

Vertraulich

Handelspolitischer Ueberblick

Referat gehalten von Bundesrat Dr. H. Schaffner
am schweizerischen Botschaftertag
am 3. September 1964

In der schweizerischen Handelspolitik scheinen die Zeiten des Bilateralismus weit zurückzuliegen. Vor allem seit die OECE, zu Ende der vierziger Jahre, ihr segensreiches Werk der Liberalisierung des europäischen Handels begann, ist auch die Handelspolitik unseres Landes in weitere und grössere Zusammenhänge getreten. Wir alle wissen, in welcher hohen Masse gerade die Schweiz wirtschaftlich von dem multilateralen Ausgleich der Handels- und Zahlungsbilanzen Nutzen gezogen hat, wäre doch der ausserordentliche Aufschwung unseres wirtschaftlichen Austausches mit der Aussenwelt nicht denkbar gewesen, wenn wir, wie zur Zeit der grossen Wirtschaftskrise, der Kriegs- und der unmittelbaren Nachkriegszeit, auf engen, bilateralen Fronten für unsere Interessen hätten fechten müssen.

Ueberblickt man aber die gegenwärtige Lage unserer Handelspolitik, so ist nicht zu verkennen, dass, freilich in weit grösseren Massen als früher, wiederum bestimmte Beziehungstypen sich herausgebildet haben, die je nach den besonderen Kennzeichen des Partners oder der Partnergruppen sehr verschieden sind und eine ausgesprochene, man möchte wieder fast sagen: "bilaterale" Eigengesetzlichkeit entwickelt haben. Es lassen sich, wie ich es sehe, vier solche handelspolitische Hauptfronten, wie man sie auch nennen könnte, unterscheiden, wobei allerdings sofort beizufügen ist, dass sie sich teilweise überschneiden und überhaupt das Schlagwort von der "one world"



sehr entschieden gerade auch für das Gebiet der Handelspolitik gilt.

Die erste dieser Fronten betrifft unsere Auseinandersetzung mit den hochentwickelten, industrialisierten Ländern der westlichen Welt. Die zweite hat unsere Handelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern zum Gegenstand; die dritte, diejenige mit den Ländern des kommunistischen Ostens. Schliesslich hat uns gerade in den letzten Jahren eine vierte Front sehr beschäftigt und hält uns weiter in Atem: sie hat zum Schauplatz unsere Auseinandersetzung mit dem Problem des wirtschaftlichen Regionalismus, vor allem in Europa, wie er sich im Nebeneinander der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) verkörpert.

Ich darf gleich beifügen, dass die Frontlinien nicht nur für die Schweiz so verlaufen, wie ich sie eben skizzierte. Die Schweiz teilt ihre Sorgen in allen vier Richtungen mit einer grossen Anzahl anderer Länder. Die Erscheinungsformen, welche diese Schicksalsgemeinschaft - wenn ich es etwas dramatisch ausdrücken darf - annehmen, sind eine Anzahl internationaler Organisationen mit handelspolitischer Zweckbestimmung, Organisationen, in denen unser Land in der Regel sehr aktiv mitwirkt.

Eine grosse neue Organisation dieser Art befindet sich gegenwärtig "in statu nascendi". Sie soll das bisher noch am wenigsten organisatorisch durchdrungene Gebiet auf die gleiche Stufe heben, welche die Bemühung um die andern Hauptprobleme bereits erreicht hat: das Gebiet der handelspolitischen Entwicklungshilfe. Sie wurde an der kürzlichen Genfer Konferenz für Handel und Entwicklung ausführlich durchgesprochen und soll nun, da nicht viel mehr als eine erste Bestandaufnahme erreicht werden konnte, gemäss den von der

Konferenz beschlossenen Richtlinien weiterverfolgt werden.

I.

Im einzelnen lassen sich - um gleich mit diesem neuesten der vier Hauptaspekte unserer Handelspolitik zu beginnen - über die grundsätzliche Bedeutung der Genfer Welthandelskonferenz und ihre Auswirkungen auf die Stellung der Schweiz und die Wirtschaftsbeziehungen unseres Landes zur Dritten Welt folgende Ueberlegungen anstellen.

Die Konferenz hat zweifellos veränderte Konstellationen geschaffen und die Probleme des Welthandels unter einem neuen Aspekt aufgerollt. Der politische Prozess, der mit der Entkolonialisierungswelle der Nachkriegsjahre und der Aufnahme der jungen Länder als gleichberechtigte Mitglieder in die Staatengemeinschaft der UNO ausgelöst wurde, hat auch das Bedürfnis nach wirtschaftlicher Selbstbestimmung und handelspolitischer Betätigung geweckt. Emanzipiert von der Bevormundung durch die Kolonialmächte haben sich diese Staaten unter Führung der älteren Entwicklungsländer in Südamerika und einiger wichtiger Exponenten der Neutralisten-Gruppe wie Aegypten und Jugoslawien zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammengeschlossen, um sich kritisch mit den geltenden Regeln des Welthandels auseinanderzusetzen. Statt wie bisher mehr oder weniger passiv Empfänger von Finanzhilfe zu sein, haben sie ihr numerisches Gewicht dazu benützt, um die Industrieländer an den Konferenztisch zu bringen und eine internationale Aussprache über die handelspolitischen Ursachen ihrer wirtschaftlichen Probleme zu erzwingen. Sie haben in revolutionärer Weise ihre Forderungen in Form von Rechtsansprüchen erhoben. Trotz-

- 4 -

dem hat sich die Konferenz nicht in Verbaldemonstrationen erschöpft, wie viele angenommen hatten. Die Entwicklungsländer waren im Gegenteil bemüht, ihre Argumentation auf objektiven Tatbeständen aufzubauen, und benützten dazu die Wirtschaftsstudien des Sekretariats der Vereinten Nationen und der regionalen Wirtschaftskommissionen. Aus diesen Berichten ergibt sich, dass der Importbedarf der Entwicklungsländer weiterhin zunimmt und für die Schaffung einer verbesserten Infrastrukturinvestitionen erforderlich sind, die die eigenen Mittel dieser Länder bei weitem übersteigen. Trotz der massiven von der westlichen Welt gewährten Finanzhilfe hat das Zahlungsbilanzdefizit der Entwicklungsländer Proportionen angenommen, die auf absehbare Zeit nicht mehr "verdaut" werden können. Folglich muss der Ertrag aus dem Aussenhandel entscheidend gesteigert werden. Die Ausfuhr der Entwicklungsländer ist jedoch gegenüber der Zuwachsrate des Welthandels der Industriestaaten immer stärker in Rückstand geraten, sodass sich im Jahre 1962 ein Aussenhandelsdefizit von 2,3 Milliarden Dollars ergeben hat, das bei gleichbleibender Tendenz bis 1970 auf jährlich 20 Milliarden Dollars anwachsen würde. Ausgehend von diesen Tatsachen argumentierten die Entwicklungsländer, dass der Grund für die unbefriedigende Situation bei den Handelsregeln liegen müsse, die heute angewendet werden. Die Industriestaaten hätten es verstanden, die Preise zu manipulieren und die Austauschverhältnisse zu ihren Gunsten zu verbessern. Dieser Verdacht sei umso naheliegender, als die bestehenden internationalen Organisationen, die sich mit Welthandel und Entwicklungsfinanzierung befassen, von den grossen Industriemächten

beherrscht werden, und im UNO-System eine Lücke bestehe, indem die ursprünglich vorgesehene Welthandelsorganisation nie zustande gekommen sei. Eine Argumentation, die, wie Sie sehen, auf gewissen wirtschaftlichen Fakten aufbaut, die sich aber gleichzeitig durch ihre tendenziöse Einseitigkeit auszeichnet und das Naheliegendste, nämlich die von den Entwicklungsländern selber zu unternehmenden wirtschaftlichen Anstrengungen und sozialen Strukturverbesserungen, übersieht. Geburtenkontrolle, um das Wachstum der Bevölkerung mit demjenigen der Produktivität besser in Einklang zu bringen; politische Stabilität, um das Vertrauen des nationalen Kapitals zurückzugewinnen und seine Flucht zu entmutigen; Produktionsplanung, um das Angebot der Stapelwaren an die Weltnachfrage anzupassen; Schaffung eines günstigen Investitionsklimas, um privates Auslandskapital anzuziehen; alles das sind Fragenkomplexe, die an der Konferenz keine oder nur ungenügende Beachtung gefunden haben.

