahre 1964 ein besonderes Organ, die Konferenz für Welthandel und Entwicklung — UNCTAD —, geschaffen worden. Ihr Ziel besteht darin, Maßnahmen vorzubereiten, die eine stärkere Beteiligung der Entwicklungsländer am expandierenden Welt- handel ermöglichen würden. Zollpräferenzen, Exportförderung, Rohstoff- abkommen zur Stabilisierung der Preise der tropischen Stapelwaren, neue Formen der Finanzhilfe zur Linderung der beängstigend rasch anwachsenden Außenverschuldung der Entwicklungsländer, dies sind die wichtigsten Programmpunkte der UNCTAD. Im Zuge der Ausarbeitung einer Gesamtkonzeption der handelspolitischen und finanzpolitischen Entwicklungshilfe sollen Abweichungen von der Orthodoxie zugunsten der Entwicklungsländer vereinbart und die Anstrengungen der Industriestaaten und der Entwicklungsländer wirkungsvoller synchronisiert werden.

Die an sich noch wenig befriedigende Arbeitsweise der UNCTAD und ihre bisherigen Ergebnisse sind an anderer Stelle eingehend erläutert worden¹. Hier sei daher lediglich hervorgehoben, daß die Schweiz ohne Einschränkung ihrer handelspolitischen Autonomie diesem UNO-Organ von Anfang an beitreten konnte. Sie bezweckte damit, der Solidaritätskomponente ihrer Neutralitätspolitik einen konkreten Inhalt zu verleihen, und zwar sowohl gegenüber den Entwicklungsländern als auch gegenüber den industrialisierten Staaten, die angesichts der Größe der Aufgaben auf diesem Gebiet zu einer über regionale und politische Gruppierungen hinausreichenden Zusammenarbeit veranlaßt werden.

Die Schweiz hat zudem ein ganz besonderes Interesse an der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums der dritten Welt und der Gesundung der Verhältnisse in diesen Ländern, die unsere traditionellen Handelspartner sind. Sie hat von allen nicht-kolonialen Staaten als eines der ersten Länder im vergangenen Jahrhundert begonnen, mit den überseeischen Gebieten Handel zu treiben und dort Niederlassungen zu gründen. In Zeiten wirtschaftlicher Spannungen in Europa sind unsere Exporte auf die überseeischen Märkte ausgewichen. Diese sind auch heute angesichts des ungelösten Integrationsproblems und der Überkapazität bestimmter europäischer Industriezweige, wie zum Beispiel des Großmaschinenbaus, von besonderer Bedeutung. Die Entwicklungsländer nehmen über $1/5$ des schweizerischen Gesamtexportes auf. Bei einzelnen Produkten, wie beispielsweise den Uhren, liegt dieser Prozentsatz noch wesentlich höher. Auch bei den Privatinvestitionen in den Entwicklungsländern nimmt die Schweiz mit einem Gesamtbetrag von schätzungsweise 3 Milliarden Franken eine wichtige und entsprechend exponierte Stellung ein.

Der Gedanke, den Entwicklungsprozeß durch handelspolitische Maßnahmen zu fördern, ist für die Schweiz, die ihren eigenen Wohlstand dem Außenhandel verdankt, besonders naheliegend. Sie kann daher in den entsprechenden internationalen Diskussionen, gestützt auf ihre eigenen Erfahrungen, einen Beitrag leisten und die ihr realistisch scheinenden Lösungen vorschlagen oder unterstützen. Sie erhält dadurch auch Gelegenheit, sich dafür zu verwenden, daß die in der Nachkriegszeit mühsam aufgebaute Welthandelsordnung nicht durch besondere Maßnahmen in einer Weise durchlöchert würde, die dem immer latenten Protektionismus Vorschub leisten und, ohne den Entwicklungsländern entsprechende Vorteile zu bringen, der Willkür erneut die Tore öffnen würde. Beispielsweise kann ein System allgemeiner Präferenzen der Industrie- zugunsten der Entwicklungsländer je nach der Art und Weise, wie es ausgestaltet wird, als Vorstufe für eine weitere umfassende Liberalisierung des Welthandels dienen oder zu einer Kompartimentierung der Nord/Süd-Beziehungen und einer gegenseitigen Diskriminierung der einzelnen Präferenzräume und Benachteiligung unabhängiger Drittstaaten führen.

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Schweiz auch in der UNCTAD Gehör findet. In einer Diskussion, die oft durch politische Untertöne gekennzeichnet ist, kann ein neutrales Land vermittelnd auftreten, weil seine Stellungnahme auf rein sachlichen Erwägungen beruht. Als Nichtmitglied der UNO hat die Schweiz zudem eine größere Bewegungsfreiheit, sich für praktische Lösungen einzusetzen, selbst wenn diese gegenüber den üblichen Methoden und den bestehenden Präzedenzfällen für die Weltorganisation Neuland darstellen.

Die handelspolitische Bewegungsfreiheit der Schweiz wird durch die Teilnahme an der UNCTAD nicht behindert, und im Gegensatz zum GATT mußten keine vertraglichen Bindungen eingegangen werden. Selbstverständlich bedingt ein aktives Auftreten jedoch die grundsätzliche Bereitschaft, eigene Leistungen zugunsten der handels- und finanzpolitischen Entwicklungshilfe zu erbringen. Zukünftige Verpflichtungen, wie sie etwa internationale Rohstoffabkommen beinhalten würden, wären dem für Staatsverträge üblichen Verfahren unterworfen und würden um so eher überblickbar sein, als die Schweiz an deren Ausarbeitung teilnehmen könnte. Im übrigen wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten noch während dieser Session zwei wichtige Botschaften über finanzielle Leistungen an internationale Entwicklungsinstitutionen, der Asiatischen Entwicklungsbank und der Internationalen Entwicklungsgesellschaft der Weltbank, unterbreiten.

