

BOTSCHAFTERKONFERENZ 1972

Beilage XII

Die Schweiz, das Brüsseler Abkommen und Osteuropa

Referat von Botschafter R. Probst,
Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge
Bernernhof, 1. September 1972, 09.30 Uhr

In den Monaten hektischer politischer und wirtschaftspolitischer Aktivität, die unsere Welt in mancher Hinsicht durchläuft und an der die Schweiz intensiver, als wir es früher gewöhnt waren, nicht nur beobachtend, sondern auch selbst handelnd teilnimmt, treten - wie dies der Chefredaktor der NZZ, Fred Luchsinger, unlängst ausdrückte - vier Kraftfelder der internationalen Politik, immer stärker sich überschneidend, hervor: das der westeuropäischen Einigung; das der atlantischen Zusammenarbeit; das der west-östlichen, sozusagen gesamteuropäischen Politik; schliesslich das des sowjetisch-amerikanischen Interessenausgleichs, der freilich mit dem Austritt Chinas aus langer Isolierung eine spannungsreiche neue Dimension gewonnen hat. Rechnet man andere Erscheinungen, so namentlich das Erstarken Japans vornehmlich im wirtschaftlichen Bereich hinzu, was dieses Land vermehrt auch zu einer Figur im politischen Schachspiel werden lässt, so kann man, wenngleich mit einigen Vorbehalten, sogar von einem gewissen Polyzentrismus reden. Ergänzt man die Liste mit dem immer noch brennenden Nord-Süd-Problem, so sind damit die wesentlichen Schicksalsfragen skizziert. In den Bereich dieser hauptsächlichen Kraftfelder fallen denn auch,

./.



- 2 -

alles in allem genommen, sämtliche Diskussionen unserer diesjährigen Botschafterkonferenz.

Wie situiert sich in diesem Rahmen - und damit komme ich zu meinem Thema - der Osthandel? Nun, rein volumenmässig betrachtet, findet er immer noch an einem kleinen Orte Platz. Auf rund 245 Milliarden Dollar beliefen sich 1971 die gesamten Importe der Staaten der OECD, in der die wichtigsten Länder der freien Welt zusammengeschlossen sind; knapp 8 Milliarden, rund 3 %, stammten aus dem Osten. Ähnlich verhält es sich auf der Exportseite: auf 240 Milliarden Dollar beziffert die OECD die Ausfuhren ihrer Mitgliedstaaten nach der Welt in ihrer Gesamtheit. Rund 8 Milliarden Dollar, ebenfalls 3 % am Gesamtvolumen, beträgt auch hier der Anteil der kommunistischen Staatshandelsländer.

Nicht viel anders verhalten sich die Dinge für die Schweiz. Auch für uns wurde der organische wirtschaftliche Kreislauf namentlich Gesamteuropas, der vor dem Ersten Weltkrieg eine Selbstverständlichkeit gewesen war und sogar in der Zwischenkriegszeit ungeachtet der Weltwirtschaftskrise eine beachtliche Realität dargestellt hatte, nach der politischen Teilung unseres Kontinents im Anschluss an den Zweiten Weltkrieg schwer beeinträchtigt. Es würde zu weit führen, zur Illustration des Gesagten auf die "gute alte Zeit" vor 1914 zurückzugehen, als beispielsweise der Export nach Russland allein fast 5 % der schweizerischen Gesamtausfuhr ausmachte, dieses Land zudem ein Zehntel der schweizerischen Uhrenexporte abnahm (256 Stück 1971) und daneben ein wichtiger Kunde für Stickereien, Schokolade und Käse war. Realistischer wäre ein Vergleich mit 1938, dem letzten vollen Friedensjahr vor der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges, als unser Handel mit den Ländern Osteuropas noch in der Grössenordnung von 9 bis 10 % unseres gesamten Aussenhandels lag. Diese Zahlen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute nicht mehr erreicht. Zeitweise, auf dem Höhepunkt des "Kalten Krieges", sank der Warenaustausch bis auf einen

./.

- 3 -

Fünftel des früheren Anteils herab. Dies war nicht nur eine Auswirkung des Krieges selbst; die wichtigere Ursache lag vielmehr in den wirtschaftlichen Konsequenzen der politischen Umwälzungen, namentlich im Uebergang der Oststaaten zu der schon zuvor in der Sowjetunion etablierten Plan- und Staatswirtschaft.