Trotzdem kann nicht bestritten werden, dass ein echtes Bedürfnis bestand, seit dem Scheitern der Havanna-Konferenz im Jahre 1948 erstmals wieder eine Welthandelskonferenz abzuhalten, um die verschiedenen Zusammenhänge zu durchleuchten. Dabei hat eine deutliche Verschiebung des Gesichtspunktes stattgefunden. Wurde in Havanna der Welthandel als Mittel zur Sicherung der Vollbeschäftigung vor allem der grossen Industrieländer gesehen, schien in Genf seine vornehmste Rolle in der Förderung der wirtschaftlichen Entfaltung der Entwicklungsländer zu bestehen.

Wie ist nun das Ergebnis dieser Konferenz zu bewerten? Am bedeutungsvollsten ist sicher die Tatsache, dass sich die

Entwicklungsländer in ihrer Zielstrebigkeit weder durch Partikularinteressen noch politische Verlockungen einzelner Grossmächte zersplittern liessen. Das sie aus dieser Monsterkonferenz als solidarische "Gruppe der 77" hervorgegangen sind, muss als historisches Ereignis gewürdigt werden.

Ebenso bemerkenswert ist, dass sich angesichts der Geschlossenheit der Entwicklungsländer der schlecht vorbereitete und mangelhaft koordinierte "Westen" in die Defensive gedrängt sah. Indem EWG und Angelsachsen verschiedene Konzeptionen vertraten, waren die Industrieländer nicht in der Lage, die Initiative an sich zu reißen.

Entgegen allen Erwartungen verhielt sich der kommunistische Block vorsichtig zurückhaltend. Der traditionelle Wettlauf um die Gunst der Entwicklungsländer erwies sich angesichts der konkreten Forderungen der "77" als zu gefährlich. Diese suchten realistischerweise vor allem eine Auseinandersetzung mit den Industriestaaten, formulierten aber gleichzeitig parallele handelspolitische Forderungen an die Oststaaten, die auf das Staatshandelssystem abgestimmt waren.

Das Ergebnis der Konferenz ist in einer Schlussakte festgehalten, die keinen staatsvertraglichen oder rechtsverbindlichen Charakter hat. Indem sie jedoch von allen Teilnehmern unterzeichnet wurde, haben die Entwicklungsländer erreicht, dass ihre handelspolitischen Probleme und die Notwendigkeit neuer Lösungen von der Völkergemeinschaft ausdrücklich anerkannt wurden. Die programmatische Bezeichnung der 60iger Jahre durch die UNO als "Entwicklungsjahrzehnt" hat einen konkreteren Inhalt erhalten.

Das Ziel der Entwicklungsländer, eine verbesserte internationale Arbeitsteilung herbeizuführen, ist unbestritten geblieben. Ueber die Mittel zur Erreichung dieses Zweckes ist jedoch noch keine Einigung zustande gekommen, was bei der Vielzahl der aufgeworfenen Fragen und der Bedeutung der wirtschaftlichen Interessen der Industrieländer, die tangiert werden, auch nicht verwunderlich ist. Es dürfte geraume Zeit verstreichen, bis konstruktive Lösungen heranreifen, die fühlbare Auswirkungen haben werden. Es hat jedoch eine eindeutige Akzentverschiebung von reiner Finanzhilfe auf handelspolitische Massnahmen stattgefunden. Diese Entwicklung entspricht auch dem Wunsch der Industrieländer, insbesondere der Vereinigten Staaten, wo die Auslandshilfe im Kongress auf immer grösseren Widerstand stösst. Ihre Grenzen und Fehlleistungen sind allzu offensichtlich geworden.

Die postulierten handelspolitischen Aktionsprogramme sollen einen breiten Fächer umspannen, von der Verbesserung der Austauschrelationen durch Stabilisierung der Rohstoffpreise bis zu finanziellen Ausgleichsmechanismen zur Deckung des Ausfalls von Exporterlösen; von einer zusätzlichen Oeffnung der Absatzmärkte durch Einfuhrliche-

ralisierung und den Abbau von Zoll- und Fiskalbelastungen bis zu Präferenzen für Halbfabrikate und Fertigwaren der Entwicklungsländer; von Rohstoffabkommen bis zu Hilfeleistungen in Form der Uebertragung von "know how", der Förderung des Tourismus und der Errichtung nationaler Versicherungs- und Transportunternehmen.

Das konkrete Ergebnis der Konferenz besteht in der Schaffung eines institutionellen Rahmens, in dem die Arbeiten auf den einzelnen Sachgebieten fortgesetzt werden können. Die Welthandelskonferenz ist als Organ der UNO institutionalisiert und mit einem ständigen Sekretariat dotiert worden. In den dreijährigen Intervallen zwischen den einzelnen Sessionen wird ein "Rat für Handel und Entwicklung" tagen. Es kann kein Zweifel bestehen, dass der ausgelöste Impetus sich in diesen Gremien auswirken und zu einer intensiven Befassung mit den handelspolitischen Anliegen der Entwicklungsländer führen wird, die auch die Arbeiten der bestehenden internationalen Institutionen, des GATT, des Währungsfonds und der Weltbank, beeinflussen wird, obschon deren Autonomie nicht geschmälert wurde. Damit ist auch für die Schweiz eine neue handelspolitische Front entstanden, die uns auf lange Zeit hinaus beschäftigen wird.

Ich möchte Ihnen daher noch kurz die Rolle, die die Schweiz an dieser Konferenz gespielt hat, und unsere Haltung gegenüber den Hauptbegehren der Entwicklungsländer schildern.

Unser Land steht in absoluten Zahlen an zwölfter Stelle der Handel treibenden Nationen, ohne unsere Leistungen auf dem Gebiet der "invisibles" einzurechnen. Die Schweiz hat somit in Fragen des

Welthandels ein genügendes Eigengewicht, um mitsprechen zu können.

Da der Anteil des Aussenhandels am Volkseinkommen der Schweiz grösser ist als bei irgendeinem anderen Staat, mit Ausnahme Belgiens, wird jede Aenderung der Regeln des Welthandels auf die schweizerische Wirtschaft direkte Auswirkungen haben. Dazu kommt, dass gerade der schweizerische Aussenhandel mit den Entwicklungsländern, der auf der Einfuhrseite zwar nur 7,4 und auf der Ausfuhrseite 16,5 % des schweizerischen Gesamthandels ausmacht, eine hohe Aktivität zu unseren Gunsten aufweist und somit entsprechend verwundbar ist. Während die schweizerische Ausfuhr nach den Industrieländern nur 66 % der schweizerischen Einfuhr aus diesen Staaten zu decken vermag, übersteigt die Ausfuhr nach den Entwicklungsländern unsere Einfuhr aus diesen Provenienzen um mehr als die Hälfte.

Angesichts dieser Zusammenhänge konnte sich die Schweiz schon rein aus Gründen der nationalen Wirtschaftsinteressen nicht damit begnügen, an der Welthandelskonferenz eine ausgesprochen passive Haltung einzunehmen. Auch wenn die Empfehlungen dieser Konferenz keinen rechtsverbindlichen Charakter haben, galt es, unserem Land in den neuen Gremien für die Zukunft ein Mitspracherecht zu sichern. Da diese im Rahmen der UNO geschaffen werden und wir weder im Wirtschafts- und Sozialrat noch in der Generalversammlung der UNO vertreten sein können, würden wir sonst riskieren, auf allen Stufen ausgeschaltet zu sein. Dass wir nun als Nichtmitglied in einem neuen zentralen Organ der Weltorganisation Sitz und Stimme haben werden, dürfte uns ohne politische Nachteile diesem Kreis näher bringen.

-- 10 --

Aber nicht nur die Notwendigkeit, eine wirtschaftliche Position zu verteidigen, sondern auch politische Erwägungen liessen ein aktives Mitwirken der Schweiz an den Konferenzarbeiten schliesslich angezeigt erscheinen. Hatten wir doch den europäischen Integrationsbestrebungen das Postulat der Weltoffenheit und der neutralitätspolitisch unerlässlichen Allseitigkeit unserer Handelsbeziehungen entgegengehalten. Jetzt galt es zu zeigen, dass wir dieser schweizerischen Politik im gegebenen Moment einen konstruktiven Inhalt zu verleihen verstehen. Die schweizerische Delegation hat in der Endphase der Konferenz sowohl zur Koordination zwischen den OECD-Staaten als auch zur Vermittlung mit den Entwicklungsländern beitragen können. Sie war an der Ausarbeitung der institutionellen Kompromisslösung, die das Scheitern der Konferenz verhinderte, massgeblich beteiligt. Wir haben es dann gerne in letzter Stunde Herrn Heath überlassen, den Schlusspunkt zu setzen.