Schließlich sei noch erwähnt, daß kürzlich im Rahmen der Vereinten Nationen der Kreis der sich mit Entwicklungshilfe befassenden Organisationen um ein neues Glied erweitert worden ist, das sich mit der Förderung der Industrialisierung befassen soll. Da Industrialisierung und Export-

fähigkeit in engem Zusammenhang stehen, hat sich die Schweiz auch in den Rat dieser Institution wählen lassen.

Die regionale im Unterschied zur weltweiten Zusammenarbeit

Zusammenfassend läßt sich somit feststellen, daß die Schweiz sowohl im GATT als auch in der UNCTAD ein nützliches Forum zum Ausbau der für sie lebenswichtigen Außenwirtschaftsbeziehungen gefunden hat. Weit davon entfernt, als Kleinstaat einfach überfahren zu werden, verfügt sie in diesen Gremien über ein Mitspracherecht, das ihrer wirtschaftlichen Stellung angemessen und nicht auf ihre politische Bedeutung reduziert ist. Sie kann in diesen Organisationen eine volle Tätigkeit entfalten, ohne neben dem Erbringen von wirtschaftlichen Leistungen auch politische Bindungen eingehen zu müssen. Dies hängt vor allem damit zusammen, daß GATT und UNCTAD weltweite Gremien sind und wegen ihrer großen, ja nahezu universellen Mitgliederzahl nicht durch die Politik einzelner Mächte beherrscht werden können. Ihre Methoden beruhen auf einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die die Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten unangetastet läßt und nicht derart zahlreiche Gebiete beschlägt oder einen dermaßen hohen Grad der Intensität erreicht, daß sich daraus die Einleitung eines politischen Verschmelzungsprozesses ergeben würde.

Wenden wir uns nun im zweiten Teil unserer Betrachtungen einigen regionalen Wirtschaftsorganisationen zu, die homogener zusammengesetzt sind und einen ausgeprägteren institutionellen Charakter besitzen.

Als Übergang von der weltweiten zur regionalen Zusammenarbeit sei noch die *Europäische Wirtschaftskommission* (ECE) erwähnt, die vor einigen Wochen in Genf ihr 20jähriges Bestehen feiern konnte und als einzige regionale wirtschaftliche Organisation in Europa alle europäischen Staaten, im Westen und Osten, umfaßt. Die Schweiz gehört der Kommission als konsultatives Mitglied an. Wenn die Kommission bisher zwar wenig Entscheidendes zur Förderung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West- und Osteuropa beitragen konnte, hat sich die Bedeutung der gestellten Aufgabe deshalb nicht vermindert. Mit dem Erstarken der regionalen wirtschaftlichen Gruppierungen in Europa (EWG, EFTA, COMECON) hat sie sich im Gegenteil akzentuiert, denn diese neuen Entwicklungen lassen die Schwierigkeiten, die wegen der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen in Ost und West bestehen, um so deutlicher hervortreten.

Die Vorgeschichte der europäischen Integration

Während die aktive Teilnahme der Schweiz am GATT, der UNCTAD und der ECE von der Öffentlichkeit wegen unserer Welthandelsinteressen als

Selbstverständlichkeit empfunden wird, gibt die EFTA-Politik gerade heute angesichts des britischen Beitrittsgesuches zur EWG wieder Anlaß zu Diskussionen. In diesem Zusammenhang stellt sich erneut die Frage, welches für ein Land wie die Schweiz die Möglichkeiten und Grenzen einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene sind, die gegenüber dem weltweiten Abbau der Handelsschranken einen kontinuierlichen, stärker verpflichtenden und mehr in die Tiefe gehenden Charakter hat. Die Wirtschaft frägt sich, ob mit dem Fortbestand der in der EFTA erzielten Freizügigkeit gerechnet werden kann und dadurch nicht etwa eine Verständigung der Schweiz mit den in der EWG zusammengeschlossenen Nachbarstaaten unnötig erschwert wird. Auch wird gelegentlich darauf hingewiesen, daß die EFTA unter einem für einen Kleinstaat bedenklichen Ungleichgewicht leidet, indem mehr als die Hälfte des regionalen Handels auf ein einziges Mitglied, Großbritannien, entfällt. Vor allem aber steht die Frage im Vordergrund, welcher nächste Schritt der Schweiz auf dem Weg zur Überwindung der zweigleisigen Integration in Europa bevorstehen könnte. Die für eine realistische Beurteilung wesentlichen Zusammenhänge lassen sich nur in einer Betrachtung klären, die auf den Ausgangspunkt der Integrationsbewegung zurückgreift.

Die Bestrebungen zur Organisation einer engen Zusammenarbeit in Europa gehen, wie die Schaffung des GATT, auf die unmittelbare Nachkriegszeit zurück. Es ist kein Zufall, daß die Welthandelskonferenz von Havanna, aus der das GATT hervorgegangen ist, und die Konferenz von Paris, die zur Bildung der OECE führte, zeitlich in den Jahren 1947/1948 nur wenige Monate auseinanderliegen. Die geistigen Urheber waren die angelsächsischen Mächte, die aus der Überzeugung, daß der Ausbruch des letzten Weltkrieges durch die Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre begünstigt worden war, in der Atlantik-Charta den Grundsatz aufstellten, die Nachkriegswirtschaft freiheitlich und solidarisch zu gestalten, und aus der Erkenntnis einer weltweiten wirtschaftlichen Interdependenz einen Rückfall in den Autarkismus vermeiden und den Frieden durch den Wohlstand sichern wollten.

