

Kurz-Referat zuhanden der
Minister-Konferenz vom 9. September 1960

Die Stellung der schweizerischen Wirtschaftspolitik gegenüber der europäischen Integration und deren Problemen, unter dem britischen Gesichtspunkt.

Eine der beachtenswertesten Erscheinungen unserer Wirtschaftspolitik der letzten Jahre ist wohl die weitgehende Parallelität in den Standpunkten, welche die Schweiz und Grossbritannien im Zusammenhang mit dem Aufbau einer europäischen Freihandelszone und der Abwehr einer mittels supranationaler Methoden zu verwirklichenen, auf die Präponderanz einzelner kontinentaler Mächte zugeschnittenen Integration eingenommen haben. Dabei ist man freilich bei uns nur zu leicht geneigt, fundamentale Unterschiede sowohl in den wirtschaftlichen Ausgangspunkten wie in den politischen Beweggründen zu übersehen; die britische Politik wird darum in der Schweiz oft mit schelen Augen oder gar ausgesprochenem Misstrauen verfolgt, als habe man sich für den Augenblick gefasst zu halten, wo England in das andere Lager hinüberwechsle. Dabei wird ein klares Verständnis der Sachlage auch dadurch erschwert, dass nicht allein die liberale Partei und ihre führenden Blätter, sondern auch prominente konservative und Labour-Politiker einen der Regierungspolitik entgegengesetzten, "pro-europäischen", auf den Beitritt zur EWG tendierenden Kurs propagieren und dass auch die Stellungnahme der Regierungsdepartemente nicht immer in ausgeglichener Weise zu Tage tritt.

Eine Darlegung der Motive der britischen Politik dürfte darum als Diskussionsbeitrag nützlich sein. Während die Neutralitätspolitik unser Land zur Erhaltung der vollen Unabhängigkeit verpflichtet und die eine Aufgabe uns



- 2 -

staatlichen Selbständigkeit bedingende Einordnung in eine überstaatliche Konstellation mit politischen und wirtschaftlichen Zielen mit dem Status der permanenten Neutralität unvereinbar wäre, ist es in England gerade die Sorge um die Erhaltung des politischen Einflusses auf dem Kontinent, welche dem Druck für eine europäische Lösung zu Grunde liegt. England will geographisch, kulturell und strategisch als ein Teil Europas gelten, für dessen Integrität es die Verantwortung mitzutragen hat. In den kriegerischen Verwicklungen der letzten und dieses Jahrhunderts hatte das britische Reich stets den Kern des Widerstandes der freien Welt dargestellt; wenn es auch in Zukunft zu dieser traditionellen Rolle berufen und seinen Beitrag zu leisten bereit ist, wird es auf sein Mitspracherecht für die politische Gestaltung Europas und dessen Verteidigung positiv nicht verzichten können. Eine neutralistisch-isolationistische Tendenz wäre undenkbar und findet auch lediglich bei den ausgesprochenen Atomgegnern Rückhalt.

Gewiss bieten sowohl NATO als die Westeuropäische Union den Rahmen, in dem Grossbritannien seinen politischen Einfluss geltend machen kann. Es wird hingegen eine Situation nicht in Kauf nehmen dürfen, unter der ihm im Rahmen dieser Institutionen eine geschlossene Blockbildung entgegentreten könnte, speziell wenn diese auf eine Schwächung der atlantischen Wehrgemeinschaft und gegen eine aktive Beteiligung Amerikas gerichtet wäre. Die Stellung Englands zur europäischen Integration war ja auch nicht eine ausgesprochen negative. Schöpft diese doch ihre geistige Inspiration aus der Züricher Rede Churchills, in der er als ersten Schritt für die Wiedergeburt Europas eine Partnership zwischen Frankreich und Deutschland befürwortete, für die beide Nationen die Führung ergreifen sollten; bezeichnenderweise aber wies er Grossbritannien, zusammen mit dem

Commonwealth, Amerika und Sowjetrussland, die Rolle von "friends and sponsors of the new Europe" zu; also ausserhalb bleibend sollte England als Freund und Beschützer seinen Teil zur Einigung Europas beitragen. Man lese auch in Eden's Memoiren nach, wie zäh und unablässig er für das Zustandekommen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft sich eingesetzt hatte; aber was den Beitritt Englands zu einer Föderation des europäischen Kontinents betrifft, hat derselbe Eden damals erklärt; "This is something which we know in our bones we cannot do".