Seither ist der Austausch langsam, aber doch recht stetig, ohne freilich den Vorkriegsproportionen nahe zu kommen, wieder angestiegen. In absoluten Zahlen beliefen sich unsere Importe aus den wirtschaftlich im COMECON zusammengeschlossenen Ostblockstaaten vergangenes Jahr auf rund 600 Millionen Franken und unsere Exporte auf 900 Millionen. Dazu kommt unser Handelsverkehr mit Jugoslawien, welches letzteres freilich, wie der jugoslawische Nationalbankgouverneur Čolanović diesen Winter in Bern bemerkte, heute eher einer "sozialistischen Marktwirtschaft" anhängt, was immer man darunter verstehen mag; hier verzeichnen wir Importe von rund 100 Millionen und Exporte von 300 Mio Franken. Zusammengerechnet ergibt sich auf diese Weise ein Gesamtvolumen unseres Handelsaustausches mit Osteuropa von ungefähr 2 Milliarden Franken. Er registrierte übrigens im ersten Halbjahr 1972 wiederum einen Zuwachs von 6 % auf der Einfuhr- und von fast 18 % auf der Ausfuhrseite.

So beachtlich diese Zahlen an sich erscheinen mögen: in Relation zu unserem gesamten Aussenhandel mit gegen 30 Milliarden Franken Einfuhren und fast 24 Milliarden Ausfuhren, also einem Gesamtvolumen von über 53 Milliarden, machen sie kaum 4 % des Ganzen aus, wirken also bescheiden. Sie repräsentieren einen an sich gewaltigen, aber für uns seit langem weitgehend brachliegenden Wirtschaftsraum. Die Sowjetunion beispielsweise, die zweite Macht der Welt, einer der beiden Grossen, weist mit der Schweiz ein Handelsvolumen auf, das, in beiden Richtungen, fast auf die Million genau jenem eines lateinamerikanischen Staates von mittlerer Bedeutung wie Argentinien entspricht. Lohnt es da noch die Mühe, dem Osthandel besondere Aufmerksamkeit und so viel Förderung, wie wir

./.

- 4 -

es seit einiger Zeit wieder tun, angedeihen zu lassen?

Ich will versuchen Ihnen darzulegen, weshalb diese Frage unseres Erachtens zu bejahen ist. Gestatten Sie mir, zu diesem Zweck auf die eingangs genannten Kraftfelder der heutigen internationalen Politik, die angesichts der modernen Verflechtung von Politik und Wirtschaft auch auf die Oekonomie entscheidend einwirken, zurückzukommen. Sie alle greifen irgendwie in die Thematik des Osthandels hinein.

Allen voran - Direktor Jolles hat es in seinem die grossen Linien zeichnenden einleitenden Votum schon gesagt - ist das Kraftfeld der europäischen, d.h. der westeuropäischen Einigung zu nennen. Selbstverständlich liegt uns Westeuropa, dieses kleine Vorgebirge Asiens, wie Paul Valéry unsern Kontinent bezeichnet hat, am nächsten. Wir gehören zu ihm, geographisch, historisch, kulturell. Auch ökonomisch sind wir mit ihm auf natürliche Weise aufs engste verflochten. Sie kennen die in letzter Zeit zur Genüge zitierten Zahlen: fast vier Fünftel unserer Einfuhren kommen aus dem neuen europäischen Freihandels-Grossraum und drei Fünftel unserer Ausfuhren fliessen dorthin. Dass wir mit ihm - unter Erhaltung unserer politischen Neutralität und unserer besonderen staatlichen Struktur - wirtschaftlich verbunden bleiben und diese Verbindung noch vertiefen wollen, wie es jetzt geschieht, ist naheliegend.

Dies darf und soll aber nicht bedeuten, dass wir die übrige Welt vernachlässigen. Auch zu ihr bestehen überlieferte Bande, die zu erhalten und zu fördern für die Schweiz nach wie vor ein wesentliches Anliegen bleibt. Wir sind, seit Welthandel im modernen Sinne betrieben wird, aus geographischer und wirtschaftlicher Lage, Tradition und Weltoffenheit heraus immer eine Welthandelsnation gewesen. Für unsern rohstoffarmen Kleinstaat, der nur dank seinem Ausenhandel gedeiht, ist eine liberale Haltung gewissermassen der lebensnotwendige Reflex. Die aus unserer Neutralität fliessende

./.

- 5 -

Universalität unserer Beziehungen spricht - obwohl keine Rechtspflicht dazu besteht - gleicherweise dafür, die Allseitigkeit unserer wirtschaftlichen Verquickung aufrechtzuerhalten. Politische Erwägungen fallen da ebenso ins Gewicht wie rein ökonomische. Vergessen wir zudem - wirtschaftspolitisch betrachtet - nicht, dass die Länder ausserhalb Westeuropas, nämlich die entwickelten Staaten in Uebersee, die sog. "Dritte Welt", aber ebenso die Staatshandelsländer des Ostens, immer noch rund zwei Fünftel unserer Exporte abnehmen und es uns erlauben, unser chronisch hohes Handelsbilanzdefizit gegenüber Westeuropa in gewissem Ausmass auszugleichen. Wir werden deshalb unseren Handelsbeziehungen mit dieser "übrigen Welt" weiterhin besondere Aufmerksamkeit schenken müssen.

