Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 41 (1961-1962)

Heft: 1

Artikel: Die Entwicklung der europäischen Integration zum wirtschaftlichen Konflikt und die Lage der Schweiz

Autor: Homberger, Heinrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-161205

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die Entwicklung der europäischen Integration zum wirtschaftlichen Konflikt und die Lage der Schweiz

HEINRICH HOMBERGER

Die geschichtliche Entwicklung ist voller Gegensätze. «Les extrêmes se touchent»; dieses geflügelte Wort findet seine Bestätigung auch im Sektor der Handelspolitik. Von Jahrzehnt zu Jahrzehnt hatten die Zolltarife Verschärfungen erfahren. Ein sich immer extremer gebärdender Zollprotektionismus stellte dem internationalen Handel Hindernisse entgegen, die stets höher und höher stiegen. Schon nach dem ersten Weltkrieg setzte unter der Ägide des Völkerbundes zwar eine Gegenbewegung ein, die in der Weltwirtschaftskonferenz des Jahres 1927 ihren geistigen Höhepunkt erreichte. Es blieb jedoch bei gutgemeinten Deklamationen, denen keine Taten folgten. Selbst das bescheidene Projekt einer «trêve douanière» (1930), das in Ermangelung dynamischer Maßnahmen aufgestellt worden war, bewahrte einen rein platonischen Charakter, indem es nie verwirklicht wurde. Es mutet wie eine Ironie des Schicksals an, daß von allen handelspolitischen Bemühungen des Völkerbundes nur zwei (im Jahre 1929) zu vorübergehender Wirklichkeit erwuchsen: die beiden Konventionen betrafen das Ausfuhrregime für Häute und für Knochen.

Jetzt aber, 15 Jahre nach dem zweiten Weltkrieg, widerhallt das westliche Europa von Zollabbaubeschlüssen, allerdings teilweise unter gleichzeitiger Erhöhung der äußern Zollmauern, was darauf hindeutet, daß der Zollabbau kein allgemeiner ist. Es bestehen bereits zwei internationale Konventionen, die für ihren territorialen Bereich den Zollabbau konkret verankern: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft des Vertrages von Rom vom 25. März 1957 (EWG) und die Europäische Freihandels-Assoziation des Vertrages von Stockholm vom 20. November 1959/4. Januar 1960 (EFTA = European Free Trade Association). Wie stark und wie dauerhaft diese Verankerung ist, kann allerdings niemand voraussagen. Das Merkwürdige bei dieser nun plötzlich wie ein Lauffeuer über Europa hinweggehenden regionalen Freihandelsbewegung liegt darin, daß sie durchaus nicht von der Wirtschaft herkommt, sondern ihren Ursprung in der Politik hat. Wirtschaftler wären nicht so leicht zu einer solchen extremen Maßnahme gekommen, wie sie die vollständige Aufhebung der Zölle, die am Ende einer auf etwa 10 Jahre bemessenen Übergangsfrist erreicht sein sollte, darstellt. Das will nicht heißen, daß man es wirtschaftspo-

litisch nicht auch ohne Zölle machen kann, obschon ein vernünftig dosiertes Zollsystem viele Vorteile, nicht zuletzt solche fiskalischer Natur aufweist. Wer denn auch im Zoll nur die Steuer sieht, soll sich keiner Täuschung darüber hingeben, daß diese Steuer der Wirtschaft nicht erlassen werden kann. Anstelle des Zolles wird die ihm verwandte Umsatzsteuer als Ersatz noch größere Bedeutung erlangen, als ihr finanzpolitisch heute schon zukommt.

Soweit es sich bei dieser Bewegung nur um die Existenz des Zolles handelt, kann ihr die Schweiz mit relativer Gelassenheit gegenüberstehen, da sie sich von der extremen Ausbeutung dieses Instituts, von einigen zollgeschützten Reservaten abgesehen, im wesentlichen ferngehalten hat. Wirtschaftspolitisch wird sie durch den sukzessiven Zollabbau deshalb nicht allzu stark in Mitleidenschaft gezogen. Ihre großen Exportindustrien haben im Gegenteil von einem sukzessive von Zöllen befreiten größern Markt in Europa nicht unerhebliche Vorteile zu erwarten.

Die Probleme liegen für die Schweiz anderswo: im Ersatz für die fiskalische Aufgabe, die der Zoll bisher erfüllt hat, und in der Wahrung ihrer handelspolitischen Autonomie. Das erstere ist ein finanztechnisch nicht allzu schwer zu lösendes Problem, dessen Tücke vielmehr auf dem Gebiet der Innenpolitik liegt. Das letztere aber ist eine grundsätzliche und staatspolitische Frage von größtem Ausmaß, die an die Fundamente unseres Staatswesens rührt und nur durch die politische Entstehungsgeschichte der Bewegung zu erklären ist. Die politische Dominante liefert auch die Erklärung dafür, warum die Bewegung die unglückliche Entwicklung eingeschlagen hat, die in der handelspolitischen Spaltung Westeuropas in Erscheinung tritt und allen denen Sorge bereitet, die Europa als ein Ganzes sehen. Wie immer auch das Experiment, das in zwei verschiedenen Integrationsgruppen Gestalt angenommen hat, ausgehen wird, seine Entstehungsgeschichte wird denkwürdig bleiben.