Man hat oft und immer wieder die Bande gegenüber dem Commonwealth als den Grund angerufen, welcher England die Beteiligung an einer übernationalen europäischen Organisation verunmögliche; vielleicht nicht streng rechtlich, wohl aber wenn man sich die praktischen Folgen vor Augen hält, mag dieses Argument wohl entscheidend gewesen sein. Nicht minder scheint mir der die britische Politik charakterisierende Grundzug des "empirical approach", jede Form einer institutionellen Integration auszuschliessen, sofern die Einordnung in eine überstaatliche Organisation eine Aufgabe von Souveränitätsrechten bedingt und deren Ziele und Kompetenzbereich nicht zum vornherein genau abgegrenzt wären. Es ist schon eher ein "under-statement", wenn Selwyn Lloyd in seiner Rede vom 25. Juli erklärt hat, das Parlament werde es sich gründlich zu überlegen haben, bevor es die Kontrolle über die wirtschaftliche, soziale und fiskalische Gesetzgebung zugunsten eines überstaatlichen Parlaments abtrete und seine Entscheidungsfreiheit entsprechend einzuschränken hätte. Aus demselben Misstrauen gegen supranationale Lösungen ist eine Beteiligung an der Montanunion, an Euratom, schliesslich auch der EWG ausgeschlagen worden, ohne dass diese Institutionen grundsätzlich abgelehnt worden wären, obwohl zwar deren Erfolgchancen vielleicht unterschätzt worden sind, und nicht ohne dass Grossbritannien gleichzeitig eine Annäherung auf pragmatischem Wege, gewissermassen von der Seite, im Wege von Assoziationsverträgen angestrebt hätte.

In wirtschaftlicher Beziehung ist im Auge zu behalten, dass Grossbritannien im Gegensatz zu den Partnern der EFTA wenigstens für industrielle Produkte als Hochtarif-Land zu gelten hat. Im Jahre 1959 sind rund 14% der Exporte des Vereinigten Königreichs nach den Ländern der EWG und 10% nach denen der EFTA gerichtet gewesen, während es 14 1/2% seiner Importe aus der EWG und 10% aus der EFTA bezogen hat; der Handelsverkehr mit dem Commonwealth beläuft sich in jeder Richtung auf 42- 45% des gesamten Aussenhandels. Wenn die Gefährdung des Absatzes nach den Ländern der EWG, gemessen am Handelsvolumen, nicht dieselbe Rolle spielt wie für andere EFTA-Länder, bildet der rasch anschwellende Strom von Neuinvestitionen nach dem Common Market, die den Abstand der wirtschaftlichen Expansion des Vereinigten Königreichs gegenüber dem Kontinent noch erweitern dürfte, Gegenstand steigender Besorgnisse.

Was das Präferenz-System gegenüber dem Commonwealth betrifft, ist zu berücksichtigen, dass die Präferenzen der Commonwealth Länder sich auf ungefähr 47% ihrer Exporte nach dem Vereinigten Königreich beziehen und für die einzelnen Länder 3-7% ihrer wertmässigen Lieferungen ausmachen. Durch die Geldentwertung sind die aus den Präferenzen gezogenen Vorteile heute aber schon stark ausgehöhlt und dürften durch weitere Handelsveränderungen an Bedeutung weiter abnehmen; der Anteil des Handels mit dem Vereinigten Königreich am gesamten Commonwealthhandel ist auf 33% oder weniger als die Hälfte desjenigen des französischen Mutterlandes an demjenigen der Communauté gesunken. Im Zusammenhang mit der Schaffung einer europäischen Freihandelszone würden denn auch unter voller Zustimmung der Commonwealth-Länder die Zollpräferenzen, die sie auf Fertigwaren geniessen, abzubauen sein und deshalb für den Anschluss an ein umfassendes europäisches Handelssystem kein unüberwindliches Hindernis bilden. Unter keinen Umständen könnte sich man aber dazu entschliessen, die grosse Mehrheit von Commonwealthgütern, die heute frei und unbelastet eingeführt werden, - nämlich Lebensmittel und Rohstoffe - zum

