

VertraulichDie Stellungnahme der Schweiz zur europäischen
Wirtschaftszusammenarbeit

Am Ende des letzten Jahres ist infolge des Abbruchs der Verhandlungen über die Schaffung einer europäischen Freihandelszone eine Krise zwischen den sechs Mitgliedern der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Partnern in der OECE ausgebrochen, die auch heute noch nicht überwunden ist. Es schien daher angezeigt, die sich der Schweiz im Rahmen der europäischen Integrationsbestrebungen stellenden Probleme erneut zu überprüfen. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen, die unter dem Vorsitz von Herrn Bundesrat Max Petitpierre, Vorsteher des Politischen Departements, die folgenden Herren vereinigte: Dr. V. Umbricht, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Minister E. Stopper, Delegierter für Handelsverträge, Minister O. Long, Delegierter für Handelsverträge, Prof. R. Bindschedler, Chef des Rechtsdienstes des Politischen Departements, A. Hay, Direktor der Schweizerischen Nationalbank.

Die Arbeitsgruppe ging von der Voraussetzung aus, dass die Schweiz den europäischen Integrationsbestrebungen gegenüber grundsätzlich eine positive Stellung einnehmen müsse. Sie hat ein Interesse an einer engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter den europäischen Staaten. Angesichts ihrer traditionellen Neutralitätspolitik kann sie sich aber nicht an Integrationsformen beteiligen, die auf einen politischen Zusammenschluss ausgerichtet sind. Sie muss daher eine Art der Zusammenarbeit anstreben, die den beteiligten Staaten keine aussenpolitischen Bindungen auferlegt und ihnen auch eine möglichst grosse aussenhandelspolitische Freiheit lässt. Die geplante Freihandelszone hätte diesen Bedingungen entsprochen. Uebereinstimmend wurde die Meinung vertreten, dass nur eine multilaterale Verständigung geeignet sei, die durch die Schaffung der Europäischen Wirt-



schaftsgemeinschaft aufgeworfenen Probleme in befriedigender Weise zu lösen und die Gefahr einer wirtschaftlichen Spaltung Westeuropas zu bannen. Die Arbeitsgruppe hatte sich deshalb mit den Fragen zu befassen, die bei der Bildung einer multilateralen Assoziation von besonderer Bedeutung sein dürften. Sie versuchte, den schweizerischen Standpunkt zu umschreiben, wie er sich auf Grund der heutigen Erkenntnisse der Zusammenhänge ergibt.

Die Arbeitsgruppe war sich im klaren darüber, dass das Scheitern der Verhandlungen im Maudling-Komitee vor allem dem fehlenden politischen Willen Frankreichs, zu einer Lösung zu gelangen, zuzuschreiben ist. Das Bestreben von General de Gaulle, unter Ausschluss Grossbritanniens einen dominierenden Einfluss in Europa auszuüben, bildet auch heute das Haupthindernis für eine Einigung. Seit Beginn der Verhandlungskrise sind aber doch einige Ereignisse eingetreten, die geeignet sein könnten, mit der Zeit die Voraussetzungen der europäischen Integrationsbemühungen zu verändern: Einführung der äusseren Währungskonvertibilität, Währungs- und Wirtschaftsreform in Frankreich, Abschwächung der Idee der Ueberstaatlichkeit in Zusammenhang mit den Vorgängen in der Montanunion. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Faktoren innerhalb der Sechs die Bereitschaft fördern werden, zu einer multilateralen Assoziation mit den Elf zu gelangen. Man wird sich mit Geduld wappnen und auch für die Probleme der Sechs Verständnis aufbringen müssen. Dabei darf man nicht vergessen, dass die europäische Integration nur ein Element im politischen Kräftespiel darstellt und dass die europäischen Hauptmächte gegenwärtig durch die grossen weltpolitischen Auseinandersetzungen in Anspruch genommen sind.

Die wichtigste Aenderung der Verhandlungslage würde aber in der Verwirklichung des Stockholmer Plans für eine "Europäische Freihandelsassoziation" liegen. Die Arbeitsgruppe hat sich nicht mit den Einzelheiten dieses Vorschlags befasst, da ihre Bemühungen auf die Erreichung einer multilateralen Assoziation der Siebzehn gerichtet waren. Sie ist der Auffassung,

dass dieser Plan gegenwärtig den einzig gangbaren Weg zu einer gesamteuropäischen Lösung darstellt, besonders wenn er in jeder Hinsicht vom Gedanken inspiriert ist, eine Brücke zu den Sechs zu schlagen. Es handelt sich vor allem darum, sich der Unterstützung der einer gesamteuropäischen Lösung günstig gesinnten Kreise innerhalb der Sechs zu versichern. Es wird angezeigt sein, dass gleichzeitig mit der Beschlussfassung über den Stockholmer Plan an die Adresse der Sechs eine Einladung gerichtet wird, die gemeinsamen Besprechungen zur Vermeidung der Diskriminierung wieder aufzunehmen. Man darf aber trotz allem auch die Möglichkeit nicht vollständig ausschliessen, dass auf längere Zeit keine Einigung mit den Sechs zustandekommt und die Europäische Freihandelsassoziation als selbständige Gruppierung weiterbesteht.

In den Pariser Verhandlungen über die Freihandelszone bildete das zollpolitische Verhalten gegenüber Drittländern das Hauptproblem. Die regionale Integration steht in einem gewissen Gegensatz zur internationalen Arbeitsteilung auf weltweiter Basis. Weltwirtschaftlich betrachtet ist die Autonomie der Zollpolitik eine Notwendigkeit; je einheitlicher dagegen die Zollpolitik einer Zone nach aussen ist, desto grösser scheinen die Integrationsmöglichkeiten nach innen. Die Sechs legen - gemäss ihrer politischen Zielsetzung - das Schwergewicht auf den Regionalismus und streben daher nach einem einheitlichen Zolltarif. Die Elf dagegen betonen die weltwirtschaftliche Verflechtung und wollen - wiederum in Uebereinstimmung mit ihrer politischen Zielsetzung, nämlich der Wahrung ihrer politischen Unabhängigkeit - ihre zollpolitische Handlungsfreiheit aufrechterhalten. Es fragt sich, ob es überhaupt möglich ist, zwischen diesen beiden Systemen eine völlige Ausschaltung der Diskriminierung zu verwirklichen. Auf jeden Fall ist es notwendig, einen optimalen Ausgleich zwischen regionaler und weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung zu suchen. Das System der Ursprungszeugnisse stellt einen solchen Kompromiss dar; eine andere Möglichkeit könnte in einer teilweisen freiwilligen

Zollharmonisierung liegen. Auch wenn gegenwärtig der Harmonisierungsgedanke beiseitegeschoben werden muss, so hat man doch vorsichtigerweise damit zu rechnen, dass wir uns früher oder später wieder vermehrt mit diesem Problem auseinandersetzen müssen, sofern das Finden einer endgültigen Lösung für eine multilaterale Assoziation der Siebzehn davon abhängig ist. Die Arbeitsgruppe war sich darüber klar, dass dieser Weg für die Schweiz ein bedeutendes Opfer darstellen würde, denn die Gründe, aus denen sie die tatsächliche Freiheit der Zollpolitik gegenüber Drittstaaten verteidigte, werden ihre Gültigkeit behalten. In einer solchen Verhandlungslage müsste auch geprüft werden, inwieweit Konzessionen auf diesem Gebiet nützlich wären und in welchem Mass wir Nachteile in Kauf nehmen könnten, um dafür eine zweckmässigere Arbeitsteilung mit der übrigen Welt zu bewahren.