Eine Abkehr von der bisherigen, grundsätzlich universellen Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik wäre jedenfalls nicht am Platz. In der bundesrätlichen Botschaft an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften ist dies ausdrücklich gesagt: Die Schweiz wird ihre Bemühungen fortsetzen, auch auf weltweiter Ebene der Liberalisierung neue Impulse zu verleihen. Der Osten Europas ist, mit seinem wirtschaftlichen Potential und seinem ganzen für uns schon geographisch bedingten politischen Gewicht, von uns aus gesehen, soweit sich dies unter den gegebenen sachlichen Voraussetzungen als realisierbar erweist, in diese Bestrebungen eingeschlossen.

Gerade auch deshalb erscheint es als besonders wichtig, dass wir uns in unserem Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft unsere volle handelspolitische Handlungsfreiheit und Vertragsfähigkeit (die sog. "treaty making power", wie sie zumeist juristisch nicht sehr präzise bezeichnet wird) vorbehalten haben. Sie bedeutet, dass wir frei sind, unsere Wirtschaftsbeziehungen zur übrigen Welt, und damit auch zu den Oststaaten, nach eigenem Ermessen auszugestalten.

./.

- 6 -

Es scheint, dass unsere Haltung, die lange Zeit im Osten auf erhebliche Skepsis stiess, nun doch vermehrt verstanden und anerkannt wird. Ende Juni, nur wenige Wochen vor unserem Vertragsabschluss in Brüssel, weilte eine repräsentative sowjetische Presse-delegation, auf Einladung des Informations- und Pressedienstes des Politischen Departements, in unserem Land. Kollega Erni hatte die gute Idee, diese Leute auch auf die Handelsabteilung zu schicken. Der Sprechende hat die Gelegenheit benutzt, bei seinen Besuchern die Entschlossenheit der Schweiz, ihre Türe weiterhin nach der ganzen Welt offen zu halten, gebührend zu betonen. Wenn man das sowjetische Publizitätswesen kennt, so weiss man, dass es nicht von ungefähr kommen kann, wenn diese Ausführungen in Moskauer Presseorganen Anfang August, also nach der Unterzeichnung in Brüssel, teilweise ziemlich ausführlich und zudem, wenn auch mit einer Prise Skepsis, recht wohlwollend wiedergegeben und kommentiert worden sind.

In den gleichen Zusammenhang gehört die erste offizielle Reaktion Moskaus auf unsere Brüsseler Verträge. Sie war gegenüber der Demarche, die einige Tage zuvor in Wien unternommen worden war, deutlich abgestuft. Während sie in Oesterreich auf dem eigentlichen diplomatischen Wege durch den sowjetischen Geschäftsträger beim Aussenministerium unter Ueberreichung eines längeren, auch die politischen Aspekte zur Sprache bringenden Aide-mémoire erfolgte, begnügten sich die Sowjets in Bern damit, am 22. August, also vorige Woche, lediglich den Chef der hiesigen sowjetischen Handelsvertretung zum Sprechenden, als dem für die UdSSR zuständigen Delegierten für Handelsverträge, vorzuschicken. Zudem beschränkten sich die mündlichen, lediglich durch eine kurze Gesprächsnotiz bestätigten Ausführungen im wesentlichen darauf, den Besorgnis Ausdruck zu geben, dass der Export von Sowjetwaren nach der Schweiz durch unser Freihandelsabkommen mit der EWG beeinträchtigt werden könnte, und sich nach unseren künftigen Intentionen hinsichtlich der Wirtschaftsbeziehungen Schweiz-UdSSR zu erkundigen.

./.

- 7 -

Das Gespräch spielte sich in einer betont verständnisvollen Atmosphäre ab und erweckte keineswegs den Eindruck eines Einspruchs, sondern schien vielmehr vom Bestreben getragen, beruhigende Zusicherungen zu erhalten. Unsere Antwort bestand denn auch in einer erneuten Bekräftigung des Willens der Schweiz, die Universalität ihrer Aussenbeziehungen zu wahren und die Handelsbeziehungen zu den Oststaaten auf reziproker Basis weiter zu entwickeln. Doch könne die Meistbegünstigungsklausel des schweizerisch-sowjetischen Handelsabkommens, entgegen einer sowjetischen Anspielung, nicht auch auf die Vorteile einer Freihandelszone Anwendung finden. Besondere Verhandlungen mit der Sowjetunion wegen der Auswirkungen unseres Freihandelsabkommens mit Brüssel wurden weder von den Russen verlangt, noch viel weniger von uns angeboten.