Ihren seitherigen Berichten konnten wir entnehmen, dass dieser Einsatz auch bei den Entwicklungsländern Anerkennung gefunden hat. Wir werden uns nun aber auch am weiteren Denkprozess und an der Suche nach tragbaren Lösungen für die einzelnen Sachprobleme angemessen beteiligen müssen.

Die schweizerische Stellungnahme wird, kurz zusammengefasst, in folgender Richtung verlaufen:

Die quantitative Zielsetzung für Wachstumsraten und Entwicklungshilfe ist für uns annehmbar, obwohl wir den praktischen Wert derart apodiktischer Methoden bezweifeln. Die Schweiz hat die Forderung bereits erfüllt, jährlich mindestens 1 % des Volkseinkom-

mens für Entwicklungshilfe aufzuwenden, weil auch die auf dem schweizerischen Kapitalmarkt begebenen Anleihen der Weltbank und die Exportrisikogarantie des Bundes in die Berechnung einbezogen werden können. Es gilt nun aber, dieses Niveau zu halten.

Wir werden auch nicht jede Form von finanziellen Ausgleichszahlungen für die Deckung kurzfristiger Ertragsschwankungen der Rohstoffexporte ablehnen. Einen Anspruch der Entwicklungsländer auf eine automatische Ausfalldeckung können wir aber nicht anerkennen.

Auf handelspolitischem Gebiet sind wir grundsätzlich bereit, weiteren internationalen Rohstoffabkommen beizutreten, auch wenn dadurch die Importpreise auf einem höheren Niveau stabilisiert werden. Sofern sich alle Abnehmerstaaten an derartige Regelungen halten, wird die Konkurrenzlage unserer verarbeitenden Industrie nicht tangiert werden. Wir haben viele der Begehren der Entwicklungsländer betreffend Oeffnung der Märkte für tropische Produkte und Industriewaren dank unserer liberalen Einfuhrpolitik bereits vorweggenommen und wären auch bereit, in der Kennedy-Runde zu einem grosszügigen generellen Zollabbau Hand zu bieten. Dagegen lehnen wir die Gewährung von Zollpräferenzen ab, die dem Prinzip der Meistbegünstigung, soweit es nicht bereits durch Bildung regionaler Märkte durchlöchert ist, den letzten Inhalt rauben würden - und zwar ohne die Chancen der Entwicklungsländer, auf den industriellen Märkten stärker Fuss zu fassen, wesentlich zu verbessern. Dem Bestreben der Entwicklungsländer, den Handel unter

sich durch Schaffung eigener Präferenzzonen zu fördern, stehen wir jedoch positiv gegenüber.

Auf besondere Schwierigkeiten würde bei uns die Forderung nach einem Abbau des Agrarschutzes für die landwirtschaftlichen Produkte der gemässigten Zone stossen. Auch sollte die Aufhebung der Zölle und Fiskalabgaben nur insoweit erfolgen müssen, als der Absatz der Produkte der Entwicklungsländer dadurch tatsächlich verbessert werden kann und nicht nur ein sinnloser Einnahmefall für die Bundeskasse entsteht. Wir werden uns ganz allgemein für realistische, marktkonforme Lösungen einzusetzen haben im Gegensatz zu dirigistischen Eingriffen, die auf die automatische Uebertragung eines Teils der Handelserlöse von den Industriestaaten auf die Entwicklungsländer abzielen.

Ob es tatsächlich gelingen wird, neuartige handelspolitische Lösungen zu finden, wird weitgehend von der Haltung der Entwicklungsländer abhängen. Wenn die "77" ihre Solidarität nur dadurch wahren können, dass sie sich die Forderungen der Extremsten unter ihnen zu eigen machen und die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen rücksichtslos ausnützen, wird es sich bald erweisen, dass ein einseitiger Druck, wie bei einem Nussknacker, dem die zweite Wange fehlt, kein Ergebnis zeitigt. Nimmt jedoch der Wille zur Verständigung überhand, stehen wir am Anfang eines neuen Versuches, eines der schwerwiegendsten Wirtschaftsprobleme unserer Zeit durch internationale Zusammenarbeit zu lösen. Deshalb kommt auch der an der nächsten UNO-Generalversammlung

bevorstehenden Auseinandersetzung über die Abstimmungsmodalitäten und Konziliationsverfahren in den neuen Welthandelsorganen eine so grosse Bedeutung zu.

II.

Nun zu einem andern Hauptaspekt unserer handelspolitischen Wirksamkeit: der Auseinandersetzung mit den hochentwickelten Industrieländern der westlichen Welt. Die internationalen Organisationen, die für diesen Tätigkeitsbereich zur Verfügung stehen, sind die OECD und vor allem das GATT. Die OECD verkörpert die beratende, koordinierende Funktion, die, so wollen wir hoffen, nicht zuletzt auch zur Herstellung einer grösseren Solidarität der westlichen Industriestaaten den Problemen der Entwicklungshilfe gegenüber beitragen wird; das GATT den aktiven, negoziatorischen Aspekt. Diese seine Rolle kann das GATT gegenwärtig vornehmlich in einer Richtung betätigen: in der Vorbereitung und Durchführung der sogenannten Kennedy-Runde.

Das GATT ist seinem Wesen nach ein Verhandlungsklub, mit dem Ziel der Durchführung von Handels- und Zollverhandlungen. Es hat zwar auch ein Statut, den sogenannten "Accord Général", der Vertragsform hat, ein Vertrag übrigens, den in den verschiedensten Varianten

- als Vollmitglieder, provisorische Mitglieder, assoziierte Mitglieder usw. - zurzeit etwa 70 Länder unterschrieben haben. Doch dieses Statut hat eigentlich nur zum Zweck, zu verhindern, dass die Ergebnisse von Handels- und Zollverhandlungen durch Massnahmen anderer Art, wie Einfuhrverbote, mengenmässige Einfuhrrestriktionen, Dumpingpraktiken usw., in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt oder aufgehoben werden. Die aktive, negotiatorische Auseinandersetzung ist und bleibt durchaus die Hauptsache. Für eine GATT-Verhandlung aber gilt strikt die Regel der Reziprozität, der Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung. Demgemäss haben im GATT ein natürliches und unvermeidliches Uebergewicht diejenigen Staaten, die handelspolitische Leistungen zu erbringen imstande sind, Leistungen in Form des Abbaus von Zöllen und andern Handelsschranken, im Austausch gegen entsprechende Leistungen der Partner. Hier liegt der tiefere Grund, warum den meisten Entwicklungsländern das GATT so wenig sympathisch ist, obwohl eine grosse Anzahl von ihnen GATT-Mitglieder sind. Von diesen Ländern nämlich erwartet man, nach einer nun seit langem geübten Praxis, in einer GATT-Verhandlung keine Gegenseitigkeit. Die Ergebnisse der Leistungen der aktiv mitwirkenden Länder kommen auch ihnen, auf dem Wege über die Meistbegünstigung, voll zugute, ohne dass sie etwas dafür zu bezahlen brauchten. Aber sie empfangen diese Ergebnisse als Geschenk. Es ist ihnen nicht als ihr Recht zuerkannt, dass die hochentwickelten Länder ihre Handelspolitik - d.h. in concreto auch ihre Konzessionen in einer GATT-Verhandlung - vor allem nach den Bedürfnissen der Entwicklungsländer ausrichten müssen, obwohl ungezählte Wohlwollenserklärungen in ungezählten GATT-Dokumenten dies immer wieder verbriefen. Auch das zahlenmässige Uebergewicht

der Entwicklungsländer kann daran nichts ändern, da im GATT nur selten und nur über verhältnismässig unwichtige Formalia abgestimmt wird. Es gilt im GATT - nicht de jure, aber de facto - ganz unzweifelhaft das Primat der hochentwickelten Industriestaaten.

Dementsprechend ist die "Gemeinde" der aktiven Teilnehmer an der Kennedy-Runde sehr wenig zahlreich; die partizipierenden Länder, die allerdings fast 90% des Welthandels bestreiten, lassen sich mühe-los an den Fingern beider Hände aufzählen. Es sind die Vereinigten Staaten, Grossbritannien, die EWG (die mit ihren sechs Mitgliedstaaten als ein einziger Partizipant gilt) die Schweiz, Schweden, Oesterreich, Norwegen und Japan. Hervorzuheben ist die Anwesenheit Japans als einziger, nicht der weissen Rasse angehörender Staat, der sich aber ganz selbstverständlich in den Kreis der übrigen Kennedy-Runde-Teilnehmer einfügt. Nicht von ungefähr qualifiziert man Japan neuerdings als den "Fernen Westen", "l'Extrême Occident", statt wie früher "l'Extrême Orient". Länder, wie Kanada, Australien, Neuseeland und Dänemark, machen - obwohl hochentwickelt - als Agrarexportstaaten ihren Beitrag an die Kennedy-Runde von der Lösung der Agrarprobleme in der Verhandlung abhängig. Ich komme weiter unten darauf zurück.

