

VERTRAULICHDas BAWI und die Herausforderung
der Aussenwirtschaft

Einführungreferat von Staatssekretär Franz Blankart,
Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft,
Botschafterkonferenz 1987, 27.8.87

Es ist mir eine Freude, die mich rührt und zugleich nachdenklich stimmt, als Gründer und Präsident des Vereins zur Wiedereinführung der Diplomatenuniform zu meinen ehemaligen Departementskollegen sprechen zu dürfen. Es kommt mir dies vor, wie wenn ich nach Jahren an den Ferienort meiner Jugend zurückkehrte, wobei mir Dinge wieder bewusst werden, die vom Tagesgeschehen längst verdrängt worden sind. Auch empfinde ich es aufrichtig als eine Ehre, vor dem Diplomatischen Corps der Eidgenossenschaft sprechen zu dürfen, da ich nach wie vor von der Annahme ausgehe, dass es sich hierbei allen pseudo-demokratischen Nivellierungstendenzen zum Trotz um die Elite des Dienstes an der Öffentlichkeit handelt.

Ob man nun wie Sie von längeren Auslandsaufenthalten oder wie ich von den esoterischen Höhen des GATT in die garstige Wirklichkeit der Administration zurückkehrt, beidenfalls ergibt sich wohl dasselbe Erstaunen ob der monumentalen Schwerfälligkeit und der Verpolitisierung der Bundesverwaltung. Diese Verwaltung leidet nicht nur an wachsender Entscheidungsunfähigkeit, sondern

scheint auch an einigen strategischen Punkten durch Leute mit doppelter Loyalität bestückt zu sein, ein Phänomen von charakterlicher Schizophrenie, welche letztere Sie sich auf Grund der Erziehung, die Sie in die diplomatische Laufbahn einzubringen hatten, vermutlich gar nicht vorzustellen vermögen. Symptom für diese doppelte Loyalität ist u.a. die zunehmend schamlose Weise, mit der sich gewisse Beamte des Mittels der Indiskretionen bedienen. Letzteres begann mit der vorzeitigen Bekanntgabe der Weitnauer-Affäre und dem (an Landesverrat grenzenden) Zuspielen einer streng vertraulichen Notiz in der Affäre Roche/Adams an die "Gegenpartei", ging u.a. weiter mit einer Indiskretion eines Beamten im Bundesamt für Umweltschutz in Sachen China über die kürzliche Veröffentlichung eines Briefes des Vorstehers des EDA und eines chiffrierten Telegramms in einem handelspolitischen Entwicklungsgeschäft (Hasler AG) bis zu öffentlichen Kommentaren durch Nicht-BAWI-Beamte zu verschiedenen vor dem Bundesrat liegenden ERG-Geschäften, um nur einige wenige Fälle dieses sonderbaren Phänomens zu nennen. Was mich hierbei beunruhigt, ist nicht nur, dass die Verwaltung zu einem innenpolitischen Tummelfeld zu werden droht, sondern dass selbst in Fällen, wo der Informant klar eruiert worden ist oder eine genügende diesbezügliche Vermutung besteht, auf ein Verfahren verzichtet wird, was ich mir nur durch politische Rücksichtnahmen erklären kann. So oder anders kommt solch ein Verhalten implizit einer Legitimierung der doppelten Loyalität gleich. Dass ein solch dekadentes Administrativ-Verhalten mit der Krise des Kollegialsystems reziprok ist und deren Ueberwindung zusätzlich erschwert, versteht sich von selbst.

In solcher Lage ist es nicht die geringste der Führungsaufgaben eines Amtsdirektors, eine durch Kollegialität und Selbstkritik verbundene Equipe zu schaffen, die der Integrität verpflichtet und kohärent ist, innerhalb derer es keine Kompetenzkonflikte mehr gibt und die gegen aussen diesselbe Sprache spricht. Gelingt dies, so ist solch eine Equipe unschlagbar. Zudem sollte nur getan, gesagt und geschrieben werden, was jederzeit auch veröffentlicht werden könnte, ohne einen Skandal zu provozieren, dies aus Prinzip und weil dies den besten, wenngleich nicht einen vollständigen Schutz vor Indiskretionen darstellt.