Außer dieser allgemeinen Zielsetzung einer großangelegten Wiederaufbauhilfe, in der sich die Vereinigten Staaten von Amerika mit den Verbündeten und ehemaligen Kriegsgegnern in Europa zu einem Gemeinschaftswerk zusammenfanden, wurden noch keine spezifischen politischen Zwecke verfolgt. Bekanntlich wurden Rußland und die Oststaaten zur Teilnahme an der OECE eingeladen, die sie jedoch ablehnten. Die wirtschaftliche Ausrichtung des Unternehmens ermöglichte auch der Schweiz und anderen neutralen Staaten eine aktive Mitwirkung. Die Schweiz, die keine Marshall-Hilfe empfing und über eine intakt gebliebene Wirtschaft verfügte, beteiligte sich an diesem Werk aus europäischer Solidarität und war bereit, an der

Überwindung der gegenseitigen Abkapselung der einzelnen Volkswirtschaften mitzuwirken durch Verzicht auf bilaterale Bindung ihrer Exporterlöse. Die OECE war die erste internationale Wirtschaftsorganisation mit Entscheidungsbefugnissen, der die Schweiz beigetreten ist. Sie tat diesen Schritt unter drei ausdrücklichen Vorbehalten: der Möglichkeit zur uneingeschränkten Weiterführung der Neutralitätspolitik; der Maßgabe, nur an Beschlüsse gebunden zu sein, denen sie selber zustimmt; und dem Recht, bestehende Handelsverträge mit Drittstaaten aufrechterhalten und auch neue Abkommen abschließen zu können.

Dieser erste Versuch einer Multilateralisierung und Liberalisierung der europäischen Wirtschaftsbeziehungen erwies sich als außerordentlich erfolgreich und führte schon bald zu einer neuen Phase der europäischen Zusammenarbeit mit einer anspruchsvolleren Zielsetzung. Nach der wirtschaftlichen Wiedererstarkung begann Europa auch seine politische Renaissance anzustreben. Das erste Ziel bestand in der dauerhaften Aussöhnung der beiden verfeindeten europäischen Mächte, Frankreich und Deutschland. Indem 1952 in der Montanunion die westeuropäische Kohle- und Stahlproduktion vergemeinschaftet und einer Behörde mit supranationalem Charakter unterstellt wurde, sollte eine einseitige Verfügung über diese kriegswichtigen Industrien in Zukunft verhindert werden. Nach knappem Scheitern des Versuchs, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft zu bilden, sind durch die Römer Verträge vor genau 10 Jahren zwei weitere europäische Gemeinschaften, die Wirtschaftsgemeinschaft und die Atomgemeinschaft, geschaffen worden. Für die sechs Gründerstaaten waren für diesen Zusammenschluß sowohl wirtschaftliche als auch politische Überlegungen maßgebend. Die weltpolitische Szene war gekennzeichnet durch Polarisierung der militärischen und wirtschaftlichen Macht auf Rußland und die Vereinigten Staaten und durch das Auftreten einer großen Anzahl neuer Entwicklungsländer als Folge der Auflösung des Kolonialismus. Die europäischen Staaten drohten nicht nur wirtschaftlich und politisch, sondern auch numerisch zur Bedeutungslosigkeit verurteilt zu sein. Nur eine Zusammenfassung aller produktiven Kräfte schien es Europa zu ermöglichen, sich in diesen neuen Zusammenhängen zu behaupten. Auf dem zukunftsreichen Gebiet der friedlichen Verwendung der Atomenergie konnten die Entwicklungskosten nur gemeinsam getragen werden, eine Überlegung, die übrigens auch im weiteren Rahmen der OECE zur Bildung von Gemeinschaftsunternehmen Anlaß gab. Da die politische Spannung zwischen den beiden Nuklearmächten einem Höhepunkt entgegentreib und Europa auf den Schutz der amerikanischen Atommacht angewiesen war, entstand als neue Triebfeder das Bedürfnis nach Ebenbürtigkeit in einer atlantischen Partnerschaft, die sich auf einen politisch geeinigten Pfeiler in Europa stützen würde. Obschon der Römer Vertrag nur wirtschaftliche

Bestimmungen enthält, wurde der institutionelle Ausbau durch Schaffung von Gemeinschaftsorganen und der Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen bewußt in einer Weise konzipiert, die den Ausgangspunkt für eine politische Föderation und die Entwicklung eines europäischen bundesstaatlichen Bewußtseins bilden sollte.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen, die die Politik der sechs EWG-Staaten damals bestimmten, hebt sich der Sonderfall der Schweiz deutlich ab. Die Schweiz, die die Erhaltung ihrer Unabhängigkeit in zwei Weltkriegen der konsequenten Neutralitätspolitik und ihrer besonderen strategischen Lage verdankte, konnte nicht das gleiche Bedürfnis empfinden, sich zur besseren Sicherung ihrer Existenz in einen engen Verband mit anderen Staaten zu begeben und erneut handelnd und mitbestimmend in die Geschichte einzugreifen. Damals, so wenig wie heute, konnten angesichts der weltpolitischen Spannungen die Neutralität als überholt und die auf ihr beruhenden internationalen Wirkungsmöglichkeiten als überflüssig erscheinen. Ohne Preisgabe der Neutralitätspolitik wäre jedoch ein Anschluß an die Konzeption der Gründer der EWG nicht denkbar gewesen. Diese haben denn auch zur vorbereitenden Konferenz in Messina wohl Großbritannien, nicht aber die Neutralen eingeladen. Der zur Herbeiführung der politischen Einigung Europas erforderliche Elan sollte nicht durch Rücksichtnahme auf Staaten, die sich politisch nicht verpflichten könnten, gebremst werden.

Die unvermeidliche Distanzierung der Schweiz von derartigen Plänen war jedoch keineswegs Ausdruck eines weltanschaulichen Gegensatzes oder einer bewußten Ablehnung der Idee der europäischen Einigung. Der Bundesrat betonte in seiner EFTA-Botschaft im Februar 1960 an die eidgenössischen Räte, daß die neutralitätspolitischen Vorbehalte nicht etwa bedeuten, «daß die Schweiz gegenüber den politischen Zielen der weitergehenden Integrationsbestrebungen anderer Staaten eine ablehnende Haltung bekunden müßte. Da die Existenz von Konflikten in Europa schon wiederholt die schweizerische Widerstandskraft auf die Probe gestellt hat, hat unser Land im Gegenteil allen Anlaß, den engern Zusammenschluß ehemals feindlicher Völker zu begrüßen. Auch als geographisch und kulturell europäisches Land kann sich die Schweiz am Schicksal Europas nicht desinteressieren, sondern steht positiv allen jenen Initiativen gegenüber, welche unter Verhütung der Schaffung neuer Gegensätze die Einigkeit Europas und die Rolle unseres Erdteils in der Welt fördern».

