

7.739



Die Schweiz und die europäische Integration

Fürsprech Rudolf Bosshard, Zürich

Die Auswirkungen
der europäischen Integration
auf die schweizerische
Wirtschaft

Dr. Benedikt von Tscharnier, Bern

Politische Aspekte
der gegenwärtigen
und künftigen Europapolitik
der Schweiz

Heft 15 der Veröffentlichungen der Aargauischen Handelskammer, 1973



9.739

Die Schweiz und die europäische Integration

Fürsprech Rudolf Bosshard, Zürich

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Wirtschaft

Dr. Benedikt von Tscharnier, Bern

Politische Aspekte der gegenwärtigen und künftigen Europapolitik der Schweiz



9 1973 / 603

Vorwort

Mit dem Römervertrag – dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – hat im Jahre 1957 eine Entwicklung eingesetzt, welche unser Land vor neue außenpolitische und vor allem handelspolitische Gegebenheiten stellte. Diese Konfrontation gab neue und neuartige Probleme auf, die sich akzentuierten, nachdem die Schweiz mit der EWG, gleichzeitig neben den andern EFTA-Staaten, Verhandlungen aufgenommen hatte. Ziel dieser Verhandlungen war die Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses, das zumindest die Handelsbeziehungen unseres Landes mit der EWG ordnen würde. Das Ergebnis ist das Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972.

Vornehmlich der Unternehmer muß sich gedanklich auf Geist und Gehalt des Abkommens ausrichten; er muß mit ihnen rechnen, muß sie in seine Beurteilungen mit einbeziehen und sie seinen Dispositionen zu Grunde legen.

Eine der Aufgaben des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und der Handelskammern besteht darin, zu helfen, damit es gelingt, diesen Prozeß, diese schwierige unternehmerische Arbeit, zu leisten und zu bewältigen.

Die vorliegende Publikation dient dieser Zielsetzung. Sie will gleichsam ein EWG-Bewußtsein wecken und fördern. Weil dieses Bewußtsein nicht nur Voraussetzung schlüssigen unternehmerischen Handelns darstellt, sondern auch beim Bürger der schweizerischen Demokratie Eingang finden muß, richtet sich die vorliegende Schrift an den schweizerischen Staatsbürger schlechthin.

Wir sind den beiden Autoren, diesen hervorragenden Kennern des politischen und wirtschaftlichen Gehaltes der europäischen Integrationsentwicklung, sehr dankbar, daß sie sich bereit erklärt haben, ihre Referate, die sie im Rahmen eines Vortragszyklus an der Volkshochschule Aarau im November 1972 gehalten haben, für die vorliegende Publikation zur Verfügung zu stellen.

Aarau, im März 1973

AARGAUISCHE HANDELSKAMMER

Der Präsident: Der Vorsteher des Sekretariates:
Dr. Ernst Fahrländer Dr. Hans Hemmeler

Fürsprech Rudolf Bosshard, Zürich

Die Auswirkungen der europäischen Integration auf die schweizerische Wirtschaft

Überarbeitete Fassung eines Referats an der Volkshochschule Aarau vom 22. November 1972. Der Autor war damals für die Außenwirtschaftsfragen verantwortlicher Sekretär des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins. Seit dem 1. Januar 1973 ist er als Direktor der Schweizerischen Volksbank Zürich tätig.

Es ist in letzter Zeit zu dem mir heute gegebenen Thema schon manches zu hören und zu lesen gewesen. Für meine eigenen Ausführungen möchte ich mir zum Ziele setzen, einige Begriffe der Klärung entgegenzuführen, die bisher oft zu Schlagworten geworden sind. Zur Kategorie der Schlagworte gehören häufig die «Vorteile der Integration für multinational organisierte Unternehmungen», «strukturelle Folgen», «Inflationsanheizung», «Qualitätseinbußen», «wirtschaftliche Abhängigkeiten mit politischen Folgen auf die Dauer», «unwiderrufliche Sachzwänge» und manche mehr. Schließlich ist das alles nicht erstaunlich, da wir uns mitten in einer eidgenössischen Abstimmungskampagne befinden, in deren Verlauf – wie mir scheint – selbst der Begriff der wirtschaftlichen Integration oft nicht hinreichend klar verwendet wird.

Es gibt für den *Begriff der «Integration»* viele mögliche Definitionen. Ein jeder wird derjenigen Definition zuneigen, die seinem eigenen Denken, vor allem in ideeller Hinsicht, am ehesten zuspricht. Dies ist umso leichter möglich, als Integration nicht ein Zustand ist, sondern ein mehr oder weniger schnell voranschreitender Prozeß. Sie stellt eine *Entwicklung* dar, die Perioden des Fortschritts, aber auch der Stagnation kennt. Integration ist mit den Verträgen, die sie begründen, noch nicht vollzogen. Sie geschieht vielmehr in einer bisweilen mühsamen Annäherung zwischen staatlichen Organen und weitgehend frei handelnden Wirtschaften.

Von der *institutionellen* Seite der Integration soll hier weniger die Rede sein. Sie ist auch nur ein Aspekt des Problems. Institutionelle Organe lassen sich ohne größere Mühe schaffen. Schwieriger ist es, den bestellten Organen Befugnisse zu übertragen, die bisher den Einzelstaaten zustanden. Die Festigung der Supranationalität auf Kosten staatlicher Souveränität macht gerade die Durchführung des Römer Vertrages in jedem einzelnen Fall schwer. Und dies gilt nicht allein für die Institutionen selbst, sondern in ebensolchem Maße für die gemeinsamen Politiken. Die vertraglich vorgesehenen gemeinsamen Energie-, Verkehrs- und Sozialpoliti-

ken, um nur einige Beispiele zu nennen, sind selbst 15 Jahre nach Unterzeichnung des Römer Vertrages noch nicht realisiert. Mühsam verläuft auch die Gestaltung der gemeinsamen Handelspolitik gegenüber den Staatshandelsländern. Dies soll keine Kritik, sondern lediglich eine nüchterne Feststellung sein.

Wenden wir uns von diesen eher politischen Überlegungen ab und den konkreten wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu. Und hier sind die Grenzen zwischen institutioneller und *faktischer Integration* weitgehend verwischt. Es wäre auch von rein akademischem Interesse, sie klar ziehen zu wollen. Zu den institutionellen Seiten mag noch die Beseitigung der Zölle gerechnet werden. Zollsenkungen integrieren die Staaten noch nicht; sie geben aber Impulse für die wirtschaftliche Integration, die sich im gesteigerten Gütertausch und in der Entwicklung des Marktgeschehens niederschlägt. Ob im Falle der EWG mit der Zollunion damit eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittstaaten verbunden ist oder ob dies – wie im Falle der EFTA – nicht zutrifft, ändert hieran wenig.

Nachdem in EWG und EFTA die Zölle seit einem halben Jahrzehnt beseitigt sind, hat sich die Erfahrung bestätigt, daß dadurch der intrazonale Handel in beiden freien Zonen wesentlich angeregt worden ist. Im ganzen gesehen wurde dabei die handelsbelebende Wirkung («trade creation effect») weniger deutlich sichtbar als die statistisch allerdings leichter erfaßbare handelsumlenkende («trade diversion effect»). Der Handel wurde vor allem dort geographisch verlagert, wo die Zölle relativ hoch, das heißt über 10 Prozent des Warenwertes lagen.

Für die schweizerische Wirtschaft, die wegen des kleinen Heimmarktes, der Rohstoffarmut unseres Landes und manchen anderen Gründen sehr ausgeprägt international tätig sein muß, spielen die Zölle nicht immer dieselbe Rolle wie für die in unseren Nachbarstaaten bestehende, Güter in größerer Stückzahl produzierende Industrie. Viele schweizerische Firmen unterhalten Niederlassungen im EWG-Raum oder arbeiten auf verschiedene Weise eng mit Firmen innerhalb der EWG zusammen. Es hat sich dadurch aber eine *enge wirtschaftliche Verflechtung mit den Nachbarländern* ergeben, die ohne weiteres die Behauptung rechtfertigt, die schweizerische Wirtschaft sei bereits faktisch stärker in den europäischen Markt integriert als die Wirtschaft irgend eines EWG-Mitgliedstaates. Dies ist ein Aspekt der faktischen wirtschaftlichen Integration, den wir in unseren Überlegungen – sowohl zum vorliegenden Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EWG wie hinsichtlich der möglichen weiteren Entwicklungen – nicht vernachlässigen sollten.

In der EFTA wie in der EWG sind die Zölle seit Jahren abgeschafft. Und dennoch sind, wie unsere Industriellen immer wieder feststellen, weder hüben noch drüben eigentliche binnenmarktähnliche Verhältnisse entstanden. Woran mag das liegen? Wohl daran, daß die *Beseitigung von Zöllen allein den freien Markt noch nicht automatisch garantiert*. Allzu viele zollfremde – oder technisch ausgedrückt nichttarifäre – Handelshemmnisse sind bestehen geblieben. Man ist versucht, unter diesem Begriff alle möglichen Arten von Zulassungsvorschriften, unterschiedlichen technischen Normen, zu verstehen. Eine ebenso wichtige Rolle spielt indessen das *staatliche Beschaffungswesen*. Regierungsinstanzen, und zu diesen sind auch regionale Behörden zu verstehen, kaufen alljährlich für große Beträge Produkte ein. Dies gilt nicht allein für militärische Bedürfnisse, sondern für staatliche Betriebe aller Art, für den Straßenbau, für die Verkehrsträger, die Forschungsinstitute usw. In der EFTA *kennen wir das Verbot der Diskriminierung ausländischer Anbieter aus EFTA-Staaten. Der EWG ist noch nicht einmal dieser Schritt gelungen. Selbst heute decken sich die Regierungen der EWG-Staaten praktisch vollständig im eigenen Land ein*. Eine derartige Haltung hat Auswirkungen auf öffentliche und halbprivate Körperschaften, die dieses «buy national»-Prinzip weitgehend übernehmen. Es besteht hier also ein nicht unwesentlicher Sektor, in dem von einem gemeinsamen Markt nicht die Rede sein kann. Im Gegensatz dazu steht das Verhalten der schweizerischen Behörden, welche die EFTA-Freizügigkeit voll angewendet haben und ausländische Lieferanten zum Zuge kommen ließen, wenn diese günstiger offerierten als die einheimischen Anbieter. Es sei in diesem Zusammenhang auch daran erinnert, daß Schweizer Städte wie Basel und Genf zum Beispiel für ihre Verkehrsbetriebe billigere ausländische Trams und Busse ankauften, was in unseren Nachbarländern undenkbar wäre. Für schweizerische Produzenten dieser Verkehrsmittel wird der ohnehin kleine einheimische Markt damit noch beschränkter. Mit der Beseitigung der Zölle steht diese Entwicklung allerdings nicht in Beziehung. Hingegen läßt sich auf diesem Hintergrund verstehen, daß die schweizerische Verhandlungsdelegation – wenn auch leider ohne Erfolg – auf eine vermehrte gegenseitige Freizügigkeit in den Einkäufen der öffentlichen Hand drang. Die Schweiz wird im Interesse ihrer Wirtschaft dieses Postulat zweifellos zu einem geeigneteren Zeitpunkt wiederholen. Dies wird wohl erst dann möglich sein, wenn innerhalb der EWG selbst eine Liberalisierung auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens erfolgt.