Im Falle des BAWI ist all dies um so wesentlicher, als dieses Amt vor einer Reihe operationeller Aufgaben steht, die zu ihrer Lösung nicht nur eines kollektiven Reflexionsprozesses bedürfen, sondern angesichts ihrer Interdependenz auch einer kohärenten Angehensweise, deren Objektivität nur durchgehalten werden kann, falls sie einerseits transparent und andererseits vom innenpolitischen Ränkespiel und von administrativen Querschüssen abgeschirmt bleibt. Dies um so mehr, als das anstehende konzeptionell-operationelle Aufgabenbündel meines Amtes eine zeitliche Dimension von 10 bis 12 Jahren aufweist, Aufgabe, die zu Ende zu führen ich im völligen Einvernehmen mit dem Departementschef die feste Absicht habe.

Es sind nun 8 Jahre her, dass die Handelsabteilung in das Bundesamt für Aussenwirtschaft übergeführt worden ist, dies mit dem Mandat der "Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Ausland, bilateral und multilateral" (AS 1979 684). Dieses Mandat ist die Konsequenz des Umstandes, dass 50% des Volkseinkommens aus dem Ausland stammen, weshalb die Rahmenbedingungen der Binnenwirtschaft und jene der Aussenwirtschaft als Einheit erfasst und nahtlos zusammengefügt werden müssen.

Die Konkretisierung dieser Aufgabe konnte natürlich nicht über Nacht bewerkstelligt werden. Sie geschah zunächst durch eine gezielte Anstellungspolitik auf der Ebene der Direktion und der Sachbearbeiter, indem darauf geachtet wurde, bei Abgängen Personen zu engagieren, welche auf nicht-handelspolitischen Wirtschaftsbereichen spezialisiert sind und damit nicht nur als kompetente Gesprächspartner anerkannt werden, sondern auch die Befähigung des Amtes verbessern, die vielfältigen verwaltungs-internen und -externen Informationen zu synthetisieren, um ihm zu erlauben, mit einer integrierten Angehensweise an der Innen- und dann auf der Aussenfront in allen Bereichen der Aussenwirtschaftspolitik effizient aufzutreten.

Ferner erfolgte eine Reorganisation des Amtes durch meinen Vorgänger, Reorganisation, welche ich durch Elemente grösserer Flexibilität und besserer amtsinterner Kommunikation zu ergänzen beabsichtige. In diesem Sinne habe ich zwei erste Entscheide

getroffen, nämlich in Bezug auf die Schaffung eines Informatikdienstes sowie einer Stabsstelle für aussenwirtschaftspolitische Grundsatzfragen.

Das Erfordernis der Informatik ergibt sich aus dem Personalstopp sowie vor allem auf Grund des Umstandes, dass der Zugang zur Information und deren Verarbeitung vermehrt nur noch über den Computer bewältigt werden können. Ohne Fortschritt auf diesem Gebiet würde das Amt riskieren, allmählich von seiner wirtschaftlichen Umwelt abgeschnitten zu werden.

Was die Stabsstelle für aussenwirtschaftspolitische Grundsatzfragen betrifft, so geht es darum, die längerfristigen Strategien im Rahmen unserer vielschichtigen aussenwirtschaftlichen Tätigkeiten zu konzipieren. Denn die wachsende Interdependenz der Probleme im Bereich der Handels-, Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik sowie der Umstand, dass erstmals das Integrations- und das GATT-Dossier gleichzeitig in eine grundlegende operationelle Phase treten, hat unseren Konzeptionsbedarf erheblich erhöht, dies zu einer Zeit, da die Hektik der Abläufe zu einem Mangel an Musse führt, um die Grundsatzprobleme tatsächlich zu durchdenken.