Die Schaffung der Europäischen Freihandelsassoziation würde zweifellos die Ausgangslage für die Diskussion dieses am meisten umstrittenen Problems nicht unwesentlich verändern. Die Franzosen lehnten immer deutlicher das Ursprungszeugnis-system, ergänzt durch Rohstoff- und Umwandlungsliste, als funktionsfähiges Mittel zur Vermeidung von Handelsverzerrungen ab und verlangten die Harmonisierung der Zölle nach aussen oder die Erhebung von Kompensationstaxen im Innern. Die Stockholmer Gruppe wird das System der Ursprungszeugnisse praktisch anwenden. Man wird daher Gelegenheit haben, an Hand von Erfahrungen zu prüfen, zu welchen Resultaten das System führen wird.

Sofern die Stockholmer Gruppe die Schaffung einer Freihandelsassoziation beschliesst, könnte es zweckmässig sein, eine etappenweise Verständigung mit den Sechs anzustreben.

In einer ersten möglichst rasch zu erreichenden Verständigung wäre zu beschliessen, gemeinsam eine Freihandelszone zu bilden und die Handelshindernisse innert einer bestimmten Anzahl von Jahren abzubauen. In diese Abmachung liessen sich

alle jene Punkte aufnehmen, über die im Maudling-Komitee bereits eine Verständigung erzielt worden ist. Der Abbaurhythmus und die Bestimmungen zur Vermeidung von Handelsverzerrungen würden vorderhand nur für die erste Etappe festgelegt. Während dieser Etappe sollte im Prinzip das Ursprungszeugnissystem angewandt werden. In dieser ersten Etappe und im Lichte der zunehmenden Erfahrungen würden gemeinsam die definitiven Lösungen für die umstrittenen Probleme gesucht.

* * *

Die Diskussionen der Arbeitsgruppe haben bezüglich der einzelnen Probleme zu folgenden Feststellungen geführt.

1. Das zollpolitische Verhalten gegenüber Drittstaaten

Anlässlich der Pariser Verhandlungen wurden eingehend die Möglichkeiten zur Verhinderung von Handelsverzerrungen geprüft, die aus der unterschiedlichen Zollpolitik der Mitgliedstaaten einer Freihandelszone gegenüber Drittstaaten entstehen könnten. Die Experten waren sich im allgemeinen darüber einig, dass das Ursprungszeugnisverfahren, ergänzt durch Rohstoff- und Umwandlungslisten, ein taugliches Mittel darstelle. Die französischen und teilweise die italienischen Experten bestanden allerdings darauf, dass diese Methode für den chemischen Sektor und einige andere Fälle nicht anwendbar sei, weshalb sie auf diesen Gebieten eine Zollharmonisierung verlangten.

Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es nötig sei, auch weiterhin das Verfahren der Ursprungszeugnisse zu verteidigen. Dies umsomehr, als sich im Rahmen der Europäischen Freihandelsassoziation Gelegenheit geben wird, mit diesem

System Erfahrungen zu sammeln. Die Arbeitsgruppe konnte sich aber nicht verhehlen, dass sich aus der Verwirklichung dieser Postulate im Verlaufe des Integrationsprozesses Schwierigkeiten ergeben könnten.

Bei Anwendung des Ursprungszeugnisverfahrens werden wahrscheinlich gewisse Branchen nur in einem kleinen Umfang aus dem Integrationsprozess Nutzen ziehen und - was noch schwerer wiegt - das Ursprungszeugnisssystem kann nicht nur zu ziemlichen administrativen Umtrieben führen, sondern auch dem administrativen Protektionismus Tür und Tor öffnen, insbesondere wenn es sich zeigen sollte, dass es mit den Ursprungserklärungen nicht so genau genommen wird.

Es ist daher zu befürchten, dass die Sechs unter Berufung auf ihre dem Integrationsgedanken besser entsprechende einheitliche äussere Zollpolitik den Elf gegenüber eine gewisse Diskriminierung aufrechterhalten werden.

Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass sich im Verlaufe des Integrationsprozesses wahrscheinlich von selbst eine gewisse Annäherung der Zollsätze ergeben wird. Man kann wohl annehmen, dass die Sechs mit der Zeit aus inneren und äusseren Gründen eine Reihe von Zollreduktionen auf ihrem gemeinsamen Tarif zugestehen müssen. Aus der Verminderung der Zolldifferenzen könnte sich dann eine gewisse freiwillige Harmonisierung als Ergebnis gemeinsamer Erfahrungen und Interessenabwägungen entwickeln, wobei als Grundlage der Zolldurchschnitt der Mitglieder mit einer möglichst grossen Bandbreite zu dienen hätte. Die Harmonisierung sollte also im Prinzip nicht am Anfang der Integrationsbemühungen stehen, sondern könnte ein Resultat der späteren Entwicklung sein. Erschiene es aber zur Erzielung einer Einigung mit den Sechs notwendig, schon früher in einzelnen Fällen einer freiwilligen Harmonisierung näherzutreten, so wäre auch diese Frage eingehend zu prüfen, wobei man sich bewusst sein muss, dass es gerade für unser Land im allgemeinen nicht leicht sein wird, auf diesem Gebiet zu Lösungen zu ge-

langen, da seine Zölle in der Regel stark unter dem europäischen Durchschnitt liegen. Grundsätzlich sollte die Schweiz aus politischen und wirtschaftlichen Gründen für die Aufrechterhaltung der Handlungsfreiheit auf dem Gebiete der äusseren Zollpolitik eintreten.

2. Der Abbau der Zollschränken

Grundsätzlich wurde in den Pariser Verhandlungen angenommen, dass der Zollabbau in der Freihandelszone nach den gleichen Regeln und im gleichen Rhythmus wie in der EWG erfolgen sollte. Für die Elf ist es besonders wichtig, dass zur Vermeidung jeder Diskriminierung auf dem Gebiet der Zölle keine zeitliche Verschiebung zwischen dem Abbau innerhalb der Sechs und demjenigen innerhalb der Siebzehn eintrete. Dieses Postulat wird umso schwieriger zu verwirklichen sein, je länger der Abschluss einer multilateralen Assoziation hinausgezögert wird. Die Arbeitsgruppe unterstützt daher die Verwirklichung der Europäischen Freihandelsassoziation, die einen konstruktiven Weg darstellt, um den Rückstand der "Nicht-Sechs" im Zollabbau auszugleichen.