Mit diesen Feststellungen soll indessen nicht gesagt sein, die bevorstehenden *Zollsenkungen* seien von geringem Wert. Es war kein regierungstreues Lippenbekenntnis, sondern sehr sachlich begründet, wenn die schweizerische Industrie das Brüsseler Verhandlungsergebnis überzeugt willkommen geheißen hat. Wenn ich soeben schlechthin von Industrie gesprochen habe, so darf mit Recht erwartet werden, daß ich doch etwas differenzierter auf die Frage der verschiedenen Betriebsgrößen oder Branchen eingehe. Dies ist umso wichtiger, als bei dieser Gelegenheit einige hie und da offenbar gewordene Mißverständnisse bereinigt werden können.

Die *multinational organisierten Großunternehmen* werden zuweilen als Hauptnutznießer der Handelsliberalisierung bezeichnet. Und doch sind wohl gerade sie am besten darauf ausgerichtet, wenn nötig auch mit Handelshindernissen zu leben. Sie sind in allen wichtigen Märkten mit eigenen Fabrikationsanlagen tätig und damit in der Lage, die Güter zu einem wesentlichen Teil dort zu produzieren, wo sie auch zum Verkauf gelangen. Würde das Schweizer Volk den Zollabbau gegenüber der EWG ablehnen und sich innerhalb Westeuropas handelspolitisch isolieren, so würden die multinationalen Firmen mit dieser Situation deshalb wohl am ehesten fertig. Nachteile würden allerdings auch sie verspüren, da eine allzu weitgehende Verschiebung der Produktion von der Schweiz weg ins Ausland die Führung der Konzerne erheblich komplizieren würde und wohl mit der Zeit fast unweigerlich auch eine Verlagerung von Forschung und Entwicklung zu den neuen Produktionsschwerpunkten zur Folge hätte. Die Zollfreiheit macht eine derartige Entwicklung – soweit sie wirklich von den Zöllen abhängt – nunmehr unnötig. Davon profitieren neben den Großfirmen selbst deren in großer Zahl vorhandene Zulieferbetriebe. Wir haben immer wieder die Tendenz, die Anzahl dieser *industriellen Zulieferanten* zu unterschätzen, die bei jeder Großunternehmung in die Hunderte geht. Die Zulieferfirmen sind mittlerer und oft kleiner Betriebsgröße, und sie sind zumeist nicht in den Städten, sondern in Ortschaften gelegen, wo sie für die Arbeitsmöglichkeiten der ansässigen Bevölkerung, für das Steueraufkommen der Gemeinde und in mancher weiteren Hinsicht eine bedeutende Rolle spielen. Wir geraten hier in eigentliche ökologische Fragenkomplexe, die wir an dieser Stelle nicht weiter durchdringen wollen. Festgestellt sei hier nur eines: *die schweizerische Wirtschaft ist weit mehr als man gemeinhin glauben möchte zu einer eigentlichen Schicksalsgemeinschaft gewachsen, und das Los der weniger großen Firmen läßt sich von demjenigen der größeren nicht einfach trennen*.

Eine andere, sehr wichtige Firmengruppe stellen die *exportorientierten*

Mittelbetriebe dar. Wir kennen sie in praktisch allen Branchen, und sie zeichnen sich in der Regel durch eine erfreuliche Dynamik und Flexibilität aus. Sie produzieren in der Schweiz und exportieren ihre Güter ins Ausland. Der Weg, bestehenden Handelshindernissen durch Verlagerung der Produktion in die ausländische Tochtergesellschaft auszuweichen, steht ihnen nicht offen. Für sie stellen die Zölle ein wesentliches Kostenelement dar. Diese Firmen finden in der Freihandelsregelung die größte Erleichterung. Als typisches Beispiel möge die Bekleidungsindustrie dienen. Hier liegen die Zölle der EWG bei 20 Prozent des Warenwertes. Kein Wunder deshalb, daß die bisherige Zolldiskriminierung zwischen EFTA und EWG zu wesentlichen Handelsverlagerungen geführt hat. Die Exporte schweizerischer Bekleidungswaren in die modisch orientierten Nachbarländer Deutschland, Frankreich und Italien stagnieren seit zehn Jahren, während sie in Richtung der modisch weniger anspruchsvollen EFTA recht stark zugenommen haben. Diese Entwicklung wird nicht gleichgültig hingenommen, da das Schicksal der schweizerischen Bekleidungsindustrie sehr stark davon abhängt, daß sie besonders hohen modischen Bedürfnissen gewachsen sein kann. Das Beispiel der Bekleidungsindustrie, deren schweizerischer Heimmarkt übrigens zu mehr als der Hälfte von ausländischen Lieferanten durchdrungen ist, ließe sich auf mehrere andere Branchen oder Sparten ebenso anwenden. Hier eröffnet der Wegfall der Zölle neue Chancen, und hier dürfte das Hauptinteresse an der europäischen Handelsliberalisierung liegen.

Etwas anders sieht die Lage für die sogenannte *Inlandindustrie* aus. Hier handelt es sich um mittlere und vor allem kleinere Betriebe, die vorwiegend für den einheimischen Markt arbeiten, der bisher in den meisten Fällen durch recht hohe Zölle geschützt blieb. Diese Firmen werden nun bald auf ihrem bisher geschonten Marktrevier ausländischer Konkurrenz begegnen. Es gibt für sie zumeist nur eine Reaktion, nämlich die, den ausländischen Konkurrenten nicht allein in der Schweiz, sondern ebenso im Ausland die Stirn zu bieten und für sie geeignete, neu entstehende Marktsegmente rechtzeitig zu entdecken. Eine «Inlandindustrie» im traditionellen Sinne wird es in Zukunft kaum mehr geben. Die dieser Gruppe zugehörigen Firmen müssen deswegen nicht resignieren; sie sind sich bewußt, daß ihnen neue Chancen eröffnet werden, die sie erfolgreich nutzen können, wenn sie sich rechtzeitig und in richtiger Weise darauf einrichten. Diese durchaus positive Feststellung darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich bei der bisherigen Inlandindustrie wohl in Zukunft die wichtigsten strukturellen Probleme stellen werden.

Zu reden und Anlaß zu einer Sonderregelung gab in den Verhandlungen die *Papierindustrie*: Es lohnt sich, auf die Probleme näher einzutreten, die sich hier gestellt haben. Bereits als die EFTA gegründet wurde, hatte sich in der schweizerischen Papierindustrie Unruhe breit gemacht, die auch in den parlamentarischen Debatten zur Geltung kam. Es wurde ein massiver skandinavischer Druck auf den schweizerischen Markt befürchtet, der sich umso schärfer auszuwirken drohte, als die Holzpreise in der Schweiz wesentlich höher liegen als in Skandinavien. Die höheren Holzpreise sind dadurch zu erklären, daß in Skandinavien Holz mit systematischem Kahlschlag und Wiederaufforstung gewonnen wird, während in der Schweiz der Kahlschlag aus vielen Gründen verboten ist. Obwohl man sich in Skandinavien eine gewisse Zurückhaltung in den Exporten nach der Schweiz auferlegt hat, weil man schweizerische Schutzmaßnahmen vermeiden wollte, machte sich auf dem schweizerischen Markt im Laufe der sechziger Jahre doch eine wesentliche Verschärfung der Konkurrenz bemerkbar. Der schweizerischen Papierindustrie darf das Zeugnis ausgestellt werden, sich in diesem Wettbewerb mit ungleich langen Spießen gut bewährt zu haben. Sie hat ihre Produktion in bemerkenswerter Weise zu rationalisieren vermocht. Durchaus verständlich war ihre Erwartung, daß sich nun mit den neuesten Handelsliberalisierungen in Europa der skandinavische Konkurrenzdruck angesichts der relativ hohen Transportkosten für Papier vor allem nach Norddeutschland und in andere EWG-Gebiete verlagern werde. Da auch die EWG dies befürchtet, baut sie ihre Zölle für Papierwaren viel langsamer ab, nämlich bis zum 1. Januar 1984, während für die übrigen Industriegüter die Zollfreiheit Mitte 1977 hergestellt ist. Die schweizerische Verhandlungsdelegation stand hier vor einem Dilemma. Die EWG erwartete von den EFTA-Ländern, die ihr nicht beitreten, keine Ausnahmen vom ordentlichen Zollabbau, also ein – bilateral zwischen der Schweiz und der EWG gesehen – nicht reziprokes Verhandlungsergebnis. Diese Haltung der EWG war deshalb durchaus vertretbar, weil sie den EFTA-Ländern den zollfreien Zugang zu Großbritannien und Dänemark beläßt, obwohl diese beiden Staaten auf Ende 1972 die EFTA verlassen, um EWG-Mitglieder zu werden, und obwohl die EWG auf dem britischen und dänischen Markt erst Mitte 1977 den zollfreien Zugang erhält. Für diese Konzession der EWG wurde der Schweiz im übrigen keine Rechnung gestellt. Damit bestand die Gefahr, daß zur skandinavischen Konkurrenz, die noch jahrelang von der EWG zumindest teilweise ferngehalten bleibt, recht kurzfristig die süddeutschen Papierfabrikanten auf den schweizerischen Markt hinzutreten, wobei die

Papierpreise in Süddeutschland seit einiger Zeit einem eigentlichen Zerfall ausgesetzt sind und die resultierenden Verluste der süddeutschen Papierindustrie durch Staatsgarantien gedeckt werden. Wir sehen hier, wie differenziert sich eine Konkurrenzsituation gestalten kann. Die Schweiz hat nun die wichtigsten Papiersorten ebenfalls dem verlangsamten Zollabbau unterstellt. Man muß sich dabei bewußt sein, daß die schweizerischen Papierverbraucher über diese Lage verständlicherweise weniger glücklich sind als die Papierhersteller.