Man übertreibt nicht, wenn man sagt, dass die Kennedy-Runde einen einzigen Ursprung hat: die Existenz und die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In der Tat haben die Vereinigten Staaten, und zwar aus rein politischen Gründen, die EWG immer konsequent unterstützt, weil sie in ihr den Ansatzpunkt für das von Amerika so sehnlich herbeigewünschte "Vereinigte Europa" sehen. Andererseits aber machten die Amerikaner von Anfang an klar, dass sie die Diskrimination, die von der Zollunion EWG ausgeht, nur unter der Bedingung anzunehmen bereit sind, dass dieser neue wirtschaftliche Grossraum in Europa der Aussenwelt gegenüber eine liberale Handels- und Zollpolitik führt.

Dieser Zielsetzung ist die Kennedy-Runde zu dienen bestimmt, soll sie doch die Zölle und übrigen Handelshindernisse der Teilnehmerstaaten - vor allem der EWG und der USA - um 50% herabsetzen. Dies ist für amerikanische Verhältnisse, auf dem Hintergrund der protektionistischen Traditionen dieses Landes betrachtet, ein geradezu revolutionäres Programm, ein lebendiger Ausdruck des ausserordentlichen Interesses, welches die Vereinigten Staaten daran nehmen, dass ihr politischer Schützling, die EWG, die gleichzeitig ihr wirtschaftlicher Hauptkonkurrent ist, der amerikanischen Einfuhr den Zugang zum EWG-Markt nicht mehr als unbedingt nötig erschwert.

Die Schweiz steht der Kennedy-Runde mit grosser Sympathie gegenüber. Als traditionell liberales, mit dem Welthandel eng verbundenes Land ist sie an allen Bestrebungen interessiert, den internationalen Warenaustausch zu fördern und die ihm entgegenstehenden Schranken abzubauen. Abgesehen davon hat sie einen besonderen Grund, die Kennedy-Runde sehr zu begrüessen. Als die Pläne der sechs Länder zur Begründung der EWG sich konkretisierten und damit die wirtschaftliche Spaltung Europas Wirklichkeit wurde, hat sich die Schweiz mit in vorderster Linie dafür eingesetzt, den sich stetig vertiefenden Graben zu überwinden und die ausserordentlich dicht fliessenden traditionellen Handelsströme in Europa zu erhalten. Diese Bemühungen drängten sich auf, angesichts der ausnehmend starken Verflechtung der schweizerischen Wirtschaft mit derjenigen der EWG. Unser Land hat daher auch, als Grossbritannien seine Absicht kundgab, den Beitritt zur EWG zu suchen, den Wunsch nach einer Assoziation mit der Sechser-Gemeinschaft ausgedrückt. Aus den bekannten Gründen haben all diese Bestrebungen nicht zum Ziel geführt; sie werden für unbe-

stimmte Zeit nicht wieder aufgenommen werden können. Umso willkommener ist unter diesen Umständen ein Unternehmen wie die Kennedy-Runde, das mit seinem Ziel einer Halbierung des Einfuhrschutzes die handelspolitische Diskrimination zwischen der EWG und den Ausenseitern zwar nicht beseitigen, aber, wenn das Verhandlungsziel auch nur annähernd erreicht wird, doch sehr wesentlich mildern kann.

Die Zielsetzung der Kennedy-Runde ist, wie dargelegt, sehr ehrgeizig: eine Halbierung der Zölle und übrigen Handelsschranken. Dieser Grundsatz soll für den gesamten Bereich des wirtschaftlichen Austausches gelten, für die Industrie sowohl als für die Landwirtschaft.

Allgemein war man sich einig darüber, dass diese umfassenden und weitgesteckten Ziele nicht würden erreicht werden können ohne eine Aenderung der Methode, die bisher in den GATT-Konferenzen verwendet worden war, nämlich der sogenannten Produkt um Produkt-Verhandlung. Anknüpfend an die Zollabbauregeln, die sich bei der Durchführung des EWG- und des EFTA-Vertrages bewährt haben, soll vielmehr zur linearen Methode übergegangen werden: eine 50%ige lineare und automatische Senkung auf der ganzen Breite des Zollltarifs, soweit der Tarif das einzige Schutzinstrument darstellt; ein entsprechender Abbau-Automatismus gleichen Ausmasses, dort wo nicht - oder nicht allein - die Zölle das Handelshindernis darstellen.

Damit die lineare und automatische Abbauformel spielen kann, ist Voraussetzung, dass die Ausnahmen von der Regel auf ein Minimum beschränkt bleiben. Auch in dieser Hinsicht besteht Einverständnis zwischen den Teilnehmern an der Kennedy-Runde, wie auch darüber, dass Ausnahmen von der automatischen Regel, die von einem Land an-

gemeldet werden, zu rechtfertigen und einer Verhandlungsprozedur zu unterwerfen sind.

Aus all dem ergibt sich, dass in der Kennedy-Runde die Vorbereitungsphase wichtiger ist als die eigentliche Verhandlung, oder, anders ausgedrückt: die Vorbereitung ist ein Teil, und zwar der wichtigere Teil, der Verhandlung selbst, geht es doch darum, in dieser ersten Phase die Verhandlungsregeln aufzustellen und gegeneinander abzustimmen.

Die Vorbereitungen zur Kennedy-Runde begannen zu Anfang des Jahres 1963 und sind heute noch nicht abgeschlossen. Daran hat nichts geändert, dass zweimal eine Ministerkonferenz des GATT stattfand, die erste vom 16. - 21. Mai 1963 (unter schweizerischem Vorsitz), die zweite vom 4. - 6. Mai 1964. Ihre Aufgabe bestand darin, den Stand der Vorbereitungen zu überprüfen, die Verhandlungsziele zu bekräftigen und Richtlinien für den Fortgang der Arbeiten festzulegen. Die eigentliche Verhandlung wird erst dann beginnen können, wenn die Regeln abschliessend formuliert sind und an ihre Durchführung gegangen werden kann. Dieser Augenblick wird dann gekommen sein, wenn unter den Teilnehmern die Ausnahmelisten ausgetauscht werden. Dann wird die Verhandlung über diese Ausnahmen beginnen; es wird ferner berechnet werden, welches der Ertrag der Verhandlung in ihrem Hauptbereich ist - d.h. demjenigen Bereich, der durch lineare und automatische Regeln gedeckt ist -; und zuallerletzt wird unter den Teilnehmern festgestellt werden, ob die oberste Regel jeder GATT-Verhandlung (wie jeder Verhandlung überhaupt) nämlich die Regel der Reziprozität, der Gleichwertigkeit von Leistungen und Gegenleistungen, gewahrt ist. Letzte Anpassun-

gen dessen, was jedes einzelne Land leistet oder nicht leistet, werden in dieser Schlussphase vorzunehmen sein.

Die vorstehende Schilderung macht deutlich, warum die Kennedy-Runde längere Zeit beanspruchen wird. Das Datum für den Austausch der Ausnahmelisten ist neuestens auf den 16. November 1964 festgelegt worden; doch ist auch dieses Datum wohl nicht endgültig. Es scheint realistisch anzunehmen, dass mit einem Abschluss der Kennedy-Runde nicht vor frühestens der zweiten Hälfte des Jahres 1965 gerechnet werden kann.

Seit Beginn der Vorbereitungsarbeiten vor anderthalb Jahren sind beträchtliche Schwierigkeiten aufgetreten. Sie haben vor allem mit den Interessengegensätzen zwischen den Vereinigten Staaten und der EWG zu tun und sind sowohl grundsätzlicher als praktischer Art. Die grundsätzlichen Schwierigkeiten gehen auf die Tatsache zurück, dass die EWG mit ihrer politischen Zielsetzung darauf bedacht sein muss, dass ihrem gemeinsamen Tarif, der ein wichtiger Integrationsfaktor ist, eine gewisse Substanz erhalten bleibt, während Ziel der Vereinigten Staaten - wie aller übrigen Drittstaaten - ist, die von der EWG ausgehende handelspolitische Diskrimination soweit als möglich herabzudrücken, um nicht unter der Verwirklichung der politischen Ziele der EWG mehr, als absolut unvermeidlich ist, wirtschaftlich zu leiden.

