

W e l t h a n d e l s p o l i t i k

Referat von Minister Dr. A. Weitnauer an der Botschafter-
konferenz vom 25. Januar 1962

Jan

Welthandelspolitik und regionale Wirtschaftsintegration sind an und für sich Gegensätze. Offenkundig ist der Konflikt auf wirtschaftlichem Gebiet. Im politischen Bereich ist das Bild weniger eindeutig: Die regionale Integration kann zu politischen Spannungen gegenüber der Aussenwelt führen; unter besondern Umständen aber können einzelne Aussenseiter, eben aus politischen Gründen, regionale wirtschaftliche Zusammenschlüsse nicht nur in Kauf nehmen, sondern geradezu begrüßen. Wir werden sehen, dass in der uns beschäftigenden Situation dieser letzte Fall eine nicht unbedeutende Rolle spielt.

Wer regionale Wirtschaftsintegration sagt, sagt damit gleichzeitig Diskrimination der Aussenseiter. Das Wort "Diskrimination" hat nicht zuletzt darum keinen guten Klang, weil es zum fundamentalen Grundsatz der Welthandelspolitik, der altehrwürdigen Regel der Meistbegünstigung, in betontem, schwer überbrückbarem Gegensatz steht. Die Regel der Meistbegünstigung besagt, dass jedes Zugeständnis, das ein Land in der Erhebung von Zöllen und andern Abgaben an seiner Grenze einem andern Lande macht, automatisch auch jedem Drittlande zugute kommt. Auf der Grundlage der unbeschränkten Meistbegünstigung - einem ausgesprochen dem liberalen Wirtschaftsdenken verpflichteten Grundsatz - hat der Welthandel im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert den ausserordentlichen Aufschwung genommen, der die Begriffe "Welthandel" und "Welthandelspolitik" so fest verankerte, dass auch die grossen Kriege und Krisen unseres Jahrhunderts der Lebenskraft des Postulates nach Wiederherstellung, Förderung, Entwicklung eines von allen Schranken möglichst freien internationalen Warenaustausches nichts anhaben konnten.

Dementsprechend wurde nach Abschluss des letzten Krieges versucht, dem Welthandel eine umfassende statutarische Grundlage zu geben. Zur Inkraftsetzung einer eigentlichen, alle Bereiche umschliessenden Welthandelscharta, wie sie an der Konferenz von La Ha-



vana 1947/48 im Entwurf ausgearbeitet wurde, ist es allerdings nicht gekommen. Hingegen hat an ihrer Stelle eine als blosser Platzhalter der künftigen Welthandelsorganisation gedachte Vereinbarung, das "Allgemeine Abkommen über die Zolltarife und den Handel" - unter der englischen Abkürzung GATT (für "General Agreement on Tariffs and Trade") allgemein bekannt -, ein reges Eigenleben entwickelt und ist heute zu dem geworden, was man die "handelspolitische UNO" nennen könnte (dies allerdings nur in übertragenem Sinne, da die organisatorischen Zusammenhänge zwischen UNO und GATT nur sehr locker sind).

Das GATT-Statut mit seinen 35 Artikeln beruht auf einer durchaus klassischen Konzeption der Welthandelspolitik. Als Hauptinstrument der Handelspolitik werden einzig die Zolltarife anerkannt und die quantitativen Beschränkungen (Ein- und Ausfuhrverbote, Kontingentierungen usw.) grundsätzlich ausgeschlossen. Industrieprodukte und landwirtschaftliche Produkte sind einander gleichgestellt. Nur widerwillig, möchte man sagen, fügt sich das GATT den Realitäten, indem es einerseits Ländern mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten die Weiterführung auch mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen gestattet und andererseits den sogenannten Entwicklungsländern ein umfassendes Sonderstatut einräumt. Grundregel aber bleibt die gleich in Art. I des GATT-Abkommens ausgesprochene Regel der unbeschränkten Meistbegünstigung; alle weiteren Bestimmungen des GATT-Statuts haben vor allem den einen Zweck, zu verhindern, dass der volle Effekt von Konzessionen auf den Zolltarifen durch Eingriffe anderer Art gemindert oder aufgehoben wird. Durchaus folgerichtig liegt die Haupttätigkeit des GATT denn auch in der Veranstaltung von grossen Zolltarifkonferenzen, von den bisher vier durchgeführt wurden und eine fünfte gerade jetzt ihrem Ende entgegengeht, Konferenzen, denen insgesamt betrachtet, ein unleugbarer Erfolg beschieden gewesen ist. Das Ziel ist immer dasselbe: ein systematischer Abbau der Zollschränken auf der Grundlage der Meistbegünstigung, der Abbau bestehender und die Verhinderung des Entstehens neuer Handelshindernisse anderer Art.