Eine sehr wichtige schweizerische Forderung besteht darin, den neuen Tarif als Ausgangspunkt für den Zollabbau anwenden zu können. Nachdem dieser Tarif anlässlich der GATT-Verhandlungen bereits international anerkannt wurde und nunmehr auch die Billigung der Eidgenössischen Räte gefunden hat, und die Stockholmer Pläne den Zollstand per 1. Januar 1960 zum Ausgangspunkt nehmen, sollte dieses Begehren durchgebracht werden können.

3. Die finanziellen Auswirkungen des Zollabbaus

Durch den in der multilateralen Assoziation vorgesehenen Zollabbau würde der Finanzhaushalt des Bundes nachhaltig belastet. Im Jahre 1958 bezifferten sich unsere gesamten Zolleinnahmen auf rund 760 Millionen Franken. Davon stammten aus dem Handel mit den OECE-Ländern rund 580 Millionen Franken. Diese 580 Millionen Franken verteilen sich auf rund 215 Millionen Franken Schutzzölle und rund 365 Millionen Franken Fiskalzölle, was einem Verhältnis von rund 37 % Schutzzölle und 63 % Fiskalzölle entspricht.

Ob bei vollständig durchgeführtem Abbau der Schutzzölle der Zollaussfall wirklich 215 Millionen Franken betragen würde, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, da wir verschiedene Faktoren nicht kennen (Abbau der landwirtschaftlichen Zölle, mögliche Änderungen der Einfuhrstruktur usw.).

Der neue Zollltarif - der als Ausgangspunkt für den Abbau dienen muss - birgt eine Einnahmenreserve von 40 - 50 Millionen Franken aus den Zolleinnahmen für Industrieprodukte. Dies dürfte genügen, um den Einnahmefall der ersten 1 - 2 Jahre des Zollabbaus auszugleichen (der Ausfall für das erste Jahr kann auf etwa 20 Millionen Franken geschätzt werden).

Für die weiteren Etappen sind jedoch zum Ausgleich des Zollaussfalles fiskalische Ersatzlösungen notwendig. Grundsätzlich werden hierfür interne Steuern in Aussicht genommen werden müssen. Da die Zölle der Kategorie der Konsumsteuern angehören, wird es am naheliegendsten sein, den Ersatz für den Zollabbau in einer Anpassung der Warenumsatzsteuer oder in der Schaffung von Verbrauchssteuern zu suchen. Grundsätzlich sollte eine solche Ersatzlösung keine zusätzliche Belastung für den Konsumenten bringen, da es sich im wesentlichen lediglich um eine Umlagerung der Belastung von den Zöllen auf Steuern handelt. Eine Ersatzlösung durch den Ausbau direkter Bundessteuern, wie etwa der Wehrsteuer, dürfte wohl nicht in Frage kommen.

An und für sich wäre es wünschbar, die Vorkehren für die Erhebung von Ersatzsteuern möglichst gleichzeitig mit dem Entsch eid über den Beitritt zu einer multilateralen Assoziation zu treffen. Wegen des direkten Zusammenhanges der Zollaussfälle mit dem Bundeshaushalt und wegen der Tatsache, dass der Finanzhaushalt des Bundes in den kommenden Jahren infolge anderer Posten (Militär, Landwirtschaft, etc.) ohnehin stark belastet sein wird, wäre eine solche Verkoppelung von Beitritt und Ersatzlösung logisch und gerechtfertigt. Dadurch würden wir auch der Schwierigkeit behoben, in einem späteren Zeitpunkt nach erfolgtem Beitritt dem Volke allfällige Ersatzsteuern, welche auf jeden Fall auf einer neuen Verfassungsgrundlage beruhen müssen, mundgerecht zu machen.

Nun ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gemäss den jüngsten Entwicklungen wahrscheinlich vorerst eine Europäische Freihandelsassoziation von sieben Staaten gebildet wird, deren Ziel hernach in einer Ueberführung in eine multilaterale Assoziation von 17 Mitgliedern sein muss. Die gegenwärtig geplante Freihandelsassoziation wird nun bei der heutigen Struktur in den ersten Jahren einen Zollaussfall von jährlich etwa 2 - 3 Mio Franken bringen, welcher sich kumulativ auswirkt und sich nach völlig durchgeführtem Zollabbau in 10 Jahren somit auf rund 25 - 30 Mio Franken belaufen dürfte. Die Einführung von Ersatzsteuern würde daher nicht nur wegen der verhältnismässig bescheidenen Grössenordnung, sondern auch deswegen problematisch sein, als der neue Zolllarif dem Bunde ohnehin 40 - 50 Millionen Franken mehr einbringen wird als der bisherige Tarif. Diese Ueberlegungen lassen es als inopportun erscheinen, den Beitritt zur Freihandelsassoziation mit der verfassungsrechtlichen Frage von Ersatzsteuern zu verbinden.

Anders liegen die Verhältnisse im Falle der Ueberführung der Freihandelsassoziation in eine multilaterale Assoziation von 17 Mitgliedstaaten, welche dem Bund nach vollständig durchgeführtem Zollabbau unter heutigen Verhältnissen einen Einnahmenverlust von 220 - 230 Millionen Franken bringen müsste, sofern

der Abbau auf Schutzzölle beschränkt wird. Es ist offensichtlich, dass die Bundeskasse einen solchen Verlust nicht ohne Kompensation ertragen kann, sofern tiefgreifende Störungen im Finanzhaushalt des Bundes vermieden werden sollen. Es wird daher im Zeitpunkt der Schaffung der multilateralen Assoziation nötig sein, die Verkoppelung des Beitritts mit Ersatzsteuern erneut zu prüfen und allenfalls entsprechende Vorschläge dem Volke zu unterbreiten.

Die Fiskalzölle sind für den Bund von besonderer Bedeutung. Würden die Fiskalzölle abgebaut, so hätte dies einen zusätzlichen Ausfall von rund 365 Millionen Franken zur Folge. Der Römer Vertrag enthält nun allerdings eine Klausel, wonach die Fiskalzölle durch interne Steuern ersetzt werden können. Trotzdem hat es die Schweiz bisher aus grundsätzlichen Erwägungen strikte abgelehnt, auf eine solche Lösung einzutreten. Die Fiskalzölle bilden seit jeher einen Bestandteil der Finanzpolitik, über die auch im Falle einer Integration jedes Land soll autonom bestimmen können. Zudem sind unsere hauptsächlichsten Fiskalzölle (Tabak- und Treibstoffzölle), die aus dem Verkehr mit den OECE-Staaten im Jahre 1958 rund 246 Millionen Franken einbrachten, zweckgebunden. Eine Aenderung des jetzigen Systems würde heikle innenpolitische Auseinandersetzungen und besondere verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen.