Ist es verfrüht, aus diesen Reaktionen den Schluss zu ziehen, dass man unsere eindeutig unabhängige Gesamthaltung zu würdigen beginnt, sich nun mit ihr abzufinden bereit wäre und unsere handelspolitische Souveränität letzten Endes doch zu schätzen weiss?

Ein weiteres der eingangs erwähnten Kraftfelder, das hier zu erörtern wäre, ist das der west-östlichen, sozusagen gesamteuropäischen Politik, wo als nächstes wichtiges Ereignis die Europäische Sicherheitskonferenz auf dem Programm steht. Da sie, samt ihrem "volet économique", schon gestern zur Sprache kam, will ich heute nicht nochmals darauf eintreten.

Dagegen sei ein weiterer multilateraler Aspekt unseres Verhältnisses zum Osten, der noch weite, blanke Sphären aufweist, hier kurz berührt, nämlich jener des GATT. Sie wissen, dass die Welt handelsnationen - einschliesslich der Schweiz - erklärt haben, im kommenden Jahr eine neue, über die blossen Zollfragen weit hinausgehende, generelle Welthandelsrunde in Aussicht nehmen zu wollen. Dass eine weitere Liberalisierung nur im Zusammenhang mit einer

./.

- 8 -

Neuordnung des internationalen Währungssystems sinnvoll vollzogen werden kann, sei lediglich am Rande erwähnt. Die Bewahrung unserer wirtschaftspolitischen Handlungsfreiheit und Vertragsfähigkeit wird auch hier ganz speziellen Wert aufweisen und es uns vielleicht ermöglichen, wie schon während der Kennedy-Runde, eine massgebliche Rolle in diesem wirtschaftspolitischen Konzert zu spielen.

Nun ist aber das Verhältnis der Oststaaten zum GATT noch durchaus uneinheitlich. Die Tschechoslowakei gehört ihm zwar aus der Zeit vor der kommunistischen Machtübernahme sogar als Gründungsmitglied an. Auch Jugoslawien, das ja einen Sonderfall darstellt, ist seit 1966 als Vollmitglied dabei. Seither sind jedoch 1967 Polen und 1971 Rumänien dazugekommen, während das hängige Gesuch Ungarns in absehbarer Zeit akzeptiert werden dürfte. Ferngeblieben ist aber bisher Bulgarien, und keinerlei Anstalten zu einem Beitritt trifft - ganz abgesehen von China - die Sowjetunion. Wie wird sie sich verhalten, wenn es, nach langwierigen und schwierigen Vorbereitungen, endlich doch zu einer neuen Welthandelsrunde kommt? Und welches wird in solcher Konstellation die Bewegungsfreiheit sein, die der grosse Meister in Moskau, sofern er abseits bleibt, den COMECON-Staaten gewährt? Dies ist für den Moment schwer absehbar. Möglicherweise wird den östlichen Mitgliedstaaten erlaubt, sich im Umfange des ihnen von Moskau für den Westhandel zugestandenen Aussenhandelsanteils an der künftigen Verhandlungsrunde zu beteiligen. Die Beantwortung dieser Frage könnte für die Chancen einer grösseren Durchdringung östlicher und westlicher Wirtschaft unter Umständen symptomatisch werden.

Nach diesen mehr allgemeinen Streiflichtern nun zu Unmittelbarerem, nämlich zur Frage, wie wir unsere Wirtschaftsbeziehungen zu den Oststaaten heute effektiv bilateral ausgestalten. Auch hier will ich mich auf Grundzüge beschränken.

./.

- 9 -

Zunächst sei gesagt, dass die östlichen Märkte in unseren Wirtschaftskreisen - auch wenn keine Wunder erwartet werden und dem Osthandel aus Gründen der Struktur, der hüten und drüben verschiedenen gearteten Zielsetzung und der Systemunterschiede weiterhin Grenzen gesetzt sein dürften - offensichtlich wieder zunehmendes Interesse finden. Der Umstand, dass sich unsere westlichen Konkurrenten - kaum mehr durch politische Erwägungen gehemmt - eilfertig um ihn bemühen, gibt unserer Wirtschaft besonderen Anlass, sich daraus nicht verdrängen zu lassen, sich zumindest den bisherigen Anteil daran zu sichern und an der Expansion dieses sich vermehrt öffnenden, der westlichen Lieferungen an sich dringend bedürfenden, noch stark ausbaufähigen, riesigen potentiellen Marktes angemessen zu beteiligen. Immer zahlreicher werden die in diese Richtung drängenden Vorstösse unserer Wirtschaftsverbände, mit dem Vorort an der Spitze, einzelner Wirtschaftskreise, unter denen der Uhrenindustrie das Primat der Initiative zukommt, und der massgebenden schweizerischen Unternehmungen.