Vorteil europäischer Lieferungsländer und der mit ihnen verbundenen überseeischen Territorien einer Zollbelastung zu unterstellen. Ebensovienig darf ausser Acht gelassen werden, dass einem Präferenzabbau die teilweise bedeutenden Vorteile, welche britische Waren auf den Märkten des äusseren Commonwealth geniessen, zum Opfer fallen würden.

Das grundlegend verschiedene System der Stützung der landwirtschaftlichen Produktion im Vereinigten Königreich bildet einen weiteren Faktor, welcher mit den Plänen einer Integration auf dem europäischen Agrarsektor schwerlich in Einklang zu bringen wäre; sollte hier ein Ausgleich überhaupt durchführbar sein, würde er tiefgehende strukturelle Wandlungen bedingen und jedenfalls auf den entschiedensten Widerstand der interessierten Kreise stossen.

Nach dem Scheitern der Unterhandlungen des Maudling-Komitees wäre zu erwarten gewesen, dass die britische Regierung sich vermehrt nach dem Commonwealth orientiere, wobei man freilich sehr bald zur Einsicht kommen musste, dass der Commonwealth-Handel keine Alternative zu Europa darstelle. Es hat auch an Andeutungen nicht gefehlt, dass Grossbritannien unter einer drohenden wirtschaftlichen Diskrimination in politischer Hinsicht die Konsequenzen ziehen sollte. Man hat freilich guten Grund daran zu zweifeln, wie weit solche Drohungen ernst gemeint waren. Wohl aber ist es richtig, dass die britische Regierung in diesem Zusammenhang die Frage der Unterhaltskosten der britischen Rheinarmee gegenüber der Bundesrepublik erneut zur Erörterung gestellt hat.

Selwyn Lloyd hat wiederholt betont, ~~dass~~ durch seine Beteiligung an der europäischen Freihandelsassoziation habe Grossbritannien allein schon den ehrlichen Willen für eine europäische Einigung einzutreten erwiesen, während er gleichzeitig durch eine Intensivierung der Besprechungen mit den sechs den britischen Einfluss zur Geltung zu bringen, wenn nicht einen politischen Ausgleich anzustreben be-

- 6 -

müht war, der auch einem Brückenschlag auf wirtschaftlichem Gebiet förderlich sein könnte. Soweit allerdings auf diesem Wege konkrete Ergebnisse erzielt werden sollten, sind sie eher enttäuschend geblieben. Weder fand sein Plan eines "grand design", der Wiederauffrischung des alten Edenplans einer Vereinigung aller europäischen Gemeinschaften unter einer gemeinsamen Dachorganisation, deren Unterbau eine europäische Konsultativversammlung gebildet hätte, eine günstige Aufnahme; noch konnte die Abmachung, dass jeder Ministerratssession der sechs eine Zusammenkunft der westeuropäischen Union angeschlossen werden sollte, eine befriedigende Lösung darstellen; schliesslich hat auch die letztthin bekundete Bereitschaft einer Ueberprüfung der Frage des Beitritts zur Montanunion oder zuratom weder bei den Partnern der EFTA noch bei den Sechs oder selbst in britischen interessierten Kreisen Verständnis gefunden und dürfte diese Initiative nun wohl gänzlich im Sande verlaufen sein. Wohl aber sind diese Vorstösse durch die wachsende Unruhe zu erklären, die die fruchtlosen Versuche einer Ueberwindung der wirtschaftlichen Spaltung, speziell auch im Schosse des Handelskomitees der 21, in parlamentarischen Kreisen hatte aufkommen lassen, die immer mehr die Befürchtung, dass England den politischen Anschluss an Europa endgültig verpassen könnte, in den Vordergrund treten und darum selbst eine Mitgliedschaft an der EWG in Betracht kommen liess. Immerhin sollte die Unterhausdebatte vom 25. Juli eine heilsame Klärung bringen, in der Mr. Lloyd endgültig die Gründe dargelegt hat, weshalb die Römerverträge für England in ihrer gegenwärtigen Form unannehmbar seien, aber gleichzeitig die Bereitschaft für eine umfassende Lösung der europäischen Einigung bekundete, worin ihm die Überwiegende Mehrheit des Hauses beige-pflichtet hat.