Die Schweiz muss daher nach wie vor dafür einstehen, dass die Fiskalzölle von einer Zollsenkung ausgenommen bleiben. Dabei wird jedoch unter Umständen eine Formel gefunden werden müssen, um zu vermeiden, dass Fiskalzölle nicht auch zu Schutzzwecken herangezogen werden.

4. Die Beseitigung der mengenmässigen Beschränkungen

Bei den Verhandlungen über die Freihandelszone herrschte Uebereinstimmung darüber, dass für die Beseitigung der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen im wesentlichen die Bestimmungen des Römer Vertrages übernommen werden können. Danach müssen diese Beschränkungen am Ende der Uebergangsperiode vollständig abgeschafft sein.

Zu Beginn des Abbaus hat jedes Land die den Mitgliedländern eingeräumten bilateralen Kontingente in Globalkontingente umzuwandeln, die allen anderen Mitgliedländern ohne Diskriminierung offenstehen. Als Folge des Uebergangs zur Konvertibilität muss die Globalisierung inskünftig gemäss den Vorschriften des GATT auf weltweiter Basis erfolgen.

Die so geschaffenen Globalkontingente werden jährlich in einer Weise erweitert, dass gegenüber dem Vorjahr eine Erhöhung von 20 % ihres Gesamtwertes eintritt. Das Globalkontingent für jede einzelne Ware wird jährlich um mindestens 10 % erhöht. Wenn das Globalkontingent für eine Ware nicht 3 % der Eigenproduktion eines Landes erreicht, so muss es auf diesen Prozentsatz heraufgesetzt werden. Diese Kontingente werden in einem rascheren Rhythmus erhöht als diejenigen für die anderen Waren.

Gemäss dem Vorbild des Römer Vertrages wurde auch vorgesehen, die mengenmässigen Ausfuhrbeschränkungen spätestens bis zum Ende der ersten Etappe der Uebergangsperiode zu beseitigen. Dagegen ist noch nicht festgelegt, in welchen Ausnahmefällen die Frist zur Aufhebung der Beschränkungen verlängert oder neue Beschränkungen eingeführt werden können. Diese Möglichkeit muss genau abgegrenzt und einer strengen Kontrolle durch die Institutionen unterworfen werden. Ferner dürfen die neuen Beschränkungen, vor allem bei einer Mangellage, die traditionellen Ausfuhrmengen nicht beeinträchtigen. Wenn eine solche Vorschrift angenommen wird, könnte die Neueinführung von Beschrän-

kungen durch einseitigen Beschluss erfolgen, der einer darauffolgenden Prüfung durch die Institutionen zu unterziehen wäre.

In diesem Zusammenhang stellt sich für die Schweiz die Frage des gegenwärtig angewandten Ausfuhrverbotes für Schrott. Sie müsste im Rahmen der Sondervereinbarungen für die Produkte der Montanunion behandelt werden.

5. Das Problem der Landwirtschaft

Es handelt sich um eines der schwierigsten Probleme einer multilateralen Assoziation. Die blosse Anwendung der allgemeinen Regeln über den Zoll- und Kontingentsabbau auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse erweist sich wegen der Agrarschutzpolitik der westeuropäischen Industriestaaten als nicht durchführbar. Andererseits könnten sich die landwirtschaftlichen Exportländer mit einer multilateralen Assoziation, die nur auf die industriellen Produkte beschränkt wäre, nicht einverstanden erklären. In den Pariser Verhandlungen herrschte deshalb Einigkeit darüber, dass für die Landwirtschaft ein Sonderstatut geschaffen werden müsse, wie dies ja auch in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Fall ist. Der konkrete Inhalt eines solchen Statuts ist allerdings nicht ausgearbeitet worden. Der Umstand, dass die im Römer Vertrag vorgesehene gemeinsame Agrarpolitik noch nicht festgelegt ist, hat die Sache noch erschwert.

Die schweizerische Delegation hat in einem Memorandum (Dokument CIG (58)25) vorgeschlagen, vorerst eine provisorische Lösung zu treffen, die nur für die erste Etappe der Uebergangszeit anwendbar wäre. Sie sieht vor, dass für den Zoll- und Kontingentsabbau die Bestimmungen des Römer Vertrages übernommen werden, während die Anwendung von anderen Schutzmassnahmen zugunsten der Landwirtschaft weiterhin gestattet ist. Dadurch wird einerseits die Ausschaltung der Diskriminierung zwischen den

Sechs und den Elf und anderseits die Herstellung der Gegenseitigkeit für die Agrarexportländer angestrebt.

Es scheint für die Wiederaufnahme der Verhandlungen nicht notwendig, schon ein fertig ausgearbeitetes Statut für den landwirtschaftlichen Sektor vorzulegen. Die Ausgangsstellung der schweizerischen Delegation kann sich auf das oben erwähnte Memorandum stützen. Man darf sich aber nicht verhehlen, dass dieses Dokument nur sehr allgemein gehaltene Anregungen enthält und nur eine provisorische Lösung vorsieht. Es ist daher notwendig, dass die Probleme, die eine multilaterale Assoziation für die Landwirtschaft aufwirft, intern in vermehrter Masse abgeklärt werden.

6. Die Harmonisierung der Handelspolitik gegenüber Drittstaaten

Unter die äussere Handelspolitik fallen grundsätzlich alle Massnahmen im Verkehr mit Ländern ausserhalb der Zone, die geeignet sind, Richtung und Volumen der Ein- und Ausfuhr direkt zu beeinflussen.

Die beiden wichtigsten handelspolitischen Mittel sind Zölle einerseits und quantitative Einfuhr- und Zahlungsbeschränkungen anderseits. Das Problem der Zollpolitik wurde bereits in einem andern Zusammenhang behandelt. Seit der Konvertibilitätserklärung haben die quantitativen Einfuhr- und Zahlungsbeschränkungen an Bedeutung verloren. Nach den Bestimmungen des GATT und des Internationalen Währungsfonds sind die meisten europäischen Länder verpflichtet, diese Restriktionen abzubauen. Die Richtung, in der sich die Politik der Mitglieder in den wichtigsten Sektoren zu bewegen hat, ist daher bereits vorgezeichnet.

Für die verbleibenden, weniger hervorstechenden Sektoren der äusseren Handelspolitik dürfte es wohl richtig sein, den vom Comité Maudling gewiesenen Weg zu gehen, nämlich möglichst auf die Niederlegung von detaillierten Bestimmungen zu ver-

zichten, dafür aber ein Klagerecht vorzusehen für Mitglied-länder, die sich durch die äussere Handelspolitik eines andern Mitgliedes wesentlich benachteiligt fühlen. Aus der Behandlung dieser Klagenwürde sich dann mit der Zeit ein eigentlicher "Code de bonne conduite" entwickeln.