Erleichtert werden die Bemühungen, über alle Hindernisse hinweg, durch den Umstand, dass unser Handelsregime auch gegenüber dem Osten traditionell liberal ist. Im Unterschied zu den meisten westeuropäischen Staaten unterhalten wir gegenüber den Ostländern, was von diesen nur ungenügend anerkannt wird, keine mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen im Industriesektor, und gewähren wir ihnen, anders als die USA, unterschiedslos die Meistbegünstigung in Zollsachen.

Dagegen haben wir bisher, im Gegensatz zu den meisten anderen Industriestaaten, noch mit einer Anzahl europäischer Ostländer den gebundenen Zahlungsverkehr aufrechterhalten. Dieser bezweckte ursprünglich, die nötigen Mittel zur Bezahlung der schweizerischen Exporte sicherzustellen und die Abgeltung der uns seitens dieser osteuropäischen Staaten geschuldeten Nationalisierungsentschädigungen durch Abspaltung aus dem Clearing zu gewährleisten. Indessen

./.

- 10 -

ist unser Handel mit den Oststaaten im Laufe der Jahre mit zunehmender Normalisierung zumeist stark aktiv geworden, weshalb sie schon heute zur Ueberbrückung der Differenz regelmässig freie Devisen einschliessen und also nicht mehr auf das Clearing angewiesen sind. Ausserdem sind die Nationalisierungsschulden seit etwa Jahresfrist fertig abgetragen (285 Millionen Franken an Entschädigungen sind den schweizerischen Geschädigten auf diese Weise, nebenbei bemerkt, insgesamt zugeflossen). Das Clearing hat damit seine wirtschaftliche Funktion weitgehend eingebüsst. Es hat sich zudem unter den gegenwärtigen Umständen als wenig wirksames Instrument zur Wahrung der traditionellen schweizerischen Exportstruktur erwiesen.

Man konnte sich unter diesen Umständen fragen, ob es nicht angebracht wäre, es nunmehr abzuschaffen. Ein erster Versuch mit Jugoslawien, wo der gebundene Zahlungsverkehr schon auf den 1. Januar 1969 aufgehoben wurde, erwies sich als erfolgreich. Der Handelsverkehr wurde in keiner Weise gestört; er hat sich vielmehr seither rapid entwickelt. Als nun die anderen in Betracht kommenden Oststaaten, nämlich Rumänien, die Tschechoslowakei, Bulgarien, Ungarn und Polen den Wunsch äusserten, den gebundenen Zahlungsverkehr mit der Schweiz abzubauen und die rund zwei Jahrzehnte alten Handelsabkommen auch sonst neuzeitlicher zu gestalten, ermächtigte der Bundesrat die Handelsabteilung vor anderthalb Jahren, auch mit ihnen in entsprechende Verhandlungen einzutreten. Dabei sollte jedoch der Verzicht auf diesen einzigen uns verbliebenen Steuerungsmechanismus von gewissen Kautelen begleitet sein. Da die Devisenbewirtschaftung dieser Länder weiterhin auch gegenüber der Schweiz bestehen bleibt und gegebenenfalls nur die gegenseitige Verrechnung über das Clearing dahinfällt, muss dafür gesorgt werden, dass für die Zulassung von Zahlungen, gleichgültig welcher Art, keine ungünstigeren Voraussetzungen massgebend wären als zuvor. Sodann sind, wegen des Fehlens eines freien Marktes in den Oststaaten, gewisse Sicherungen für den Absatz unserer im Osten gegenüber den begehrten

./.

- 11 -

Investitionsgütern oft benachteiligten Konsumwaren (vor allem Textilien, Uhren und ausgewählte Agrarprodukte) zu erwirken. Die Oststaaten sollten ausserdem, da dort die Preisbildung nicht an marktwirtschaftliche Kriterien gebunden ist, bei ihren Lieferungen zu grösserer Preisdisziplin, d.h. zur Vermeidung des Dumping, veranlasst werden.