Die Anfänge der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Die Zwischenkriegszeit der 1930er Jahre war gekennzeichnet durch eine immer drakonischer ausgestaltete Herrschaft des Bilateralismus, die sich nicht nur auf die herkömmliche Ordnung der Handelspolitik, wie sie in Zöllen und Kontingenten verkörpert ist, beschränkte, sondern durch das Mittel des bilateralen Clearings auf den zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr übergriff. Daran vermochte auch die vom Völkerbund im Jahre 1933 in London veranstaltete neue Weltwirtschaftskonferenz nichts zu ändern. Durch den Krieg ist die Zahlungstechnik des Clearings auf sämtliche Staaten in Europa ausgedehnt worden, und auch ein Land wie die Schweiz, deren Währung konvertibel blieb, mußte sich dieses Mittels der bilateralen Bindung des internationalen Zahlungsverkehrs systematisch bedienen, um ihre legitimen wirtschaftlichen Inter-

essen zu wahren. Als der Krieg zu Ende war, fand diese Clearingpolitik zunächst ihre Fortsetzung, allerdings nicht unwesentlich aufgelockert durch bilaterale Kredite, wie sie insbesondere die Schweiz ihren kriegsgeschädigten Handelspartnern in diesem gebundenen Zahlungssystem zur Verfügung stellte.

Multilaterale Versuche, aus der Enge des Bilateralismus herauszukommen, wurden zwar schon frühzeitig unternommen, datieren doch die Verträge von Bretton Woods, auf denen der International Monetary Fund und die Bank for Reconstruction and Development beruhen, bereits vom Juli 1944; sie kamen aber erst viel später dazu, eine praktische Wirkung zu entfalten. Der große Impuls ging von einer Rede aus, die der damalige amerikanische Staatssekretär General Marshall am 3. Juni 1947 in der Harvard-Universität gehalten hatte, in der er die unter seinem Namen berühmt gewordene Hilfsaktion entwickelte, deren Durchführung er davon abhängig machte, daß die europäischen Staaten die Verteilung der ihnen zur Verfügung gestellten Geldmittel selber besorgten. Das war die Geburtsstunde der Organisation Européenne de Coopération Economique in Paris (OECE), und diese in ihrer Konzeption völlig neue zwischenstaatliche Organisation hat dank der tätigen und anregenden Unterstützung durch die USA Europa unermeßliche Dienste erwiesen. Sie hat den innereuropäischen Wirtschaftsverkehr durch den «Code de libération des échanges» sukzessive von den Fesseln des Kontingentssystems fast vollständig befreit, indem sie durch die unter ihrer Ägide entstandene Europäische Zahlungsunion (EZU) den Abbau der Devisenbewirtschaftung einleitete, bis schließlich Ende 1958 die Situation in den meisten Staaten reif war für den Übergang zur Konvertibilität, wenigstens im Verkehr mit im Ausland domizilierten Zahlungsempfängern.

Im Gegensatz zu diesen Erfolgen erzielte die OECE auf dem Gebiete der *Zollpolitik* keine praktischen Resultate. Als sie sich damit zu befassen begann und unter den Benelux-Staaten, den skandinavischen Ländern und der Schweiz der sogenannte Low Tariff Club gebildet wurde, hatte unter einigen europäischen Staaten eine Bewegung eingesetzt, die der OECE auf diesem Gebiete das Wasser abgrub. Am 3. Mai 1950 hatte Robert Schuman, Ministerpräsident und Außenminister Frankreichs, seinen Plan entwickelt, der durch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für Kohle und Eisen die Spannungen, die zwischen Frankreich und Deutschland in der Vergangenheit sich immer wieder in Kriegen entladen hatten, ein für allemal verhüten sollte. Schon am 9. März 1951 hatte diese Idee in einem internationalen Abkommen, der sogenannten Montanunion, zwischen Frankreich, Deutschland, Italien und den drei Beneluxstaaten völkerrechtliche Gestalt angenommen. Damit war der Keim gelegt für den höheren Zielen zustrebenden «Marché commun». Zuerst bedurfte es zur Entfaltung dieses Keimes allerdings eines besondern Klimas, das durch eine Reihe hochpolitischer Krisenereignisse in Europa geschaffen wurde. Am 27. Mai 1952 war die aus dem Plan des französischen Ministerpräsidenten