7. Die Harmonisierung der Sozialpolitik

Auf französischen Druck hin wurden in den Römer Vertrag Bestimmungen über die Harmonisierung der Sozialpolitik aufgenommen. Sie sehen eine allgemeine Angleichung der Rechtsvorschriften vor und enthalten daneben noch folgende spezifische Vorschriften:

- a) Die Mitgliedstaaten werden während der ersten Etappe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.
- b) Die Mitgliedstaaten werden bestrebt sein, die bestehende Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten.
- c) Bis zum Ende der ersten Etappe sollen in allen Mitglied-ländern die Normalarbeitszeit sowie die Höhe der Ueberstundenentschädigung auf das französische Niveau von 1956 gebracht werden; andernfalls müssen der benachteiligten französischen Industrie Schutzmassnahmen zugestanden werden.

In den Pariser Verhandlungen stellten sich die Sechs auf den Standpunkt, dass diese Bestimmungen auch für die Freihandelszone übernommen werden sollten, während die Elf diese Forderung ablehnten.

Eine Ueberprüfung der schweizerischen Verhältnisse und der wahrscheinlichen zukünftigen Entwicklung hat inzwischen neue Elemente zutage gefördert. In bezug auf den Grundsatz der

gleichen Entlohnung von Männern und Frauen bereitet das Volkswirtschaftsdepartement die Ratifikation der entsprechenden Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation vor. Auch hinsichtlich der Ferienordnung, der Normalarbeitszeit und der Ueberzeitzuschläge sind gesetzgeberische Vorarbeiten im Gang, die eine weitgehende Angleichung an die Regelung in den EWG-Staaten (zum Teil allerdings mit Ausnahme Frankreichs) zur Folge haben werden. Angesichts dieser Entwicklung sollte es der Schweiz möglich sein, die Bestimmungen des Römer Vertrages anzunehmen, umsomehr als diese sehr weitherzig ausgelegt werden.

Eine solche Regelung wird allerdings in schweizerischen Wirtschaftskreisen auf eine gewisse Opposition stossen. Es wird daher notwendig sein, die Annahme dieser Vorschriften durch innenpolitische Aufklärungsarbeit gut vorzubereiten.

8. Die Liberalisierung des Arbeitsmarktes und der Niederlassung von Unternehmen

Der Römer Vertrag sieht die Verwirklichung der vollständigen Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten vor. In den Verhandlungen über eine Freihandelszone haben Italien und Griechenland eine gleiche Regelung verlangt, doch ist diese Frage kaum besprochen worden. Für die Schweiz wäre die Anwendung eines solchen Systems nicht annehmbar, da sie die Verfolgung unserer wichtigsten Postulate der Arbeitsmarkt- und Bevölkerungspolitik verunmöglichen würde. Die Einführung der Freizügigkeit würde die dauernde Festsetzung einer grossen Zahl ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familien derart begünstigen, dass innert kurzem der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung das tragbare Mass überschreiten müsste.

Es sollte daher danach getrachtet werden, für die multilaterale Assoziation von der OECE-Ordnung auszugehen. Diese enthält zwar ebenfalls ziemlich freizügige Bestimmungen, doch

ist es der Schweiz gelungen, die notwendigen Vorbehalte anzubringen. Für den Fall, dass eine erheblich über die Regelung der OECE hinausgehende Liberalisierung des Arbeitsmarktes vorgesehen werden sollte, müsste die Schweiz mindestens darauf bestehen, dass ihr gewisse Ausweichmöglichkeiten offen gehalten werden, etwa im Sinne ihrer Vorbehalte gegenüber denjenigen Bestimmungen der OECE, welche die dauernde Festsetzung der ausländischen Arbeitskräfte begünstigen.

Ueber die Niederlassungsfreiheit von Unternehmungen ist im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für eine Freihandelszone von einem Arbeitsausschuss des Maudling-Komitees ein Entwurf ausgearbeitet worden, der sich weitgehend an den Römer Vertrag anlehnt. Es ist darin jedoch vorgesehen, die Niederlassungsfreiheit nur einzuführen in bezug auf Handel, Warenproduktion und Dienstleistungen in Branchen, für welche die Handelshemmungen im internationalen Austausch dahinfallen sollen.

In den Verhandlungen über die künftige Assoziation wird vermutlich dieser Entwurf als Grundlage für die Diskussion über die Niederlassungsfreiheit dienen. Er enthält das Mindestmass an Sicherungen, die ihn für die Schweiz annehmbar machen. Neben der allgemeinen Ausweichklausel, in der die gesetzlichen und administrativen Vorschriften zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Volksgesundheit vorbehalten sind, ist für die Schweiz vor allem die besondere Ausnahmeklausel wichtig, welche den Mitgliedstaaten Abweichungen von der Niederlassungsfreiheit erlaubt, soweit sie zur Verhinderung ernsthafter Störungen des sozialen Aufbaues und der Bevölkerungsstruktur eines Landes nötig sind. Diese Klausel ist notwendig für den Schutz von Handwerk, Gewerbe und Kleinhandel, während Grosshandel und Industrie durch die Erleichterung der Niederlassung kaum gefährdet würden.

9. Die Liberalisierung der Kapitalbewegungen

Artikel 67 des Römer Vertrages sieht vor, dass "die Mitgliedstaaten während der Uebergangszeit untereinander schrittweise alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs beseitigen, sofern die Berechtigten in den Mitgliedstaaten ansässig sind, und ... soweit dies für das gute Funktionieren des Gemeinsamen Marktes notwendig ist". Die OECE hat diese Bestimmung für die Freihandelszone übernommen und versucht, dem allgemeinen Ziel einen konkreten Inhalt zu verleihen; zu diesem Zweck wurde ein Liberalisierungskodex für Kapitalbewegungen ausgearbeitet (Dokument C(58)172 vom 3. Juli 1958). Darin ist unter anderem die Liberalisierung der direkten langfristigen Investitionen (d.h. solcher mit einer Lauffrist von mehr als fünf Jahren) vorgesehen, ferner die freie Rücküberweisung von aus der Liquidation von Investitionen stammenden Beträgen, sowie Erleichterungen auf dem Gebiete der noch blockierten Kapitalien.

Diese Bemühungen der OECE müssen fortgesetzt und unterstützt werden. Durch eine liberale Politik in bezug auf die Kapitalbewegungen fördern die Staaten die wirtschaftliche Integration. Ein in jeder Beziehung interessantes Mittel zur Anregung der Kapitalbewegungen besteht darin, dass die Aktien von Unternehmungen eines OECE-Landes zum offiziellen Handel an den Effektenbörsen der andern Mitgliedstaaten zugelassen werden. Die Staaten sollten bestrebt sein, die Hindernisse zu beseitigen, die sich der Kotierung ausländischer Werte an ihren Börsen entgegenstellen - und zwar auch die fiskalischen Hindernisse, wie sie namentlich in der Schweiz bestehen. Diese Frage wurde übrigens bereits im Rahmen der OECE besprochen, wobei einige Fortschritte erzielt werden konnten.

Im grossen und ganzen wirft die Frage der Kapitalbewegungen für eine multilaterale Assoziation keine besonderen Schwierigkeiten auf. Die Schweiz hat ein Interesse daran, alle Bemühungen zu unterstützen, die eine grössere Freiheit auf diesem Gebiete zum Ziele haben.