Die unterschiedlichen Preise für landwirtschaftliche Ausgangsmaterialien zur industriellen Verarbeitung werden *Rohstoffhandicap* genannt. Dieses spielt vor allem auch in der schweizerischen *Nahrungsmittelindustrie* eine Rolle, die für derartige Rohstoffe, zum Beispiel Milchpulver, die relativ hohen schweizerischen Preise bezahlen muß, während die Industrie der EWG beim Export ihrer Lebensmittel Erstattungen vergütet erhält, die diese Produkte auf die Weltmarktpreise hinunter verbilligen. Nach einem analogen System werden die in die EWG eingeführten Waren um die Differenz der in ihnen verarbeiteten landwirtschaftlichen Ausgangsmaterialien zwischen Weltmarktpreis und EWG-Binnenpreis verteuert. Da die Schweiz dieses bewegliche EWG-System nicht kennt, wurde für die meisten Nahrungsmittel der schweizerische Einfuhrzoll nur teilweise beseitigt, um auf unserem einheimischen Markt eine gewisse Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Industrie und Landwirtschaft der Schweiz würden sich natürlich wünschen, daß bei uns gelegentlich ein der EWG möglichst analoges Abschöpfungs- und Erstattungssystem für verarbeitete Nahrungsmittel zur Anwendung gelangt.

Nachdem soeben von insgesamt betrachtet wenig bedeutenden Ausnahmen die Rede war, wollen wir uns zurückwenden zum normalen Zollabbau, der am 1. April 1973 beginnt, in fünf Stufen zu je einem Fünftel durchgeführt wird und am 1. Juli 1977 beendet sein soll. Wenn diese Handelsliberalisierung damit auch recht regelmäßig verläuft, so gäbe sich der Unternehmer doch einem gefährlichen Trugschluß hin, falls er glauben sollte, der Wettbewerb über die Grenzen hinweg werde sich sukzessive und stufenweise, schön verteilt über die 4¼ Jahre hin verschärfen. Die schweizerische Wirtschaft ist sich bewußt, daß sich die Industrien aller beteiligten Staaten darauf einrichten, inskünftig mit einem großen zollfreien westeuropäischen Markt zu rechnen. Sie werden *so rasch wie möglich danach trachten, sich ihre Marktanteile zu sichern*. Hier wird rasch gehandelt werden, und bestimmt werden vor allem die Jahre 1973 und 1974 im Zeichen der rapiden Verschärfung der innereuropäi-

schen Konkurrenz stehen. Manche Exporteure werden die ohnehin schwindenden Zölle zu ihren eigenen Marketingkosten schlagen und die Waren zu Preisen zu verkaufen versuchen, die dem zollfreien Zustand entsprechen würden. Wer hier Terrain verliert oder zu spät kommt, wird eine aufwendige Aufholjagd unternehmen müssen.

Wir sind damit auf das *Marktgeschehen* zu sprechen gekommen. Hier haben sich die Strukturen in den letzten Jahren stark gewandelt, ganz besonders auf dem Gebiet der Konsumgüter. Die Statistiken sagen aus, daß im Jahre 1971 in der Schweiz täglich fünf Detailverkaufsläden geschlossen wurden. In den Ballungsgebieten um die Städte entstehen immer neue Großeinkaufszentren. Großverkäufer bringen Waren, die sie in entsprechenden Mengen einkaufen, zu günstigen Preisen an den Konsumenten. Man erinnert sich hier an das Beispiel der USA, wo kontinentweite Warenhausketten und andere Verteilorganisationen vorhanden sind, die dem Konsumenten günstige Massenprodukte anbieten. Der Amerikaner, der qualitativ gehobene Güter zu entsprechenden Preisen sucht, findet diese nach wie vor in sorgfältig geführten Spezialgeschäften. Es liegen hier für Konsumgüter offensichtlich zwei Marktsegmente vor, die beide ihre besonderen Eigenschaften besitzen und ihre Daseinsberechtigung beweisen. Diese Zweiteilung des Marktes wird sich auch in Europa durchsetzen. Die wirtschaftliche Integration wird die psychologische und durchaus normale Auswirkung haben, daß gerade die heute noch vorwiegend nationalen Großverteiler sich vermehrt kontinentweit organisieren werden. Europäische Warenhausketten werden entstehen.

Diese Neuordnung der Verteilung wird sich auf die Produzenten auswirken, die wählen müssen, welches Marktsegment sie inskünftig bearbeiten wollen. Für den schweizerischen Industriellen liegt es nahe, weiterhin qualitativ, technisch und modisch hochstehende Produkte herzustellen, sich also an eine Kundschaft mit gehobenen Ansprüchen zu wenden. Dies verlangt die Aufrechterhaltung einer genügenden Beweglichkeit, das heißt Anpassungsfähigkeit an die Kundenwünsche. Beweglich bleibt eine Unternehmung dann, wenn sie nicht allzu groß wird, wobei es für die optimale Betriebsgröße keinerlei feste Regeln gibt; diese ist von Branche zu Branche und innerhalb dieser von Sparte zu Sparte verschieden. Damit sei auch gesagt, daß die Reaktion des Unternehmers auf die Herausforderungen des Marktes bei weitem nicht immer richtigerweise in der Fusion von Firmen liegt. Es gibt sehr viele Möglichkeiten der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit – im eigenen Land oder über die Grenzen hinweg – die noch nicht genügend ausgeschöpft sind. Die Ausrichtung auf die

Belieferung von Spezialgeschäften, die kleine Serien abnehmen, verlangt in vielen Fällen eine engere Zusammenarbeit ähnlicher oder komplementärer Produzenten im Marketingbereich.

Für die wenigsten schweizerischen Unternehmer wäre der Schluß richtig, auf dem Gebiet der Produktion von Massengütern mit unseren Nachbarländern in Konkurrenz treten zu wollen. Dies gilt umso mehr, als längerfristig auch die Massengüterhersteller in Europa vor einem Problem stehen, das ihnen wiederum die außereuropäische Industrie schafft. *Je besser sich der europäische Massengütermarkt organisiert und entwickelt, umso attraktiver wird er für außereuropäische Lieferanten*, die über große Kostenvorteile verfügen. Die Schwierigkeiten, vor denen heute weite zu wenig spezialisierte Teile der amerikanischen Textil-, Bekleidungs-, Schuh- und Transistorenindustrie stehen, um nur einige Branchen zu nennen, drohen sich in Europa zu wiederholen. Dann wird sich die europäische Industrie, wenn sie weiterbestehen will, auf den Weg begeben müssen, den wir in der Schweiz nicht verlassen dürfen, nämlich denjenigen der hochgradigen Spezialisierung und des beweglichen Aufspürens aller möglichen Marktlücken. Hoffen wir, daß es der schweizerischen Industrie auch auf eine weitere Zukunft hin gelingt, ihren europäischen Konkurrenten auf diesem Gebiet um eine Nasenlänge vorauszu bleiben.

Fassen wir zu einer kurzen *Zwischenbilanz* zusammen. Die Beseitigung der Zölle wird sich faktisch schneller auswirken, als sie gemäß dem vertraglichen Zeitplan vor sich geht. Wo die handelspolitische Diskriminierung zwischen EWG- und EFTA-Raum die innereuropäischen Handelsströme umgelenkt hat, dürfte eine rückläufige Entwicklung einsetzen, die der schweizerischen Wirtschaft sehr willkommen ist. Multinationale Firmen werden ihren Produktionsstandort in der Schweiz eher aufrechterhalten und damit den Bestand vieler mittelgroßer und kleiner Zulieferbetriebe erhalten können; immerhin profitieren Großfirmen von den Zolllenkungen nicht im gleichen Maße, weil sie dank ihrer geographisch verteilten Organisation im Falle der Aufrechterhaltung der Zölle ihre Produktion vermehrt ins Ausland verlagern könnten. Am meisten Nutzen ziehen die exportorientierten Mittelbetriebe, die nur in der Schweiz produzieren und von hier Güter ausführen, die arbeitsintensiv und zumeist mit relativ hohen Zöllen belastet sind. Die größte Umstellung auf eine neue Konkurrenzsituation ist von den mittleren und kleinen Betrieben zu erwarten, die bisher vorwiegend für den zollgeschützten Inlandmarkt gearbeitet haben. An die Beweglichkeit und bisweilen auch Modernisierung dieser Firmen werden hohe Anforderungen gestellt. Die EFTA-

Zollfreiheit hat bewiesen, daß die Wirtschaft, auch in diesem Segment, durch den verschärften Wettbewerb eine Stärkung und nicht eine Schwächung erfuhr. Eine Stärkung kann auch in einer Umstrukturierung bestehen. Die Stärke einer Wirtschaft mißt sich nicht an der Starrheit ihrer Strukturen. Im übrigen ist die schweizerische Wirtschaft in vielem zu einer Schicksalsgemeinschaft geworden.