Unsere östlichen Partner sind ihrerseits daran interessiert, mit uns die wirtschaftliche, namentlich die industrielle Kooperation, wie das neue, im Osten kreierte Modewort lautet, zu pflegen, worunter die verschiedenen heute vorkommenden Formen von Lizenz-, Lohnarbeits-, Umarbeitungsverträgen, aber ebenso der vermehrte Bezug von Halbfabrikaten, sogar sektorielle Produktionsverlagerungen zu verstehen sind. Auch für unsere Industrie weist übrigens eine derartige Zusammenarbeit angesichts des Arbeitskraftmangels heute eine vermehrte Attraktion auf. Die östlichen Staaten hätten gewünscht, zu diesem Zweck eigentliche, gesonderte und detaillierte zwischenstaatliche Kooperationsverträge zu schliessen. Da jedoch bei uns eine solche Zusammenarbeit nicht Sache des Staates, sondern der Privatwirtschaft ist, können wir nicht darauf eintreten. Dagegen lassen sich in unsere neuen Handelsabkommen mit den Oststaaten zumindest "good-will"-Klauseln über die wirtschaftliche Kooperation einbauen, wobei wir sie, was für uns erfahrungsgemäss besonders wichtig ist, mit Sicherungen zum Schutze der gewerblichen Eigentumsrechte, namentlich des Urheberrechts und der Herkunftsbezeichnungen, kombinieren.

Im Sinne der bundesrätlichen Ermächtigung sind inzwischen mit allen genannten Oststaaten sukzessive Verhandlungen zur Schaffung neuzeitlicher, den heutigen Voraussetzungen besser entsprechender Wirtschaftsverträge eingeleitet worden. Sie haben sich, da es den Negoziatoren der Staatshandelsländer trotz ihres offensichtlichen Willens zu einer Erneuerung nicht leicht fällt, unsere

./.

- 12 -

ganz anders gearteten marktwirtschaftlichen Voraussetzungen zu erfassen, und da auch ihre Verhandlungskompetenzen meist eng begrenzt sind, als recht schwierig erwiesen. Am vernünftigsten zeigte sich die Tschechoslowakei, mit der schon im Mai vorigen Jahres ein neuer Vertrag abgeschlossen werden konnte. Dieses Instrument hat sich seither gut eingespielt. Was die anderen Staatshandelsländer des COMECON anbelangt, so steht mit Rumänien der Abschluss bevor, ist mit Bulgarien ein noch geringer Ergänzungen bedürftiger Abkommens-text paraphiert und nähert sich der Vertragsentwurf mit Ungarn offenbar ebenfalls der Unterzeichnungsreife. Erst in einer Zwischenphase stehen die Verhandlungen mit Polen, das sich als mühseliger und unbeständiger Partner zeigt. Doch sollen auch diese Verhandlungen, bis zur vollen Erneuerung des Vertragswerks mit allen Satellitenstaaten, noch im Herbst weitergehen.

Einen Sonderfall bildet die Sowjetunion. Mit ihr bestand nie ein Clearing. Die Zahlungen wickelten sich von jeher in Devisen ab. In Kraft steht immer noch das "historische" Abkommen Troendle-Mikojan, das am 17. März 1948, zwei Jahre nach Aufnahme der diplomatischen Beziehungen, in Moskau unterzeichnet worden war. In seinen wesentlichen, heute noch geltenden Teilen stellt es einen reinen, klassischen Meistbegünstigungsvertrag dar.

Sowjetischerseits ist bisher ein ausdrücklicher Wunsch nach Erneuerung dieses Vertrages nicht geäußert worden. Auch wir haben keinen Anlass, eine Erneuerung anzustreben, da sie uns vermutlich nur eine Verschlechterung der Zahlungsbedingungen und massive sowjetische Kreditwünsche, von denen wir bisher im wesentlichen verschont geblieben sind, eintragen würde.

Dagegen ist zurzeit mit der Sowjetunion ein Versuch im Gang, unabhängig vom Handelsabkommen auf wirtschaftlichem Gebiet einen neuartigen Weg einzuschlagen, dem eine originelle Ausgestaltung verliehen werden soll. Ausgangspunkt dazu bildet der dualistische

./.

- 13 -

Aufbau der sowjetischen Aussenwirtschaftsbeziehungen. Während das Aussenhandelsministerium die eigentliche Handelssphäre besorgt, ist das einflussreiche Staatskomitee des Ministerrats der UdSSR für Wissenschaft und Technik, dem ein stellvertretender Ministerpräsident vorsteht, mit der schon erwähnten Kooperation betraut. Um die damit verbundenen Ziele zu erreichen - nämlich die Systemunterschiede zwecks Ankurbelung des gegenseitigen Austausches zu überbrücken, die sich aus der Nichtkonvertibilität des Rubels ergebenden Nachteile zu kompensieren und den technologischen Rückstand gegenüber dem Westen aufzuholen -, ist das Staatskomitee bestrebt, mit den westlichen Industriestaaten sog. Gemischte Regierungskommissionen für die wissenschaftlich-technische und wirtschaftliche, namentlich die industrielle Zusammenarbeit zu schaffen.