Die Schweiz gehörte denn auch in die vorderste Front derjenigen Länder, die auf wirtschaftlichem Gebiet die in der OECE erfolgreich begonnene europäische Zusammenarbeit fortzusetzen und zu vertiefen wünschten. Um der Gefahr der Spaltung des europäischen Wirtschaftsraumes zu begegnen, unterstützte sie den Gedanken einer europäischen Freihandelsassoziation, der die EWG als einheitliches Wirtschaftsgebiet angehören würde, und

nachdem diese Initiative aus politischen Gründen gescheitert war, beteiligte sie sich an der EFTA mit ihrem doppelten Ziel: die verbleibenden Handels schranken auf dem Industriesektor wenigstens in dieser kleineren Gruppe abzubauen und dadurch gleichzeitig die Voraussetzungen für einen späteren Brückenschlag mit der EWG zu schaffen. Sie hat seither an jedem sinnvollen Versuch, zu einem umfassenden europäischen Markt zu gelangen, aktiv teilgenommen.

Die lockere Form der Freihandelszone

Der im Stockholmer Vertrag vorgesehene Abbau der Industriezölle konnte Ende Dezember mit dreijährigem Vorsprung auf den ursprünglichen Zeitplan vollendet werden. Das Ergebnis ist für alle Partnerländer positiv, indem sich der Intra-EFTA-Handel in sechs Jahren verdoppelte und somit überdurchschnittlich zunahm, ohne daß irgendwo die Inlandswirtschaft durch die erhöhte Konkurrenz in eine eigentliche Notlage geraten wäre. Die Ausweichsklausel des Vertrages mußte von keinem Mitgliedstaat angerufen werden. Allerdings hat Großbritannien einseitig auf allen Einfuhren, auch denjenigen aus der EFTA, einen Zollzuschlag erhoben, der jedoch nicht zuletzt wegen der Insistenz der EFTA-Länder wieder aufgehoben worden ist. Volkseinkommen, Produktionskapazität und Außenhandel dieser Länder gehören zu den höchsten der Welt, so daß die kleine Freihandelszone ein erhebliches Wirtschaftspotential darstellt. Heute entfällt genau $\frac{1}{5}$ unseres gesamten Außenhandels auf die EFTA und genießt Zollfreiheit. Die Schweiz kann an diesem interessanten Markt von 100 Millionen Produzenten und Konsumenten teilnehmen, ohne in der Weiterführung einer autonomen und liberalen Handelspolitik gegenüber Drittstaaten behindert zu sein. Die Bestimmungen zum Schutz der Freihandelszone gegen wettbewerbsverfälschende Praktiken sind Grundsätze, deren Umsetzung ins Landesrecht der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Staatsrechtliche Probleme stellen sich somit keine. Mit dem Erlass des Kartellgesetzes, der Fortsetzung einer liberalen Niederlassungspolitik und der Weisung des Bundesrates über die nicht-diskriminierende Handhabung der öffentlichen Einkaufspraxis sind von der Schweiz die wesentlichsten wirtschaftspolitischen EFTA-Erfordernisse erfüllt worden. Technisch hat sich die Handhabung des für das Funktionieren einer Freihandelszone erforderlichen Ursprungszeugniswesens reibungslos eingespielt. Auf dem Gebiete der Landwirtschaft kann die Schweiz ihre topographisch bedingte Schutzpolitik fortsetzen. Die mit den Agrarproduzenten der EFTA, Dänemark und Portugal, abgeschlossenen bilateralen Abkommen sind unseren Bedürfnissen angepaßt. Dementsprechend hat die EFTA auch nicht zu einer institutionalisierten Wirtschaftsintegration mit gemeinsamer Han-

delspolitik gegenüber Drittstaaten geführt. Darauf wurde in der Stockholmer Konvention bewußt verzichtet.

Versuche zur Überwindung der Spaltung des europäischen Marktes

Die Schweiz war sich allerdings von Anfang an bewußt, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in der lockeren Form und dem begrenzten geographischen Rahmen der EFTA nicht den abschließenden Stand erreichen werde. Der Stockholmer Vertrag will nach seinem eigenen Wortlaut nur eine Etappe auf dem langen Weg zur europäischen Verständigung darstellen. Schon beim Beitritt zur EFTA hat der Bundesrat dargelegt, daß damit das Hauptproblem der handelspolitischen Spaltung in Europa nicht gelöst sei und die weiteren Bindungen, die zur Sicherung des schweizerischen Exportes nach den EWG-Staaten eingegangen werden müßten, noch keineswegs abgesehen werden können².

