

Welthandelspolitik und regionale Wirtschaftsintegration

Betrachtungen zum gegenwärtigen Stand des Problems der europäischen Integration

Nachschrift einer Ansprache, gehalten am Ministertag
vom 9. September 1960, von Minister Dr. A. Weitnauer,
Delegiertem für Handelsverträge

Die Vielfalt der Aspekte, die das Problem der europäischen Integration charakterisiert und das Erfordernis, sich ihnen im Tagesbetrieb anzupassen, bringt es mit sich, dass die eigentlichen Grundfragen in Gefahr sind, etwas in den Hintergrund zu treten. So ist es angezeigt, sich ihrer von Zeit zu Zeit zu erinnern, sich zu vergegenwärtigen, welches für unser Land die grundlegenden Elemente unserer aussenhandelspolitischen Situation sind, Elemente, auf die wir nicht verzichten können, wenn wir uns selbst treu bleiben wollen.

I.

Wir treten jedem Programm einer europäischen wirtschaftlichen Integration als ein Land entgegen, dessen Interessen in zwei verschiedenen Bereichen liegen. Wir sind in einer doppelten Bindung verhaftet, einerseits mit Europa, andererseits - und dies nicht weniger - mit der aussereuropäischen Welt. Jeder Plan eines europäischen Handelssystems, das die aussereuropäischen Wirtschaftsinteressen der Schweiz beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht, ist daher für uns eine an und für sich problematische Konzeption, und der freie Welthandel das einzig uns wirklich gemässe Programm. So wird es nur der Klärung dienen, offen auszusprechen, dass die europäische Wirtschaftsintegration für uns zunächst wenig anderes sein kann als eine zweitbeste Lösung.

Nichts aufschlussreicher, um diese wohl etwas überraschende Feststellung zu erläutern, als eine Untersuchung der Gründe für die grosse Anhänglichkeit, welche die Schweiz der OECE gegenüber stets an den Tag gelegt hat.

Unter diesen Gründen sind allbekannt und immer wieder aufgeführt worden: in politischer Hinsicht die Wahrung der Souveränität und

- 2 -

Neutralität des Landes, das Einstimmigkeitsprinzip, der Charakter der OECE als permanenter Botschafterkonferenz; in wirtschaftlicher Hinsicht das grosse Interesse, das wir als europäisches Land am Wiederaufbau des alten Kontinents haben mussten, die Bemühungen der OECE um eine Befreiung des europäischen Handels- und Zahlungsverkehrs und nicht zuletzt die vielfältigen Kontakte zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen der Mitgliedstaaten im Rahmen der OECE.

Für unsern Zusammenhang ist jedoch ein anderer Grund, der wenig genannt zu werden pflegt, noch weit wichtiger. Er weist auf die Eigenart unserer Stellung in der OECE hin, die uns in einem wesentlichen Punkte von allen andern OECE-Mitgliedern unterscheidet. Die OECE war ihrem Charakter nach eine europäische Präferenzzone. Die Mitgliedstaaten hatten ihre Liberalisierungsmassnahmen, d.h. den Abbau der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen, entweder gar nicht oder dann nicht im gleichen Masse auch auf Nichtmitglieder erstreckt. Ihre Währungen waren, durch das Instrument der Europäischen Zahlungsunion, zwar untereinander konvertibel, aber nicht gegenüber der Aussenwelt (die Konvertibilität der europäischen Währungen ist, in einem beschränkten Umfang, erst Ende 1958 verwirklicht worden). Die Handelspolitik der OECE-Mitglieder war m.a.W. gegenüber der Aussenwelt diskriminatorisch.

Verglichen damit besteht der entscheidende Unterschied unserer Stellung darin, dass die Schweiz als einziger OECE-Mitgliedstaat die "OECE-Diskrimination" nicht mitgemacht hat. Die fast völlige Freiheit von quantitativen Beschränkungen auf dem Industriegebiet und den teilweisen Abbau ihrer landwirtschaftlichen Einfuhrrestriktionen hat die Schweiz immer der ganzen Welt zugestanden; die schweizerische Währung ist und war immer konvertibel gegenüber der ganzen Welt.

Hierin verkörpert sich die ideale Stellung, welche die Schweiz zwischen Europa und der übrigen Welt einnimmt, eine Stellung "à cheval", die uns aufs beste konveniert. Die Schweiz gehört zu Europa und doch nicht nur zu Europa, wirtschaftlich und - ich bin dessen gewiss - auch politisch.

II.

So ist es nicht erstaunlich, dass die Schweiz nie die Initiative zu dem ergriffen hätte, was heute als "europäische Integration" bekannt

ist. Ja, wir wären überhaupt nicht auf den Gedanken gekommen, dass ein solches Programm irgend ein Interesse bieten könnte.

Es gibt hierfür zwei Gründe: Der eine ist, dass wir, zwar nicht dem Namen, dafür umso entschiedener dem Inhalt nach das Werk der OECE als wirtschaftliche Integration Europas im besten Sinne betrachten. Dieses Werk war, wie wir es sehen, allerdings noch nicht abgeschlossen. Bezeichnenderweise hatte es die OECE unternommen, nach dem Abbau der quantitativen Einfuhrschränken und der Verwirklichung der Konvertibilität der hauptsächlich europäischen Währungen sich auch noch dem - wenn man vom Agrargebiet absieht - letzten verbleibenden Hindernis für eine Befreiung des Warenaustausches in Europa, dem Zollprotektionismus, zuzuwenden und durch systematische Bemühungen ganz OECE-Europa zu einer Niedertarifzone zu machen. Vielversprechende Anfänge waren vorhanden. Das Integrationswerk der OECE wäre so in organischer Weise weitergeführt und zu einem gewissen Abschluss gebracht worden. Ein Integrationsprogramm ganz anderer Art hat, wie wir alle wissen, die OECE daran gehindert, ihre Pläne auf dem Zollgebiet weiterzuverfolgen.