Diese Stabsstelle ist um so wichtiger, als uns eine Serie neuer oder erweiterter Probleme an der Aussenfront erwartet: die zweite und dritte Generation der Europäischen Integration, die künftigen GATT-Bereiche der Dienstleistungen, die multilaterale Erfassung gewisser Fragen im Bereich der Investitionen und des geistigen

Eigentums. Dazu kommt die Allgegenwart des Trade-finance-link unter dem Titel der Verschuldung. Letztere konditioniert nicht nur die klassische Handelspolitik, sondern absorbiert einen guten Teil der operationalen BAWI-Ressourcen: Pariser Club, bilaterale Entschuldungsabkommen, IDA, Zahlungsbilanzhilfen, Mischkredite, ERG, Entwicklungsbanken usw..

All dies bedingt eine permanente Anpassung unserer personellen Mittel, eine Entwicklung, die jedoch in der Kontinuität geschehen und die Beiträge anderer Bundesstellen harmonisch einbeziehen soll.

Auf der Innenfront sind die Mechanismen der Meinungsbildung seit Jahren eingespielt, wobei das wichtigste Gremium sicher die Ständige Wirtschaftsdelegation darstellt, die auf vorbundesrätlicher Ebene gewissermassen als "Verwaltungsrat" des Integrationsbüros amtiert und im übrigen alle wesentlichen aussenwirtschaftspolitischen Vorlagen vorbespricht. Diese Meinungsbildung unter den interessierten Chefbeamten, den Vertretern der vier grossen Verbände und wenn nötig der SNB hat es über die Jahrzehnte erlaubt, einen unschätzbaren landesinternen Konsens in Bezug auf die Aussenwirtschaftspolitik zu erarbeiten. Dazu kommen die regelmässigen Aussprachen des Vorstehers des EVD und des BAWI-Direktors mit den Präsidenten der Grossbanken und Versicherungsgesellschaften sowie die täglichen Fachkontakte mit Verbänden und Firmen. Ich glaube sagen zu können, dass das interne Instrumentarium angemessen ausgebaut und eingespielt ist.

Auf der Aussenfront sind in erster Linie die diplomatischen Missionen angesprochen. Es scheint mir von essentieller Bedeutung, dass im Verlaufe der Jahre genügend Diplomaten aussenwirtschaftlich geschult und eingesetzt werden. In jeder westeuropäischen Hauptstadt sollte das Wirtschaftsdossier in der Hand eines Kollegen sein, der über integrationspolitische Erfahrung verfügt. Auch kämpfe ich - mit mässigem Erfolg - gegen den Abbau der wirtschaftlichen Mitarbeiter von diplomatischem Rang in unseren Botschaften; doch scheinen die Prioritäten und Disponibilitäten in eine andere Richtung zu zielen. Wenn dem so sein sollte, so wäre doch daran zu erinnern, dass es die nobelste Aufgabe eines Aussenministeriums ist, die Interessen der Nation an der Aussenfront zu verteidigen. Eine permanente, fachkundige und stilvolle Präsenz an Ort kann durch nichts, auch nicht durch den gelegentlichen Besuch von Chefbeamten, ersetzt werden, weshalb es meines bescheidenen Erachtens kaum sinnvoll ist, die Zentrale mit Diplomaten zu bestücken, die sich mit allen möglichen nicht-aussenpolitischen Fragen beschäftigen, während die diplomatischen Wirtschafts-Aufgaben in für uns wesentlichen Ländern nur mit ungenügenden Mitteln wahrgenommen werden können. Ich sage dies nicht, um mich in die Prioritäten eines anderen Departements einzumischen, sondern einzig und allein aus meiner echten Sorge ob der Tatsache, dass unsere aussenwirtschaftlichen Belange, für die ich zuständig bin, im Ausland mangels Personal ungenügend abgedeckt sind.

Dies festgestellt, bin ich dankbar, wenn das BAWI hin und wieder einen Beamten auf eine Botschaft delegieren kann. Es soll dies für den Betreffenden eine Auszeichnung sein und einen klaren Ausbildungszweck erfüllen, weshalb ich inskünftig eher jüngere und entwicklungsfähige Kollegen für solch eine Aufgabe auswählen werde. Hierbei bin ich den Missionschefs verbunden, wenn sie sich die Mühe nehmen, dem betreffenden BAWI-Beamten, wenn nötig, den diplomatischen Schliff beizubringen. Ich wünsche keinerlei Privilegierung, eine perfekte Einordnung sowie eine ungeschminkte Qualifizierung nach EDA-Kriterien. All dies auf Gegenseitigkeit.

