

Beantwortung der Interpellation Duft

29. Juni 1966

Die von Herrn Nationalrat Duft aufgeworfenen Fragen sind zweifellos von grosser Aktualität, obschon angesichts der heute noch sehr unübersichtlichen Verhältnisse keine abschliessende Antwort erteilt werden kann. Das an den Bundesrat gerichtete Ersuchen um Stellungnahme bezieht sich auf den heutigen Standort der Schweiz zur europäischen Integration. Insbesondere wird die Frage gestellt, ob angesichts der bedeutsamen inneren Entwicklungen, die die EWG durchgemacht hat, und der neuerlichen Bemühungen anderer europäischer Staaten, mit der EWG ins Gespräch zu kommen, auch für die Schweiz der Zeitpunkt gekommen sei, sich wieder aktiver einzuschalten. Ferner sollen die Rückwirkungen der Initiativen Grossbritanniens, Dänemarks und Oesterreichs auf die künftigen Aussichten für eine kollektive Verständigung zwischen EFTA und EWG beurteilt werden. Schliesslich erkundigt sich der Interpellant, ob vom Bundesrat die nötigen Vorkehren getroffen worden sind, um den nötigen Bereitschaftsgrad für ein rechtzeitiges Handeln zu wahren.

Zur Frage der Standortbestimmung möchte ich an meine Ausführungen vor Ihrem Rat vom 16. März anlässlich der Behandlung des 72. Berichts über die wirtschaftlichen Massnahmen anknüpfen. Der Bundesrat teilt durchaus die Auffassung, dass in der europäischen Integrationsentwicklung eine grundlegende Wandlung eingetreten ist. Die ursprüngliche politische Zielsetzung, die, ohne im Wortlaut des Römer Vertrages im einzelnen ausgeführt zu sein, von den Regierungen bei seiner Inkraftsetzung stark in den Vordergrund gestellt wurde, ist in den Hintergrund getreten und wird heute jedenfalls nicht mehr der Wirtschaftsintegration übergeordnet. Gleichzeitig ist der stufenweise Ausbau der supranationalen Befugnisse der EWG-Organen ins Stocken geraten. Die Integration nimmt auf der wirklichkeitsnäheren wirtschaftlichen Ebene ihren Fortgang in einer Form, die wieder vermehrt der klassischen Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten und dem traditionellen Aushandeln gegenseitiger Konzessionen entspricht,



obschon sie natürlich einen weit umfassenderen und intensiveren Charakter aufweist. Wenn somit die wirtschaftlichen Erwägungen wiederum ihr Eigengewicht erhalten und nicht länger vor den Idealen einer politischen Konstruktion zurückzutreten haben, beansprucht vorderhand die Konsolidierung der EWG und der interne wirtschaftliche Interessenausgleich die Aufmerksamkeit der EWG-Staaten in einem Ausmass, welches zu einer Hintansetzung der Pflege der Aussenbeziehungen führt. Auch die Schweiz hat bei ihren Bemühungen, einige Einzelprobleme zu lösen, die Erfahrung machen müssen, dass die EWG für die handelspolitischen Anliegen ihrer besten Kunden, selbst dann wenn deren Wünsche geringfügiger Natur sind, wenig Zeit aufbringt. Der gegenwärtige Zustand, in welchem die einzelnen EWG-Staaten ihre Aussenhandelspolitik nicht mehr unabhängig führen dürfen, die Gemeinschaft aber wegen des Erfordernisses der Einstimmigkeit ohne das vorherige Einverständnis jeder einzelnen Regierung nicht als einheitlicher Verhandlungspartner aufzutreten in der Lage ist, birgt seine ganz besonderen Schwierigkeiten.

Dies ist denn auch mit ein Grund, weshalb es heute noch keineswegs zu einer ernsthaften Wiederaufnahme des Gesprächs über die Erweiterung des europäischen Marktes gekommen ist. Die Tatsache, dass weder die seit drei Jahren von Oesterreich mit grosser Insistenz geführten Verhandlungen vor ihrem Abschluss stehen noch die wiederholten Brückenschlagsangebote der EFTA auch nur beantwortet wurden, zeigt, dass die Ursachen für die Stagnation des Integrationsgesprächs jedenfalls nicht in der Zurückhaltung der EFTA-Staaten zu suchen sind. Für die Schweiz wäre unter diesen Umständen der Versuch, einen neuen Vorstoss zu unternehmen, wenig sinnvoll gewesen, dies umsomehr als unser seinerzeitiges Verhandlungsgesuch im Gleichschritt mit den übrigen EFTA-Staaten unter der ausdrücklichen Voraussetzung einer allgemeinen Erweiterung der EWG gestellt worden ist. Schon aus neutralitätspolitischen Gründen wurde nur eine institutionelle Verbindung mit einer grösseren europäischen Gemeinschaft, in der sich die verschiedenen politischen Tendenzen die Waage halten würden, und nicht mit einer kleinen und politisch stärker profilierten Gruppe