Der andere Grund, der unsere Kühle gegenüber exklusiv-europäischen Integrationsformen erklärt, hat mit der weiter oben erwähnten besondern Lage unseres Landes, seinen wirtschaftlichen Bindungen mit Europa sowohl als der übrigen Welt, zu tun. Ich darf Ihnen die grundlegenden Zahlen in Erinnerung rufen. So stammen zwar 70% unserer Importe aus Europa und nur 30% aus Uebersee; 45% unserer Exporte jedoch gehen nach aussereuropäischen Staaten und 55% nach Europa. Die überseeischen Märkte sind somit für uns ein Gegenstand sorgsamer Pflege; mehr als dies, sie sind bestimmend für den typisch schweizerischen Ausblick in die handelspolitische Landschaft.

Unter diesen Umständen kann nicht weiter überraschen, dass uns die Initiative der sechs Länder, die heute in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zusammengeschlossen sind, von Anfang an mit einem gewissen Unbehagen erfüllt hat. Die EWG ist ihrer Struktur nach eine Zollunion, d.h. eine gegenüber aussen als geschlossene Einheit auftretende Vereinigung, die zwar den wirtschaftlichen Austausch mit der Aussenwelt nicht unterbindet, wohl aber den ihr angeschlossenen Mitgliedstaaten eine entschiedene Vorzugsbehandlung gewährt. So sollen ja, dem Wesen der Zollunion entsprechend, alle Zölle und übrigen Ein-

fuhr- und Ausfuhrschranken innerhalb der Gemeinschaft der sechs Länder völlig beseitigt werden, während sich nach aussen um das Gebiet der EWG ein recht protektionistischer gemeinsamer Zolltarif legen wird. Die EWG beruht somit auf dem Grundsatz einer zwar nach den GATT-Vorschriften erlaubten, aber sehr einschneidenden Diskrimination aller Nichtmitglieder.

Weil dem so ist, haben sich die übrigen OECE-Staaten ebenso intensiv als erfolglos bemüht, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch eine ganz OECE-Europa umfassende Freihandelszone zu ergänzen. Ich brauche Ihnen die Leidensgeschichte dieser Bemühungen nicht im einzelnen in Erinnerung zu rufen; sie ist Ihnen allen gegenwärtig. Zu einem Einwand möchte ich allerdings Stellung nehmen, da er auf der Hand liegt, dem Einwand nämlich, dass die Schweiz sich durch ihre Mitgliedschaft in der EFTA - der Europäischen Freihandelsassoziation - ja selbst in eine diskriminatorische Gemeinschaft begeben hat. In der Tat sollen auch innerhalb der EFTA mit der Zeit alle Zölle und übrigen Handelsschranken abgebaut werden. Dennoch sind wichtige Unterschiede nicht zu verkennen. Die EFTA ist als eine blosse Gegenbewegung gegen die EWG entstanden; sie war - wenigstens ursprünglich - vor allem als Aufbau einer Verhandlungsposition gedacht, dazu bestimmt, den Bemühungen der Aussenseiter um die Herbeiführung einer gesamteuropäischen Freihandelszone grösstmögliches Gewicht zu geben. Ferner ist die EFTA nicht im gleichen Grade exklusiv wie die EWG, behalten doch die einzelnen Mitgliedstaaten die Autonomie ihrer Handelspolitik gegenüber der Aussenwelt, was die EFTA zu einer nach aussen orientierten Gemeinschaft macht. Diese Kennzeichen werden und sollen die EFTA nicht daran hindern, ein kräftiges Eigenleben zum gemeinsamen Nutzen ihrer Mitglieder zu entfalten, dies vor allem, nachdem die von uns angestrebte, die ganze OECE umfassende Lösung für den Augenblick nicht realisiert werden konnte.

Unser Beitritt zur EFTA ist allerdings insofern ein denkwürdiges Ereignis, als wir als Glorie unserer Handelspolitik immer die Anwendung der unbedingten Meistbegünstigung auf alle Länder der Welt betrachtet haben. Der Eintritt in eine - nach den GATT-Regeln ebenfalls statthafte - diskriminatorische Gruppierung wie die EFTA unterbricht diese Kontinuität. Dennoch bleiben wir dem Gedankengut des freien

- 5 -

Welthandels aus Ueberzeugung verpflichtet; es nimmt für uns nach unserm Anschluss an die EFTA die Gestalt eines nur umso entschiedeneren Eintretens für eine Politik der niedrigen Zölle an.

Bevor ich dies näher ausführe, lassen Sie mich auf einen andern Schauplatz überblenden, der gegenwärtig sehr im Zentrum der allgemeinen Aufmerksamkeit steht: das GATT.

III.

Es ist nicht meine Absicht, Sie mit langatmigen Erörterungen über Ursprung und Wesen des GATT zu ermüden. Lassen Sie mich nur kurz daran erinnern, dass das GATT seine Entstehung den Bemühungen verdankt, die vor allem auf Betreiben der Vereinigten Staaten gegen Kriegsende und in der unmittelbaren Nachkriegszeit zur Organisation der Weltwirtschaft unternommen wurden. Diese Bemühungen führten zum Ziel, was die Internationale Bank und den Internationalen Währungsfonds betrifft; sie scheiterten insofern, als die dritte Institution, die auf dem Programm stand, die Internationale Handelsorganisation, nicht Wirklichkeit wurde. Eine im Winter 1947/48 in La Havana abgehaltene Konferenz hatte zwar den Entwurf zu einer Welthandelscharta zutage gefördert; sie wurde aber, vor allem wegen der Widerstände im amerikanischen Kongress, nie ratifiziert.

Das GATT nun ist Vorläufer sowohl als Platzhalter der Internationalen Handelsorganisation. Es hat das Kapitel "Handelspolitik" des Entwurfs zur Welthandelscharta in sein Statut übernommen. Dieses Statut hatten etwa anderthalb Dutzend für den Welthandel besonders wichtige Staaten schon vor Beginn der Havana-Konferenz unter sich abgeschlossen, um mit dem guten Beispiel voranzugehen. In Anwendung des Sprichwortes "il n'y a que le provisoire qui dure" hat das GATT bis zum heutigen Tag weitergelebt und sich immer kräftiger entwickelt. Seine Mitgliederzahl ist heute auf rund 40 Staaten angewachsen, und das GATT-Statut ist zum unbestrittenen - aber nicht immer respektierten - Masstab des welt-handelspolitischen Wohlverhaltens geworden.