Zweifellos würde es neben einer geographischen Erweiterung des Abbaus der Zollschränken noch zahlreiche Gebiete des wirtschaftlichen Lebens geben, auf denen eine engere europäische Zusammenarbeit auch nach schweizerischer Auffassung nicht nur denkbar, sondern wünschbar wäre. Beim heutigen Stand der tatsächlichen wirtschaftlichen Verflechtung, der gegenseitigen konjunkturpolitischen Abhängigkeit, der Aufwendigkeit der industriellen Technik und der Notwendigkeit, Investitionskapital und Arbeitskraft möglichst rationell einzusetzen, wird es unerlässlich sein, daß auch die Staaten durch entsprechende Koordination ihrer wirtschaftspolitischen Maßnahmen die Zusammenarbeit erleichtern, die die Privatwirtschaft längst über nationale und regionale Grenzen hinweg angebahnt hat. Sobald aber die zwischenstaatliche Zusammenarbeit institutionalisiert und bis zur Führung einer gemeinsamen Politik durch Gemeinschaftsorgane gesteigert werden soll, ergeben sich neuartige und für ein Land wie die Schweiz nicht leicht zu lösende Probleme. Wegen der den Gründern der EWG vorschwebenden politischen Endziele ist diese Institutionalisierung oft über das wirtschaftlich allenfalls gerechtfertigte Maß hinaus geführt worden. In der Schweiz ist jedoch die Wirtschaftspolitik im demokratischen Verfahren verankert. Das Mitspracherecht der Privatwirtschaft ist verfassungsmäßig gesichert. Referendum und Gesetzesinitiative finden uneingeschränkt Anwendung. Die Übernahme der zentralistischen Konzeption der EWG würde hier grundlegende Veränderungen bedingen, die einem wichtigen Ziel der europäischen Einigung, nämlich der Stärkung der demokratischen Institutionen und des politischen Verantwortungsbewußtseins des Bürgers, im Grunde genommen entgegenwirken würden.

Ein erster Versuch, den Willen der Schweiz, an der Schaffung eines freien europäischen Marktes mitzuwirken, mit den Erfordernissen der schweizeri-

ischen Neutralitätspolitik und Staatsstruktur in Einklang zu bringen, wurde in den Jahren 1961/62 unternommen. Als Großbritannien bilaterale Verhandlungen über einen Beitritt zur EWG aufnahm, meldete sich die Schweiz mit den übrigen EFTA-Staaten ebenfalls in Brüssel für Verhandlungen an und vertrat mit Schweden und Österreich die Auffassung, daß eine Assoziation eine angemessene Regelung erleichtern könnte. Die zu wahren neutralitätspolitischen Erfordernisse wurden von den drei Neutralen über einstimmend formuliert. Sie haben auch heute noch ihre volle Gültigkeit. Da die Verhandlungen mit der Schweiz jedoch nicht zustande kamen, bleibt die Frage offen, ob sich dieser Weg als gangbar erwiesen hätte. Auch der bisherige Verlauf der Verhandlungen Österreichs mit der EWG läßt noch keinen Schluß darüber zu, ob im Rahmen einer Assoziation das Mitspracherecht eines neutralen Staates bei der Ausarbeitung der wirtschaftlichen Beschlüsse, denen er autonom nachzuleben hätte, in ausreichender Weise gewahrt und das neutralitätspolitisch wichtige Selbstbestimmungsrecht gegenüber Drittstaaten aufrechterhalten werden könnte.

Vor drei Wochen hat die britische Regierung neuerdings, diesmal mit einer überwältigenden parlamentarischen Mehrheit und ohne spezifische Vorbehalte, ein Beitrittsgesuch an die EWG gerichtet, unmittelbar gefolgt von Dänemark und Irland. Welches das Schicksal dieser zweiten Initiative sein wird, läßt sich nicht voraussagen. Falls dadurch eine neue Phase im Integrationsgespräch zwischen EFTA und EWG eingeleitet wird, liegen die Verhältnisse jedoch wesentlich anders als vor fünf Jahren. Wirtschaftliche und politische Veränderungen sind eingetreten, die eine neue Bestandsaufnahme durch die Schweiz erfordern und jedenfalls nicht erlauben würden, automatisch auf frühere Formeln zurückzugreifen.

Die Veränderungen der integrationspolitischen Lage

Welches sind die wichtigsten neuen Elemente, die die heutige Lage kennzeichnen? Am augenfälligsten ist die Tatsache, daß sich in der Zwischenzeit beide Integrationsgruppen, die EFTA und die EWG, wirtschaftlich konsolidiert haben. Daraus lassen sich im Hinblick auf einen späteren Zusammenschluß einen Reihe wahrscheinlicher Folgerungen ziehen.

Was vorerst die EFTA anbetrifft, ergibt sich aus der Verwirklichung der industriellen Freihandelszone heute im Gegensatz zu 1961 ein nicht zu unterschätzendes Interesse an der Aufrechterhaltung der erzielten Zollfreiheit. Anstelle der politischen Absichtserklärung des seinerzeitigen «London Pledge» der EFTA-Staaten über ein zeitlich koordiniertes Vorgehen gegenüber der EWG ist eine «solidarité de fait» getreten. Die neue Londoner Formel vom 28. April 1967 konzentriert sich denn auch auf praktische Maßnahmen zur Wahrung der EFTA-Zollfreiheit während einer

allfälligen Verhandlungsphase mit der EWG. In der wahrscheinlichen Annahme, daß die EWG nicht mit allen EFTA-Staaten gleichzeitig Verhandlungen aufnehmen könnte und einzelne Länder somit früher zu einem Abschluß gelangen würden, sollen sich diese dafür einsetzen, daß ihnen die EWG die nötigen Übergangsfristen zugesteht, damit sie gegenüber den anderen EFTA-Partnern die Zollfreiheit solange aufrechterhalten können, bis diese ihrerseits eine faire Chance der Verhandlung mit der EWG erhalten haben. Diese praktische Lösung, die keineswegs auf eine Doppelmitgliedschaft einzelner Länder in zwei verschiedenen Präferenzräumen abzielt, da sich ja alle EFTA-Staaten an einer Erweiterung der EWG beteiligen möchten, ist einfach und einleuchtend. Es würde nicht im Interesse der Einigung Europas liegen, das bereits Erreichte in Frage zu stellen. EWG und EFTA sind nicht rivalisierende Gruppen, die sich gegenseitig zu schwächen suchen. Den Unterhändlern der EWG derartige Hintergedanken unterschieben zu wollen, wäre um so ungerechtfertigter, als kein geringerer als Minister Rey, der neue Präsident der EWG-Kommission, anfangs dieses Jahres in einem Vortrag in der Schweiz sich sehr eindeutig mit folgenden Worten geäußert hat:

«J'aimerais saluer l'excellente santé et le progrès qu'a fait l'AELE qui vient même de gagner la course devant nous puisqu'elle a vu la disparition des tarifs intérieurs. L'AELE se porte bien — heureusement. Je voudrais saluer la façon dont l'Organisation *je ne dirais pas rivale, je dirais plutôt sœur*, a réussi à progresser remarquablement dans les objectifs qu'elle s'était fixés en 1959 à Stockholm. De toute évidence, ce qui est important ce n'est pas la vie séparée de nos organisations, c'est leur vie progressivement commune³.»