Bleibt die Frage der Ausbildung zum Negoziator, die angesichts der Hektik und Vielfalt der Geschehnisse zu wünschen übrig lässt, dies im Gegensatz zu früher, wo das Fingerspitzengefühl und die taktische Intuition langsam und osmotisch gefördert werden konnten. So habe ich z.B. während drei Jahren Herrn Jolles am Verhandlungstisch "zusehen" können, bevor ich meine erste und bescheidene Verhandlung über die Anerkennung des EG-Dienstpasses durch die Schweiz an die Hand nehmen durfte. Wir sind damit beschäftigt, diese Ausbildungsaufgabe neu zu überdenken, deren Vernachlässigung uns teuer zu stehen käme. Dazu kommt die unumgängliche Ausbildung in Protokollfragen, nachdem 20 Jahre antiautoritärer Erziehung den Sinn für die Formen der Courtoisie - nicht nur im BAWI - haben verkümmern lassen. Stillosigkeit ist nicht, wie viele das meinen, ein Symptom demokratischer Gesinnung.

Nach diesen Hinweisen zum Instrument unserer Aussenwirtschaftspolitik einige Bemerkungen zu den wichtigsten Aufgaben, die es zu lösen gilt. Diese Aufgaben situieren sich in einer nicht ebenrosigen Wirtschaftslage:

In jüngster Zeit haben sich das internationale Konjunkturklima und die Wachstumsaussichten in den Industriestaaten verschlechtert: Statt der erwarteten Wachstumsbeschleunigung dürfte das Realwachstum der OECD-Volkswirtschaften für 1987 bestenfalls noch 2,5 Prozent erreichen. Die Wachstumserwartungen für die deutsche Wirtschaft, unseren wichtigsten Absatzmarkt, sind gar auf 1,5 Prozent halbiert worden. Die Hauptursachen liegen im erfolgten Zerfall des Dollarkurses und in den rekordhohen weltwirtschaftlichen Ungleichgewichten. Gewiss war eine Korrektur des überhöhten Dollarkurses unvermeidlich. Problematisch sind jedoch die Umstände der Kursveränderungen, die Unsicherheit an den Devisenmärkten, die Furcht vor einem weiteren Kurszerfall und die handelspolitischen Auseinandersetzungen, namentlich zwischen den USA und Japan. Die daraus resultierende Verunsicherung hat in Japan und in Westeuropa - besonders ausgeprägt in der BRD - das Investitionsklima und damit die gesamtwirtschaftlichen

Perspektiven beeinträchtigt. - Die weltwirtschaftlichen Aussichten sind entsprechend risikobehaftet. Die Fortsetzung eines auch nur mässigen weltwirtschaftlichen Wachstums scheint nur im Falle einer baldigen Stabilisierung der Wechselkurse gewährleistet. Ein weiterer Zerfall des Dollarkurses würde demgegenüber das erhebliche Risiko einer Rezession in den USA selber mit sich bringen. Die Folge wären negative Rückwirkungen auf die übrigen Industriestaaten, eine erneute Verschärfung der Drittwelt-Schuldenprobleme, eine weitere Zunahme der handelspolitischen Spannungen und damit letztlich die Gefahr eines sich kumulativ verstärkenden weltwirtschaftlichen Kontraktionsprozesses.

Vor diesem Hintergrund flacht auch in der Schweiz die konjunkturelle Expansion zusehends ab. Impulse gehen vor allem noch vom Dienstleistungssektor und von der Bauwirtschaft aus. In der Industrie zeigen sich unter dem Eindruck des schwierigeren internationalen Umfeldes und der Dollarkursentwicklung jedoch deutlichere Abschwächungstendenzen. Die immer noch zunehmenden Inlandbestellungen vermögen den Rückgang der Exportaufträge kaum mehr voll auszugleichen.