- 3 -

für möglich erachtet. Aber auch wirtschaftlich hat die Schweiz von jeher nur eine Gesamtlösung als gültig angesehen, weil der Wechsel einzelner Staaten von der einen zur anderen Integrationsgruppe das grundlegende Problem der sinnwidrigen Spaltung des westeuropäischen Wirtschaftsraumes nicht zu lösen vermöchte. Man denke z.B. an die Nachteile, die Oesterreich für seinen volumenmässig zwar geringeren, volkswirtschaftlich wegen seiner Zusammensetzung aber besonders wertvollen EFTA-Handel im Falle eines vorzeitigen Uebertritts auf sich nehmen müsste, wenn es dadurch der im EFTA-Raum erzielten Freizügigkeit verlustig gehen würde. Vor ähnliche Probleme würde sich Dänemark gestellt sehen, dessen Landwirtschaftsausfuhr zu gleichen Teilen auf die EFTA und die EWG entfällt.

Die durch die geschilderten Umstände bedingte Zurückhaltung der Schweiz darf aber weder als Interesselosigkeit noch als Resignation gegenüber der fortschreitenden wirtschaftlichen Spaltung Europas gedeutet werden. Unser Land ist nicht weniger bereit als andere europäische Staaten, seinen konstruktiven Beitrag an die wirtschaftliche Stärkung und dauerhafte Befriedung Europas zu leisten - und hat dies auch in sehr konkreter Weise bewiesen, z.B. zur Zeit der OECE und in jüngster Vergangenheit durch Mitwirkung an Massnahmen zur Stützung einer wichtigen europäischen Währung. Wir sind denn auch weiterhin davon überzeugt, dass eine Bereinigung der europäischen Wirtschaftsbeziehungen die wichtigste handelspolitische Aufgabe der Schweiz darstellt. Ich möchte die Gründe hiefür nur stichwortartig in Erinnerung rufen. Die EWG ist rein volumenmässig der bedeutendste Handelspartner der Schweiz. Die wirtschaftliche Verflechtung hat nicht nur auf dem Warenssektor, sondern auch bei den Dienstleistungen, dem Kapitalverkehr, dem Transportwesen und natürlich den Arbeitskräften eine Intensität erreicht, die eine hohe faktische Integration darstellt. Der Ausbau der EWG zu einem gemeinschaftlichen Wirtschaftsraum schreitet trotz aller politischen Schwierigkeiten unablässig fort, weil er den heutigen Produktivitäts- und Rationalisierungserfordernissen der Industrie und der Landwirtschaft entgegenkommt. Der durch die Integration begünstigte Konzentrationsprozess

- 4 -

in der Industrie erhöht das Forschungspotential und verstärkt die Konkurrenzfähigkeit, wenn auch die optimale Unternehmungsgrösse je nach Branche variiert. Diese Strukturwandlungen finden übrigens ohne grosse Publizität auch in der Schweiz statt und bilden Teil einer Unternehmenspolitik, die weder vom Staat gelenkt werden kann noch bestimmt werden soll. Der Unternehmerfreiheit sollen jedoch aus der zweigleisigen Integration nicht künstliche Schranken gesetzt werden.

In den kommenden 24 Monaten werden drei wichtige Ereignisse zusammenfallen: der Abschluss der Kennedy-Runde, der zeigen wird, inwieweit sich der integrationspolitische Graben durch einen allgemeinen Zollabbau zuschütten lässt; die Vollendung des industriellen Zollabbaus in der EFTA und in der EWG, die Inkraftsetzung des gemeinsamen Aussentarifs der EWG sowie die Beendigung des Ausbaus eines gemeinsamen EWG-Agrarmarktes zu einheitlichen Preisen; und drittens die Fusion der Exekutiven der drei Gemeinschaften - EWG, Euratom, Montanunion -, der die Verschmelzung und somit die Revision der drei Grundverträge folgen soll. Es liegt auf der Hand, dass damit eine neue Bestandesaufnahme der Wirtschaftsbeziehungen in Europa unerlässlich werden wird; dies nicht etwa nur, weil sich dann die Zolldiskriminierung in voller Schärfe auswirken wird, sondern auch weil es für Europa auf die Dauer weder wirtschaftlich noch politisch möglich sein wird, Staaten wie Grossbritannien oder auch Spanien, das sich wieder besonders intensiv um die Bereinigung seiner Beziehungen zu der EWG bemüht, von einer immer enger werdenden Zusammenarbeit auszuschliessen. Auch die Frage der zukünftigen Beziehungen zu den Oststaaten, die ebenfalls einen wesentlichen Teil Europas bilden, wird neu überdacht werden müssen.