10. Die Koordinierung der Währungspolitik

Zahlungsbilanzkrisen sind eines der Haupthindernisse für die wirtschaftliche Integration und müssen daher nach Möglichkeit vermieden werden; dazu ist die Koordinierung der Währungs- und Konjunkturpolitik der europäischen Staaten notwendig. Der Uebergang zur Konvertibilität, den die Staaten der OECE (mit Ausnahme der Türkei und Griechenland) Ende Dezember 1958 vollzogen haben, macht die währungspolitische Zusammenarbeit noch notwendiger. Zahlungsbilanzkrisen könnten in Zukunft in der Tat noch plötzlicher auftreten und sich noch rascher von einem Land auf ein anderes übertragen, als dies unter den bisherigen Voraussetzungen der Fall war, wo die Devisenbewirtschaftung strenger gehandhabt wurde.

Eine solche Koordinierung hat sich schon im Rahmen der OECE entwickelt, und zwar durch das Wirtschaftskomitee, die Arbeitsgruppe 19 und das Direktionskomitee des europäischen Währungsabkommens. Ausserdem spielt die Bank für internationalen Zahlungsausgleich eine wichtige Rolle auf diesem Gebiet, und auch der Internationale Währungsfonds übt, insbesondere in bezug auf die Wechselkurse, einen nicht zu unterschätzenden Einfluss aus. Diese Organe genügen, um eine wirksame währungspolitische Zusammenarbeit zu gewährleisten, und es erscheint daher nicht notwendig, im Rahmen einer europäischen Wirtschaftsassoziaton noch neue zu schaffen. Da die Konvertibilität ein weltumfassendes System ist, wäre es dagegen nützlich, die schon bestehende Zusammenarbeit zwischen der OECE und dem Internationalen Währungsfonds noch zu verstärken.

Die währungspolitische Zusammenarbeit muss sich sowohl auf die Kredit- und Kurspolitik als auch auf den Geld- und Kapitalmarkt der OECE-Länder erstrecken. Es ist jedoch kaum angezeigt, in dieser Beziehung genaue Bestimmungen aufzustellen; es ist Aufgabe der verantwortlichen Organe, die Entwicklung aufmerksam zu verfolgen und, je nach den Umständen, Lösungen für allfällig

auftretende Schwierigkeiten vorzuschlagen.

Wenn trotz dieser Zusammenarbeit in einem Mitgliedstaat eine Zahlungsbilanzkrise ausbrechen sollte, so können ihm der durch das europäische Währungsabkommen geschaffene Europäische Fonds (mit einem Kapital von 600 Millionen Dollars) und der Internationale Währungsfonds Kredite gewähren. Im Fall, dass diese Hilfe nicht genügt, wäre es angebracht, im Rahmen einer multilateralen Assoziation eine zusätzliche finanzielle Unterstützung vorzusehen. Die desintegrierende Wirkung, die eine solche Krise zeitigt, indem zu Einfuhrbeschränkungen Zuflucht genommen wird, muss mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft werden. Eine solche Unterstützung könnte in der Form des "gegenseitigen Beistandes" erfolgen, wie er in Artikel 108 des Römer Vertrages vorgesehen ist. Es ist jedoch hervorzuheben, dass es sich nicht um eine Hilfe an unterentwickelte Länder handelt; für diese sind andere Massnahmen vorgesehen.

11. Wettbewerbsbeschränkungen

Ueber dieses Problem konnte während der Pariser Verhandlungen eine fast völlige Einigung erzielt werden. Offen blieb lediglich die Kompetenzzuteilung an die Zonenorgane. Bei einer Wiederaufnahme der Verhandlungen sollte der erreichte Kompromiss als Richtlinie für den Vertragstext dienen können.

Die in Paris zustande gekommene Einigung lässt sich in ihren Grundzügen wie folgt skizzieren:

1. Kartelle und kartellartige Abmachungen zwischen Firmen sowie der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung sind insoweit mit der Assoziation unvereinbar, als dadurch die Vorteile, die man von der Errichtung des freien Marktes erwarten darf, unterdrückt werden.
2. Jeder Partnerstaat, der sich durch eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung benachteiligt fühlt, kann von den

Assoziationsorganen eine Untersuchung verlangen. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, den Assoziationsorganen bei der Sammlung des Tatsachenmaterials behilflich zu sein.

3. Die Organisation stellt in ihrem Untersuchungsbericht fest, ob eine Widerhandlung und ein Schaden vorliegen. Sie kann Empfehlungen erlassen und den Bericht veröffentlichen.
4. Wenn die Widerhandlung und der Schaden nicht innert vernünftiger Frist behoben worden sind, so kann das geschädigte Land der Organisation vorsorgliche oder Ausgleichsmassnahmen vorschlagen, und fasst die Organisation innert zwei Monaten keinen Beschluss über die Zulässigkeit dieser Massnahmen, so kann sie das geschädigte Land autonom in Kraft setzen. Missbilligt die Organisation nachträglich die Massnahmen, so hat das geschädigte Land sie aufzuheben oder anzupassen.
5. Die Organisation wird am Beginn der Uebergangszeit die für die Anwendung der unter 1 - 4 aufgeführten Grundsätze nötige Prozedur festlegen.
6. Nach Massgabe der Erfahrungen und in Zusammenarbeit mit der EWG kann die Organisation am Ende der ersten Etappe (mindestens 4 Jahre) oder später untersuchen, ob neue Bestimmungen für die Bekämpfung der Wettbewerbsbeschränkungen nötig sind. Dabei kann es sich vielleicht darum handeln, die Erfassungsmethoden zu verbessern oder der Organisation ein eigenes Initiativrecht zuzugestehen.

12. Die Schutzklauseln

Angesichts der durchgreifenden Natur der in Aussicht genommenen Massnahmen (vollständige Abschaffung der Zölle und der mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen) ist es gerechtfertigt, im Assoziationsvertrag nach dem Vorbild des Römer Ver-

trages für zwei Fälle Schutzklauseln vorzusehen, nämlich für Zahlungsbilanzschwierigkeiten und für Schwierigkeiten auf einem bestimmten Tätigkeitsgebiet.

Es gilt jedoch, eine missbräuchliche Anwendung dieser Klauseln durch die Mitgliedstaaten auszuschliessen, weil dadurch die Verwirklichung der Ziele der multilateralen Assoziation in Frage gestellt würde und Diskriminierungen sowie Verletzungen des Grundsatzes der Gegenseitigkeit entstehen könnten.

Die Schutzklausel für Zahlungsbilanzschwierigkeiten würde ein zeitweiliges Abgehen von den Bestimmungen über die Aufhebung der mengenmässigen Beschränkungen gestatten, und zwar durch einen Aufschub der Kontingenterhöhungen oder sogar durch eine Wiedereinführung von Kontingenten.