In solcher Lage erweist sich, dass die Uruguay-Runde keineswegs ein intellektuelles Schattenboxen darstellt, sondern als ein Unternehmen, dessen Erfolg für unsere Wirtschaft geradezu vital ist. Wer hieran noch Zweifel gehegt hatte, wurde spätestens mit

dem BBC-Donnerschlag eines Besseren belehrt. Ein Erfolg ist jedoch nur zu erreichen, wenn die künftige Weltwirtschaftsordnung in der Globalität ihrer handels- und finanzpolitischen Probleme angegangen wird. Entsprechend ist die Uruguay-Runde für uns Chance und Verpflichtung zugleich:

- Eine Chance, weil sie uns die Möglichkeit eröffnet, die für den Kleinstaat essentiellen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu stärken, den neuen Verhältnissen anzupassen und auf neue Bereiche auszudehnen, auf dieser Basis die weitere Öffnung der Märkte voranzutreiben und die Handelspolitik mit der Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik weltweit in Einklang zu bringen.
- Eine Verpflichtung, weil von uns erwartet wird, dass wir nach erfolgtem Einsatz in der Vorbereitungsphase weiterhin darauf hinwirken, unseren Partikularinteressen zum Trotz - und zu ihrem Wohle - dem Gesamtinteresse auch in der nun folgenden Realisationsphase zum Durchbruch zu verhelfen.

Dies beinhaltet nebst dem Erfordernis einer professionellen Negoziationskunst einen erheblichen Konzeptionsbedarf, um Lösungen für die ausschlaggebenden Einzelprobleme zu erarbeiten, so das sind: Schutzklausel, Streitschlichtung, Beihilfen, Integration der Entwicklungsländer ins Welthandelssystem, aber auch Dienstleistungen, Handel mit Fälschungen und handelsrelevante Investitionsvorschriften.

Wir werden die in uns gesetzten Erwartungen umso eher erfüllen, als wir das Vertrauen unserer Verhandlungspartner geniessen. Dies setzt voraus, dass wir die GATT-Verpflichtungen einhalten, den "Stand-Still" respektieren, und uns auch im Agrarbereich der Verhandlung nicht aus Prinzip verschliessen. Dank der Verhandlungskunst des verstorbenen Botschafters Albert Weitnauer ist uns bekanntlich der GATT-Beitritt mit all seinen Vorteilen gelungen, ohne dass wir uns im Agrarbereich dem Verbot mengenmässiger Einfuhrbeschränkungen haben unterziehen müssen. Dies jedoch unter gewissen Bedingungen. Denn das Leitmotiv unseres GATT-Beitrittsprotokolls ist ein Zweifaches: Wahrung der schweizerischen Landwirtschaft und angemessener Zugang zum schweizerischen Agrarmarkt. Damit wird der Selbstversorgungsgrad in gewissem Sinne zum Gradmesser unseres vertragskonformen Verhaltens. Folglich muss in Zukunft die Wahrung der Proportionalität erstes Gebot sein, vor allem da letztere nicht-justitiabel ist, sondern von der gegebenenfalls irrationalen Reaktion unserer Handelspartner mitbestimmt wird. Dies gilt insbesondere in einer Zeit wie der heutigen, da unser Agrarimportregime vermehrt ins internationale Rampenlicht geraten ist. Da es unter anderem die Industrieproduktion ist, durch deren Erlöse unsere Landwirtschaft - zu Recht! - mitgetragen wird, ist es ein Gebot der reziproken Solidarität zwischen dem primären und dem sekundären Sektor, das landwirtschaftliche Gebaren

so zu gestalten, dass die Industrie ihre Absatzmärkte im Interesse der nationalen und damit auch landwirtschaftlichen Wohlstandserhaltung zu wahren vermag.

Ich nenne den Agrarsektor im besonderen, weil er innenpolitisch wohl das schwierigste Kapitel der Uruguay-Runde darstellen wird. Gewiss ist auch inskünftig der Spezifität der Landwirtschaft (d.h. der Beachtung übergeordneter Ziele wie Ernährungssicherung, Bevölkerungspolitik sowie Pflege von Landschaft und Umwelt) Rechnung zu tragen. Dabei gilt es jedoch, Marktzugangs- und Schutzbedürfnisse angemessener gegeneinander abzugrenzen und aufeinander abzustimmen, damit die Auswirkungen der künftigen Agrarhandelsordnung für alle Beteiligten im In- und Ausland adäquat und voraussehbar werden. Zumindest die ratio legis der gegenwärtigen Sonderstellung unseres Agrarhandelsregimes im GATT (schweizerisches Beitrittsprotokoll) muss auch von neuen Regeln unter Berücksichtigung allenfalls umgestalteter Rechte und Verpflichtungen abgedeckt bleiben. All dies ist schneller gesagt als getan....