Was die EWG anbetrifft, erfreut auch sie sich besten Gedeihens. Die Zollunion steht auf 1. Juli 1968 vor ihrer Verwirklichung. Die EWG hat jedoch darüber hinaus eine gemeinsame Landwirtschaftspolitik in Kraft gesetzt, die das Ergebnis zäher Verhandlungen und eines sorgfältigen Interessenausgleichs darstellt. Diese Realisierung hat wesentlich zur Festigung der EWG beigetragen, und es kann realistischerweise heute weniger mit der Möglichkeit von abweichenden Regelungen zur Berücksichtigung der Interessen neuer Teilnehmer gerechnet werden.

Die Notwendigkeit, eine Agrarunion zu verwalten, stärkt die Gemeinschaftsorgane in Brüssel. Auf den anderen im Römer Vertrag vorgesehenen Gebieten steckt die Entwicklung jedoch noch in ihren Anfängen. Die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik ist auf Widerstände gestoßen. Die Beschlüsse über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und des Kapitalverkehrs beschränken sich im wesentlichen auf die Bestätigung des Status quo. Bei der Harmonisierung der Fiskalpolitik hat sich schon die Anglei-

chung der Umsatzsteuersysteme als große und langfristige Aufgabe erwiesen. Auf allen wirtschaftspolitisch wichtigen Gebieten hat es sich gezeigt, daß Fortschritte nur durch zwischenstaatliche Verhandlungen im Ministerrat und einen Interessenausgleich im Rahmen großer Verhandlungspakete möglich sind. Angesichts der Größe der noch zu bewältigenden Aufgaben ist es daher verständlich, daß sich die EWG bisher nicht als erweiterungsfähig erwiesen hat. Selbst die Anliegen von Ländern wie Spanien, das der EFTA nicht angehört, und den Maghreb-Staaten mußten gegenüber der Priorität, die Funktionsfähigkeit der EWG in ihrer heutigen Zusammensetzung zu erhalten, in den Hintergrund treten.

Ein weiteres Merkmal der heutigen Lage besteht darin, daß Struktur und politischer Charakter der EWG Wandlungen durchgemacht haben. Die politische Profilierung gegenüber der Außenwelt ist seit Ausbruch der NATO-Krise und der Wandlung der weltpolitischen Konstellation weniger pronomiert. Diese ist heute dadurch gekennzeichnet, daß die polarisierten Machtverhältnisse durch polyzentristische Tendenzen aufgelockert werden. Zudem ist die supranationale Entwicklung der EWG durch den Luxemburger Kompromiß aufgehalten worden, wonach wichtige Fragen weiterhin auf dem Wege einer gemeinsamen Verständigung gelöst und nicht durch Mehrheitsbeschlüsse entschieden werden sollen, obschon diese gemäß Römer Vertrag nunmehr formell zulässig wären.

Auf dem Wege der politischen Einigung sind, im Gegensatz zu den greifbaren Ergebnissen der Wirtschaftsintegration, somit keine Fortschritte erzielt worden. Die ursprüngliche Auffassung der dogmatischen Europäer wie Jean Monnet und Präsident Hallstein, daß die wirtschaftliche zwangsläufig zur politischen Integration führen müsse, hat in der politischen Realität keine Bestätigung gefunden. Dies ist keine persönliche Meinung, sondern eine offizielle Feststellung, die letzten Monat in Rom anlässlich der Feier zum 10jährigen Bestehen der EWG durch Präsident Saragat mit den Worten zum Ausdruck gebracht worden ist: «Gardons-nous de perdre de vue les origines historiques du Marché commun, ainsi que l'objectif politique que l'on se proposait d'atteindre par le biais d'une économie multilatérale. Il se peut, qu'au fil des années, bien des esprits aient clairement constaté que les progrès économiques seuls ne sont guère suffisants pour avancer dans la voie de l'unité politique européenne. Son avènement exige nécessairement et surtout une forte volonté politique.» Aus diesem Umstand darf vorerst der Schluß gezogen werden, daß heute die gegen eine wirtschaftliche Beteiligung der Neutralen unter dem Stichwort «Gefahr der Verwässerung des politischen Gehalts der EWG» erhobenen Argumente gegenstandslos geworden sind. Die Einigungsbewegung ist durch weit gewichtigere Kräfte gebremst worden. Die Bereitschaft der EWG, mit Österreich über eine Assoziation zu verhandeln und diesem Land einen

ausdrücklichen Neutralitätsvorbehalt zuzugestehen, ist ein Zeichen dieser veränderten Einstellung.

Umgekehrt wäre es jedoch verfehlt, der EWG jeden politischen Gehalt abzusprechen. Der vom scheidenden Professor Hallstein aus seiner Erfahrung kürzlich gezogene Schluß, «daß die Wirtschaftsintegration zwar nicht zwangsläufig in eine politische Gemeinschaft ausmünden müsse, aber doch eine permanente Aufforderung zu einer weitergehenden Einigung darstelle und ein Gefälle in Richtung auf die Einigung auch auf anderen Gebieten schaffe», dürfte durchaus zutreffend sein⁴. Sowohl mit Bezug auf ihre innere Organisation als auch ihr Auftreten gegenüber der Außenwelt wird in der EWG das Bestreben fortgesetzt, eine gemeinsame politische Linie zu finden. Dies ist nicht nur am Gipfeltreffen in Rom in den bereits zitierten Worten Saragats und dem den Außenministern erteilten Auftrag zum Ausdruck gekommen. Daß die EWG weiterhin einen allerdings stark veränderten politischen Gehalt besitzt, geht auch daraus hervor, daß sowohl die Begründung des britischen Beitrittsentscheides durch Premier-Minister Wilson als auch die französische Stellungnahme durch Präsident de Gaulle vor allem durch politische Erwägungen motiviert wurden. Worin schlußendlich dieser latente politische Gehalt bestehen wird, ist angesichts der auf weiten Strecken unterschiedlichen Auffassungen der EWG-Staaten mit Bezug auf Außen- und Verteidigungspolitik noch nicht zu erkennen. Dementsprechend können auch keine Vorleistungen verlangt werden, die gerade für neutrale Kleinstaaten, deren Politik durch Konstanz und Glaubwürdigkeit die internationale Anerkennung finden muß, halsbrecherisch wären.