Die treibende Kraft, die hinter dem GATT steht, sind durchwegs die Vereinigten Staaten von Amerika. Sie tragen eine welt-

weite Verantwortung auf politischem sowohl als auf wirtschaftlichem Gebiet. Sie können daher nicht einen Weltteil zugunsten des andern, nicht eine Produktengruppe zugunsten der andern (nicht die Industrie zugunsten der Landwirtschaft oder umgekehrt) bevorzugen. Das GATT ist daher für sie das natürlichste und angemessenste Instrument welthandelspolitischer Betätigung. Für viele nichteuropäische Staaten - z.B. die hochentwickelten Agrarexportländer Australien, Neuseeland und Kanada, ferner die unterentwickelten Länder Lateinamerikas und Asiens - bedeutet darüber hinaus das GATT ihren einzigen Hort, das einzige Rechtsmittel, mit dem sie sich gegen diskriminatorische Eingriffe und Uebergriffe der hochindustrialisierten Länder, vornehmlich Europas, zur Wehr setzen können.

Es ist in der Schweiz hin und wieder die Tendenz festzustellen, das GATT etwas gering einzuschätzen, da ihm natürlich alle Schwächen einer weltweiten Organisation in reichlicher Masse anhaften. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass seine Kraft und Wirksamkeit in langsamem, aber stetigem Anstieg begriffen ist. Es gehören ihm heute mehr als 40 Staaten aus allen Weltteilen an, hochentwickelte, in Entwicklung begriffene aller Stufen, Industrieländer und Agrarländer, marktwirtschaftlich orientierte und dem wirtschaftlichen Dirigismus verschriebene, ja sogar einige dem kommunistischen Block angehörende Staaten (Tschechoslowakei, Polen, Jugoslawien). Die Plenarversammlungen wie auch die Kommissionssitzungen des GATT sind gewissermassen der Marktplatz des Welthandels, auf dem mit soliden Argumenten sowohl als emotionalem Gezeiter, durch die Kraft der Vernunft sowohl als durch politischen Druck, mit unterschiedlichem Erfolg versucht wird, für die Weltwirtschaft in ihrer Gesamtheit das Beste zu wirken.

Es sei hier in Erinnerung gerufen, dass auch unser Land seit dem Jahr 1958 dem GATT angehört, zunächst nur als provisorisches Mitglied, weil wir auf einem der kritischen Gebiete, demjenigen der Landwirtschaft, die Regeln des GATT nicht voll erfüllen können und so ehrlich waren, dies offen einzugestehen.

Im Lichte der Schilderung, die ich vom Ursprung, vom Wesen und von den Zielen des GATT gab, ist leicht ersichtlich, dass seine Mitgliedstaaten, soweit sie nicht in Westeuropa zu finden sind,

den europäischen Integrationsbemühungen mit betonter Kühle, um nicht zu sagen Ablehnung gegenüberstehen. Das GATT-Statut verbrieft zwar in seinem Artikel XXIV als Ausnahme von der Regel der Meistbegünstigung das Recht der Mitglieder, unter sich Zollunionen und Freihandelszonen einzugehen. Nie aber wurde bei der Begründung des GATT daran gedacht, dass dieser Artikel dazu führen könnte, halbe Kontinente der Meistbegünstigung zu entziehen und damit die Aussenseiter einer sehr empfindlichen Diskriminierung ihres Handels auszusetzen. Dementsprechend haben sowohl die Zollunion EWG als die Freihandelszone EFTA vor dem Forum des GATT, das sie auf ihre Konformität mit Art. XXIV zu prüfen hatte, wenig Gnade gefunden. Man wies ihnen in langen und schwierigen Auseinandersetzungen zahlreiche angebliche Verletzungen der GATT-Vorschriften nach, und es gelang weder der EWG noch der EFTA, die definitive Genehmigung ihrer Vertragsverhältnisse durch das GATT zu erwirken. Sie wurden zwar nicht abgelehnt, aber auch nicht endgültig angenommen, sondern in einem Zwischenstadium provisorischer Duldung, sozusagen "auf Wohlverhalten hin", belassen. Die Atmosphäre mag etwas dadurch gemildert worden sein, dass auch in andern Weltgegenden die regionale Wirtschaftsintegration Fuss zu fassen beginnt, so in Lateinamerika, wo neun Staaten unter sich ebenfalls eine Freihandelszone abgeschlossen haben (die sogenannte LAFTA "Latin American Free Trade Association", der folgende Länder angehören: Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay, Peru, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Mexiko).