Dies gilt vor allem auch für ein Gebiet, auf dem die Vereinigten Staaten mit andern Exportländern in Uebersee grosse Interessen auf dem Markte der EWG zu verteidigen haben: für das Gebiet der Landwirtschaft. Hier liegt eine der grossen praktischen Schwierigkeiten der Kennedy-Runde. Die EWG ist bestrebt, ihre gemeinsame Landwirt-

schaftspolitik durchzuführen, die darauf ausgerichtet ist, der einheimischen Produktion eine absolute Vorzugsstellung zu sichern. Dementsprechend ist die EWG nur bereit, über die Konsolidierung des Schutzniveaus zu verhandeln. Die grossen Agrarexportstaaten wiederum beharren auf einer Garantie des Zugangs zu den Agrarmärkten der Industrieländer, d.h. vor allem der EWG. Eine Lösung ist noch nicht in Sicht; doch scheint der Ausblick für die Sache der landwirtschaftlichen Exportstaaten nicht besonders günstig, vor allem, wenn man bedenkt, dass ihr hauptsächlichster Sprecher, die USA, auf dem Gebiete der industriellen Ausfuhr noch wichtigere Interessen zu vertreten haben und überhaupt, aus den genannten allgemeinen Gründen, die Kennedy-Runde nicht wohl an der Landwirtschaft werden scheitern lassen können.

Die Schweiz befindet sich mit bezug auf den landwirtschaftlichen Teil der Kennedy-Runde in einer besonderen Position. Die landwirtschaftliche Produktion ist pro Kopf der Bevölkerung geringer als in den meisten europäischen Industriestaaten, sodass reichlich Raum für die Einfuhr von Agrargütern vorhanden ist. Diese Tatsache sollte uns die Vertretung unseres Standpunktes in der Kennedy-Runde wesentlich erleichtern.

Auf dem industriellen Gebiet stehen zwei Probleme im Vordergrund: die Ausnahmen und die Disparitäten.

Vor allem die Grosstaaten unter den Teilnehmern an der Verhandlung, die USA, Grossbritannien und die EWG, werden Ausnahmelisten präsentieren. Wenn solche Listen ein bestimmtes Mass überschreiten, können sie zu Kettenreaktionen in Form des Rückzugs von Offerten der Partnerstaaten führen und so den Gesamtertrag der Ver-

handlung wesentlich beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang steht für die Schweiz das Problem der amerikanischen Uhrenzölle. Am 27. Juli 1954 hat Präsident Eisenhower durch Anrufung der sogenannten Ausweichklausel (Escape Clause) die Uhrenzölle um 50% heraufgesetzt, was sie auf eine Belastung von rund 65% ad valorem gebracht hat. Diese Massnahme hat sich für die schweizerische Uhrenaufuhr nach den Vereinigten Staaten sehr schädlich ausgewirkt, ist doch der Anteil der Uhren am schweizerischen Gesamtexport nach USA in den letzten zehn Jahren von 50% auf knappe 30% zurückgegangen. Nach den Regeln des amerikanischen Aussenhandelsgesetzes ist ein Produkt, das Gegenstand einer "Escape Clause Action" bildet, automatisch von dem Einschluss in die Kennedy-Runde ausgenommen. Die Schweiz hat von der amerikanischen Regierung erreichen können, dass die Angelegenheit neu untersucht wird. Ein Entscheid des amerikanischen Präsidenten ist nicht vor Ende dieses Jahres zu erwarten. Sollte er negativ ausfallen, so sähe sich die Schweiz gezwungen, im Umfang des Volumens der Uhrenaufuhr den Vereinigten Staaten schweizerische Konzessionen zu versagen.

Aehnliche Gefahren unwittern das Disparitätenproblem, das gleichzeitig die Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und der EWG in sehr bezeichnender Weise beleuchtet. Das Problem hat seinen Ausgangspunkt darin, dass die EWG zwar nicht einen niedrigen, aber doch einen sehr ausgeglichenen gemeinsamen Tarif von mittlerer Höhe hat, dessen Ansätze in der Grössenordnung von 10 - 25% vom Wert liegen. Der amerikanische Tarif weist demgegenüber neben sehr niedrigen Belastungen oder überhaupt voller Zollfreiheit Sektoren auf, in denen der Zollschatz auf weiten Strecken exorbitant

hoch ist, mit Hunderten von Ansätzen von 40%, 50% und mehr. Aehnliche Erwägungen gelten für den britischen Tarif, der für Industrieprodukte einer der höchsten Europas ist. Die These der EWG ist die, dass man ihr nicht zumuten könne, für Positionen, wo die Belastung der angelsächsischen Tarife wesentlich höher ist, ihre eigenen Zölle ebenfalls um 50% - gemäss der allgemeinen Regel der Kennedy-Runde - herabzusetzen und damit auf Belastungen zu kommen, die grösstenteils unter 10% Zollschutz liegen würden, wenn auf der andern Seite für die entsprechenden Produkte, auch nach einem 50%igen Abbau, der amerikanische und der britische Tarif weiterhin eine beträchtliche Belastung aufweisen würden. Demgemäss verlangt die EWG, dass ihr gestattet sein soll, in "Disparitätenfällen" ihre Zölle nicht um 50%, sondern um weniger, z.B. nur um 25% zu senken.

Die GATT-Minister haben an ihrer Tagung vom Mai 1963 diese These als berechtigt anerkannt und angeordnet, dass ihr durch generelle und automatische Regeln Rechnung getragen werden soll, unter einer Bedingung allerdings, nämlich, dass es sich um Disparitäten handelt, die für den Warenaustausch von Bedeutung sind ("meaningful in trade terms").

Diese Bedingung hat sich gerade für unser Land als den wichtigsten Teil des Disparitätenbeschlusses der Minister erwiesen. Es hat sich nämlich bei näherer Prüfung durch die vorbereitenden GATT-Kommissionen die für uns äusserst unliebsame Tatsache gezeigt, dass die Anrufung von Disparitäten durch die EWG gar nicht in erster Linie die von ihr allein als "schuldig" betrachteten angelsächsischen Länder treffen würde, sondern vielmehr europäische Drittstaaten, die durch das Niveau ihres eigenen Tarifs keinerlei Anlass für eine Disparitätenanrufung geben würden, und unter ihnen vor allem die Schweiz.

Es ist ausgerechnet worden, dass sie für rund 200 Zollpositionen mit einem Handelsvolumen von rund 250 Millionen Dollar Hauptlieferantin der EWG ist, in Fällen, für welche die EWG gegenüber den USA oder dem UK eine Zolldisparität anzurufen beansprucht und dementsprechend nicht die vollen 50% Zollreduktionen zu leisten bereit ist. Das genannte Volumen würde rund 30% der schweizerischen Gesamtausfuhr nach der EWG decken und rund 60% der schweizerischen Ausfuhr nach der EWG von Positionen, für welche die Schweiz Hauptlieferantin ist. Die nach der These der EWG für das Bestehen des Disparitätenproblems einzig verantwortlichen Länder, die Vereinigten Staaten und Grossbritannien, würden durch die gleiche Regel rund sechsmal weniger betroffen als die Schweiz, die für die Existenz des Problems überhaupt nichts kann !

Natürlich hat die Schweiz sowohl bei der EWG-Kommission als bei den Regierungen der EWG-Mitgliedstaaten eindringlich und wiederholt auf diese Zusammenhänge hingewiesen und verlangt, dass ihr zum mindesten überall dort, wo sie Hauptlieferantin der EWG ist, trotz des Bestehens einer Disparität zwischen dem EWG-Tarif und den angelsächsischen Tarifen die volle 50%ige Senkung des Tarifs der EWG zugestanden wird. Sie konnte dabei vor allem auch darauf verweisen, dass sie bereit ist, volles Gegenrecht zu halten. In der Tat beabsichtigt die Schweiz im Gegensatz zu den Grosstaaten nicht, auf industriellem Gebiet Ausnahmen anzumelden. Auch beabsichtigt sie nicht, ihrerseits Disparitäten anzurufen, um in der Kennedy-Runde weniger leisten zu müssen; denn sie befürchtet, dass eine Disparitätenregelung unvermeidlicherweise in einem mehr oder weniger grossen Umfang Kettenreaktionen auslöst, die den Gesamt-

ertrag der Verhandlung weiter zu schmälern drohen. Die Vorstellungen der Schweiz sind nicht ganz ohne Wirkung geblieben. Allerdings konnte die EWG sich bisher nicht dazu bereitfinden, uns - und allen andern Ländern in der gleichen Lage - die 50%ige Senkung des EWG-Tarifes zuzusagen, wenn immer wir Hauptlieferanten der EWG sind. Sie hat uns statt dessen die Eröffnung bilateraler Konsultationen angeboten, mit dem Ziel, das Problem auf pragmatischem Wege zu lösen. Solche Konsultationen sind zurzeit noch im Gange. Sollten die Ergebnisse uns nicht befriedigen, so müssten wir - gleich wie im Falle eines negativen Entscheides in der Uhren Escape-Clause-Frage - sehr wider unsern Willen Rückzüge von unserm ursprünglichen Angebot einer ausnahmslosen 50%igen Senkung des schweizerischen Tarifs für industrielle Produkte vornehmen.