Das wesentliche Ziel des GATT besteht darin, eine integrierte Weltwirtschaft zu schaffen; Integration auf weltweiter Ebene ist seine Parole. Fürwahr, eine gewaltige Aufgabe, deren Verwirklichung ungezählte Hindernisse entgegenstehen. Es gehören dem GATT Länder aller Art

an: grosse und kleine, reiche und arme, hochindustrialisierte und unterentwickelte, Länder mit konvertiblen und nichtkonvertiblen Währungen, mit Wirtschaftssystemen aller Varianten. Um allen diesen verschiedenartigen Tatbeständen Rechnung tragen zu können, ist das GATT-Statut mit Ausnahmen und Ausweichklauseln durchlöchert, von denen vor allem in den schwierigen Nachkriegsjahren - und noch heute von den sogenannten Entwicklungsländern - reichlich Gebrauch gemacht wurde. Es ist allgemein anerkannt, dass gerade die unterentwickelte Ländergruppe noch einen langen und schwierigen Weg zurücklegen müssen, bevor sie die Erfordernisse einer weltwirtschaftlichen Integration erfüllen kann.

Sehr strittig ist demgegenüber im GATT, ob ein anderes "fact of life", nämlich die Tatsache, dass hochentwickelte Industriestaaten, im Gegensatz zu den Regeln des GATT, ihre Landwirtschaft durch mengenmässige Einfuhrrestriktionen schützen, auf unbeschränkte Zeit hingenommen werden soll. Die Agrarexportstaaten in Uebersee wie auch die unterentwickelte Welt laufen verständlicherweise Sturm dagegen und haben den Buchstaben des GATT insofern für sich, als Ländern ohne Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Handhabung quantitativer Einfuhrrestriktionen nicht gestattet ist. Eine Lösung des Problems ist fürs erste nicht abzusehen. Hier liegt die Erklärung dafür, dass unser Land im Jahre 1958 dem GATT nur als provisorisches Mitglied beitreten konnte; es war gezwungen, einen Vorbehalt zugunsten seiner im Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 verankerten und weiterhin nicht entbehrlichen Schutzmassnahmen zugunsten der schweizerischen Landwirtschaft zu machen.

Trotz aller dieser Schwierigkeiten und Systemwidrigkeiten nähert sich die Welt als ganze immer mehr der Zielsetzung des GATT, die, ich wiederhole es, darin besteht, eine freie, integrierte Weltwirtschaft zu schaffen. Als einzige legitime Waffe der wirtschaftlichen Auseinandersetzung sollen in dieser Welt die Zolltarife, das klassische Instrument der Handelspolitik, zugelassen sein. Ganz folgerichtig hat das GATT seine hauptsächlichen Anstrengungen auf das Zollgebiet gerichtet. Mit unleugbarem Erfolg sind bisher vier grosse Zolltarifkonferenzen durchgeführt worden (in Genf 1947, in Annecy 1949, in Torquay 1950/51, wiederum in Genf 1956); eine neue, die fünfte GATT-Zollkonferenz ist,

ganz kürzlich, am 1. September dieses Jahres, in Genf eröffnet worden.

IV.

Die Frage ist mehr als berechtigt, welche Stellung das GATT zum Phänomen des wirtschaftlichen Regionalismus einnimmt. Grundsätzlich fällt die Antwort nicht schwer: Vom Blickpunkt seiner allgemeinen Zielsetzung muss das GATT regionale Gruppierungen, wie sie zurzeit nicht nur in Europa, sondern auch in Lateinamerika auftreten, eigentlich ablehnen.

Lehrreich ist in diesem Zusammenhang das Verhältnis des GATT zur OECE. Wie ich bereits ausführte, war die OECE eine europäische Präferenzzone; die ihr angehörenden Länder haben - mit einziger Ausnahme der Schweiz - in ihrer Liberalisierungspolitik Aussenseiter immer weniger günstig behandelt als die Mitgliedstaaten. Das GATT hat diesen Zustand mit einem gewissen Missmut und, solange die meisten OECE-Mitglieder sich noch auf Zahlungsbilanzschwierigkeiten berufen konnten, auf Zusehen hin geduldet. Doch war sein ganzes Bestreben darauf gerichtet, die in der diskriminatorischen Liberalisierungspolitik der OECE liegende Systemwidrigkeit sobald als irgend möglich zu beseitigen. In der Tat bestehen Beschlüsse des OECE-Rates des letzten Jahres, welche als Ziel der Organisation proklamieren, die noch bestehende Diskrimination der Aussenseiter in absehbarer Zeit abzubauen. Das GATT war m.a.W. im Begriff, im Einverständnis mit der OECE selbst, dieses System der "europäischen Präferenzen" liquidieren zu helfen.

So ist die herbe Kritik nicht erstaunlich, die von seiten der Vertragsparteien des GATT sowohl die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als auch die Europäische Freihandelsassoziation gefunden haben. Ich erinnere an die ausgedehnten Debatten, welche im Rahmen des GATT über diese beiden regionalen Gruppierungen durchgeführt wurden; weder die eine noch die andere ist bis zum heutigen Tage vom GATT endgültig als voll "GATT-konform" genehmigt worden.