Die Länder, die sich in Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden, sollten sich einer Ueberprüfung ihrer Lage unterziehen, bevor sie sich zur Anwendung der Schutzklausel genötigt fühlen. Derartige Besprechungen sollten dazu dienen, die Mittel auffindig zu machen (insbesondere auf dem Wege des gegenseitigen Beistandes), um eine Anrufung der Ausnahmegestimmungen zu vermeiden.

Das interessierte Land könnte einseitig Schutzmassnahmen ergreifen. Diese würden in Kraft bleiben, bis die Prüfung "a posteriori" durch die Institutionen abgeschlossen ist und allfällige Aenderungen der durch das betreffende Land getroffenen Massnahmen ausgearbeitet sind. Nach einer bestimmten Frist (10 oder 18 Monate) können die Institutionen die einseitig getroffenen Massnahmen mit qualifizierter Mehrheit missbilligen.

Die EWG vertritt die Meinung, dass eine solche Missbilligung nur durch einen einstimmigen Beschluss erfolgen dürfe, was einem Vetorecht des sich in Schwierigkeiten befindlichen Landes gleichkommt. Falls sich diese Auffassung durchsetzt, so muss vorgesehen werden, dass Länder, die durch die einseitig getroffenen Massnahmen benachteiligt werden, ebenfalls einseitige Schutzmassnahmen ergreifen können, um eine gewisse Gegen-

seitigkeit wiederherzustellen.

Die Schutzklausel für Schwierigkeiten auf einem bestimmten Tätigkeitsgebiet würde eine zeitweilige Unterbrechung des Abbaus der Zölle und der mengenmässigen Beschränkungen gestatten. Falls die Auffassung durchdringen sollte, dass auch neue mengenmässige Beschränkungen eingeführt werden können, so sollten diese keinen Rückgang der Einfuhr gegenüber einer neueren Vergleichsperiode zur Folge haben ("mengenmässiger Standstill").

Wenn solche konkrete Bestimmungen nicht allgemein annehmbar sind, kann man auch vorsehen, dass die zulässigen Schutzmassnahmen in jedem Einzelfall durch die Institutionen festgelegt werden.

Die Klausel kann nur nach vorheriger Genehmigung durch die Institutionen, die mit qualifizierter Mehrheit beschliessen, in Anspruch genommen werden. Falls die Schutzklausel einseitig in Anspruch genommen werden kann, müssen die dadurch allfällig benachteiligten Länder befugt sein, ebenfalls einseitige Massnahmen zu treffen, um eine gewisse Gegenseitigkeit wiederherzustellen.

13. Das Problem der europäischen "Entwicklungsländer"

Die unterentwickelten Länder der OECE (Griechenland, Türkei, Irland, Island) verlangen, dass ihnen im Rahmen einer multilateralen Assoziation ein Sonderstatut eingeräumt werde, das ihnen in drei Richtungen besondere Vorteile böte. Erstens wünschen sie für landwirtschaftliche und Fischereiprodukte, aus denen ihre Exporte hauptsächlich bestehen und für die der Abbau der Handelsschranken nur sehr langsam vor sich gehen wird, die Einräumung von Zollpräferenzen und den Abschluss von langfristigen Abnahmekontrakten. Zweitens möchten sie die Handelsschranken für Industrieprodukte langsamer abbauen als die

übrigen Mitglieder, um so eine beschleunigte Industrialisierung zu erzwingen. Drittens verlangen sie eine finanzielle Unterstützung. Sie machen geltend, dass als Folge der Integration der Produktivitätsunterschied zwischen ihnen und den entwickelten Ländern noch grösser werde, wenn es ihnen nicht gelinge, durch einen starken Ausbau der Infrastruktur den industriellen Entwicklungsprozess zu beschleunigen. Dazu reiche die eigene Kapitalkraft nicht aus. Die entwickelten Staaten müssten daher diese Hilfe gewähren, und zwar durch besondere Institutionen.

Anlässlich der Verhandlungen über die Freihandelszone bestand ein allgemeines Einverständnis darüber, dass den Entwicklungsländern ein Sonderstatut eingeräumt werden müsse. Auf dem Agrarsektor sind noch keine Lösungen ausgearbeitet worden, weil zuerst einmal das allgemeine Landwirtschaftsprogramm festgelegt werden muss. Die Notwendigkeit eines längeren und elastischeren Abbauprogramms für die Handelsschranken ist unbestritten; insbesondere auf dem Zollgebiet sind schon Vorarbeiten geleistet worden, die einer Lösung zugrundegelegt werden können. Man wird auch nicht darum herum kommen, diesen Ländern eine gewisse Kapitalhilfe zu gewähren, um ihnen ein rascheres Hineinwachsen in die Integration zu ermöglichen. Auch darüber wurden von einer Expertengruppe bereits Vorschläge ausgearbeitet, die die Schaffung einer selbständigen Investitionsbehörde vorsehen. Ueber diese Vorschläge ist aber noch keine Einigung erzielt worden. Auch über die zur Verfügung zu stellenden Mittel ist noch nichts beschlossen worden.

Das Problem der westeuropäischen Entwicklungsländer stellt sich gegenwärtig mit besonderer Schärfe wegen der Krise in den Integrationsverhandlungen. Wenn eine "kleine Freihandelszone" geschaffen wird und auf längere Sicht keine Einigung mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zustande käme, so würden diese Länder gewissermassen zwischen Stuhl und Bank fallen, da sie an keiner der beiden Gruppen beteiligt sind. Dies könnte schwerwiegende politische Folgen haben. In diesem Fall müsste

geprüft werden, ob ihnen nicht eine gewisse finanzielle Hilfe zugesichert werden könnte, die vorzugsweise im Rahmen einer bestehenden Organisation der Siebzehn, also durch die OECE, erfolgen sollte. Wäre dies aber nicht zu verwirklichen, so müssten die Nicht-Sechs ein gemeinsames Vorgehen wählen.

Die Schweiz ist wirtschaftlich und vor allem politisch daran interessiert, dass den westeuropäischen Entwicklungsländern der Anschluss an eine multilaterale Assoziation ermöglicht wird. Die Einräumung von Erleichterungen beim Abbau der Handelsrestriktionen dürfte ihr keine besonderen Schwierigkeiten bereiten; dagegen könnten Sondervorteile für die Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewisse Probleme aufwerfen. Unser Land wird sich aber vor allem der Solidaritätspflicht nicht entziehen können, auch an die finanzielle Hilfe einen angemessenen Beitrag zu leisten. Seine Höhe wird sich einerseits nach dem Beitrag der anderen europäischen Industriestaaten richten müssen und soll andererseits in einem vernünftigen Verhältnis zum Gesamtbetrag stehen, den wir an die Hilfe für die ausser-europäischen unterentwickelten Länder zu leisten gewillt sind.