Im Hinblick auf die geschilderte Lage wird man gut daran tun, die Aussichten der Kennedy-Runde mit einer gewissen Zurückhaltung zu beurteilen. Es erscheint, im Augenblick zum mindesten, als unwahrscheinlich, dass sie überhaupt scheitern wird; doch besteht die ernsthafte Gefahr einer wesentlichen Minderung ihrer Ergebnisse. Die beste Politik, die unser Land unter diesen Umständen befolgen kann, ist zweifellos das konsequente Festhalten an der liberalen Linie. An uns soll es nicht liegen, wenn die Kennedy-Runde nicht alle Hoffnungen erfüllt, die man im Interesse des Welthandels sowohl als des europäischen Handels in sie setzen zu können glaubte.

III.

Ueber unsere Beziehungen mit den Ländern des kommunistischen Ostens kann ich mich kurz fassen. Unser Austausch mit diesem Teil

der Welt hat wert- und mengenmässig keinen sehr grossen Umfang; die Zahlen bewegen sich immer noch, auf der Einfuhr- sowohl als auf der Ausfuhrseite, zwischen 2 und 3% unseres Gesamthandels. Die Verhältnisse sind in Clearingabkommen alten Stils wohlgeordnet, ausser mit Sowjetrussland, mit dem der Zahlungsverkehr frei, der Handel aber fast bedeutungslos ist. In letzter Zeit haben die meisten dieser Clearingabkommen eine gewisse Auflockerung erfahren, indem wir unsern Partnern gestatten, in einem beschränkten Ausmass über den Ertrag ihrer Verkäufe nach der Schweiz, als sogenannte "Devisenquote", frei zu verfügen. Zu einer Aufhebung des Clearings haben wir uns, obwohl manche westliche Staaten uns hierfür mehr und mehr das Beispiel geben, bisher nicht entschliessen können, und zwar vor allem darum, weil in Ländern mit Staatswirtschaft eine freie Konkurrenz nicht besteht und wir daher in Abwesenheit des Clearings keine Möglichkeit besässen, unsere Partner dazu zu bewegen, in der Schweiz zu kaufen.

In diesen wohlbekanntem Charakteristiken des Handels mit den Oststaaten liegt nicht das Aktuelle und Bedeutsame, was diese Beziehungen zurzeit auszeichnet. Vielmehr bemerken wir, wie jedermann, dass im europäischen Osten, ausserhalb der Sowjetunion, Hand in Hand mit der politischen Auflockerung, eine grosse wirtschaftliche Unrast am Werke ist. Gerade auf dem Gebiete der Handelspolitik scheint sich dieser Länder ein eigentlicher "Drang nach Westen" bemächtigt zu haben. Konkreter Ausdruck ihrer Wünsche ist, dass sie nun alle - immer mit Ausnahme der Sowjetunion - dem GATT zustreben. Die Tschechoslowakei ist, als Erbschaft aus ihrer vorkommunistischen Zeit, von Anfang an Vollmitglied gewesen. Doch erst kürzlich ist auch

Jugoslawien vom assoziierten Mitglied wenigstens zum provisorischen Mitglied aufgerückt. Polen sucht einen entsprechenden Status, so auch Rumänien und, wenn die Anzeichen nicht trügen, Ungarn und Bulgarien. Polen möchte zudem unbedingt an der Kennedy-Runde mitwirken. Obwohl in einem staatswirtschaftlich organisierten Lande die Zölle keine handelspolitische Funktion haben, wird, mit Hilfe findiger Köpfe im Westen, nach einer Formel gesucht, die den Polen doch eine gewisse Beteiligung an der Verhandlung eröffnen soll. Den Zeitungen konnten Sie entnehmen, dass die europäischen Oststaaten auch ihre bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen systematisch zu verstärken und auszubauen unermüdlich bestrebt sind. Niemandem kann die allgemein-politische Bedeutung dieser Entwicklungen verborgen bleiben. Es ist, als suchten diese Länder dort, wo es am unverdächtigsten und am leichtesten durchführbar ist, nämlich auf dem Gebiete des Handelsaustausches, das ihnen zugängliche Mass an Freiheit und Selbstbestimmung voll auszunutzen und ständig zu erweitern. Wir tun gewiss gut daran, diese Tendenzen mit grosser Aufmerksamkeit zu verfolgen.

IV.

Zur Abrundung des Bildes über die Probleme, mit denen sich die schweizerische Handelspolitik auseinandersetzen hat, bleibt mir nur noch die Stellung unseres Landes in den europäischen Integrationsbestrebungen zu schildern. Im Gegensatz zu den drei andern Fronten, die handelspolitische Entwicklungshilfe, die Vorbereitung der Kennedy-Runde und der Osthandel, die sich in Bewegung befinden und neue Entwicklungen erkennen lassen, ist die Lage auf diesem vierten Schauplatz aussenhandelspolitischer Betätigung weitgehend stationär geblieben.

Da bei der Integration die wirtschaftlichen und die politischen Zusammenhänge miteinander vermengt werden - was die Lösung der handelspolitischen Probleme keineswegs erleichtert -, drängt sich zunächst eine politische Feststellung auf. Die Diskrepanz zwischen dem ursprünglichen Ziel der "Europäer", durch die wirtschaftliche Integration eine politische Einheit zwangsläufig herbeizuführen, und der politischen Realität unseres vielschichtigen Kontinents ist so augenfällig geworden, dass selbst die überzeugtesten Verfechter des Europagedankens, wie etwa der belgische Aussenminister Spaak, vorderhand nicht mehr an die Möglichkeit einer Relance zu denken scheinen. Zwar findet sich die supranationale Theorie etwa noch in Dokumenten wie dem italienischen Memorandum über die Assoziationsdoktrin, wo sie sich zur Begründung einer bestimmten Haltung, nämlich der Ablehnung des spanischen Verhandlungsgesuches, als nützlicher Anknüpfungspunkt erwies. Sobald jedoch Schritte in der Richtung einer politischen Stärkung des Gemein-

schaftsgedankens, wie z.B. anlässlich der Zusammenlegung der drei Exekutiven im Hinblick auf eine Fusion der Gemeinschaften, unternommen werden sollten, erweisen sich die divergierenden nationalen Interessen als unüberwindlich. Selbst das auf die Führung einer Europapolitik am meisten angewiesene Land, die Bundesrepublik Deutschland, ist in der Frage der Stärkung des europäischen Parlaments heute gespalten. Unter diesen Umständen kann wohl niemand mehr ernsthaft annehmen, dass mit dem Ende der zweiten Phase auf den 1. Januar 1966 die Supranationalität verwirklicht sein wird und auf wichtigen Sachgebieten Mehrheitsbeschlüsse akzeptiert werden, ist doch bereits anlässlich der Debatte über die Getreidepreisregelung die These aufgestellt worden, dass in wichtigen nationalen Belangen die Mitgliedstaaten ihre Entscheidungsfreiheit wahren müssen. Die Haltung hat sich verbreitet und vertieft, die de Gaulle an seiner historischen Pressekonferenz vom 14. Januar 1963 zum Ausdruck brachte, als er sagte: "Je note en passant que, dans cette vaste entreprise, toutes les décisions prises l'ont été par les gouvernements, car il n'y a nulle part ailleurs d'autorités ni de responsabilités. "