Verlangt man von einer Wirtschaft, sie müsse beweglich sein, so müssen ihr die wirtschaftspolitischen Umweltbedingungen diese Beweglichkeit auch gestatten. Es kommt deshalb nicht von ungefähr, daß viele schweizerische Unternehmer die bevorstehenden Zolllenkungen zwar durchaus begrüßen und als eine Eröffnung neuer Chancen erkennen, daß dieselben Unternehmer sich aber Sorgen machen, ob sie in der Lage sein werden, diese Chancen in gleicher Weise wie ihre westeuropäischen Konkurrenten zu ergreifen. Der ausgetrocknete Arbeitsmarkt hat in der Schweiz die Löhne unheimlich in die Höhe schnellen lassen. Die Kostensteigerungen ließen sich nicht vollumfänglich auf die Preise überwälzen. Der bisher hohe Selbstfinanzierungsgrad – bis anhin Stolz und Stärke der schweizerischen Industrie – hat sich binnen kurzem stark zurückgebildet. Umgekehrt ist der Kapitalmarkt eingeschränkt worden, so daß Fremdfinanzierungen nur in engerem Rahmen und wohl zu einem steigenden Zinsniveau möglich sind. Sozillasten und Steuerbelastungen sind im Anstieg begriffen. Die monetären Entwicklungen verteuern die schweizerischen Produkte auf den Weltmärkten mehr und mehr. So wird denn gleichzeitig mit der Handelsliberalisierung die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft auf eine harte Probe gestellt, die in manchen Fällen stärker ins Gewicht fällt als die Öffnung der Märkte.

Was wird nun der *Konsument* von der Handelsliberalisierung zu spüren bekommen? Die Zolllenkungen wirken sich vor allem für den Importeur aus, der Waren in größeren Posten aus dem Ausland bezieht. Handelt es sich um kleine Stücke, zum Beispiel Handseifen, so wird sich diese Kostensenkung auf das einzelne Stück kaum auswirken. Hier können wohl am ehesten gewisse Preiserhöhungen, die aus andern Gründen hätten Platz greifen müssen, hinausgeschoben werden. Großverteiler können den Zollgewinn auf einzelne Waren verlagern, und hier gewisse Preissenkungen zugestehen. Waren mit einem hohen Stückwert wie Automobile können durch Zolllenkungen effektiv verbilligt werden, was im Falle der EFTA vor einigen Jahren auch schon geschehen ist. Der Konsument wird aber von der erhöhten Konkurrenz profitieren. Der schärfere internationale Wettbewerb zwingt die Hersteller, Waren möglichst guter

Qualität zu möglichst günstigen Preisen anzubieten. Kauft der Konsument qualitätsbewußt und preisbewußt ein, wird er diese Entwicklung aktiv unterstützen. Den Umfang der Vorteile, die ihm aus der Integration erwachsen, bestimmt damit der Konsument direkt mit. Daß von diesem Qualitäts- und Preisbewußtsein des Konsumenten die Entwicklung der Inflation im günstigen Sinne mitbeeinflußt werden kann, liegt auf der Hand.

Ob und inwiefern die Schweiz nun *wirtschaftlich von der EWG abhängig* wird, ist eine oft gehörte Frage und bleibt auch hier zu beantworten. Allerdings ist der Begriff selber unter den heutigen Verhältnissen unklar geworden. Einzelpersonen oder Einzelunternehmen mögen durch konkrete Geschehnisse voneinander wirtschaftlich abhängig werden. Für die nationalen Volkswirtschaften stellt sich die Frage viel komplizierter. Die wirtschaftliche Verflechtung, auch Interdependenz genannt, zwischen den Industriestaaten und erst recht zwischen den westeuropäischen Nationen nimmt ständig zu. Sie führt notwendigerweise dazu, daß nationale Wirtschaftspolitiken und Wirtschaftsentwicklungen nicht nur im Inland, sondern auch in anderen Staaten ihren Niederschlag finden. Viele Probleme sind zu gemeinsamen Problemen geworden und vom einzelnen Staat allein nicht zu lösen; man denke nur schon an die monetären Entwicklungen. Dazu kommt, daß die Wirtschaft in einem Ausmaß und Tempo international tätig geworden ist, mit dem weder die nationalen Wirtschaftspolitiken noch die seit einer Generation weitgehend unverändert gebliebenen Satzungen der internationalen Wirtschaftsorganisationen (GATT, ECOSOC, IMF usw.) schritthalten konnten. Hier überwiegt – auch für die Schweiz – das Bedürfnis zu vermehrter internationaler Zusammenarbeit gegenüber der Furcht vor einem Verlust staatlicher Unabhängigkeit.

Das Freihandelsabkommen stellt den zollfreien Warenverkehr her und versucht diesen abzusichern. Irgendwelche institutionelle Abhängigkeiten der Schweiz gegenüber der EWG entstehen daraus nicht. Man mag sich andererseits aber fragen, ob diese Regelung genügt. Unsere Importe stammen zu rund 80 Prozent aus dem westeuropäischen Raum, und rund 60 Prozent unserer Ausfuhren finden dort ihre Käufer. Sollte sich dieser westeuropäische Anteil am schweizerischen Außenhandel weiter verstärken, so würde daraus zweifellos das Bedürfnis entstehen, die vertraglichen Bindungen an die EWG zu stärken. Man könnte nun einfach als Tatsache hinnehmen, daß unser wirtschaftliches Verhältnis zu Westeuropa sich eben intensiviert, sowohl auf der praktischen wie auf der institutionellen,

vertraglichen Ebene. Doch blüht die schweizerische Wirtschaft nicht allein wegen des intensiven Austausches von Gütern und Dienstleistungen mit Westeuropa, sondern wegen des Absatzes unserer Produkte in der ganzen Welt. Sicher wirkt die weltweite Verbundenheit auch als Stabilisator, indem allenfalls Rückschläge auf einem Kontinent durch einen verbesserten Absatz auf andern Kontinenten aufgewogen werden können.

Wirtschaftliche Unabhängigkeit zu bewahren verlangt deshalb weltweite Anstrengungen, dauernde geographische Diversifizierung der Absatzmärkte. Die schweizerische Regierung hat sich im Vertrag mit der EWG die Souveränität bewahrt, mit Drittstaaten in aller Welt Handels- und Wirtschaftsverträge abzuschließen. Dieses Recht und die privatwirtschaftlichen Anstrengungen müssen sich *gegenseitig sinnvoll ergänzen*, soll nicht die bewahrte Unabhängigkeit im Laufe der Zeit ihres Inhalts beraubt werden. Je vielfältiger und komplexer die wirtschaftliche Tätigkeit ist, umso vielfältiger werden auch die zwischenstaatlichen Regelungen. Das Zeitalter, in dem man zwischen den Staaten die Wirtschaftsprobleme mit Zollverträgen löste, ist endgültig vorbei. Es gehört der Vergangenheit an. Und wir wollen froh sein, daß deshalb bald die Zölle innerhalb Westeuropas dieser Vergangenheit zugeordnet werden können.

Eine Ablehnung des Freihandelsabkommens mit der EWG wäre deshalb ein Anachronismus. Unser Land würde innerhalb Westeuropas zum wirtschaftlichen Nationalpark degradiert, der hege- und pflegebedürftig, in manchem auch künstlich und kostspielig wäre.

Man hat in früheren Zeiten in EWG-Kreisen der Schweiz vorgeworfen, mit ihrem Wunsch nach einem gegenseitig zollfreien Handel für Industrieprodukte suche sich unser Land die Rosinen aus dem europäischen Kuchen, ohne die weniger süßen Teile mitessen zu wollen. Nur ist zu sagen, daß diese weniger süßen Teile des Kuchens europäischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit noch bei weitem nicht fertig gebacken sind und daß zuviele Köche die Sache eher verderben. Die schweizerischen Handelspolitiker sind Realisten, und sie suchen zu Recht wie ihre ausländischen Kollegen für ihr eigenes Land möglichst viele Vorteile zu möglichst günstigen Bedingungen zu erzielen. Die Arbeit der schweizerischen Unterhändler, begünstigt durch die politische Konstellation der Erweiterung der EWG, verdient die beste Note. Wir haben die gewünschten Rosinen erhalten. Und es ist eigentlich erstaunlich, daß heute in der Abstimmungskampagne sogar Unternehmer auftreten, die süße Rosinen nicht mögen.

Dr. Benedikt von Tscharnern, Bern

Politische Aspekte
der gegenwärtigen und
künftigen Europapolitik
der Schweiz

Überarbeitete Fassung einer Vorlesung an der Volkshochschule Aarau vom 29. November 1972. Der Autor, der das Integrationsbüro des Eidg. Politischen Departements und des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements leitet, vertritt darin seine persönlichen Auffassungen.

Das Freihandelsabkommen mit der EWG, das am 22. Juli 1972 in Brüssel unterzeichnet und am 3. Dezember von Volk und Ständen gebilligt worden ist, kann insofern als unpolitisches Vertragswerk angesprochen werden, als sein Gegenstand der Handel mit industriell-gewerblichen Erzeugnissen ist und als es der Schweiz keine politischen Bindungen auferlegt. Das Abkommen ist indessen Ausdruck einer bestimmten außenpolitischen und handelspolitischen Haltung und muß überdies auf dem Hintergrund einer bestimmten politischen Lage betrachtet werden. Es bietet sich somit durchaus an für eine *politische Wertung*, die ihrerseits Fragen nach der künftigen integrationspolitischen Marschrichtung der Schweiz weckt.

1. Neutralität und freihändlerische Tradition

Die Beseitigung der Zollschränken zwischen der Schweiz und der erweiterten EWG schafft in wirtschaftlicher Hinsicht zweifellos eine neue Lage. Wie tiefgreifend die Veränderungen sein werden, läßt sich nicht mit wissenschaftlicher Präzision voraussagen, bilden doch die handelspolitischen Rahmenbedingungen nur ein Element im wirtschaftlichen Gesamtgeschehen.