Ist die europäische Wirtschaftsintegration dem GATT im Grunde ein Dorn im Auge, so macht von dieser Einstellung ein aussereuropäisches Land entschieden die Ausnahme: die Vereinigten Staaten. Die Sympathien der USA gelten aber nur der EWG, nicht der EFTA. Es ist der sogenannte "politische Gehalt" der EWG, der es den Amerikanern angetan hat. Sie sehen in der Brüsseler Gemeinschaft, wie im übrigen deren geistige Väter ebenfalls, den Ansatz, das Instrument und einen wesentlichen praktischen Schritt zur politischen Einigung des alten Kontinents diesseits des "Eisernen Vorhangs" und damit einen essentiellen Beitrag zur Entlastung der amerikanischen weltpolitischen Verantwortlichkeiten. Ein geeinigtes Westeuropa, mit Amerika verbündet: dies ist die einfache - und

darum für viele Betrachter auch in Europa so unmittelbar überzeugende - Konzeption, die in Washington als die durchaus herrschende zu betrachten ist.

Wie positiv die Einstellung Amerikas der EWG gegenüber ist, wird in ihrer vollen Bedeutung ersichtlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der europäische Gemeinsame Markt eine scharfe Diskrimination der amerikanischen Ausfuhr mit sich bringen wird, ja bereits mit sich gebracht hat. Die amerikanische Politik ist aber bereit, diesen unleugbaren wirtschaftlichen Nachteil, so schwerwiegend er ist, um des höhern politischen Zieles willen zunächst einmal in Kauf zu nehmen. Die EFTA hat mit keinen politischen Trümpfen der gleichen offenkundigen Art wie die EWG aufzuwarten, sucht sie doch auf rein wirtschaftlichem Wege zum wachsenden Zusammenhalt und Wohlstand Europas beizutragen. Deshalb hat sie sich nie der Gunst der Vereinigten Staaten erfreut, für die der diskriminatorische Effekt der EFTA gegenüber dem amerikanischen Handel die Beurteilung allein bestimmt.

Washington hat daher mit unverkennbarer Erleichterung den Entschluss Grossbritanniens und in seinem Gefolge der übrigen EFTA-Mitgliedstaaten, eine engere Bindung mit der EWG zu suchen, zur Kenntnis genommen. So lastend die Sorge war, so überbordend ist nun der Optimismus: Man nimmt in Washington heute schon als feststehende Tatsache an, dass Grossbritannien den Weg in die Gemeinschaft der sechs EWG-Länder finden wird, in einiger Unterschätzung der schwierigen Probleme vielleicht, die noch zu lösen bleiben.

Politisch hat sich somit die Situation für Amerika aufgehellt. Wirtschaftlich aber bleibt die wachsende Diskrimination, der die amerikanische Ausfuhr von einem wachsenden europäischen Markt ausgesetzt ist, ein sehr schwieriges Problem. Es ist umso gravierender, als die seit einigen Jahren hartnäckig defizitäre amerikanische Zahlungsbilanz den Washingtoner Behörden grosse Mühe bereitet. Das natürlichste und gleichzeitig wirksamste Heilmittel wäre zweifellos eine wesentliche Steigerung der amerikanischen Ausfuhr, der aber der Aussentarif der erweiterten EWG-Gemeinschaft als hauptsächliches Hindernis entgegensteht.

Die Frage ist erlaubt, warum Amerika nicht einfach der EWG

als Mitglied beiträgt. Damit wäre in denkbar einfachster Weise der amerikanischen Wirtschaft der Zugang zu diesem neuen grossen Markt - der noch grösser ist als der amerikanische - gesichert. Die Washingtoner Regierung hat jedoch völlig klargemacht, dass ein solcher Entschluss für die Vereinigten Staaten nicht in Betracht kommen kann. Die folgenden drei Gründe vor allem sind hierfür massgeblich: 1. Amerika ist nicht gewillt, seine uneingeschränkte aussenpolitische und handelspolitische Souveränität aufzugeben; 2. Amerika kann sich nicht mit Europa in einem Wirtschaftsblock zusammenschliessen und damit seine Mittelstellung zwischen den verschiedenen Teilen der nicht-kommunistischen Welt aufgeben; 3. auch intern-wirtschaftliche Erwägungen spielen mit: Die amerikanische Wirtschaft ist kaum genügend konkurrenzfähig, um einen Zollabbau im gleichen Tempo wie die EWG- oder die EFTA-Staaten untereinander mitzumachen.