Diese politische Krise der europäischen Integration hat natürlich ihre Auswirkungen auf die Aussenbeziehungen der Gemeinschaft. Die immer schwerer zu überbrückenden internen Gegensätze sollen nicht durch Beizug neuer Mitglieder noch vergrössert werden. An dieser Tatsache werden vermutlich auch die britischen Wahlen nichts ändern können. Wie falsch die These von der zwangs-

läufigen Parallelität der wirtschaftlichen und der politischen Entwicklungen ist, ergibt sich aber auch aus der Feststellung, dass die politische Krise der Integration und die immer prononcierteren Gegensätze zwischen de Gaulle und den "Fünf" keineswegs zu einem Stillstand der Wirtschaftsintegration geführt haben. Soweit die Schaffung und der Ausbau des grösseren Marktes im Interesse der Wirtschaft liegt, ist die Entwicklung fortgesetzt und nicht durch politische Vergeltungsmassnahmen blockiert worden. Zwar ist das Aktionsprogramm für die zweite Phase auf zahlreichen Sektoren zeitlich in Rückstand geraten. Festgefahren ist dieses jedoch nirgends. Die gemeinsame Agrarpolitik, allerdings ohne das Kernstück der gemeinsamen Preispolitik, wird zielstrebig ausgebaut, einschliesslich einer gemeinschaftlichen Finanzierung. Die Arbeiten an der Harmonisierung der Umsatzsteuern schreiten fort, und auch auf dem neuen und vordringlichen Gebiet der Konjunkturpolitik sind gemeinsame Programme aufgestellt worden. Zur Aufhebung der Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs sind zusätzliche Richtlinien zustande gekommen, und die auf den uns Schweizer direkt berührenden Gebieten der Wettbewerbspolitik und der Verkehrspolitik eingetretene Atem- und Verdauenspause darf nicht als Beginn einer rückläufigen Bewegung gedeutet werden. Zweifellos vertieft sich daher der handelspolitische Graben zwischen den beiden europäischen Integrationsräumen EFTA und EWG. Seitdem der interne Zollabbau 50% überschritten hat - bei beiden Gruppen beträgt er gegenwärtig 60% -, werden auch die Handelsumlenkungen statistisch deutlich sichtbar. Die Frage, wie diesen sinnwidrigen Entwicklungen Einhalt geboten werden kann, stellt sich daher weiterhin, und zwar mit zunehmender Schärfe.

Ich habe Ihnen in meinen Ausführungen über die Kennedy-Runde das zeitlich und handelspolitisch naheliegendste Mittel bereits geschildert. Der anlässlich der letzten EFTA-Ministerkonferenz in Edinburg unter allen EFTA-Partnern geführte Gedanken- und Erfahrungsaustausch hat die allgemeine Illusionslosigkeit mit Bezug auf die Chancen einer direkten Verständigung zwischen den beiden Integrationsgruppen erneut bestätigt. Auch das von den Engländern nach aussen stark propagierte pragmatische Vorgehen in der Westeuropäischen Union hat zu keinen Ergebnissen geführt und beschränkt sich auf Randgebiete, wie Patente und Standardisierung. Der hauptsächlichste Wert dieser Konsultationen scheint in der Tatsache zu liegen, dass sie den Faden des Gesprächs nicht abreißen lassen. Im gleichen Sinne ist auch der Entschluss des Ministerkomitees des Europarates zu bewerten, alljährlich eine Aussprache über das Integrationsproblem durchzuführen. Die bisherigen Debatten in diesem Gremium waren, wie mir Herr Bundesrat Wahlen bestätigte, durch Lustlosigkeit und Schweigen der Grossmächte gekennzeichnet. Auch die Verlängerung des deutsch-dänischen Handelsvertrages stellt, aus der Nähe gesehen, keinen Durchbruch dar und beschränkt sich vorläufig, was das Entgegenkommen der EWG anbetrifft, auf die Schaffung einer Sonderklasse für dänischen Tisiter im Rahmen der neuen Milchmarktordnung.

Wie aber sind die Anzeichen des Einlenkens auf das österreichische Verhandlungsgesuch zu deuten? Zeichnet sich hier nicht etwa der Beginn einer Erweiterungstendenz der EWG ab?

Zuerst muss festgehalten werden, dass der grundsätzliche Beschluss über die Aufnahme von Verhandlungen noch aussteht. Der EWG-Ministerrat hat am 30. Juli die ständigen Vertreter vorderhand lediglich angewiesen, einen Entwurf für Richtlinien zu erarbeiten, die die Eröffnung der Verhandlungen gestatten würden. Die Frage der Form des anzustrebenden Verhältnisses wurde dabei noch völlig offen gelassen. Selbst wenn es zu Verhandlungen kommen sollte, ist der Ausgang nicht abzusehen. Die Schwierigkeiten einer institutionellen Regelung, welche aus politischen Gründen auf ein Mitspracherecht in den EWG-Organen verzichtet und dennoch eine Satellisierung und einen einfachen Zollanschluss zu vermeiden trachtet, sind in den Sondierungsgesprächen mit einer Deutlichkeit herausgearbeitet worden, die den Eindruck erweckt, dass die Einstellung der EWG-Kommission skeptischer sei als zum Beispiel bei Aufnahme der England-Verhandlungen. Zudem sind Zweifel darüber erlaubt, ob die Wiener Regierung angesichts der Gegensätzlichkeit der beiden Koalitionsparteien überhaupt in der Lage wäre, die im Laufe der Verhandlungen erforderlichen schwerwiegenden Grundsatzentscheide zu treffen. Und schliesslich besteht noch völlige Ungewissheit darüber, ob Moskau sein Missbehagen über die Annäherungsversuche Oesterreichs an die EWG weiterhin lediglich in Worten und Warnungen zum Ausdruck bringen oder von den ihm nach Staatsvertrag zustehenden Interventionsmöglichkeiten Gebrauch machen würde. Auch in diesem Zusammenhang wird die weitere West/Ost-Entwicklung von grösster Bedeutung sein.

Diese kurzen Ueberlegungen dürften genügen, um die Hypothese auszuschliessen, dass mit dem österreichischen Vorstoss die festgefahrenen Integrationsfronten in Bewegung geraten sind. Bemerkenswert ist die Insistenz, mit der bei der Behandlung dieses Geschäftes im Ministerrat der EWG von einigen Mitgliedstaaten entgegen jeder Logik betont wurde, dass es sich um eine Regelung sui generis ohne Präjudizwirkung für andere europäische Länder handeln müsse. Wirtschaftlich gesehen unterscheidet sich nämlich die Abhängigkeit Oesterreichs vom EWG-Markt und der Grad seiner Verflechtung mit den EWG-Nachbarstaaten wenig von der Situation anderer europäischer Drittländer. Auch befindet sich Oesterreich heute als Folge der EWG-Diskriminierung ebensowenig in einer wirtschaftlichen Notlage wie die Schweiz.

Trotzdem kann der österreichische Vorstoss für die EFTA im allgemeinen und die Schweiz im besonderen nicht ohne Rückwirkungen bleiben, sodass es mir zweckmässig erscheint, die damit ausgelösten Fragen in ihren Zusammenhängen noch näher zu beleuchten.

Positiv zu bewerten ist, dass die österreichische Neutralität offenbar als nicht negoziabel anerkannt wird. Indem der Ministerrat der EWG von dieser Feststellung im Kommissionsbericht Kenntnis genommen hat, wird implicite von der doktrinären Haltung, dass für europäische Staaten eine Verbindung mit der EWG wenigstens als Endziel nur in Form der Vollmitgliedschaft in Frage kommen dürfe, abgewichen. (Diese These war bekanntlich, entgegen den liberalen Lippenbekenntnissen anlässlich der Ratifikation des Römer Vertrages nachträglich im Europäischen Parlament im Birkelbach Bericht aufgestellt und kürzlich im italienischen Memorandum über die Richtlinien für die Assoziationspolitik der EWG wieder aufgegriffen worden.)

Nach den uns zur Verfügung stehenden Angaben haben sich übrigens die österreichischen Delegierten in den Sondierungsgesprächen durchaus von den seinerzeit mit uns und den Schweden gemeinsam erarbeiteten Vorbehalten leiten lassen. Dieses weitgehend von schweizerischer Seite inspirierte Gedankengut hat dadurch fast wörtlich seinen Niederschlag in den Akten der EWG gefunden. Auch die damals konzipierte institutionelle Regelung mit besonderen paritätisch zusammengesetzten Organen, einer präinstitutionellen Zusammenarbeit und einem Schiedsverfahren zur Beurteilung der Angemessenheit der Gegenmassnahmen der EWG im Falle einer Nichtharmonisierung durch die Neutralen auf wichtigen Sachgebieten, ist in allen Einzelheiten durchbesprochen worden.