In seiner konzeptionellen Grundausrichtung jedoch bildet das Freihandelsabkommen keine Neuerung. Es ist vielmehr Ausdruck einer ausgeprägten und offensichtlichen *Kontinuität*. Es entspricht vollauf der starken freihändlerischen Tradition der Schweiz und ist Frucht langjähriger, mit Geduld und Hartnäckigkeit verfolgter Anstrengungen unserer Behörden. Die einzelnen Etappen dieses langen Anmarschweges sind schon oft beschrieben worden¹. Es mag genügen, an dieser Stelle daran zu

¹ Vgl. z.B. den Bericht des Bundesrates vom 11. August 1971 über «Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen und die Haltung der Schweiz» (Antwort auf die Motion Furgler).

erinnern, daß die Schweiz schon 1956 zu den Befürwortern einer multilateralen Assoziierung zwischen den sechs Staaten der sich bildenden EWG und den übrigen Mitgliedstaaten der damaligen OEEC gehörte. Um den «harten» Kern der neuen Zollunion sollte damit eine große westeuropäische Freihandelszone gelegt werden. Dies ist es, was heute, fast 17 Jahre später, in nur leicht veränderter Form verwirklicht werden konnte. Daß es nicht früher gelang, dieses Ziel zu verwirklichen, kann nicht der Schweiz zur Last gelegt werden. Im Rückblick darf man, stark vereinfachend und ohne Verantwortlichkeiten festlegen zu wollen, auf das an sich verständliche Bedürfnis der EWG, vorgängig einer Öffnung die innere Konsolidierung zu suchen, hinweisen.

Indessen stellte selbst die schweizerische Haltung von 1956 keineswegs einen Bruch mit der Vergangenheit dar. Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit, z.B. 1948 im Beitritt der Schweiz zur OEEC, traten die Grundzüge der schweizerischen Europapolitik klar zutage. Diese Politik war stets durch zwei Grundtendenzen gekennzeichnet: *Offenheit* und *Vorsicht*, Kooperationsbereitschaft und Wille zur Wahrung der Unabhängigkeit mußten zueinander in ein harmonisches Verhältnis gebracht werden. Dies war nicht immer leicht, liegen doch in dieser doppelten Zielrichtung Ansätze zu einem Widerspruch.

Die *Offenheit* kam und kommt in einer grundsätzlichen Bejahung der europäischen Kooperations- und Einigungsbestrebungen zum Ausdruck. Ihr liegt die Einsicht zu Grunde, daß es eine gesunde und freie Schweiz nur in einem gesunden und freien Europa geben kann. Angesichts der wachsenden Interdependenz der europäischen Staaten kann dieses Ziel nur noch durch eine enge Kooperation und Koordination erreicht werden. Diese enge wechselseitige Verflechtung manifestiert sich nicht nur im Bereich des Warenverkehrs, sondern auch auf dem Gebiet des Verkehrs, der Energiewirtschaft, des Personenverkehrs, der Kapitalströme, der Wissenschaft usw. Stärker noch als ein vages politisches Zusammengehörigkeitsgefühl darf das Erlebnis der konkreten Interessengemeinschaft als Haupttriebkraft dieser Öffnung bezeichnet werden.

In der Praxis war es vor allem der *Abbau der Handelsschranken*, der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen, worauf sich die schweizerischen Bemühungen konzentrierten. Die freihändlerische Tradition der Schweiz fand, nachdem die Vorkriegs- und Kriegszeit weltweit eine wahre Renaissance des Protektionismus hervorgebracht hatten, angesichts des Wiedererstarkens der europäischen Wirtschaft ein weites Betätigungsfeld.

Der handelspolitische Liberalismus geht davon aus, daß der freie internationale Wettbewerb und die internationale Arbeitsteilung zu einer Verbesserung der Produktions- und Verteilungsbedingungen führen und deshalb wohlstandsfördernd wirken. Protektionismus dagegen ist in dieser Sicht wirtschaftlich Verschwendung, er führt zu einer ungenügenden Stimulierung der eigenen Kräfte und wendet sich auf mittlere und längere Frist gegen denjenigen, der ihn praktiziert. Der Freihandel ist Ausdruck einer marktwirtschaftlichen Grundausrichtung. (Es darf hier nebenbei daran erinnert werden, daß z.B. innerhalb der EWG dieser reine Liberalismus nicht mehr als das A und O der Integration betrachtet wird. Regionalpolitische, strukturpolitische und sozialpolitische Erwägungen erheischen mehr und mehr Aufmerksamkeit. Sicherlich sind jedoch Zölle und andere Handelsschranken keine adäquaten Instrumente derartiger, auf das Gleichgewicht des wirtschaftlichen Wachstums ausgerichteter Politiken).

Der freihändlerische Impuls führte in der OEEC zu einer fast vollständigen Abschaffung der mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und zu einer fortschreitenden Liberalisierung der unsichtbaren Transaktionen. Im GATT stand der Zollabbau im Vordergrund. In der EFTA stieß die Schweiz erstmals zum vollständigen Freihandel für Industriewaren vor. Das Freihandelsabkommen mit der EWG setzt diese Linie fort. In ihrer Anlage ist zudem die schweizerische Freihandelspolitik keineswegs regional sondern weltweit. Wo jedoch im engeren regionalen Rahmen raschere Fortschritte möglich erscheinen, sollen diese nicht verschmäht werden. Sie sollen neue Fortschritte auf weltweiter Ebene nicht behindern sondern anspornen und untermauern. Um hier, z.B. im Rahmen der GATT-Handelskonferenzen, aktiv sein zu können, hat sich die Schweiz stets die volle Handlungs- und Vertragsfähigkeit, die sogenannte «treaty making power», vorbehalten. Dies ist denn auch einer der Gründe, weshalb für das neue Abkommen mit der EWG die Form der Freihandelszone und nicht diejenige der Zollunion – die praktisch nur in Verbindung mit einer gemeinsamen Handelspolitik funktionsfähig ist – gewählt wurde.

Daß die Bereitschaft der Schweiz zur europäischen Zusammenarbeit sich nicht auf den handelspolitischen Bereich beschränkte, verdient ebenfalls hervorgehoben zu werden. Es sei bloß die Mitgliedschaft in der bis 1957 funktionierenden Europäischen Zahlungsunion, im Europarat, im CERN, in der ESRO und anderen europäischen Organisationen und Übereinkommen erwähnt.

Diese Offenheit fand ihr Gegengewicht stets in einer ausgeprägten *Vorsicht* und Zurückhaltung. Nach dem Krieg warf die Schweiz ihre Neutralitätspolitik keineswegs über Bord. Die anhaltende Spaltung und Spannung in Europa ließ die Nützlichkeit, ja Notwendigkeit einer sich der Neutralität bedienenden Politik der qualifizierten Souveränität deutlich hervortreten. Dies war denn auch der ausschlaggebende Grund für den Verzicht auf die Mitgliedschaft in den EG. Die Gemeinschaften haben sich von Anfang an zu *politischen Zielsetzungen* bekannt. Ihr Ziel bleibt ein «immer engerer Zusammenschluß der europäischen Völker»¹, eine politische Union, deren Form – Bundesstaat, Staatenbund, politische Gemeinschaft sui generis – allerdings noch zu bestimmen bleibt. Die Schweiz hatte keinen Anlaß, dieses Bekenntnis nicht ernst zu nehmen. Sie konnte es sich nicht leisten, sich Mißdeutungen ihres Neutralitätswillens auszusetzen. Immerhin sei vermerkt, daß die konkreten rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaftsverträge an sich wohl kaum als neutralitätswidrig bezeichnet werden können. Am problematischsten ist vielleicht das Fehlen einer *Kündigungsmöglichkeit*, weil darin die Irreversibilität des Integrationsprozesses besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Eine wirksame *Kriegsvorsorge* wurde dagegen wohl auch einem EG-Mitglied nicht versagt, wenn auch in der Wahl der rechtlichen Instrumente bestimmte Spielregeln zu beachten wären (z.B. Verbot der Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen).

Die Schweiz empfand stets auch die *supranationalen Elemente* der Gemeinschaftsverträge als Beitritts Hindernis. Ohne hier auf die Problematik des Begriffs supranational eingehen zu wollen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit, sei darauf hingewiesen, daß im EG-Rat – wenigstens theoretisch – für zahlreiche materiell sehr bedeutsame Beschlüsse Mehrheitsentscheide vorgesehen sind. Ferner ist an die Unabhängigkeit von Kommission und Gerichtshof gegenüber Weisungen der Mitgliedstaaten zu erinnern. Typisch ist überdies die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit von Gemeinschaftsverordnungen und -entscheidungen in den Mitgliedstaaten. In den Sachbereichen, die die Verträge zu Gemeinschaftsangelegenheiten erklären (z.B. Festlegung der Zölle, der landwirtschaftlichen Interventionspreise usw.), verlieren damit die gesetzgeberischen Organe der Mitgliedstaaten Befugnisse. In der Schweiz würde von dieser Abtretung von Kompetenzen nicht nur das Parlament sondern auch das Volk und die Kantone betroffen. Gegen EG-Verordnungen wäre kein

¹ Vgl. Präambel zum Vertrag von Rom.

Gesetzesreferendum möglich und den EG-Verpflichtungen widersprechende Initiative müssten – wenigstens rechtlich – wirkungslos bleiben.

Große Bedeutung hat die Schweiz stets auf die Beibehaltung ihrer *Handlungs- und Vertragsfähigkeit gegenüber Drittstaaten* gelegt. Diese ist in der EWG z.B. durch die gemeinsame Handelspolitik klar eingeschränkt. Die Mitgliedstaaten sind nicht mehr befugt, eigene Handelsabkommen zu schließen. An den großen Handelskonferenzen tritt die EG-Kommission als Sprecherin der Gemeinschaft auf. Die Mitgliedstaaten bleiben aber natürlich in den gemeinschaftsinternen Willensbildungsprozess eingeschaltet. Für die Schweiz ist die Autonomie auf diesem Gebiet nicht nur eine Frage des Geltungsdranges. Die Neutralitätspolitik verlangt in politischen Belangen eine ausgesprochene Zurückhaltung. Um so wichtiger ist deshalb die aktive Mitwirkung und Profilierung auf wirtschaftlichem Gebiet, die Pflege weltweiter Kontakte. Die Außenwirtschaftspolitik ist für ein neutrales Land ein besonders wichtiges Betätigungsfeld.