Durch die bisherige abwartende Haltung - dies darf mit aller Deutlichkeit festgestellt werden - hat sich der Ausgangspunkt der Schweiz für ein kommendes Integrationsgespräch keineswegs verschlechtert. Im Gegenteil. Einmal hat die politische Entwicklung gezeigt, dass die Hindernisse auf dem Weg zur europäischen Einigung sicherlich nicht den neutralen Staaten zur Last gelegt werden können. Die

doktrinäre Betrachtungsweise beginnt einer den organisch gewachsenen historischen Realitäten Europas besser Rechnung tragenden Anschauung Platz zu machen. Die Polarisierung der politischen Macht, die die politische Konzeption der Gründer der EWG bestimmte, ist in Wandlung begriffen. Ziele und Arbeitsmethoden der EWG nehmen neue Gestalt an. Auch über die Möglichkeiten und Probleme, die einem Assoziationsverhältnis innewohnen können, sind zusätzliche Anhaltspunkte gewonnen worden. Die EFTA hat ihrerseits den Beweis erbracht, dass auch eine lockerere Form der Zusammenarbeit im Rahmen einer Freihandelszone einen grösseren Markt zu schaffen vermag, der, wenn die britischen Einfuhrtaxen einmal abgeschafft sind, keinen wesentlichen wettbewerbsverfälschenden Störungen ausgesetzt ist.

Der Erfolg der im Rahmen der EFTA durchgeführten Integrationsübung - der EFTA-Handel hat sich für alle Partner überdurchschnittlich entwickelt - wird, auch wenn er publizistisch bisher wenig Beachtung gefunden hat, für die Zukunft von erheblicher Bedeutung sein und sollte nicht leichtfertig diskreditiert werden. Es besteht keine Veranlassung zur Behauptung, dass durch die britische Haltung anlässlich der letzten Ministerkonferenz in Bergen das Ziel einer gleichzeitigen Regelung des Verhältnisses der sieben EFTA-Staaten mit der EWG aufgegeben worden sei. In Bergen war lediglich von Vorsondierungen und keineswegs von der Frage die Rede, welche Haltung im Falle eigentlicher Verhandlungen eingenommen werden sollte. Die britischen Zusicherungen über die Konsultationen sind für diese Präliminärphase gedacht und entsprechen dem heutigen praktischen Bedürfnis.

Die bei der Verwirklichung eines umfassenden europäischen Marktes eingetretene Verzögerung hat neben allen Nachteilen somit auch eine gute Seite, indem beide Integrationsgruppen, die EWG und die EFTA, ihre Arbeitsmethoden den Realitäten besser angepasst haben. Daneben hat die erzwungene Besinnungspause die Erkenntnis gefördert, wo die grossen Wirtschaftsprobleme unserer Zeit wirklich liegen. Die vordringlichen Aufgaben der europäischen Staaten bestehen u.a. darin, das wirtschaftliche Wachstum mit dem Erfordernis der Stabilität in

Einklang zu bringen und inflatorische Tendenzen zu zügeln, sowie die Arbeitsteilung zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern zu verfeinern und neue und wirksamere Formen der handelspolitischen Entwicklungshilfe zu finden. Keines dieser Probleme kann in einem engen regionalen Rahmen gelöst werden, sondern jedes erfordert eine gesamt-europäische, ja sogar eine Zusammenarbeit mit überseeischen Staaten. Gegenüber diesen grossen Aufgaben muten Brückenschlagsinitiativen zwischen EFTA und EWG auf Teilgebieten, wie etwa die industrielle Standardisierung, der gewerbliche Rechtsschutz, gesundheitspolizeiliche Vorschriften, allzu zaghaft und bescheiden an.