Wenn das GATT trotzdem Anstalten trifft, sich auf das Bestehen regionaler Integrationsgebilde einzustellen, so im wesentlichen aus zwei Gründen. Der eine Grund ist formeller Natur. Das GATT-Statut erlaubt gemäss seinem Art. XXIV die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen als Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Meistbe-

günstigung. Allerdings dachte bei der Redaktion dieses Artikels niemand daran, dass er je dazu verwendet werden würde, halbe Kontinente der Meistbegünstigung zu entziehen. Man hatte Tatbestände im Auge wie etwa die Benelux-Zollunion und die Freihandelszone zwischen Nicaragua und El Salvador. Der zweite Grund ist allgemein-politisch. Das GATT ist eine Art "wirtschaftliche UNO" und kaum viel stärker als die Vereinigten Nationen im politischen Bereich. Auch das GATT muss sich daher den Zeitumständen und den tatsächlichen Machtverhältnissen anpassen. Nicht umsonst ist es berühmt für seine "Flexibilität".

Wenn das GATT daher auch im Begriffe ist, dem wirtschaftlichen Regionalismus - vor allem wenn er mit dem ganzen Selbstbewusstsein der politischen Sendung auftritt wie die EWG - in sein System einzuordnen, so bleibt doch unbestreitbar, dass die Begründung regionaler Wirtschaftskörper vom GATT aus betrachtet als ein bedauerlicher Anachronismus erscheint.

V.

Das bisher Gesagte führt zu einer ersten vorläufigen Schlussfolgerung. Sie besteht darin, dass auf dem Hintergrund sowohl des GATT - des einzigen universellen, auf das Ziel weltweiter Integration verpflichteten wirtschaftlichen Organismus - als auch im Lichte der aussenwirtschaftlichen "Philosophie" des Welthandelsstaates Schweiz der wirtschaftliche Partikularismus, der heute die europäische Szene beherrscht, ein zunächst höchst sonderbar anmutendes, jedenfalls aber der Erklärung bedürftiges Phänomen darstellt.

In dieser Beleuchtung - Sie werden mit mir einig sein - kommt mit unübertrefflicher Klarheit zum Ausdruck, dass es nicht wirtschaftliche Gründe sind, ja, gar nicht sein konnten, die zur Bewegung auf eine europäische Wirtschaftsintegration hin geführt haben. Es sind, wir wissen es alle, eindeutig und ausschliesslich politische Gründe gewesen, denen die EWG ihre Existenz verdankt.

Nun ist es gewiss nicht zum erstenmal in der Geschichte der Menschheit, dass wirtschaftliche Mittel zur Erreichung politischer Zwecke eingesetzt werden. Aber es ist wohl selten mit einer derartigen Systematik und Entschlossenheit geschehen. Es mag überdies ein Zeichen unserer Zeit sein, in der wegen ihrer mörderischen Wirkung

militärische Konflikte grossen Kalibers kaum mehr denkbar sind, dass wirtschaftliche Machtmittel in der politischen Auseinandersetzung die Rolle der Armeen und Flotten übernehmen.

Dass die Zollunion der sechs Länder, genannt Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, ein Instrument der grossen Politik ist, wird auch aus der Art seiner Handhabung offenkundig. Zwei Potenzen sind es vor allem, die sich der in der EWG-Zollunion verkörperten Machtballung zu bedienen suchen.

Die eine dieser Potenzen ist eine kleine Gruppe entschlossener "Manager" des Europagedankens, der Monnet, Marjolin, Hallstein usw. Sie versuchen, über die supranationalen Institutionen der Gemeinschaft ihr Ziel der Schaffung eines neuen Machtstaates in Westeuropa zu erreichen.

Die andere Potenz findet ihre Wurzel in den machtpolitischen Traditionen der einzelnen Mitgliedstaaten der EWG. Sie ist bisher vor allem in der Gestalt des französischen "Monarchen" (um eine kürzlich in "Le Monde" gebrauchte Bezeichnung aufzugreifen) in Erscheinung getreten, eines Mannes, der den supranationalen Einrichtungen der Gemeinschaft keinerlei Eigenleben zubilligen will, aber sicher nicht abgeneigt ist, sie im Sinne eines zusätzlichen Rückhaltes, einer Ausdehnung seiner Machtsphäre über das eigene Land hinaus, für seine ehrgeizigen Pläne einzusetzen.

Beiden Tendenzen, der supranationalen sowohl als der nationalen, ist der Ausschliesslichkeitscharakter gemeinsam, d.h. die Entschlossenheit, Aussenseiter nur um den Preis der Unterwerfung unter das Gruppengesetz aufzunehmen. Bezeichnenderweise ist es bisher keinem Lande gelungen, trotz des Lippenbekenntnisses der massgeblichen Leute der EWG zur Politik der "offenen Tür", im Kreise der "Sechs" Aufnahme zu finden. In dieser betonten Ausschliesslichkeit liegen die tieferen Gründe für den beharrlichen Misserfolg aller bisherigen Bemühungen, die Kluft zwischen den "Sechs" und den "Sieben" zu überbrücken und die europäische wirtschaftliche Einheit wieder herzustellen.

Die wirtschaftliche Diskrimination wird im politischen Kalkül beider Potenzen, die ich nannte, nicht nur in Kauf genommen; sie ist als Mittel des wachsenden Zusammenhaltes in der Gruppe geradezu er-

wünscht. Die wirtschaftliche Diskrimination aus der Hand geben oder entscheidend mildern, hiesse den Erfolg der politischen Zielsetzung in Frage stellen.

Eine ziemlich unerwartete, dafür aber umso kostbarere Schützenhilfe ist den sechs Ländern unlängst von einem mächtigen, für die weltpolitische Entwicklung entscheidenden Lande zuteil geworden: den Vereinigten Staaten von Amerika. Zu Beginn dieses Jahres haben die Amerikaner ihr Veto gegen einen Zusammenschluss der "Sechs" und der "Sieben" in einer europäischen Freihandelszone eingelegt. Die Gründe hierfür sind nicht ganz durchsichtig und wahrscheinlich recht vielfältiger Natur. Wirtschaftliche Erwägungen, wohl aber auch politische, werden dabei eine Rolle gespielt haben. Von den Amerikanern selbst wird in aller Offenheit besonders ein Grund hervorgehoben, der auf ein in der Tat unerhörtes Faktum hinweist: den Stand der amerikanischen Zahlungsbilanz, die nun seit vielen Monaten regelmässig mit einem Passivum abschliesst.