Der Zweck der Uruguay-Runde besteht letztlich darin, einer Systemkrise zu begegnen. Letztere ergibt sich aus dem Umstand, dass wir von einer herkömmlichen, obsolet gewordenen Ordnung zu einem neuen System übergehen müssen - sofern, wie dies die Schweiz mit Entschiedenheit voraussetzt, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen tatsächlich auch weiterhin und in vermehrtem Masse einer gemeinsamen multilateralen Ordnung folgen sollen. Die Ueberwindung dieser Krise ist ihrem Wesen nach zunächst ein wirtschaftliches

und politisches Gebot, daneben aber auch eine sozusagen "kulturelle" Aufgabe von weltweiter Bedeutung. Vor dem Umfang und der Zielsetzung der so verstandenen Verhandlungen schrecken begreiflicherweise manche Länder zurück. Und in der Tat sind die damit verbundenen Risiken nicht von der Hand zu weisen. Der Ausgang einer Verhandlung lässt sich ohnehin nicht voraussagen. Wenn die Ordnung selbst zum Verhandlungsgegenstand wird und zudem eine gesicherte gemeinsame Doktrin fehlt, ist der Ausgang erst recht ungewiss. Trotz Risiko sind die nun in Angriff genommenen Verhandlungen aber unumgänglich, denn ohne sie werden die Ueberreste der herkömmlichen Ordnung mit Sicherheit über kurz oder lang dem handelspolitischen Chaos, d.h. einem entfesselten Protektionismus, Bilateralismus und Sektoralismus Platz machen.

Der zweite (ebenso wichtige) Problemkreis konzeptionell-operationeller Natur ist natürlich unser Verhältnis zur EG. Zwar stellt das Programm zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes für uns gegenüber 1972 keine grundlegend neue Herausforderung dar, ebensowenig wie die Erweiterung der EG auf 12 Mitgliedstaaten: Beides ist in den Römer Verträgen vorgezeichnet. Neu, wenn auch nicht unerwartet, ist dagegen, dass durch die Süderweiterung der Gemeinschaft wie auch durch die Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen auf weitere Gebiete die

gemeinschaftsinternen Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozesse komplexer geworden sind, was sich auch auf die Bereitschaft der Zwölf auswirken könnte, die Interessen von Drittstaaten zu berücksichtigen. Das Umfeld für eine aktive Mitgestaltung der europäischen Integrationslandschaft durch die EFTA-Länder ist dementsprechend schwieriger geworden. Es geht um das äusserst delikate Erfordernis, durch vorgängige Konsultationen die Gesetzgebungen, Massnahmen und Normen aufeinander abzustimmen und durch ausgewogene Verträge die Diskriminierungen auszuschalten, was u.a. voraussetzt, dass wir davon absehen, aus schierem Unkenntnis der EG-Rechtsslage vermeidbare rechtliche Disparitäten zu schaffen. Dazu kommt das unbestreitbare Interesse, die Zusammenarbeit auf jenen Gebieten zu fördern, bei denen sich eine Verteilung der Lasten als unumgänglich oder zumindest als rationell erweist, wie dies u.a. bei der Forschung und Entwicklung der Fall ist.

Das Integrationsbüro, eine visionäre Schöpfung Hans Schaffners, ist seiner wachsenden Aufgabe als EG-Dienst des BAWI und des EDA und als EG-Koordinations- und Negotiationsinstanz der gesamten Bundesverwaltung bisher durchaus gerecht geworden. Doch muss man sich im klaren sein, dass wir in diesem "Allfrontenkrieg" mit stets geringeren Reserven operieren.