Auf diesem Hintergrund ist das neue Aussenhandelsprogramm zu sehen, das Präsident Kennedy in seiner "State of the Union"-Botschaft verkündet hat. Es hat bekanntlich zum Hauptinhalt, dass die Vereinigten Staaten - gestützt auf einen vom Kongress zu beschliessenden "Trade Expansion Act" - und die EWG im Rahmen einer neuen Zolltarifkonferenz vereinbaren, auf der Grundlage voller Gegenseitigkeit und über eine Anzahl Jahre verteilt, die Zölle überhaupt zu beseitigen, sofern für die betreffende Ware Amerika und die EWG mindestens 80% des Welthandels bestreiten; und ferner auf allen andern Produkten die Zölle um 50% zu senken, nach einer neuen - linearen - Methode, ebenfalls stufenweise über einen gewissen Zeitraum.

Für unsern Zusammenhang ist aus Kennedys Programm vor allem folgendes festzuhalten:

1. Die neue Zollherabsetzungsaktion würde wiederum in den Rahmen des GATT, d.h. einen weltweiten Rahmen hineingestellt; es kann somit jeder GATT-Mitgliedstaat daran teilnehmen.
2. Die Zollherabsetzungen werden unter der Herrschaft der Meistbegünstigungsklausel stehen; sie werden somit jedermann zugute kommen und nicht, wie dies bei der regionalen Wirtschaftsintegration der Fall ist, nur den an der Integrationsgemeinschaft beteiligten Ländern.

3. Die neue Zolltarifkonferenz wird zu Vereinbarungen rein wirtschaftlicher Art führen; politische Ziele, wie sie vorzüglich die EWG, trotz der Anwendung wirtschaftlicher Mittel, anstrebt, sind ihr fremd.

Mögen auch die Ergebnisse der neuen Zollherabsetzungsbemühungen weltweit, d.h. soweit die Herrschaft der Meistbegünstigungsklausel reicht, anwendbar sein, so werden doch an der Konferenz selbst nur eine beschränkte Anzahl Länder teilnehmen. Für die internationale Zollpolitik im eigentlichen Sinne kommen in der Tat vor allem wirtschaftlich hochentwickelte Staaten, d.h. vornehmlich Industriestaaten, in Betracht. Für unterentwickelte Länder sind die Zolltarife als Schutzinstrument und Einnahmequelle kaum negoziabel. Unter den Industriestaaten wiederum sind die Länder mit staatlich gelenkter Wirtschaft auszuklammern, da für sie die Zölle keine ökonomisch sinnvolle Funktion erfüllen. Dies bedeutet, dass an der Konferenz - worauf Kennedys Programm zugespitzt ist - die USA und die erweiterte EWG als Hauptaktoren auftreten werden. Daneben werden gewiss noch Länder wie Japan (das einzige hochindustrialisierte Land Asiens), Kanada, ein paar Agrarexportstaaten und, mehr aus Prestigegründen, eine Anzahl unterentwickelter Länder teilnehmen. Die Frage, ob auch unser Land sich an der Konferenz beteiligen wird, greift mitten in die Problematik unserer künftigen Beziehungen zur EWG hinein.

Die voraussichtliche Liste der Konferenzteilnehmer lässt deutlich erkennen, wozu, in der Sicht der führenden Geister Amerikas und Europas, die Konferenz den Ausgangspunkt bilden soll: Sie ist dazu bestimmt, der erste Schritt auf dem Wege zu einer weitgespannten Zone freien Handels zwischen den wirtschaftlich fortgeschrittensten Ländern der westlichen Welt überhaupt zu werden; den NATO-Mitgliedstaaten, den europäischen Neutralen und - vielleicht - Japan. Wäre mit der baldigen Verwirklichung eines solchen freien Weltmarktes der hochentwickelten Länder zu rechnen, so würde - wirtschaftlich gesehen - die EWG, die uns heute so viele - politisch gefärbte - Probleme aufgibt, zu einer blossen Episode herabsinken, zu einer der Vorstufen einer umfassenden westlichen Wirtschaftsordnung, in die aufgenommen zu werden für uns von keinerlei politischer Problematik unwittert wäre.