Wie Sie wissen, hat die amerikanische Regierung bisher die Pläne und Unternehmungen der sechs Länder immer lebhaft unterstützt und die wirtschaftliche Diskrimination, die sie von Anfang an in sich schlossen, hingenommen. Sie taten dies erklärtermassen, weil das politische Ziel der "Sechs", die "Einigung Europas", - in unsern Augen ein, wenn es nach dem Konzept der EWG gehen soll, sehr diskutabler Begriff - ihnen, wie sie glauben, die Last ihrer weltpolitischen Verantwortung zu erleichtern verspricht. Demgegenüber bietet die EFTA den Amerikanern politisch keinen Reiz; wirtschaftlich bringt sie eine Ausdehnung der europäischen Diskrimination gegenüber dem amerikanischen Export, dessen Entwicklung den Washingtoner Behörden angesichts der Schwäche der amerikanischen Zahlungsbilanz ein besonders wichtiges Anliegen ist. Einen Zusammenschluss der beiden gegenüber Amerika diskriminatorischen Gruppierungen vollends erachtet die amerikanische Politik, für den Augenblick zum mindesten, nicht als tragbar. Aus dieser Einstellung erklärt sich sowohl die betonte Kühle der Amerikaner gegenüber der EFTA als auch der entschiedene Einspruch gegen den "Brückenschlag" zwischen EFTA und EWG.

Mächtige Kräfte stehen somit einer wirtschaftlichen "Wiedervereinigung" OECE-Europas entgegen, und die Konstellation ist dem Wirken

- 11 -

aller derer, die eine nochmalige Spaltung unseres alten Kontinents diesseits des sogenannten "Eisernen Vorhangs" als verhängnisvoll betrachten, nicht günstig.

Wir tun jedoch gut daran, den Einfluss und Wirkungsgrad dieser auf einen Ausgleich hin arbeitenden Persönlichkeiten nicht zu unterschätzen. Das Mass an gutem Willen, über das sie in allen Ländern Europas gebieten, ist ausserordentlich gross, und es fehlt ihnen, die unerschrocken und unverdrossen für die Sache der wirtschaftlichen und politischen Vernunft in Europa eintreten, gewiss nicht an Widerhall in der europäischen Oeffentlichkeit. Worüber sie nicht im gleichen Mass gebieten, ist die organisierte Macht. Dennoch ist unverkennbar, dass heute die europäische Freihandelszone Wirklichkeit wäre, wenn nicht ein einziger Mitgliedstaat der EWG sich dagegen gewendet hätte; alle fünf andern waren zum Einlenken bereit. So ist es nicht übertrieben zu sagen, dass, obwohl EWG und EFTA in ihre Sonderexistenz hineinzuwachsen begonnen haben, eine Einigung auch jetzt möglich bleibt, wenn nur der politische Wille hierzu auf allen Seiten besteht.

VI.

Lassen Sie mich nach diesen mehr grundsätzlichen Erörterungen zu einer Betrachtung der konkreten Situation zurückkehren, der wir zurzeit gegenüberstehen.

Die amerikanische Regierung hatte es nicht dabei bewenden lassen, ihr Veto gegen den Zusammenschluss der EWG und der EFTA einzulegen, sondern gleichzeitig konstruktive Vorschläge gemacht. Ihr Leitgedanke besteht darin, dass statt der "europäischen" eine "atlantische" Lösung gesucht werden müsse, d.h. eine Formel, die in gemeinsamem Bemühen zwischen den OECE-Ländern auf der einen, den Vereinigten Staaten und Kanada auf der andern Seite zu ermitteln sei. Den Rahmen für diese Bemühungen bildet ein neugegründetes Gremium, das sogenannte "Komitee der 21" - "Comité des questions commerciales" - in dem ausser den 18 OECE-Ländern, den Vereinigten Staaten und Kanada auch die EWG-Kommission als Vollmitglied sitzt.

Die praktischen Vorschläge, die das "Komitee der 21" auszuarbeiten hat, sollen sich nach zwei Gesichtspunkten orientieren: sie

sollen nichtdiskriminatorisch sein und nach der pragmatischen Methode gefunden werden.

Um das letztgenannte Kennzeichen vorweg zu nehmen: In Europa wurde bisher nach grundsätzlichen Lösungen gesucht, um die Kluft zwischen den "Sechs" und den "Sieben" zu überwinden. Richtunggebend hierfür war das nie in die Tat umgesetzte Projekt einer europäischen Freihandelszone, welche die Zollunion der sechs Länder für den OECE-Raum insofern "neutralisiert" hätte, als die übrigen Mitgliedstaaten der OECE den Zollabbau unter den "Sechs" im gleichen Rhythmus hätten mitmachen können. Man könnte dies den dogmatischen "Approach" nennen. Die EFTA-Staaten betrachten eine solche grundsätzliche und allgemeine Lösung nach wie vor als Endziel ihrer Bemühungen. Sie haben sich jedoch an der letzten Tagung des Ministerrates des "Komitees der 21" am 10. Juni 1960 damit einverstanden erklärt - in Erwartung einer solchen allgemeinen Lösung - den durch das Auseinanderfallen der "Sechs" und der "Sieben" entstandenen Schwierigkeiten mit allen verfügbaren praktischen Mitteln auf den Leib zu rücken. Dies ist die Konzession, welche die "Sieben" an den vorläufigen Kompromiss beige-steuert haben. Die Bemühungen der beiden Lager auf das genannte Ziel hin stehen unter dem Leitwort: Aufrechterhaltung der traditionellen Handelsströme in Europa. Dass die sechs Länder der EWG dieser Formel zustimmten, stellt ihren Beitrag an den Kompromiss dar.