Denn unter der Annahme einer mittleren Hypothese dürfte die Gemeinschaft in den späteren Neunziger Jahren gekennzeichnet

sein durch:

- eine weiter verstärkte Vorrangstellung in Westeuropa, dies als Folge der internen Konsolidierung und einer bereits vollzogenen oder bevorstehenden vierten Erweiterung um Norwegen sowie eventuell die Türkei und Malta;
- eine erhöhte politische und sicherheitspolitische Rolle der EG, noch verstärkt durch den Beitritt der beiden wichtigen NATO-Flankenländer Norwegen und Türkei;
- eine weitere Annäherung an eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einem entsprechenden Ausbau von Gemeinschaftspolitiken in neuen Bereichen;
- eine institutionelle Stärkung des EG-Parlaments, d.h. einen weiteren Abbau des Demokratiedefizits in der EG.

Eine Reduzierung der EFTA auf die Neutralen wäre somit wahrscheinlich. Denkbar ist ferner, dass eine Entspannung im Ost/West-Verhältnis einen österreichischen Anschluss an die EG zulässt. Dass auch Finnland der EG beitrifft, ist kaum anzunehmen, was seinerseits Schweden aus politischen Gründen von einem EG-Beitritt abhalten dürfte.

Eine Verstärkung der nordischen Solidarität dürfte die Gefahr einer Isolierung der Schweiz in der EFTA erhöhen.

Im Lichte des geschilderten Szenarios sieht sich die schweizerische Integrationspolitik mit folgenden Problemen konfrontiert:

Die EG wird der Verwirklichung ihres Binnenmarktes und der übrigen Vertragsziele selbstverständlich stets die Priorität vor anderen Aufgaben wie der Schaffung eines umfassenden west-europäischen Wirtschaftsraumes geben. Folglich dürften ihre Bereitschaft und Befähigung sinken, sämtliche Konsequenzen ihrer Stellung als eigenständiges Völkerrechtssubjekt zu akzeptieren (fehlende Anerkennung des Primats des Völkerrechts vor dem Gemeinschaftsrecht sowie einer internationalen Gerichtsbarkeit).

Der eng abgesteckte, auf handelspolitische Fragen begrenzte Rahmen der Stockholmer Konvention, der limitierte institutionelle Unterbau der Organisation, aber auch objektive Interessensunterschiede unter den Mitgliedstaaten werden eine Aktivierung der EFTA auf der ganzen Breite des Binnenmarktprogramms nicht ohne weiteres ermöglichen oder gar wünschbar erscheinen lassen.

Europäische Fachkonferenzen schliesslich werden aus mehrfachen Gründen ebenfalls nur teilweise geeignet sein als Instrumente zur Schaffung des europäischen Wirtschaftsraumes, dies:

- wegen der Dominanz der EG-Mitgliedstaaten;
- des Umstandes wegen, dass die zu erarbeitenden Rechtsinstrumente geringere Bindungswirkung haben;
- und wegen des meist schwachen institutionellen Unterbaus im Vergleich zur Infrastruktur, welche die EG-Kommission anzubieten in der Lage ist.

Als Fazit ergibt sich: Wenn die weitere Entwicklung der europäischen Integration tatsächlich den skizzierten Verlauf nimmt, kann mittelfristig die Gefahr einer Isolierung oder gar Marginalisierung der Schweiz in Europa nicht ausgeschlossen werden. Eine abnehmende Mitgliederzahl und ein faktischer Bedeutungsverlust jener Organisationen, deren Mitglied wir sind, könnten zum Verlust integrationspolitisch wichtiger Foren führen und letztlich auch die Möglichkeiten einer erfolgreichen bilateralen Zusammenarbeit mit der EG schwächen. Die schweizerischen Bemühungen müssen daher darauf ausgerichtet sein, auch in Zukunft einen angemessenen strukturellen und organisatorischen Rahmen für eine aktive Integrationspolitik zu sichern, was - wie gesagt - konzeptionell und operationell eine erhebliche Aufgabe darstellt.