Mit den meisten Industriestaaten Westeuropas sind derartige Kommissionen heute bereits in Funktion. Was die Schweiz anbelangt, so wurde dem sowjetischen Dualismus bisher insofern Rechnung getragen, als sich die Beziehungen zum Aussenhandelsministerium, soweit sie staatlicher Natur sind, normalerweise auf gouvernementaler Ebene abwickeln, während jene zum Staatskomitee, da die wirtschaftliche Kooperation bei uns Sache der Privatwirtschaft ist, vorwiegend vom Vorort bzw. den ihm zugehörigen Handels- und Industriekreisen schon recht intensiv gepflegt werden.

Eine neue Dimension erhielten diese Kontakte, als vergangenen November und dann wieder diesen Sommer eine Delegation des sowjetischen Staatskomitees für Wissenschaft und Technik unter Leitung des Vizepräsidenten dieser Körperschaft, Djermen Gwischiani, bei uns auftauchte. Der Genannte trat mit dem Vorschlag an uns heran, nicht nur, wie bisher, mit einzelnen Industriezweigen, sondern darüber hinaus gesamthaft zwischen der Schweiz und der Sowjetunion eine generelle Gemischte Kommission der geschilderten Art auf Regierungsebene zu errichten. Wir erinnerten unsererseits

./.

- 14 -

daran, dass das Staatskomitee, wie soeben dargelegt, seine Kooperationspartner innerhalb unserer Wirtschaftsstruktur normalerweise bei den privaten Wirtschaftskreisen findet; es wäre daher naheliegend, die Errichtung einer Gesamtkommission im Verhältnis zur Schweiz mit diesen Kreisen direkt zu projektieren.

Unser Gesprächspartner verschloss sich diesem Argument an sich nicht. Der Umstand, dass es sich bei Gwischiani, einem gebürtigen Georgier, um eine auffallend weltoffene, mit dem Ausland bestens vertraute, perfekt englisch sprechende und, als Vizepräsident des Staatskomitees sowie als Schwiegersohn Ministerpräsident Kossygin, offensichtlich auch einflussreiche Persönlichkeit handelt, erleichterte das gegenseitige Verständnis wesentlich. Indessen stellte sich im Laufe der Diskussion heraus, dass eine Gemischte Kommission gemäss unserer Konzeption direkt zwischen Staatskomitee und Vorort zwar möglich wäre, aber, wenn es unsererseits nur von privaten Kreisen getragen würde, sowjetischerseits auf die Zuständigkeit des Staatskomitees für Wissenschaft und Technik beschränkt bliebe. Damit würde der Kommission die für uns eminent wichtige kommerzielle Komponente fehlen, auf die wir im Sinne der Reziprozität zum Ausgleich für die sich der Sowjetseite daraus bietenden Vorteile auf keinen Fall verzichten können, wenn wir beim ganzen Experiment nicht den kürzern ziehen wollen. Ebenso würde eine derart konzipierte Kommission für unsere Wirtschaftskreise nur beschränkt als dringend benötigter zentraler Kanal im vielfältigen sowjetischen Wirtschaftsmechanismus dienen können. Um auch diese Zwecke zu erreichen, unternahmen die Verhandlungsdelegationen den Versuch, die Gemischte Kommission auf eine breitere Basis zu stellen. Gemäss dem neuen Projekt sollen es nun die Regierungen selbst sein, die den Willen zur Errichtung der Kommission zum Ausdruck bringen, womit diese den benötigten offiziellen Segen erhält. Indessen bleibt auch unter der neuen Formel die materielle Verwirklichung Sache der interessierten Wirtschaftskreise. Auf schwei-

./.

- 15 -

zerischer Seite ist zu diesem Zweck vom Vorort eine "Interessengemeinschaft Schweiz-UdSSR", die auch weitere, z.B. Bank- und Fremdenverkehrskreise umfasst, ins Leben gerufen worden; sie wird auch den schweizerischen Kommissionspräsidenten stellen. Auf sowjetischer Seite würden neben dem Staatskomitee, das den sowjetischen Präsidenten bezeichnen soll, auch das Aussenhandelsministerium, der Gosplan, die Akademie der Wissenschaften und, je nach Bedarf, weitere Ministerien und Organisationen teilnehmen. Die Handelsabteilung, aber ebenso die Abteilung für Wissenschaft und Forschung des Departements des Innern, würden sich an den Kommissionssitzungen durch Beobachter vertreten lassen.

Sie sehen, es handelt sich hier tatsächlich um etwas Neues. Der Bundesrat hat dem Projekt vergangene Woche zugestimmt, und die Genehmigung durch den sowjetischen Ministerrat soll demnächst erfolgen. Wir beabsichtigen, den konstituierenden Briefwechsel zwischen Gwischiani und dem Sprechenden noch diesen Herbst vorzunehmen und die Gemischte Kommission vor Jahresende erstmals in Moskau zusammentreten zu lassen.