Wenn das österreichische Vorgehen trotzdem vor allem negative Auswirkungen befürchten lässt, so in erster Linie deshalb, weil die Anwendung dieser Grundsätze nun in einer völlig veränderten Situation erfolgt, die neutralitätspolitisch grössere Risiken in sich birgt, als die Schweiz gewillt gewesen wäre, auf sich zu nehmen. Die damalige Arbeitshypothese war die institutionelle Verbindung mit einer erweiterten EWG, die unter dem Einfluss Grossbritanniens und der skandinavischen Länder gegen aussen eine liberalere und somit weniger zu Konflikten Anlass gebende Handelspolitik geführt hätte und im Innern nicht den hegemonialen Bestrebungen einer einzelnen Macht ausgesetzt gewesen wäre. Ferner ist zu befürchten, dass Oesterreich den Rahmen für die praktische Betätigung dieser Grundsätze viel enger zieht, als es die Schweiz getan hätte. So wird dieses Land z.B. die handels- und zollpolitische Bewegungsfreiheit, das sog. Treaty Making Power, voraussichtlich nur für seine Beziehungen zu den Oststaaten beanspruchen. Auf dem Gebiet der Wirtschaftsunion, d.h. der EWG-internen Wirtschaftspolitik, soll sich Oesterreich in den Sondierungsgesprächen mit wenigen Ausnahmen zur vollständigen Harmonisierung, d.h. zur Uebernahme der

ohne seine Mitwirkung zustande gekommenen Beschlüsse auf dem Agrar-, dem Verkehrs-, dem Niederlassungs- und dem Wettbewerbssektor, bereit erklärt haben. Diese Aufzählung möge genügen, um zu zeigen, wie wenig geeignet ein derartiger Präzedenzfall wäre, um auch auf die Schweiz angewendet zu werden.

Daneben könnte der österreichische Alleingang für die EFTA unerfreuliche psychologische Auswirkungen haben. Die Unbekümmertheit, mit der die Oesterreicher in Brüssel vorgehen, droht zu einer Entwertung des "London Pledge" zu führen. Im Sommer 1961 war es bekanntlich gelungen, von den Engländern die Zustimmung zu einer Solidaritätserklärung zu erhalten, wonach die Verhandlungen eines EFTA-Staates mit der EWG erst dann abgeschlossen würden, wenn die legitimen Interessen der übrigen EFTA-Partner ebenfalls gebührend berücksichtigt worden wären. Diese Zusage bindet alle EFTA-Länder und ist bekanntlich von der englischen Öffentlichkeit der Regierung gelegentlich zum Vorwurf gemacht worden. Sie erschöpft sich keineswegs, wie die Oesterreicher es wahrhaben möchten, in der blossen Pflicht zur periodischen Orientierung der EFTA-Partner. Indem Oesterreich offenbar bereit wäre, in Verhandlungen einzutreten, selbst wenn die EWG an ihrer Forderung des sofortigen Austritts aus der EFTA im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Verhandlungen festhält, und sich von der EWG als Sonderfall behandeln lässt, könnten sich bei veränderten Umständen andere EFTA-Staaten durch diese Solidaritätszusage ebensowenig gebunden erachten. Dies wäre umso bedauerlicher, als gerade heute die EFTA wegen ihrer Weltaufgeschlossenheit im Gegensatz zur EWG z.B. in den Augen der amerikanischen Wirtschaft eine Aufwertung erfahren hat.

Wir haben nicht verfehlt, in einer sehr offenen Aussprache mit Bundeskanzler Klaus und Aussenminister Kreisky anlässlich ihres Staatsbesuches in Bern auf diese Zusammenhänge hinzuweisen. Wir haben unseren österreichischen Freunden auch in Erinnerung gerufen, wie gross die handelspolitischen Vorteile sind, die Oesterreich damit aufs Spiel setzt. Denn dieses Land hat seit 1959 seine Ausfuhr im EFTA-Raum um beinahe 90 % und gegenüber der Schweiz sogar um über 100 % steigern können. Wir haben dabei den Eindruck gewonnen, dass der österreichischen Regierung an einer Beschleunigung des Verfahrens in Brüssel nicht sehr gelegen ist und sie den Entscheid zwischen einer Zugehörigkeit zur EWG und einem Verbleiben in der EFTA gerne hinauschieben möchte. Die Oesterreicher dürften insgeheim hoffen, dass inzwischen doch noch eine Gesamtbereinigung zwischen EFTA und EWG möglich und der österreichische Alleingang aufgefangen wird. Damit wäre auch die Rückendeckung gegenüber der Sowjetunion wieder hergestellt. Offenbar gilt in Wien noch immer die berühmte Maxime Kaiser Franz Josefs: "Es muss was gschehn, aber es darf nix passieren."

Die Haltung der Schweiz gegenüber der Integration bleibt weiterhin abwartend. Falls die Kennedy-Runde nicht zum gewünschten Erfolg führen sollte, wird die Lage in Europa neu überprüft werden müssen. Wie bereits erwähnt, lassen sich jetzt, nachdem der Zollabbau beider Integrationsgruppen 50 % überschritten hat, Verlagerungen der traditionellen Handelsströme erkennen, die weder der einen noch der anderen Gruppe nützen. So hat sich beispielsweise im ersten Semester 1964 die schweizerische Ausfuhr gegenüber der EFTA um 22 % und die

Einfuhr aus diesem Raum sogar um 25 % erhöht, während die entsprechende Zuwachsrate unseres Handelsverkehrs mit der EWG mit 5 % für den Export und 8,1 % für den Import erstmals deutlich unter den Gesamtdurchschnitt der Steigerung des schweizerischen Aussenhandels gegenüber allen Ländern gefallen ist. Diese Zahlen beleuchten gleichzeitig die Tatsache, dass die EFTA ihre Bewährungsprobe als blosse Freihandelszone bestanden hat und sich ein funktionsfähiger integrierter Markt auch ohne Wirtschaftsunion oder gar politischen Ueberbau verwirklichen lässt. Die internen Probleme der EFTA sind wenig zahlreich und vor allem geringfügig. Im Anschluss an die Lissaboner Tagung vom Mai 1963, an der das Datum für den völligen Zoll- und Kontingentsabbau auf Ende 1966 vorverschoben wurde, hat die EFTA die Durchführung der verschiedenen Bestimmungen der Stockholmer Konvention überprüft. Im allgemeinen scheinen sich keine Anpassungen oder gar Ergänzungen dieses Vertragstextes als nötig zu erweisen. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich mit zunehmendem Abbau der klassischen Handelshindernisse andere bestehende Formen des Protektionismus stärker bemerkbar machen. Natürlich kann die EFTA keinen vollen Ersatz für die Verluste bieten, die eintreten könnten, wenn der Diskriminierungseffekt der EWG nicht mehr, wie heute, durch die Hochkonjunktur neutralisiert wird. Immerhin ist der Anteil der EFTA an der schweizerischen Gesamtausfuhr auf 18 % angestiegen und hat sich wertmässig seit 1959 um 55 % erhöht.

Wir bemühen uns daher weiterhin, wenigstens auf einzelnen Sachgebieten, insbesondere beim Verkehr und den Patenten, mit der EWG zu pragmatischen Lösungen zu gelangen und die negativen Auswirkungen

der EWG-Marktordnungen, z.B. für den Schachtelkäse, zu mildern.

Mit besonderer Aufmerksamkeit verdient jedoch auch die wachsende Konkurrenz der EWG auf Drittmärkten verfolgt zu werden. Es scheint, dass gerade die Blockierung der Erweiterung der EWG in Europa zu einer fast hektisch anmutenden Tendenz, die Beziehungen zu nichteuropäischen Staaten auszubauen, Anlass gegeben hat. So ist die EWG offensichtlich entschlossen, in Lateinamerika eine sehr aktive Politik zu betreiben. Obschon gerade diese Staaten durch den Agrarprotektionismus der EWG und die den afrikanischen assoziierten Ländern gewährten Präferenzen besonders schwer betroffen werden, scheinen sie einer verstärkten Zusammenarbeit mit der EWG nicht abgeneigt zu sein. Diese versteht es, in geschickter Weise die lateinamerikanischen Integrationsversuche mit Wort und Tat zu unterstützen. Unseren Botschaften fällt daher zur Wahrung der schweizerischen Position in diesen Ländern eine wichtige und für unsere Wirtschaft sehr bedeutungsvolle Rolle zu. Das Gleiche gilt natürlich für Asien und Afrika.

Sie sehen, und damit möchte ich meine Ausführungen schliessen, einmal mehr die engen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Fronten, an denen sich die schweizerische Handelspolitik abspielt und das wirtschaftliche Gedeihen unseres Vaterlandes mitbestimmt wird. Für die Unterstützung, die Sie auf Ihren Posten unseren Bemühungen leihen, und die Berichterstattung, die uns hilft, die jeweilige Verhandlungssituation besser zu beurteilen, sei Ihnen bei diesem Anlass bestens gedankt.