Was immer an praktischen Massnahmen - im Vordergrund steht durch-aus der Abbau der Zollltarife - getroffen werden mag, soll auf dem Wege strikter Nichtdiskrimination, d.h. in Respektierung der GATT-Regeln, allen Ländern der Welt zugute kommen. "Atlantisch" ist somit nur die Gruppe der Länder, welche solche Massnahmen vorbereiten; das Er-gebnis ihrer Bemühungen aber wird sich auf die ganze Welt erstrecken. Hierin liegt der wesentliche Unterschied zu den bisherigen Anstrengun-gen, die auf eine für Europa allein geltende Formel gerichtet waren.

Ich sagte, dass alle überhaupt verfügbaren Instrumente für sol-che praktische, "pragmatische," Bemühungen in Betracht kommen. Im Vordergrund stehen vor allem zwei solche Instrumente: das eine sind die soeben begonnenen GATT-Zollltarifverhandlungen, das andere die Bemühungen einer vom "Komitee der 21" eingesetzten Untergruppe, der sogenannten "groupe d'étude", "study group". Während aber die Zoll-tarifkonferenz des GATT nach der traditionellen Methode der "Produkt

um Produkt-Verhandlung" stattfinden wird, um so im Endergebnis eine Senkung der Zollltarife der beteiligten Länder zu erzielen, ist es Aufgabe der "study group", nach neuen, schematischen Methoden - z.B. linearen Zollsensungen nach Prozentsätzen für den ganzen Zollltarif oder einzelne Warengruppen - zu suchen, um dem gleichen Zweck zu dienen. Die allgemeine Zielsetzung ist immer dieselbe: Aufrechterhaltung der bestehenden Handelskanäle, des "traditional pattern of trade". Für Europa im besondern wird es sich darum handeln, sogenannte "europäische Produkte" zu ermitteln - d.h. Waren, die vor allem in Europa gehandelt werden - und für sie Herabsetzungen herbeizuführen, die geeignet sind, den Graben zwischen den "Sechs" und den "Sieben" wenn nicht zu schliessen, so doch wesentlich zu verengern.

Wie sind die Aussichten für den Erfolg dieser Anstrengungen nach der pragmatischen Methode ?

Von unmittelbar praktischem Interesse ist die GATT-Zollltarifkonferenz. Sie hat eben erst begonnen, und zwar mit einer im wesentlichen arithmetischen Uebung, den sogenannten "Kompensationsverhandlungen", die darauf gerichtet sind, die in den Zollltarifen der EWG-Mitgliedstaaten enthaltenen Bindungen für rund 80% des Warenkatalogs durch entsprechende Ansätze des allmählich in Kraft tretenden gemeinsamen Aussentarifes der EWG abzulösen. Sind einmal diese Verhandlungen beendet, was bis Weihnachten dieses Jahres der Fall sein sollte, wird eine Runde von Neuverhandlungen im üblichen Stil ihren Anfang nehmen. Man nennt sie gerne die "Dillon-Runde", da der amerikanische Unterstaatssekretär für Wirtschaftsfragen, Douglas Dillon, an der GATT-Tagung vom Oktober 1958 die Initiative hierzu ergriffen hat.

Die Schweiz wird die ihr durch die Dillon-Runde gebotene Gelegenheit konsequent zu dem Versuch benutzen, zulasten des gemeinsamen Tarifes der EWG - und der nationalen Tarife der EWG-Mitgliedstaaten, solange sie noch in Kraft sind - Zollansätze zugestanden zu erhalten, die Gewähr dafür bieten, dass der Schweiz ihre traditionellen Absatzmärkte im Bereiche der EWG erhalten bleiben. Dies entspricht dem im "Komitee der 21" anerkannten Grundsatz der Erhaltung der bestehenden Warenströme. Diese Warenströme sind in Zollsätzen verkörpert, die zumeist gebunden - konsolidiert - sind, und zwar vor allem mit denjenigen EWG-Ländern, die heute niedrige Tarife aufweisen wie die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Zollunion.

Dementsprechend gedenken wir, nachdem diese Territorien mit der Zeit wirtschaftlich in der EWG als solcher aufgehen werden, sehr weitgehende Begehren auf Herabsetzung des gemeinsamen Tarifs einzureichen. Wir würden uns nicht wundern, wenn unsere recht massiven Forderungen etwelches Erstaunen erwecken sollten, nehmen wir doch in Aussicht, für die wichtigsten schweizerischen Exportprodukte Begehren auf Kürzung der EWG-Zölle zu stellen, die bis zu einer Reduktion von 75% der Ansätze im Entwurf zum gemeinsamen Tarif gehen werden. Dies hat natürlich zur Voraussetzung, dass wir bereit sind, Gegenrecht zu halten, nämlich entsprechende Herabsetzungen unseres eigenen Zolltarifes auf Waren, welche die EWG interessieren, anzubieten. Die Operation ist zweifellos kostspielig, aber sie ist den Preis wert, würden wir doch, wenn wir erfolgreich sind, durch das Instrument der Zollverhandlung das erreichen, was durch die dogmatische Methode, d.h. das Projekt einer europäischen Freihandelszone, fürs erste nicht zu erreichen war.

Der Unterschied würde, wie schon erwähnt, darin bestehen, dass jede Zolllenkung, die wir - oder irgend ein anderer an der GATT-Zolltarifkonferenz teilnehmender Staat - gewähren, nicht nur dem Partner, sondern durch das Spiel der Meistbegünstigung der ganzen Welt gegeben würde.

Hier nun liegt die grosse Schwierigkeit, welche die ganze Zolltarifkonferenz überschattet und sie zu einem fragwürdigen Instrument für die Erfüllung der Rolle macht, die ihr nach der Konzeption des "Komitees der 21" unter anderem zukommen soll, nämlich der Erhaltung des traditionellen Handels. Wenn wir es uns leisten wollen und können, den Zolltarif der EWG auf breitester Front mit sehr weitgehenden Forderungen anzugreifen, so nicht zuletzt darum, weil unser Handel mit den EWG-Ländern ausserordentlich intensiv ist. Ich darf daran erinnern, dass 60% unserer Gesamteinfuhr aus dem EWG-Raum kommt und 40% unserer Ausfuhr nach dorthin geht. Angesichts solcher Zahlen könnten wir in Kauf nehmen, dass Zollzugeständnisse, die wir der EWG - im Austausch zu entsprechenden Gegenleistungen - anbieten, auch allen übrigen Ländern zugute kämen, ohne dass diese uns notwendigerweise durch eigene Konzessionen dafür zu bezahlen hätten.