Zum Schluss noch ein Wort über unseren eigenen Bereitschaftsgrad. Wie der Interpellant mit Recht hervorgehoben hat, darf ein mit dem europäischen Wirtschaftsraum so eng verflochtenes Land wie die Schweiz nicht Gefahr laufen, bei einer neuen Verhandlungsrunde in den Rückstand zu geraten. Gerade weil allfälligen Verhandlungen diesmal besonders sorgfältige und langfristige Sondierungen vorausgehen werden, könnten sich die entscheidenden Ereignisse innerhalb eines relativ kurzen, heute aber noch keineswegs voraussehbaren Zeitraumes abspielen. Wir erachten es daher als unerlässlich, dass die Integrationsentwicklung auch von der Schweiz laufend und mit grösster Aufmerksamkeit verfolgt wird. Ich kann Sie versichern, dass die seinerzeit vom Bundesrat hiefür getroffenen verwaltungsinternen Vorkehren in vollem Umfang funktionsfähig geblieben sind. Die zur Sicherung des nötigen Bereitschaftsgrades erforderlichen Arbeiten werden intensiv fortgesetzt. Auf der Aussenfront sind unsere Mission in Brüssel und unsere diplomatischen Vertretungen in den europäischen Hauptstädten in wohlkoordinierter Weise tätig. Gerade weil sich der Ausgangspunkt seit 1961/62 grundlegend verändert hat, ist bei uns eine weitere gedankliche Durchdringung der komplexen wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge unerlässlich.

Dies kann aber nicht nur Aufgabe des Staates sein. Noch wichtiger ist es, dass die schweizerischen Wirtschaftskreise in ihrer langfristigen Planung die Auswirkungen der verschiedenen Situationen

die sich ergeben könnten, einzuschätzen und sich darauf vorzubereiten suchen. Erfreulicherweise hat die schweizerische Industrie die Herausforderung, die die Schaffung eines Zollpräferenzraumes in Europa darstellt, wohlgerüstet aufgenommen. Ihre Stellung ist durch die Niederlassungen schweizerischer Unternehmen im EWG-Raum verstärkt, die schon früher gegründet worden waren, um die nationalen Zollgrenzen zu überspringen, und die heute eine vermehrte Produktionsverlagerung erleichtern. Dies kommt natürlich in der schweizerischen Aussenhandelsbilanz zum Ausdruck, indem anstelle der Warenerlöse Gewinn- und Lizenzüberweisungen aus dem Ausland in die Schweiz treten, wie sich dies in den wachsenden Einnahmen des unsichtbaren Verkehrs in der schweizerischen Ertragsbilanz der letzten Jahre zeigt. Aber auch die Zahlen des Aussenhandels ergeben, dass die schweizerische Ausfuhr nach der EWG trotz zunehmender Zolldiskriminierung bisher weiterhin gestiegen ist. Der Zuwachs fiel im vergangenen Jahr mit 10 % recht kräftig aus, lag aber immerhin um 2 % unter der durchschnittlichen schweizerischen Exportzunahme, so dass der Anteil, den der Export nach der EWG an unserer Gesamtausfuhr hat, im vergangenen Jahr gegenüber dem Höchststand von 42,3 % im Jahre 1963 auf 39,8 % zurückgegangen ist. Demgegenüber ist der Anteil des EFTA-Handels von 17,8 auf 19,7 % angestiegen. Seit 1958, dem letzten Jahr ohne Zollpräferenzen in Europa, hat unsere Gesamtausfuhr um 95 %, unsere Ausfuhr nach den EWG-Staaten um 88 % zugenommen. Wir sehen also, dass uns der EWG-Markt während des bisherigen, die Aussenseiter benachteiligenden internen Zollabbaus nicht verloren ging. Die Ausfuhrzahlen der übrigen Drittstaaten gegenüber der EWG lauten ähnlich. Es zeigt sich, dass der Einfluss der Zolldiskriminierung auf die Stellung im EWG-Markt nicht allein bestimmend ist: der Konjunkturlage im Liefer- und Empfangsland und der allgemeinen Konkurrenzfähigkeit der betreffenden Industrie kommen eine grössere Bedeutung zu.

Diese Tatsachen dürfen uns in unserem Selbstvertrauen stärken. Sie dürfen uns aber nicht dazu verleiten, die langfristigen Probleme zu verkennen und die Hände selbstzufrieden in den Schoss zu legen.

- 8 -

Staat und Wirtschaft müssen künftigen unvermeidlichen Bewährungsproben gewachsen sein. Unsere Devise hat weiterhin zu lauten: "Nichts überstürzen, aber auch nichts vernachlässigen."