Als weiteres Hindernis für einen Beitritt der Schweiz zu den EG haben sich stets auch einzelne der gemeinsamen Politiken erwiesen. Diese Hindernisse sind zwar weniger grundsätzlicher Natur und zudem sind diese Politiken auf beiden Seiten mit der Zeit Wandlungen unterworfen. Im Augenblick jedoch erscheint die Unvereinbarkeit auf einigen Gebieten als sehr kraß. Dies gilt z.B. für die *Landwirtschaftspolitik* und für die *Arbeitsmarktpolitik*.

Was die Landwirtschaft anbelangt, so sei bloß darauf hingewiesen, daß die EWG im Vergleich zur Schweiz einen sehr viel höheren Selbstversorgungsgrad aufweist, daß sie aber umgekehrt für ihre eigene Produktion Preise festgelegt hat, die z.T. wesentlich (30–40 %) unter dem schweizerischen Niveau liegen. Die Produzenten erzielen denn auch in der EWG oder zumindest in einzelnen Gebieten bei weitem kein paritätisches Einkommen. Für die Schweiz würden sich die größten Schwierigkeiten ergeben, wenn sie im Falle einer Übernahme der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik die entsprechenden Einkommensverluste der Bauern hinnehmen – oder ausgleichen? – und gleichzeitig ihre meist preisgünstigen Bezüge aus Drittstaaten drastisch einschränken müßte.

Eine vergleichbare Unvereinbarkeit besteht mit Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik. Die Schweiz ist aus zahlreichen – demographischen, sozialen, wirtschaftlichen, strukturellen – Gründen gezwungen, das weitere Anwachsen des Anteils der ausländischen Bevölkerung (heute rund 17 %) zu verhindern. Diese Stabilisierungspolitik steht in krassem Widerspruch

zur Freizügigkeit der Arbeitskräfte, die in der EWG seit einigen Jahren verwirklicht ist. Ob diese Freizügigkeit auch bei einer höheren Einwanderungsquote aufrechterhalten bleiben könnte, mag dahingestellt bleiben.

Das Freihandelsabkommen mit der EWG trägt den erwähnten Erfordernissen in vollem Umfang Rechnung. Es beeinträchtigt in keiner Weise die schweizerische Neutralität, es enthält keine supranationalen Elemente, es bringt keine Harmonisierung der Zoll- und Handelspolitik, weder die gemeinsame Landwirtschaftspolitik der EWG noch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte finden auf die Schweiz Anwendung. Das Besondere und Eindrückliche an diesem Abkommen ist, daß sich hier ein *mittlerer Weg* zwischen Abseitsstehen und Beitritt eröffnet hat. Dieser mittlere Weg entspricht genau der Notwendigkeit in der schweizerischen Europapolitik, die Elemente der Öffnung und der Vorsicht in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu bringen.

So logisch von der Konzeption her dieses Erfordernis auch erscheinen mag, so schwierig war es in der Praxis, diesen Weg zu finden. Der Mittelweg war stets nur ein schmaler Pfad. Daß er sich überhaupt als begehbar erwiesen hat, ist nicht nur der Geduld und der Hartnäckigkeit der Neutralen zuzuschreiben – die von der Wartezeit insofern profitierten, als sie durch die *Gründung der EFTA* ihre Absicht, zu einer Gesamtlösung zu gelangen, unterstrichen, die Funktionsfähigkeit des Freihandelszonenprinzips unter Beweis stellten und handelspolitische Tatsachen schufen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden konnten – sondern auch den besonderen geschichtlichen Umständen, die 1969 zu einer Deblockierung der Erweiterungsfrage führten. Man muß auch wissen, daß es der EWG alles andere als leicht gefallen ist, vom Grundsatz abzuweichen, daß der Warenfreiverkehr nur in Begleitung einer zahlreiche ergänzende Harmonisierungsverpflichtungen umfassenden wirtschaftlichen Integration sinnvoll und fruchtbringend sein kann.

2. Die Gesamtlösung von 1969/1973

Das Freihandelsabkommen mit der EWG verdankt sein Zustandekommen in starkem Maße dem Zusammentreffen günstiger Umstände. Den Anstoß gab ohne Zweifel die 1969 eingeleitete Bewegung, die – formell an der Haager Gipfelkonferenz – zur Deblockierung der Erweiterungsfrage führte. Angesichts der Tatsache, daß drei der vier Beitrittskandidaten EFTA-Mitglieder waren, machte sich der Wunsch geltend,

die bereits beseitigten Handelsschranken seien nicht wieder aufzurichten. Eine Wiedereinführung von Zöllen nach zehn Jahren EFTA wäre in der Tat absurd gewesen. Es kommt dazu, daß die Sechs sich von Anfang an auf den Grundsatz festgelegt hatten, daß die Mitgliedschaft gleiche Rechte und Pflichten für alle Staaten impliziert. Eine Doppelmitgliedschaft in EWG und EFTA für die beitretenden Länder stieß deshalb auf Ablehnung.

Hinter der Freihandelsofferte der EWG steckte indessen mehr als der Wunsch, unpraktische Zollverhältnisse in Europa zu vermeiden. Wenn die Sechs darauf verzichtet haben, die nicht beitragswilligen EFTA-Staaten vor die Alternative des «Alles oder Nichts» zu stellen, so entsprang dies *politischen Überlegungen*.

Einmal ist festzuhalten, daß es in den Augen der EWG keinen Beitritt mit Vorbehalten geben konnte. Beitrittswillige Staaten mußten von Anfang an die drei Grundverträge, deren politische Zielsetzungen, das bisher erlassene Folgerecht sowie die bereits verbindlich festgelegten Zukunftspläne anerkennen. Die Beitrittsverhandlungen hatten somit ausschließlich befristete Übergangsregelungen zum Gegenstand. Die Sechs wollten aus verständlichen Gründen nicht das ganze bisherige Gemeinschaftswerk einer Renegoziation unterwerfen. Ihre Hauptsorge war, daß die Erweiterung das Funktionieren der gemeinsamen Politiken und der gemeinschaftlichen Beschlußfassungsmechanismen nicht beeinträchtigen werde.

Die Neutralen wurden deshalb auch nie, weder offiziell noch offiziös, ermutigt, einen Antrag auf Mitgliedschaft unter Neutralitätsvorbehalt zu stellen. Diese Haltung läßt sich indessen nicht nur mit der Sorge um die Kohäsion und politische Irreversibilität der Gemeinschaft erklären.

Wenn auch gelegentlich die Meinung zu hören war und ist, die Schweiz mit ihrer leistungsfähigen Wirtschaft und ihrer gut funktionierenden Demokratie wäre eine willkommene Bereicherung der EG-Familie, so überwog doch in den Hauptstädten das politische Interesse an einer uneingeschränkten Weiterführung der Neutralitätspolitik. Angesichts der intensiver werdenden Bemühungen um Fortschritte in der Entspannung und in der gesamteuropäischen Zusammenarbeit, wollte niemand Meinungsverschiedenheiten mit der Sowjetunion über die Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neutralität heraufbeschwören. Man war sich zweifellos bewußt, daß Moskau der ungeschmäleren Weiterführung der Neutralitätspolitik namentlich Finnlands und Österreichs höchste Bedeutung beimißt, eine Haltung, die sich auch auf die Stellung Schwedens und der Schweiz auswirkt.

Diese Ausführungen mögen zeigen, daß das Freihandelsabkommen nicht isoliert betrachtet werden darf. In dieser – überaus günstigen – Form war es nur im Rahmen der *Gesamtlösung* 1969/73 erzielbar. Die Gesamtlösung besteht einmal aus dem Beitritt von drei Staaten zu den EG, sodann aus dem Abschluß von sechs – mit Norwegen sieben – Freihandelsabkommen und schließlich aus der Weiterführung der EFTA unter den verbleibenden sieben Mitgliedstaaten. Durch dieses Netz von multilateralen und bilateralen vertraglichen Bindungen ist ein westeuropäisches Freihandelssystem entstanden, das der 1956/58 gescheiterten großen Freihandelszone sehr ähnlich sieht – mit dem sicherlich wesentlichen Unterschied, daß heute die EWG wohl genügend inneren Zusammenhalt aufweist, um der Gefahr der Verwässerung zu entgehen.

Kennzeichnend für diese Gesamtlösung ist sicher auch, daß die Freihandelsabkommen sich ausschließlich auf den Warenverkehr beziehen. Hier mußte eine Lösung gefunden werden, hier drängte auch die Zeit. Die Freihandelsabkommen tragen dem Umstand nicht Rechnung, daß die innereuropäischen Wirtschaftsbeziehungen nicht nur kommerzieller Natur sind. Allein, wir müssen uns darüber Rechenschaft ablegen, daß breiter angelegte Verhandlungen nicht nur mehr Zeit erfordern, sondern auch ungleich komplexere Probleme sachlicher oder politischer Art, aufgeworfen hätten. Es wäre auch unbillig gewesen, z.B. Fremdarbeiter-, Sozialversicherungs-, Verkehrs- oder Rechtsangleichungsfragen mit der fälligen zollpolitischen Bereinigung zu einem Quid pro quo zu verschmelzen. Man kann jedoch nicht ausschließen, daß die EWG sich hätte veranlaßt sehen können, derartige Verbindungen herzustellen, wenn die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen außerhalb der erwähnten Gesamtlösung hätten stattfinden müssen.

Damit ist das wichtige Thema der sogenannten «anderen Bereiche» und der Entwicklungsklausel¹ angeschnitten.

¹ Artikel 32 des Freihandelsabkommens:

(1) Ist eine Vertragspartei der Auffassung, daß der Ausbau der durch dieses Abkommen geschaffenen Beziehungen durch ihre Ausdehnung auf Bereiche, die nicht unter dieses Abkommen fallen, im Interesse der Volkswirtschaften beider Vertragsparteien nützlich wäre, so unterbreitet sie der anderen Vertragspartei einen Antrag mit Begründung.

Die Vertragsparteien können dem Gemischten Ausschuss die Prüfung dieses Antrags und gegebenenfalls die Ausarbeitung von Empfehlungen, insbesondere zur Einleitung von Verhandlungen, übertragen.