Diese Ungewißheit und das vordringliche Erfordernis der weiteren Konsolidierung dürften erklären, weshalb bis heute die EWG noch keine grundsätzliche Stellungnahme zur Frage der Erweiterung eingenommen und noch keine eigentliche Beitritts- oder Assoziationsdoktrin aufgestellt hat. Das Europäische Parlament bemüht sich zwar periodisch, hiefür einen Anstoß zu geben. Der im Birkelbach-Bericht⁵ im Jahre 1962 unternommene Versuch hat jedoch zu keiner Klärung geführt und der im Mai erschienene Bericht Dehousse⁶ bringt die früheren Überlegungen nicht wesentlich weiter. Er bestätigt, daß die Möglichkeiten, die sich für eine Verbindung mit der EWG theoretisch darbieten, der Vollbeitritt, die Assoziation auf Grund einer Zollunion oder einer Freihandelszone und der GATT-konforme, das heißt nicht präferenzielle Handelsvertrag sind. Allerdings wird heute stärker betont, daß im Falle eines Beitritts der Römer Vertrag und alle seither ergangenen Erlasse übernommen werden müßten, daß aber mit dem Ablauf der Übergangsfrist Ende 1969 der Zeitpunkt näherrücke, wo die Kommission die Initiative für den Abschluß von Handelsverträgen ergreifen könne. Umgekehrt hat aber auch die EFTA keine überzeugende eigene Konzeption für eine Regelung des europäischen Integrationsproblems zu entwickeln

verstanden und insbesondere den Gedanken einer multilateralen Assoziation, der der Stockholmer Konvention zugrunde lag, nicht weitergeführt. Dagegen hat General de Gaulle in seiner letzten Pressekonferenz darauf hingewiesen, daß ein Beitritt Großbritanniens und anderer Staaten zur EWG «reviendrait à imposer la construction d'un édifice tout à fait nouveau en faisant pratiquement table rase de celui qui vient d'être bâti» und daß als Alternative daran gedacht werden könnte, zwischen der Gemeinschaft und den EFTA-Staaten ein «régime d'association» zu errichten, «tel qu'il est prévu par le Traité de Rome et qui pourrait, sans bouleversement, multiplier et faciliter les rapports économiques des contractants»⁷. Dies ist eine interessante, wenn auch noch recht sibyllinische Anregung.

Langfristig gesehen scheint sich somit folgende Alternative abzuzeichnen. Entweder kommt eine Erweiterung der EWG zustande, die vor allem auf den politischen Gehalt, aber auch auf die Möglichkeit der weiteren Ausgestaltung der Wirtschaftsunion nicht ohne Einfluß bleiben würde. Oder die Priorität wird noch längere Zeit der Konsolidierung der heutigen EWG eingeräumt, wobei die Ausdehnung der Wirtschaftsintegration auf weitere Gebiete, wie beispielsweise die Steuer- und Budgetpolitik, die Stärkung der supranationalen Instanzen und die Einführung einer demokratischen Kontrolle durch Schaffung eines mit wirklichen Kompetenzen ausgestatteten europäischen Parlaments bedingen würde. Der in Rom gefaßte Beschuß, die Zusammenlegung der Exekutiven der drei europäischen Gemeinschaften auf 1. Juli in Kraft zu setzen, leitet die Phase der Verschmelzung der drei Römer Verträge in ein neues umfassendes Instrument ein, die Gelegenheit zu einer Bestandesaufnahme der Integrationsziele und Methoden bietet wird.

Die Konstanten der schweizerischen Politik gegenüber der europäischen Integration

Die Schweiz kann die Entwicklung weder in der einen noch in der anderen Richtung beeinflussen. Indem das schweizerische Verhandlungsgesuch des Jahres 1961 nie zurückgezogen wurde, ist eine neue Stellungnahme vorderhand auch gar nicht erforderlich. Wenn weitere skandinavische Staaten schon jetzt in Brüssel vorstellig werden sollten, würde dies wohl vor allem zur Betonung der nordischen Solidarität geschehen. Für die Schweiz gilt es inzwischen, die Zeit zu nützen, um nicht nur in der Verwaltung, sondern auch im Parlament, in der öffentlichen Meinung und der Wirtschaft die Bereitschaft für eine Einschaltung in das Integrationsgespräch im richtigen Zeitpunkt zu schaffen. Der Erfolg der Kennedy-Runde und die Tatsache, daß der Diskriminierungseffekt hüben und drüben im Rahmen des Tragbaren geblieben ist und wohl zu einer überdurchschnittlichen Steigerung des Warenaustausches innerhalb der beiden Integrationsgruppen, jedoch

noch nicht zu einem Rückgang des Handels zwischen diesen Gruppen geführt hat, erlauben es glücklicherweise, wirklich sinnvolle Lösungen heranreifen zu lassen.