Andere Länder, und zwar gerade die für den Welthandel wichtig-

sten, glauben sich einen solchen "Luxus" nicht gestatten zu können. Ein besonders typisches Beispiel bietet das bedeutendste EFTA-Land, Grossbritannien. Nur etwa 24% des britischen Handels findet mit Europa statt, nur 14% mit dem EWG-Bereich. Die Vereinigten Staaten sind für Grossbritannien ein zum mindesten ebenso wichtiger Handelspartner. Die Vollmachten, die der amerikanischen Regierung auf dem Zollgebiet zustehen, sind aber ausserordentlich beschränkt; sie kann Konzessionen nur bis zu höchstens 20% anbieten. Grossbritannien glaubt daher nicht, der EWG im Interesse seines europäischen Handels Zollkonzessionen, die wesentlich weiter als diese 20% gehen würden, machen zu können; denn die Frucht solcher Konzessionen würden automatisch und ohne Gegenleistung auch Amerika und die übrige Welt beanspruchen können.

Diese mangelnde Reziprozität in Form amerikanischer Zollkonzessionen wird nicht nur von Grossbritannien, sondern - gewiss nicht ungerne - auch von der EWG und weiteren europäischen Ländern als Argument für die Unmöglichkeit angeführt, ihrerseits dem schweizerischen Beispiel zu folgen und - was ohne die Bereitschaft zu voller Gegenseitigkeit nicht denkbar ist - tiefgreifende Einbrüche in den EWG-Tarif zu suchen.

Dies sind die Gründe für die ausgesprochene Skepsis, mit der man allüberall dem Ergebnis der neuen GATT-Zolltarifkonferenz entgegen sieht. Vor allem für die Lösung der europäischen wirtschaftlichen Probleme wird man wohl darauf gefasst sein müssen, am Ende der Zolltarifkonferenz nicht sehr viel weiter zu sein als heute. Ob es der Schweiz in einzelnen Fällen gelingen wird, mit ihrer drastischen, aber dem Ziel der Erhaltung der Handelsströme völlig getreuen Taktik der EWG gegenüber Erfolge zu erzielen, bleibt abzuwarten. Auch hier ist wohl der Ausblick nicht allzu günstig.

Die Arbeiten der "study group" des "Komitees der 21" stehen noch ganz in den Anfängen. Auch wenn es dieser Gruppe gelingen sollte, andere als die GATT-Methoden zur Herabsetzung der Zolltarife und Erhaltung des traditionellen Handels ausfindig zu machen, so wird doch auch sie sich an der grundsätzlichen Schwierigkeit stossen, dass, was immer an schematischen Zollsenkungen z.B. für sogenannte europäische Produkte in Aussicht genommen werden mag, nach dem Grundsatz der Nichtdiskrimination auf alle Länder der Welt erstreckt

werden müsste. Es dürfte aber schwierig sein, eine grössere Anzahl Produkte zu finden, die in einem Grade "europäisch" sind, dass Konzessionen für sie den Handel der aussereuropäischen Welt mit Europa nicht interessieren. Auch hier ist somit das Fehlen einer angemessenen Reziprozität der Zugeständnisse vor allem auf amerikanischer Seite voraussichtlich ein bedeutendes Hindernis.

VII.

Der Ausblick in die Zukunft ist sehr ungewiss und das Prophezeien auf einem so verwickelten Gebiet eine undankbare Angelegenheit. Grundsätzlich betrachtet jedoch wird man soviel sagen dürfen, dass eine befriedigende Lösung nur in zwei Richtungen gesucht werden kann:

1. unter Mitwirkung der Vereinigten Staaten. Nehmen wir an, dass die Vereinigten Staaten daran festhalten, bei der Regelung der europäischen Wirtschaftsprobleme mitzuwirken und darauf bestehen, dass eine solche Regelung nichtdiskriminatorisch und weltweit sein muss. Die Voraussetzung für das Gelingen derartiger Pläne aber ist, dass die Vereinigten Staaten sich entschliessen, ihre Aussenhandelspolitik rückhaltlos und auf der ganzen Linie zu liberalisieren. Der amerikanische Kongress müsste dem Präsidenten weitgehende Vollmachten erteilen, die es ihm erlauben würden, im Austausch zum Abbau der europäischen Zolltarife massive amerikanische Zollsenkungen anzubieten. Ferner müsste der Präsident ermächtigt sein, vom heute geltenden System der Zollverhandlungen "Produkt um Produkt" abzugehen und Amerika auch an schematischen Zollsenkungsplänen - prozentuale und lineare Senkungen des ganzen Tarifs oder einzelner Sektoren - zu beteiligen.

Damit könnte die heute von vielen massgeblichen Ländern vermisste Reziprozität der amerikanischen Zugeständnisse erbracht werden. Dies wäre auch der Weg zum Abbau der hohen europäischen Tarife - z.B. des britischen und des EWG-Tarifes - auf nichtdiskriminatorischer Basis. Das Problem der europäischen Integration wäre dadurch gelöst, dass die EWG-Zollunion ihren bedrohlichen Charakter verlöre; eine Zollunion, die von einem ausgesprochen niedrigen Aussentarif umgeben ist, kann kein Element der wirtschaftlichen Spaltung mehr sein.

Ich beeile mich zu betonen, dass eine Lösung im eben skizzierten Sinne überaus unwahrscheinlich ist. Der Zug der Zeit ist den liberalen aussenwirtschaftlichen Tendenzen in Amerika keineswegs günstig. Die protektionistischen Kräfte haben vielmehr in beiden Parteien und in allen Landesgegenden sehr an Einfluss gewonnen. So erscheint es als ausgeschlossen, dass der Kongress dem Präsidenten die Blankovollmacht geben könnte, die unerlässlich wäre, um einen vollen Beitrag Amerikas zur Bereinigung der europäischen Probleme zu leisten.