Wird aber Präsident Kennedy mit seinem kühnen neuen Programm durchdringen? Einige Zweifel sind erlaubt, wenn man sich der isolationistischen und protektionistischen Vergangenheit Amerikas erinnert, die auf dem Hintergrund der Einstellung weiter Kreise in Wirtschaft, Kongress und Öffentlichkeit noch immer zu einem guten Teil Gegenwart ist. Die Kenner Amerikas sind daher geteilter Meinung darüber, ob es dem Präsidenten gelingen wird, die erforderlichen Vollmachten während der soeben begonnenen Session des Kongresses zu erhalten. Der Präsident hat für sich die zwingende Logik der wirtschaftlichen Notwendigkeiten; auf der andern Seite stehen die Erdschwere der Traditionen, die lokalpolitisch bestimmte Kurzsichtigkeit, die Summierung grosser und kleiner Widerstände. Möglich wäre auch, dass, was in diesem Jahr, einem Wahljahr, nicht gelingt, im nächsten Jahr mit mehr Aussicht auf Erfolg neu versucht werden kann.

Abschliessend ein paar Worte zu der Stellung, die unser eigenes Land in dem Spannungsfeld Welthandelspolitik - regionale Wirtschaftsintegration einnimmt. Die schweizerische Wirtschaft, für die der Export eine lebenswichtige Rolle spielt, ist ihrer ganzen Struktur nach eng mit der Weltwirtschaft überhaupt verbunden. Ist dies bei der Einfuhr weniger deutlich, kommen doch mehr als 70% unserer Importe aus Europa, so ist das Bild bei der Ausfuhr weit ausgeglichener: 55% geht nach Europa und nicht weniger als 45% nach Uebersee. Wir haben auch immer alle Voraussetzungen allgemeiner Art erfüllt, die an einen Welthandelsstaat gestellt werden müssen: ein niedriger Zolltarif, keine mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen (ausser auf dem Gebiete der Landwirtschaft), eine konvertible Währung und - last but not least - die strikte Einhaltung der unbeschränkten Meistbegünstigung. Auch in den schlimmsten Zeiten sind wir von dieser Regel, der Glorie unserer Handelspolitik, nie abgegangen. Als Mitglied der OECE z.B. haben wir stets der ganzen Welt gegeben, was wir unsern europäischen Partnern gaben. Nicht zuletzt darum war der Beitritt der Schweiz zur EFTA ein denkwürdiges Datum, indem wir erstmals in unserer Geschichte eine Gruppe von Ländern - im Zuge eines wirtschaftlichen Integrationsvorgangs allerdings - zolltarifarisch besser behandelten als alle andern. Wir konnten uns umso eher damit abfinden, als uns in der Freihandelszone EFTA die Autonomie unserer Handelspolitik

gegenüber Drittstaaten gewahrt blieb.

Sollten wir eine engere Bindung zur EWG - eine Assoziation, oder wie immer man sie nennen mag - eingehen, charakterisiert durch die Abwesenheit von Zöllen und Kontingenten auf beiden Seiten, doch unter Aufrechterhaltung eines Zolltarifs gegenüber der Aussenwelt, so würde dies in einem gewissen Sinne die Diskrimination der Aussenseiter noch verschärfen. Andererseits aber müssten wir uns vor Augen halten, dass, wie weiter oben ausgeführt, an Industriestaaten nur noch Amerika, Japan und Kanada ausserhalb des Systems blieben, während für unsere sämtlichen westeuropäischen Partner, untereinander und mit der Schweiz, der grundlegende Programmpunkt der schweizerischen Handelspolitik, die Beseitigung der den freien Warenaustausch hemmenden Schranken, in radikalster Weise verwirklicht wäre.

Zu den staatspolitischen Opfern, mit denen ein solches Ergebnis vielleicht erkaufte werden müsste, habe ich mich hier nicht zu äussern. Möglich aber ist - und mit diesem Ausblick will ich schliessen - dass diese Opfer entweder von uns selbst als zu gross eingeschätzt werden, oder aber dass die Gegenseite unsere Zugeständnisse als zu gering erachtet, um uns die Tore zum Gemeinsamen Markt der erweiterten EWG-Gemeinschaft zu öffnen. Dann würde uns kein anderer Ausweg bleiben, als in die uns so vertrauten Sphären der Welthandelspolitik zurückzukehren und uns denjenigen Staaten zuzugesellen, die, ausgehend von dem Postulat der Erhaltung ihrer vollen politischen Selbständigkeit, ihre wirtschaftlichen Lebensrechte der neuen Gemeinschaft gegenüber durch die klassischen Mittel der handelspolitischen Auseinandersetzung zu wahren entschlossen sind.