Erst die nach dem Scheitern der Summit Konferenz veränderte internationale Lage und das Bonner Treffen haben nun eine Wendung gebracht, die in London mit grossem Optimismus

beurteilt wird. Denn man glaubt als feststehende Ergebnisse der Besprechungen Macmillan's mit Dr. Adenauer annehmen zu dürfen:

1) dass auch der Bundeskanzler für die politische Einigung Europas nicht an einer institutionellen Integration festhält, die gleichsam als ein in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verankerter politischer Ueberbau aufzufassen wäre, sondern einer loseren Form der Assoziation den Vorzug gibt, die den britischen Ansprüchen gerecht wird und vor allem die britisch-amerikanische Präsenz auf dem Kontinent erhalten soll. Dieser erste Einbruch in eine noch vor kurzem für undurchdringlich erachtete Front hat denn auch alsbald die Befürchtungen wegen einer Ausschaltung des britischen Einflusses in Europa zu beschwichtigen vermocht, wofür von den proeuropäischen Politikern als einzige Abhilfe der Beitritt zur EWG angepriesen worden ist.

2) dass die Möglichkeiten einer Ueberwindung der wirtschaftlichen Gegensätzlichkeiten, speziell im Hinblick auf die in der Rede Selwyn Lloyds erwähnten Hindernisse, erneut geprüft werden sollen, worüber beide Regierungen einen direkten Meinungsaustausch führen und mit den Partnern auf jeder Seite in Kontakt treten sollen.

3) dass schliesslich über die Integration auf dem landwirtschaftlichen Sektor innerhalb der EWG derart Uneinigkeit herrscht, dass die geplanten Lösungen noch keineswegs als definitiv zu erachten sind.

In dieser dreifachen Hinsicht kann uns die eingetretene Wendung nur mit Genugtuung erfüllen, insofern als die Atmosphäre gelockert worden ist und der Brückenschlag nicht den Organen anheimgestellt bleibt, in denen bisher jeder Annäherungsversuch stecken geblieben ist. Freilich bleibt die Frage noch unabwehrt, ob die britische Regierung damit auf einen Beitritt zur EWG tendiere. Die Ueberlegung ist naheliegend, dass wenn einerseits die Gefahr einer politischen Integration gebannt wäre und das Zustandekommen eines überstaatli-

- 8 -

chen Parlaments kaum mehr in Betracht käme, andererseits das Vereinigte Königreich im Verhältnis zum Commonwealth die angestrebten Konzessionen oder wenigstens zugunsten des letzteren annehmbare Kompensationen zu erlangen vermöchte, die Lösung in einer vielleicht nicht umfassenden oder wenigstens durch mannigfaltige Ausnahmen durchbrochenen Zollunion gefunden würde, die für England eher annehmbar wäre als für seine EFTA-Partner; und dass dann die Frage, ob das Vereinigte Königreich eine volle Mitgliedschaft in der EWG verantworten könne, eher eine positive Lösung fände.

Dem darf freilich die immer wieder erneuerte Zusicherung entgegengehalten werden, dass die britische Regierung keinen Schritt unternahme, über den sie die EFTA-Partner nicht voll konsultiert und für den sie ^{hier} deren Zustimmung erhalten habe. Die britische Verhandlungsposition wird übrigens wesentlich stärker sein, wenn sie das volle Gewicht der Freihandels-Assoziation bei den Verhandlungen mit den Sechs in die Waagschale werfen kann. Vorläufig ist es allerdings noch keineswegs gewiss, ob nicht auch ~~nicht~~ dieser neue Versuch einer Verständigung an der starren Haltung Frankreichs scheitere und ob die Euphorie, durch die gegenwärtig die britisch-deutschen Beziehungen geprägt sind, nicht wiederum einem rauheren Klima weichen werde.