In solcher Lage werden Sie sich fragen, wieso wir nicht den Beitritt ansteuern. Nun, Sie werden meinen Vorträgen vielleicht entnommen haben, dass ich mich ausdrücklich nicht zur Frage äussere, ob ein Beitritt gut oder schlecht wäre. Offen gestanden, kann ich diese Frage zur Zeit gar nicht beantworten. Das Einzige, was mit Sicherheit gesagt werden kann, ist, dass ein Beitritt unter Wahrung unserer zahlreichen Sonderfälle *ceteris paribus* nicht zu verwirklichen wäre. Beitrittsfreunde mögen diese Haltung als mutlos bezeichnen.

Doch habe ich nach wie vor die Erfahrung meiner 24 UNO-Vorträge in den Knochen. Sicher ist die Gemeinschaft manchen Bürgern sympathischer als die UNO, weil sie weniger "Neger und Kommunisten" beherbergt. Doch zu glauben, dass Volk und Stände in diesem Jahrhundert an einem lauen Mai-Sonntag die berühmten acht Atavismen über Bord werfen, ist total unrealistisch, weshalb es besser ist, an einem Modus vivendi zu arbeiten, als in Brüssel unsere Verhandlungsposition durch eine illusionäre Beitrittsaussicht zu schwächen und dann, wie am 16. März, vor einem Scherbenhaufen zu stehen, der uns - im Gegensatz zum 16. März - wirtschaftlich teuer zu stehen käme. Dies mag wenig visionär und eher pessimistisch klingen, doch unterscheidet sich der Pessimist vom Optimisten dadurch, dass er besser informiert ist....

Um auch nur einigermaßen vollständig zu sein, müsste ich weitere Schlaglichter werfen, so

- auf die Stellung unserer Landwirtschaft im internationalen Umfeld;
- auf die Verschuldung und deren Bedeutung für Export und ERG;
- auf die Rohstoffsituation und die internationale Energiepolitik;
- auf die West/Ost-Wirtschaftsbeziehungen und den 2. Korb der KSZE;
- auf unsere Beziehungen mit den USA, Investitionsprobleme in Lateinamerika und die Herausforderung des pazifischen Beckens;

- auf die Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts im Bereich der Dienstleistungen, der Finanzen, der Multis und des Technologietransfers;
- schliesslich auf Zukunftsmärkte wie China und Australien;
- und auf anderes mehr, alles in allem Bereiche, die, wie gesagt, 50% unseres Bruttosozialprodukts ausmachen.

Hierfür reicht die Zeit nicht aus. Doch bleibt genügend Musse für ein Wesentliches, nämlich Ihnen und Ihren wirtschaftlichen Mitarbeitern für Ihr Engagement an der Front zu danken. Es ist mir sehr wohl bewusst, welchen Preis Ihnen die diplomatische Laufbahn, vor allem in familiärer Hinsicht, abfordert. Dass Sie diesen Preis zu einem guten Teil auch für aussenwirtschaftliche Belange erbringen, wird oft als gegeben hingenommen, was in Wahrheit jedoch keineswegs selbstverständlich ist. Gestatten Sie mir deshalb, Ihnen auch den Dank der Wirtschaft auszusprechen. Ich zweifle nicht, dass sich letztere erkenntlich zeigen und Sie nach Ihrer Pensionierung reichlich mit Verwaltungsratsmandaten überschütten wird....

DER DIREKTOR
des
Bundesamtes für Aussenwirtschaft

H1.132

Bern, den 1. September 1987

161.2

Vertraulich

V
Vg a/g

Notiz an Herrn Pierre de Graffenried
GS EDA

Kopie mit Beilage:

- Sekretariat des Bundespräsidenten
- Sekretariat des Vorstehers des EVD
- Herrn Staatssekretär Brunner
- Herrn Botschafter Muheim
- Herrn Botschafter Krafft
- Herrn Botschafter Staehelin
- Herrn Botschafter Ramseyer
- Herrn Botschafter Manz
- Cm, Rb, Ly, A, Py, Md, Bd, Je, ~~Ke~~,
Eb, Bro, Et, Pl

Botschafterkonferenz

Abmachungsgemäss sende ich Ihnen den Text des Referats, das ich am 27.8.87 an der Botschafterkonferenz gehalten habe.

Manz / Rammer

Beilage