* * *

Nach diesem Ausblick auf das unmittelbar Bevorstehende möchte ich zu einer abschliessenden Betrachtung gelangen. Es stellt sich in unseren Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa immer wieder die Frage, wie weit dieses uns gegenüber nach einheitlichen Richtlinien der Moskauer Zentrale handelt, wie weit andererseits die einzelnen östlichen Staaten über eine gewisse Bewegungsfreiheit verfügen.

Es sind hier Elemente beider Aspekte feststellbar. Dass die Oststaaten auch wirtschaftlich einer recht straffen Disziplin

./.

- 16 -

unterliegen, dass ihre Verhaltensweisen den "kapitalistischen" Staaten gegenüber, wie man uns vorzugsweise zu nennen beliebt, weitgehend aufeinander abgestimmt sind, ist eine Tatsache, die keiner näheren Erläuterung bedarf. Wir begegnen ihr in den Verhandlungen immer wieder, so erst unlängst besonders krass, als uns beispielsweise hinsichtlich der geforderten Nichtdiskriminierung östlicher Güter bei der Einfuhr in die Schweiz von unseren Verhandlungspartnern stereotyp gewisse - übrigens auf EWG-Verhältnisse zugeschnittene und für uns materiell weitgehend gegenstandslose - bis in die Formulierung identische Forderungen mit sturer Hartnäckigkeit immer wieder vorgetragen wurden. Dass zwischen den mit uns verhandelnden Oststaaten eine gegenseitige Information und eine Koordination erfolgt, ist also offenkundig.

Interessanter ist die Frage, wie weit demgegenüber eine gewisse individuelle Bewegungsfreiheit der einzelnen Oststaaten reicht. Denn eine solche ist zweifellos auch vorhanden. Rumänien, beispielsweise, nimmt sich die Freiheit heraus, trotz grundsätzlich andauernder Nichtanerkennung der EWG-Verhandlungspartner durch den Osten direkt an den EG-Ratspräsidenten, also an eine Gemeinschaftsinstanz zu gelangen, um sich - gleich übrigens wie bei uns - um die Einräumung der allgemeinen nichtreziproken Zollpräferenzen für Entwicklungsländer zu bewerben. Typischer als dieser Sondervorstoss ist der schon erwähnte Umstand, dass einigen COMECON-Staaten in den letzten Jahren vom "Grossen Bruder" erlaubt wurde, dem GATT beizutreten. Was den Handelsverkehr betrifft, so zeigt die Erfahrung, dass die Oststaaten in der Lage sind, volumemässig etwa ein Viertel bis ein Drittel ihres Austausches mit der "freien" Welt nach besondern, den "kapitalistischen" Verhältnissen einigermaßen angepassten Spielregeln abzuwickeln. Der Rest ist freilich so stark mit dem östlichen Binnenhandel verquickt und an dessen andersartige Regeln gebunden, dass eine Entflechtung äusserst schwer fallen würde. Schon der Umstand, dass die Sowjetwirtschaft

./.

- 17 -

zur Deckung ihres sehr beträchtlichen Nachholbedarfs die Volkswirtschaften der Satellitenländer überproportional beansprucht und diese Staaten dadurch ihrerseits zu massiven Käufen in der Sowjetunion genötigt sind, wenn sie nicht ihre umfangreichen Rubelguthaben ungenützt stehen lassen wollen, wirkt einer Ausweitung nach dem Westen entgegen. Im Rahmen des zugestandenen Westhandels lassen sich aber doch teils recht bemerkenswerte individuelle Unterschiede zwischen dem Verhalten der einzelnen Oststaaten und, wenn auch gedämpft und getarnt, ein offenkundiges Bedürfnis, ja gerade eine Beflissenheit feststellen, mit uns vermehrt ins Geschäft und ins Gespräch zu gelangen.

Ich möchte es nicht nur als ein Wunschdenken betrachten, wenn ich sage, dass wir - mit aller gebotenen Nüchternheit und ohne Illusionen - auf die sich hier bietenden Oeffnungen eingehen sollten. Eine gewisse Intensivierung des Verkehrs, eine gegenseitige, auch menschliche Annäherung, die Schaffung einer besseren gegenseitigen Atmosphäre, Verständnis für den Wunsch namentlich der Satellitenstaaten, das Fenster zum Westen einen möglichst grossen Spaltbreit offen zu halten, erscheinen am Platz. Sind dabei eine gegenseitige Durchdringung, eine wachsende Interdependenz namentlich in wirtschaftlicher Hinsicht, auf die Dauer als Beitrag auch an eine Friedenssicherung Europas denkbar? Die geplante Sicherheitskonferenz, wenn sie erfolgreich sein sollte, wird darauf möglicherweise eine Antwort geben.

* * *