2. Werden so weltweite, nichtdiskriminatorische Formeln kaum genügen können, um die Handelsströme in Europa aufrechtzuerhalten, so bleibt als einzige andere Möglichkeit doch nur die Begründung eines europäischen Handelssystems. Dieses Handelssystem müsste, um mit den GATT-Regeln vereinbar zu sein, entweder die Form einer Zollunion oder einer Freihandelszone annehmen. Dies sind die beiden einzigen Ausnahmen, die das GATT - in seinem Artikel XXIV - von der Meistbegünstigungsregel zulässt. Es wäre somit gewissermassen eine Rückkehr zu den jahrelangen Bemühungen, die Zollunion der EWG in ein ganz OECE-Europa umfassendes Freihandelssystem einzubetten.

Sollen erneute Anstrengungen diesmal zum Erfolg führen, so ist hierfür die Erfüllung zweier Voraussetzungen unerlässlich.

In erster Linie wäre erforderlich, dass die amerikanische Regierung ihr Veto gegen einen wirtschaftlichen Zusammenschluss des OECE-Raumes in ein einziges europäisches Handelssystem zurückzieht. Die Vereinigten Staaten müssten dies logischer- und gerechterweise eigentlich tun, wenn sie nicht in absehbarer Zeit in der Lage sind, selbst eine liberale Zollpolitik als Gegenleistung für den Abbau der europäischen Zollltarife anzubieten.

Die zweite, gewiss ebenso wichtige Voraussetzung aber ist der Verzicht auf machtpolitische Ambitionen in der Gruppe der sechs Länder.

Haben die Machtpolitiker in Brüssel und in Paris einmal den Ehrgeiz aufgegeben, das politische Schicksal Europas nach ihren Konzeptionen zu gestalten, sind sie mit andern Worten damit einverstanden, dass unser Kontinent - oder besser gesagt, soviel von ihm diesseits des "Eisernen Vorhangs" noch vorhanden ist - das bleibt,

worin seine Grösse immer bestanden hat: ein Zusammenleben freier, unabhängiger, selbstverantwortlicher, selbstbewusster Staatswesen, so werden auch die wirtschaftlichen Instrumente, mit denen bisher Brüssel und Paris ihre machtpolitischen Pläne vorwärtszutreiben suchten, ihren Reiz verloren haben. Dann - aber erst dann - werden auch politische Lösungen möglich sein, die dem Genius Europas, der Einheit in der Vielfalt, gerecht werden. Die wirtschaftliche Vernunft wird dann ihren schwer erfochtenen Triumph feiern und die Gräben zuschütten dürfen, die ohne Not aufgerissen wurden.

Der Haupteinwand gegen das Beschreiten dieses Weges ist, entkleidet man die Diskussion aller rhetorischen Floskeln, auf seiten der "guten Europäer" der, dass nur durch die Begründung einer selbständigen Macht in Westeuropa dem alten Kontinent eine massgebliche Rolle im Weltgeschehen zurückgegeben werden kann. So münden meine Ausführungen - und dies ist nicht von ungefähr - in eine Betrachtung der Fragwürdigkeit, des problematischen Charakters, einer dritten Kraft in Europa.

Es geht um die Frage, ob dieser schmale Brückenkopf Westeuropa in sinnvoller Weise den Versuch machen kann, eine politische Eigenrolle zu spielen.

Wir stellen jeden Tag neu fest, dass es am Ehrgeiz zum Aufbau einer solchen Machtstellung weitherum nicht fehlen würde. Dennoch scheint mir unzweifelhaft, dass gerade wir Schweizer, im besten Interesse nicht nur unserer selbst, sondern Europas überhaupt, der Konzeption einer dritten Kraft mit äusserster Skepsis begegnen müssen. Zweifel sind vor allem auch darum berechtigt, weil jede Entwicklung auf eine solche Grossmachtrolle Resteuropas hin die schicksalsschwere Gefahr einer Lockerung der Bande mit der neuen Welt in sich schliessen würde.

Wirtschaftlich gesehen - und hier wird man sich vorbehaltlos aussprechen dürfen - ist die Konstituierung Europas als dritte Kraft sinnlos. Nie wäre die Rede von einer solchen Orientierung gewesen, hätte sich nicht die hohe Politik der wirtschaftlichen Hebel bemächtigt, um sie in den Dienst ihrer eigenen ehrgeizigen Pläne zu stellen. Je rascher somit die hohe Politik sich wieder aus den wirtschaftlichen Bereichen Europas zurückzieht, desto besser. Dann erst wird die Atmosphäre geschaffen sein, die unerlässlich ist, um ver-

- 19 -

nünftige wirtschaftliche, aber auch politische Lösungen in Europa zu ermöglichen. So gross dann auch die praktischen Schwierigkeiten im einzelnen noch sein mögen - auf langwierige Auseinandersetzungen müssten wir uns sicherlich gefasst machen - so würden wir doch auf sicherem Boden stehen.

Die Schweiz wird dann wieder zu dem zurückkehren können, was nach ihrer tiefinnersten Ueberzeugung die einzig konstruktive, die einzig sicher in sich begründete, die einzig vernünftige Zielsetzung ist: ein freier, unter der Herrschaft gleichen Rechts für alle sich entwickelnder Welthandel.

DER DELEGIERTE
FÜR HANDELSVERTRÄGE

BERN, den 21. September 1960

Herrn Bundespräsident Dr. M. Petitpierre
Chef des Eidg. Politischen Departements

B e r n

Herr Bundespräsident,

Ich gestatte mir, Ihnen in der Beilage den bereinigten Text meines Vortrages am Ministertag vom 9. September 1960, betitelt "Welthandelspolitik und regionale Wirtschaftsintegration", zu übermitteln.

Genehmigen Sie, Herr Bundespräsident, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung

W. K. K.

1 Beilage