(2) Die Übereinkünfte, die aus den in Absatz 1 genannten Verhandlungen hervorgehen, bedürfen der Ratifizierung oder Genehmigung durch die Vertragsparteien nach ihren eigenen Verfahren.

3. Zukunftsperspektiven der schweizerischen Europapolitik

Nach dem 1. Januar 1973, dem Datum des Inkrafttretens des Freihandelsabkommens, muß erste Aufgabe sein, dafür zu sorgen, daß alle Bestimmungen ohne Schwierigkeiten in Kraft gesetzt werden können und reibungslos funktionieren. Dies allein stellt, nicht zuletzt auch für die Wirtschaft, eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Ihr kommt die Priorität zu. Die Frage nach den weiteren Schritten in der Gestaltung unserer Europapolitik ist jedoch zweifellos gerechtfertigt.

Inwiefern wird das Freihandelsabkommen die *weitere Zusammenarbeit* beeinflussen? Eines ist sicher: Die Zustimmung von Volk und Ständen stellt kein Plebiszit für eine künftige Europapolitik dar. Abgestimmt wurde nur über den in allen Einzelheiten bekannten Text des Abkommens samt seinen Anhängen und Protokollen. Das Abkommen bildet auch keine Rechtsgrundlage für weitere Verpflichtungen. Die Entwicklungsklausel legt lediglich das Verfahren für die Prüfung von Anträgen einer Partei fest und selbst diese Übertragung eines Prüfungsauftrages an den Gemischten Ausschuß bedarf der Zustimmung beider Seiten. Neue Vereinbarungen werden nicht Bestandteil des Freihandelsabkommens sondern bleiben davon unabhängig; sie müssen separat ausgehandelt, beurteilt und genehmigt werden.

Dennoch darf gesagt werden, daß das Abkommen die künftige Zusammenarbeit erleichtern wird. Es ist dies nicht eine rechtliche, sondern eine politisch-psychologische Folge. Es ist auch kaum anzunehmen, daß der Freihandel als solcher in großem Umfang zusätzliche wirtschaftliche Sachzwänge schafft, die neue Abmachungen erforderlich machen. Vielmehr sind die sachlichen Voraussetzungen, namentlich die starke Verflechtung, heute schon gegeben. In dem Maße, als die EG ihre Tätigkeit auf neue Bereiche ausdehnen, d.h. Kompetenzen übernehmen, die heute noch bei den Mitgliedstaaten liegen, werden sich auch Berührungspunkte mit der Schweiz ergeben, die Kontakte und Absprachen erforderlich machen. Hätte die Schweiz das Freihandelsabkommen abgelehnt, so wäre es sehr viel schwieriger gewesen, die Kooperationsbereitschaft unseres Landes auf anderen Gebieten glaubwürdig darzutun.

Diese Zusammenarbeit in nicht-kommerziellen Bereichen ist durchaus nichts Neues. Schon heute bestehen einige Abmachungen – das Abkommen von 1956 mit der Montan-Union über den Transit von Kohle und Stahl, die COST-Vereinbarungen von 1971, die Patenterteilungskonvention, die 1973 unterzeichnet werden wird – um nur diese Beispiele zu nennen.

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle den Stand aller Dossiers, aus denen inskünftig *neue Gespräche und neue Vereinbarungen* hervorgehen könnten, auszubreiten. Einige Hinweise:

Die geographische Lage unseres Landes schafft eine Reihe von Anknüpfungspunkten für eine verkehrspolitische Zusammenarbeit (Rheinschiffahrt Nord-Süd-Transversalen, Zusammenarbeit der Eisenbahngesellschaften usw.). Fortschritte der EWG in der Angleichung gewisser Rechtsbereiche (Gesellschaftsrecht, Vollstreckungsrecht, Niederlassung und Dienstleistungen von Banken, Versicherungen, frei Berufstätigen usw.) werden auf ihre Auswirkungen auf unser Land und unsere Wirtschaft zu prüfen sein. Die technologische Zusammenarbeit wird Fortschritte machen: Sie wird möglicherweise Auswirkungen auf die Forschungs- und Industriepolitik zeitigen. Die in allen Staaten immer aktiver werdende Inflationsbekämpfung wird die Notwendigkeit einer Abstimmung der konjunkturpolitischen Methoden und Instrumente deutlich hervortreten lassen. Die Währungspolitik der Gemeinschaft ist auch für die Schweiz zu einem bestimmenden Faktor geworden und unsere eigenen Maßnahmen begegnen bei unserem Partner alles andere als Gleichgültigkeit. Die Umweltschutzpolitik – die EWG arbeitet intensiv an einem eigenen Programm – erfordert eine verstärkte internationale Zusammenarbeit. Die Energieversorgung stellt ganz Europa – und nicht nur die einzelnen Länder – vor wachsende Probleme.

Die Beispiele – die sich vermehren ließen – zeigen, daß der Ansporn für eine Ausweitung des Dialogs von der Praxis, von den Bedürfnissen des wirtschaftlichen Alltags her kommen wird. Die Erkenntnis, daß die Probleme beider Seiten gemeinsam sind und nur gemeinsam mit Aussicht auf Erfolg angepackt werden können, wird ausschlaggebend sein. Auf absehbare Zeit dürfte somit der *Pragmatismus*, die Zusammenarbeit von Fall zu Fall unter voller Wahrung der Neutralität, der innerstaatlichen Strukturen und der Handlungsfreiheit im Verhältnis zu Drittstaaten die schweizerische Europapolitik kennzeichnen. Diese Zusammenarbeit wird, ohne Präferenz für die eine oder die andere Methode zu zeigen, sowohl bilateraler als auch multilateraler Art sein können. Neben der direkten Zusammenarbeit mit den EG wird somit auch in Zukunft Platz für neue Anstrengungen z.B. im Rahmen des Europarats bleiben.

Man darf sich indessen über die *Schwierigkeiten*, denen diese Politik begegnen könnte, keine Illusionen machen. Auf den Durchbruch zum gesamt-westeuropäischen Freihandel mußten wir mehr als fünfzehn Jahre warten. Dabei handelt es sich hier weniger um Zusammenarbeit als um

die Beseitigung von Schranken. Die «Zusammenarbeit in anderen Bereichen» setzt voraus, daß seitens der EG die Bereitschaft tatsächlich besteht, den Dialog mit benachbarten Nichtmitgliedstaaten zu führen. Ein solcher Dialog kann natürlich nicht die Form einer Serie von «faits accomplis» annehmen. Vielmehr müssen die EG in institutioneller und politischer Hinsicht Wege finden, gegebenenfalls auf Wünsche und Anregungen der Gesprächspartner Rücksicht zu nehmen. Die Gemeinschaft ist ein schwerfälliges Gebilde, ihr institutionelles Gleichgewicht labil und die Sorge um die Funktionsfähigkeit des Beschlußfassungsmechanismus echt – besonders seit der Erweiterung auf neun Mitglieder. Diese Sorge war es denn auch, welche die Gemeinschaft in den Verhandlungen über die Freihandelsabkommen alle Vorschläge ablehnen ließ, die auf eine Verankerung der Zusammenarbeit z.B. auf industriepolitischem oder währungspolitischem Gebiet in den Abkommen tendierten.

Wenn es gelingen soll, der Stimme der Schweiz den nötigen Nachdruck zu verleihen, so müssen hierfür natürlich auch auf schweizerischer Seite gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Die Bereitschaft zur Koordination muß echt sein. Die Schweiz muß sich rechtzeitig ins Gespräch einzuschalten wissen und muß auch bereit und vor allem fähig sein, eigene Beiträge zu leisten. Unter Beitrag ist hier nicht in erster Linie die finanzielle Beteiligung zu verstehen, obwohl auch sie natürlich von der Sache her gelegentlich notwendig sein wird (z.B. in der technologischen Zusammenarbeit). Viel wichtiger erscheint die Befähigung zur intellektuellen Befruchtung, zum Mitdenken, zur Lieferung brauchbarer Ideen. Eine so verstandene aktive Kooperationspolitik setzt eine intensivere, systematischere Beschäftigung mit allen Fragen der europäischen Integration voraus. Diese Auseinandersetzung mit unserer eigenen Zukunft kann sich nicht auf die Verwaltung beschränken. Auch die Universitäten, die Wirtschaft, die politischen Parteien sind aufgerufen, konstruktiv mitzuarbeiten. Es ist dies eine geistige Herausforderung, die abzuschlagen verhängnisvoll sein könnte.

Die große ungelöste Frage unserer europäischen Zukunft ist somit, ob der bewährte Pragmatismus einerseits und das Festhalten an der bisherigen Ausprägung der Neutralitäts- und Souveränitätspolitik andererseits für alle Zukunft zu befriedigenden Ergebnissen zu führen vermögen, ob nicht, trotz Teilerfolgen der pragmatischen Zusammenarbeit, das schiere Gewicht der EG zu einer de facto *Satellisierung* der neutralen Nachbarstaaten führen wird, die ihr Pochen auf formale Selbstbestimmung und ihren Verzicht auf Mitbestimmung mehr und mehr als wirklichkeitsfremd

erscheinen lassen muß. Das Problem der effektiven Mitsprache – oder eben deren Fehlens – bei der unsere Zukunft maßgeblich beeinflussenden Entwicklung könnte sehr wohl zum Kernproblem der schweizerischen Europapolitik werden. Man kann die Frage auch so drehen: Ist es denkbar, ja wahrscheinlich, daß die Schweiz in absehbarer Zeit trotz allem den *Beitritt zu den EG* in Aussicht nehmen muß? Es wäre voreilig, die Frage rundweg und ohne nähere Prüfung zu verneinen.

Bei dieser Prüfung dürfte sich ergeben, daß die Beitrittsfrage wohl nur dann aktuell werden wird, wenn eine Anzahl von Voraussetzungen erfüllt sind, die es heute ganz offensichtlich nicht sind. Eigenartigerweise handelt es sich dabei im wesentlichen um externe Entwicklungen, auf die wir kaum Einfluß zu nehmen vermögen.