14. Institutionen und Beschlussfassungsmethoden

Der institutionelle Aufbau einer multilateralen Wirtschaftsassoziaton muss sich nach dem materiellen Inhalt des Assoziationsvertrages richten. Solange dieser nicht bekannt ist, können die institutionellen Fragen nur in den grossen Zügen beantwortet werden.

Als oberstes Organ wäre ein aus allen Staaten zusammengesetztes vorzusehen, dem die Fassung der grundlegenden Beschlüsse zu übertragen wäre, die für die Mitglieder verbindlich sind.

Neben einem solchen Staatenorgan hat der Römer Vertrag noch supranationale Organe geschaffen, d.h. solche, die aus unabhängigen Persönlichkeiten zusammengesetzt und in gewissen

Fällen befugt sind, im Mehrheitsverfahren für die Mitgliedstaaten verbindliche Beschlüsse zu fassen. Darin kommt zum Ausdruck, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Vorstufe zur politischen Integration darstellen soll. Unter diesem Gesichtspunkt sind supranationale Organe für eine multilaterale Assoziation, die keine politischen Ziele verfolgt, nicht angezeigt. Der Einbau eines in bezug auf seine Zusammensetzung supranationalen Organs könnte aber zweckmässig sein, um Gewähr für sachlich richtige Entscheidungen zu bieten und die Politik zurückzudrängen. Man könnte ihm sogar gewisse Beschlusskompetenzen zuweisen, zum Beispiel über die Anwendung von Ausnahmeklauseln. Für die Schweiz ist ein supranationales Organ an sich nicht unannehmbar; es müsste aber sehr genau geprüft werden, welche materiellen Befugnisse ihm übertragen werden könnten. Man darf nicht vergessen, dass zu den supranationalen Organen auch die internationalen Schiedsgerichte und Gerichtshöfe gehören. Die Schweiz hat sich in zahlreichen Verträgen der obligatorischen Gerichtsbarkeit unterworfen.

Ausser der OECE besitzen alle europäischen Organisationen eine parlamentarische Versammlung. In den Pariser Verhandlungen machte sich die Tendenz geltend, auch eine Freihandelszone mit einem solchen Organ auszustatten. Dieses hätte den Vorteil, die öffentliche Meinung in Bewegung setzen zu können, die Regierungen im Sinne effektiver Arbeit und der Erzielung von Ergebnissen zu beeinflussen und die nationalen Parlamente für die Fragen der Organisation zu interessieren. Umgekehrt besteht der Nachteil, dass die Organisation schwerfälliger werden kann, sowie dass die Versammlung gegenüber einem Staatenorgan, das keine Regierung darstellt, rechtlich einen Fremdkörper bildet. Für das befriedigende Funktionieren einer multilateralen Organisation wäre eine parlamentarische Versammlung nicht notwendig. Die Schweiz wird sich jedoch den auf diesem Gebiet vorherrschenden Tendenzen kaum widersetzen können.

In bezug auf das Stimmrecht läge es wohl im Interesse der

Schweiz, dass als Grundregel die Einstimmigkeit gelten würde, namentlich für Beschlüsse über neue Verpflichtungen der Mitglieder. Dagegen wäre es annehmbar, dass für weniger wichtige Fragen sowie in untergeordneten Organen das Mehrheitsprinzip angewendet wird. Die Arbeiten im Maudling-Komitee bewegten sich übrigens in der Richtung auf eine solche Lösung.

15. Die Hilfe an aussereuropäische unterentwickelte Länder

Im Rahmen der europäischen Integrationsbestrebungen wird zu prüfen sein, ob das Problem einer gemeinsamen europäischen Hilfe an wirtschaftlich zurückgebliebene aussereuropäische Staaten und Gebiete ebenfalls in einer multilateralen Assoziation geregelt werden soll.

Die Voraussetzungen für ein solches Vorgehen scheinen an und für sich nicht ungünstig zu sein. Die Einbeziehung der assoziierten überseeischen Gebiete in den Gemeinsamen Markt hat bei den anderen unterentwickelten Ländern Beunruhigung hervorgerufen, so dass den Sechs daran gelegen sein sollte, durch eine gemeinsame Hilfsaktion diese Befürchtungen zu zerstreuen. Insbesondere Frankreich dürfte eine solche Aktion begrüßen, da auch die Gebiete der "Communauté française" daraus Nutzen ziehen könnten. Die Schaffung einer multilateralen Assoziation würde übrigens notgedrungen eine gewisse Diskriminierung gegenüber Drittstaaten mit sich bringen, so dass alle teilnehmenden 17 Staaten ein Interesse haben, durch ein gemeinsames Hilfsprogramm einem Zerwürfnis mit den unterentwickelten Ländern zu steuern. Ein solches Programm könnte auch einen wesentlichen Beitrag an die Vertiefung der Integration leisten, indem die Hilfe an Unterentwickelte von ihren nationalen und weitgehend prestigebehafteten Aspekten entlastet und gleichzeitig durch Zusammenfassung der Mittel wirksamer gestaltet würde.

Trotz diesen Zusammenhängen mit der europäischen Integra-

tion scheint es kaum angezeigt, das Problem der Hilfe an ausser-europäische Entwicklungsländer im Rahmen eines Assoziationsvertrages zu regeln. Die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen würden auf diese Weise durch einen nicht unerlässlichen Gegenstand noch mehr belastet. Deshalb ist auch in den Besprechungen über die Freihandelszone dieses Sonderproblem nicht behandelt worden.

Dagegen wäre die OECE ein geeigneter Rahmen für eine solche gemeinsame Unternehmung der europäischen Länder. Private Besprechungen haben ergeben, dass auch in anderen Mitgliedstaaten diese Auffassung geteilt wird. Allerdings würde damit neben den vielen schon bestehenden Organisationen noch eine weitere mit der Hilfe an unterentwickelte Länder betraut. Die Grösse des Problems rechtfertigt jedoch ein solches Vorgehen, und die OECE könnte gerade in der Koordination mit anderen Organisationen wertvolle Dienste leisten. Daneben hätte sie die verfügbaren Mittel zusammenzufassen und neben der finanziellen Unterstützung auch der technischen Hilfe ihre Aufmerksamkeit zu widmen, wofür sie bereits über geeignete Organe verfügt. Dadurch könnte auch eine Stärkung der OECE und der Zusammenarbeit unter ihren 17 Mitgliedstaaten erreicht werden, was von der Schweiz aus gesehen besonders wünschenswert erscheint.

Die Hilfe an die unterentwickelten Länder ist eines der grossen Probleme unserer Zeit; von seiner erfolgreichen Meisterrung wird auf lange Sicht die Stabilität der politischen Weltordnung zu einem wesentlichen Teil abhängen. Die Schweiz ist demnach an der Lösung dieses Problems direkt interessiert und muss bereit sein, dafür auch die nötigen finanziellen Opfer auf sich zu nehmen. Sie sollte daher Bestrebungen, im Schosse der OECE ein gemeinsames europäisches Hilfsprogramm durchzuführen, tatkräftig unterstützen.

Bern, den 13. Juli 1959