Frei von jeglichem Immobilismus bleibt die Politik der Schweiz mit Konstanz darauf ausgerichtet, zur Schaffung eines möglichst umfassenden und möglichst freien europäischen Marktes beizutragen, diesen Markt im Interesse des Welthandels nach außen immer mehr zu öffnen und dadurch gleichzeitig der gemeinsamen Verantwortung der industrialisierten Welt gegenüber den Entwicklungsländern besser gerecht zu werden. Die Aussichten, dieses Ziel zu verwirklichen, haben sich keineswegs verschlechtert. Die Kennedy-Runde hat bereits zu einer gewissen Angleichung der Handels- und Zollpolitik der europäischen Staaten geführt, und die bevorstehende zweite Welthandels- und Entwicklungskonferenz der UNCTAD erfordert eine gemeinsame Haltung der westlichen Industrieländer. Je nach dem Verlauf der Entwicklung werden jedoch die von unserem Land ins Auge zu fassenden Methoden der multilateralen Zusammenarbeit in Europa verschieden sein.

Sollte sich eine Erweiterung der EWG als möglich erweisen, würde die Schweiz, wie alle anderen EFTA-Staaten, an dieser Entwicklung teilnehmen wollen. Sie würde die hiefür denkbaren Modalitäten unvoreingenommen prüfen und keine zum voraus ausschließen. Insoweit eine gesamteuropäische Konstruktion tatsächlich ein «édifice nouveau» darstellen müßte, hätten die EFTA-Staaten ihrerseits Gelegenheit, einen Beitrag an dessen Ausbau und politischen Gehalt zu leisten. Würde der Schwerpunkt der Beschußfassung weiterhin beim zwischenstaatlichen Organ, dem Ministerrat, zu liegen kommen und sich die Tendenz zur Zusammensetzung von Verhandlungspaketen bestätigen, wäre für die Schweiz die Sicherung eines ihrer wirtschaftlichen Bedeutung entsprechenden Mitspracherechts natürlich ein wichtiges Erfordernis.

Sollte sich dagegen die EWG vorderhand auf den Ausbau der Wirtschaftsunion der sechs Gründerstaaten konzentrieren, müßten die nach der Kennedy-Runde verbleibenden handelspolitischen Probleme zwischen Drittstaaten und der EWG auf dem bilateralen oder multilateralen Verhandlungswege geregelt werden. Die Schlußphase der Kennedy-Runde hat gezeigt, daß die EWG, sobald sie als einheitlicher Verhandlungspartner auftritt, in der Lage und auch gewillt ist, den Interessen ihrer engsten Wirtschaftspartner Rechnung zu tragen. Mit fortschreitender Vergemeinschafung der Politik der EWG sollte daher der tote Punkt in den Außenwirtschaftsbeziehungen leichter zu überwinden sein. Die EWG und die EFTA-Staaten wären in diesem Falle aufgerufen, sich neuartige und wirtschaftlich ausgewogene Lösungsmöglichkeiten auszudenken und in Vorschlag zu bringen.

Sowohl die gutnachbarlichen Beziehungen der Schweiz zu den EWG-Staaten als auch die Intensität der wirtschaftlichen Verflechtung sind die besten Voraussetzungen für eine engere Zusammenarbeit. Die Schweiz ist nach den Vereinigten Staaten und Großbritannien in absoluten Zahlen der bedeutendste Kunde der EWG. Sie liegt in ihrem geographischen Mittelpunkt und hat als einziges europäisches Land direkten Anteil an den drei in der EWG zusammengefaßten Kulturkreisen. Obschon die Form einer allfälligen institutionellen Zusammenarbeit für die Schweiz so gestaltet werden müßte, daß die Glaubwürdigkeit der Neutralitätspolitik und die demokratische und föderalistische Struktur des schweizerischen Staatswesens auch auf wirtschaftlichem Gebiet erhalten blieben, besteht kein weltanschaulicher Gegensatz zu wichtigen politischen Zielen Europas, wie zum Beispiel der Herbeiführung einer West/Ost-Entspannung, der wirkungsvoller Koordination der Entwicklungshilfe und der Stärkung der demokratischen Institutionen. Gerade das Anliegen nach Festigung der rechtsstaatlichen Ideen und das Bestreben, die harmonische Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kulturen und Religionen zu fördern, betreffen Gebiete, auf denen die Schweiz keinem europäischen Staat nachsteht, sondern vorbildliche Leistungen aufzuweisen hat.

Dieser Rundblick über die Stellung der Schweiz in den internationalen Wirtschaftsorganisationen dürfte gezeigt haben, daß auch unser Land durchaus in der Lage ist, neue Methoden zu bewältigen und ein möglichst reichhaltiges handelspolitisches Instrumentarium zu handhaben. «La respiration économique de la Suisse est mondiale.» In den Worten von Bundesrat Schaffner muß die Schweiz «ihre überproportional große Wirtschaft, die auch entsprechend verletzlich ist, mit größter Umsicht, Behutsamkeit, mit diplomatischer Klugheit, aber auch mit Festigkeit in dieser neuartigen wirtschaftlichen Auseinandersetzung, die immer zugleich auch eine politische ist, behaupten und durchsetzen, und gleichzeitig kommt ihr dank der Größe ihrer Wirtschaft ein viel bedeutenderes Gewicht zu, das richtig einzusetzen eine Eingewöhnung an die neuartigen Dimensionen, ein Vertrautsein mit den höchst vielschichtigen und wechselnden Konstellationen verlangt». ⁸

¹ Jolles: Die Tätigkeit der UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) aus schweizerischer Sicht, Außenwirtschaft Heft IV 1966, S. 303 ff. ² Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Beteiligung der Schweiz an der EFTA, 5. Februar (A. S. 1960. 589) 1960. ³ La responsabilité de l'Europe dans le monde. Caux, 3 janvier 1967. ⁴ Gemeinsame Tagung der Beratenden Versammlung des Europarat und des Europäischen Parlaments, Straßburg 23. September 1966. ⁵ Rapport sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté, Straßburg 10 janvier 1962. ⁶ Rapport sur les relations des Communautés avec les pays tiers et les organisations internationales, 8 mai 1967. ⁷ Pressekonferenz Paris 16. Mai 1967. ⁸ NZZ 26. Mai 1967.