Eine neue Lage würde wohl dann entstehen, wenn es den EG nicht gelingen sollte, den Schritt zu einer echten politischen und wirtschaftlichen Union zu vollziehen; wenn vielmehr die heute vor allem bei Frankreich bemerkbare Tendenz, die gemeinschaftlich-supranationale Integrationsform schrittweise wieder durch eine *intergouvernementale Kooperation* klassischen Stils, wie sie z.B. in der OECD oder im Europarat betrieben wird, zu ersetzen, so könnte möglicherweise ein Beitritt der Schweiz unter Respektierung ihrer traditionellen Neutralität doch noch in den Bereich des Möglichen rücken. Persönlich scheint mir diese Hypothese an sich nicht unrealistisch. Es sei hier nicht untersucht, ob eine solche regressive Entwicklung der EG wirklich im Interesse Europas liegt.

In einem sehr viel schwierigeren *Dilemma* würde sich die Schweiz befinden, wenn die Entwicklung einen anderen Lauf nimmt. Die Beitrittsfrage könnte m.E. unter folgenden Voraussetzungen aktuell werden:

a) Das Fortschreiten der allgemeinen wirtschaftlichen und technischen Entwicklung im bisherigen Tempo. Die Integrationsbestrebungen fußen ja u.a. auf der Erkenntnis der wachsenden *Interdependenz* und damit auch der Internationalisierung aller Lebensbereiche. Eine absolute Zwangsläufigkeit besitzt diese Bewegung zwar nicht, aber es fehlen heute noch schlüssige Anzeichen für einen radikalen Tendenzumschwung (z.B. im Sinne des Ausbruchs einer allgemeinen, das menschliche Verhalten grundlegend bestimmenden Zivilisations- und Fortschrittsmüdigkeit).

b) Die *Entwicklung der EG* zu einer echten, d.h. handlungsfähigen, wirtschaftlichen und politischen Union. Eine solche Entwicklung scheint, wie schon unterstrichen wurde, noch in keiner Weise gesichert. Immerhin fehlt es wenigstens nicht an feierlichen Bekenntnissen zu diesem Ziel. Fast unvermeidlich erscheint dann aber wie schon gesagt die faktische

Prädominanz der EG-Politiken und deren Kehrseite, die de facto Satellisierung der kleineren europäischen Nachbarstaaten. (Indem die Weiterentwicklung der EG zur vollen Union als Vorbedingung für eine Überprüfung der Prämissen unserer Europapolitik bezeichnet wird, ist zwangsläufig auch anerkannt, daß die Schweiz wohl kaum noch hoffen kann, Einfluß auf deren Aufbau zu gewinnen. Der Verzicht auf jede wirksame, institutionell verankerte Mitsprache ist der Preis, den wir für diese abwartende Haltung bezahlen und offenbar zu bezahlen bereit sind).

c) Die Entstehung einer echten gesamteuropäischen *Sicherheitsordnung*. Mit «recht» ist gemeint, daß es nicht um eine bloß verbale oder optische Entspannung gehen kann, sondern um eine wirksame Unverletzlichkeits- und Existenzgarantie für alle europäischen Staaten, verbunden natürlich mit einer realen politischen Handlungsfreiheit und Selbstbestimmung. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Neutralität der europäischen Unsicherheit entsprungen ist, daß sie eine Methode ist, in den europäischen Bruderzwisten zu überleben. Eine dauerhafte Friedensordnung in Europa müßte zwangsläufig die Lage der Neutralen grundlegend verändern. Diese Vorbedingung dürfte jedoch der Utopie wohl am nächsten kommen. Immerhin darf man anerkennen, daß mit der Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zumindest eine Intensivierung der in diese Richtung weisenden Bemühungen festzustellen ist. Man darf auch nicht vergessen, daß sich z.B. in zwanzig Jahren – soviel Zeit werden wohl auch die EG für eine wirkliche Konsolidierung benötigen – sicherheitspolitisch manches ändern kann. Die durch das strategische Gleichgewicht und die ideologische Konfrontation gekennzeichnete Nachkriegszeit ist für das Tempo künftiger Entwicklungen vielleicht nicht die beste Vergleichsbasis. Dennoch bleibt für Hoffnung vorerst noch wenig Raum.

Diese Hinweise lassen den Schluß zu, daß im Augenblick die politischen Voraussetzungen der schweizerischen Außenpolitik durchaus noch als gegeben betrachtet werden können. Sie sind jedoch selbstverständlich dem geschichtlichen Wandel nicht entzogen. Und durch ihre aktive Beteiligung an den Bemühungen um eine engere Zusammenarbeit und um die Entspannung in Europa leistet die Schweiz selber ihren – bescheidenen – Beitrag zur Beschleunigung dieses Wandels.

Der Umstand, daß vor allem externe Entwicklungen Anstoß zu einer Neubewertung der Beitrittsfrage geben dürften, wirft die Frage auf, ob die *politische Willensbildung in der Schweiz* hier Schritt halten wird. Was geschieht, wenn die Bereitschaft, gewisse Axiome der schweizerischen

Außenpolitik neu zu überdenken, sich nicht oder nur in ungenügendem Maß entwickelt? Ins Auge zu fassen ist auch die durchaus nicht nur theoretische Möglichkeit, daß die ökonomischen Voraussetzungen einer ausgeprägten Souveränitätspolitik rascher schwinden, als die Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage voranschreiten. Dadurch könnten zusätzliche Komplikationen und Belastungen entstehen.

Das Nachhinken der Bewußtseinsbildung in der Schweiz würde zweifellos die Gefahr einer *Krise* des politischen Selbstverständnisses der Schweiz in sich bergen. Die Erkenntnis, daß die Souveränität – und damit die Unabhängigkeit und Neutralität – in deren Dienst sich die Außenpolitik seit Generationen gestellt hat, fast unbemerkt substanzlos geworden ist, könnte, wenn sie plötzlich erfolgt, eine Art Schock auslösen. Es ist deshalb Aufgabe aller politisch Verantwortlichen im Land, diese vielschichtige Problematik rechtzeitig einer gründlichen Prüfung und Bearbeitung zu unterwerfen. Zudem wird es notwendig sein, daß man in weiten Kreisen offen über diese Dinge zu sprechen beginnt. Wir werden uns darauf besinnen müssen, worin der eigentliche Kern unseres Schweizertums liegt, und die bloß zeitbedingten Attribute als solche erkennen.

Es ist zu hoffen, daß der Stand der Information und des Interesses unserer Bevölkerung in integrationspolitischen Belangen, der dank der Abstimmungskampagne über das Freihandelsabkommen deutlich verbessert worden ist, nicht wieder absinkt. Wenn der Bürger dank seines Wissens die politischen Entwicklungen zu erkennen und zu durchschauen vermag, verliert er auch die Angst vor dem Neuen, gerät er weniger in die Versuchung, emotionell zu reagieren. Angst dagegen ist der Nährboden der Unfreiheit.

Bisherige Veröffentlichungen dieser Reihe

- Heft 1: Prof. Dr. J. R. von Salis, Die neuesten Entwicklungen in der internationalen Politik und die Stellung der Schweiz (1963).
- Heft 2: Dipl. Ing. Otto Wichser, Betriebsgeschehen und Planung der Schweizerischen Bundesbahnen in der Hochkonjunktur (1964). (Vergriffen.)
- Heft 3: Dr. Kurt Kim/Dr. Erich Zimmerlin, Das neue aargauische Baugesetz (1965).
- Heft 4: Dr. oec. publ. Hans Letsch, Volkswirtschaftliche und finanzielle Gesichtspunkte in der Planung (1966).
- Heft 5: Dipl. Ing. Fritz Aemmer, Zukunftsprobleme der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft (1966).
- Heft 6: Dr. oec. publ. Hans Letsch, Die Ausgabenflut im Staatshaushalt als volkswirtschaftliches und staatspolitisches Problem (1967).
- Heft 7: Dr. iur. Bruno Hunziker, Bildungsforschung und Strukturreformen als Gegenstand aargauischer Hochschulpolitik (1968).
- Heft 8: Dr. rer. pol. Gerhard Winterberger, Aspekte der Agrarpolitik im Industriestaat (1968).
- Heft 9: Prof. Dr. iur. Ernst Höhn, Die Besteuerung der Kapitalgesellschaften und ihrer Teilhaber; Möglichkeiten und Grenzen der Koordination (1969).
- Heft 10: Dr. Rolf Mauch, Die Entwicklung der Altersvorsorge in der Schweiz in wirtschaftlicher Sicht (1970).
- Heft 11: Botschafter Dr. Paul R. Jolles, Die Schweiz an der Schwelle der neuen Integrationsentwicklung (1970).
- Heft 12: Prof. Dr. W. Winkler, Die wirtschaftliche Bedeutung der Weltraumforschung (1971).
- Heft 13: Prof. Dr. Karl Schmid, Wissenschaftliches und politisches Denken (1972).
- Heft 14: Nationalrat Dr. Hans Letsch, Der Ausbau der sozialen Sicherheit in der Schweiz — wirtschaftliche Aspekte.

Frühere, noch vorrätige Publikationen der Aargauischen Handelskammer

- Bundesrat Dr. Edmund Schulthess, Lebensfragen der schweizerischen Wirtschaft. Der Wortlaut der Aarauer Rede (1934).
- Dr. A. Schaefer, Generaldirektor der Schweiz. Bankgesellschaft, Gedanken zur Bundesfinanzreform (1947).
- Dr. W. Schwegler, Direktor der Schweiz. Nationalbank, Probleme des Kapitalexportes (1950).
- Dr. h. c. E. Zaugg, Aufrechterhaltung der Beschäftigung und Exportindustrie (1954).
- Prof. Dr. W. A. Jöhr, Hochkonjunktur 1929 und 1955 (1955).
- Dr. L. Derron, Betrachtungen zum Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsordnung (1956).
- Dr. oec. publ. Ernst Geyer, Wirtschaftspolitische Tagesfragen (1958).
- Dr. V. Umbricht, Der Staat und die Förderung des technischen Fortschrittes (1959).
- Dr. M. Oesterhaus, Der Stand der Frage der Hochrheinschifffahrt unter besonderer Berücksichtigung der aargauischen Verhältnisse (1960).