Pleven hervorgegangene Europäische Verteidigungsgemeinschaft unterzeichnet worden, die indessen am 30. August 1954 von der französischen Nationalversammlung zurückgewiesen und damit zerstört wurde, und im Herbst 1956 ereignete sich das Suez-Drama, das mit einer eklatanten Niederlage Großbritanniens und Frankreichs endete. Auf diesem durch die hohe Politik zugerichteten vulkanischen Nährboden gedieh mit der Geschwindigkeit eines Pilzes eine der merkwürdigsten Allianzen, welche die Wirtschaftsgeschichte kennt, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die im Vertrag von Rom, der am 25. März 1957 unterzeichnet wurde, ihren völkerrechtlichen Niederschlag fand.

Neue Ziele und Formen der Handelspolitik

Mit dem Inkrafttreten der im Vertrag von Rom begründeten EWG und der durch dieses Bündnis ausgelösten EFTA des Vertrages von Stockholm hat eine neue Epoche der europäischen Handelspolitik begonnen, die sowohl für die Wirtschaft wie für den Fiskus von einschneidendem Einfluß werden kann. Wie der historische Rückblick gezeigt hat, liegen die geistigen Wurzeln der Bewegung, deren völkerrechtlicher Ausdruck die beiden Vertragswerke sind, in der hohen Politik. Trotz des schützendes Schildes, den die Staatsmaxime der immerwährenden Neutralität sonst der Schweiz gegenüber den Launen der hohen Politik bietet, hat sie sich dieser Bewegung nicht entziehen können, weil sie wirtschaftlich zu stark mit Europa verflochten ist. Es liegt hier einer der Fälle vor, wo sich Politik und Wirtschaft miteinander vermengen. Das tritt sinnfällig darin in Erscheinung, daß die EWG mit Hilfe der Wirtschaftspolitik das Ziel eines «politisch geeinigten Europas» verfolgt, «eine Gemeinschaft, die in der Lage ist, in der internationalen Welt geschlossen, planend und handelnd aufzutreten mit dem Gewicht, das Europa zukommt» (Hallstein). Demgegenüber ist die EFTA rein wirtschaftlich konzipiert; sie wäre aber ohne die der hohen Politik verpflichtete EWG nicht entstanden. Der gegenwärtige Integrationsvorgang in Europa bildet eine drastische Illustration für die gegenseitige Abhängigkeit von Politik und Wirtschaft.

Die Zollpolitik ist für die EWG Mittel zum Zweck. Durch den Gemeinsamen Markt entsteht das einheitliche Zollgebiet einer Zollunion mit gemeinsamem Zolltarif für den Verkehr mit der Außenwelt. Das Verhältnis zum Zolltarif ist in den beiden Integrationsgruppen grundverschieden: währenddem ihn die EWG in den Dienst eines politischen Zieles stellt, indem von der Zollunion eine politische Wirkung, nämlich die Bildung eines europäischen Überstaates erwartet wird, hat der Zolltarif in der EFTA rein wirtschaftliche Funktionen zu erfüllen, was es ermöglicht, jedem Mitgliedstaat seine nationale Zollautonomie zu belassen.

In der geschichtlichen Entwicklung der Institution des Zolles ist ein Prozeß zur Schaffung immer größerer Zollgebiete unverkennbar. Am Anfang, im Altertum, im Mittelalter oder auch noch in der neueren Zeit, wurde der Zoll als Verbrauchsabgabe auf Waren bei der Überschreitung der Grenzen eines Staates oder Wirtschaftsgebietes geringer Ausdehnung, etwa von Städten oder Provinzen, erhoben. Erst verhältnismäßig spät setzte sich der Gedanke größerer, geschlossener Zollgebiete durch, der die unübersehbare Regellosigkeit der Binnen- oder Provinzzölle ablöste. Bei dieser Entwicklung änderte sich im allgemeinen auch der Charakter der Abgabe: aus der Gebühr (als Gegenleistung für Geleit und Sicherheit) wurde ein Fiskalinstrument und ein Institut der Handelspolitik bestimmt zum Schutz und zur Förderung der Wirtschaft.

Diese Entwicklung verlief parallel zur Bildung von nationalen Staaten, so daß darin vielmehr der Zug zur nationalen Handelseinheit zum Ausdruck kommt, als derjenige zur internationalen Verkehrsfreiheit. Das tritt besonders anschaulich in Erscheinung in der Geschichte des 1834 gegründeten Deutschen Zollvereins, eines völkerrechtlichen Bundes unter den deutschen Einzelstaaten, die sich dann 1871 zum Deutschen Reich zusammenschlossen. Als in den 1850er Jahren Bestrebungen einsetzten, dem Deutschen Zollverein durch den Anschluß Österreichs einen internationalen Charakter zu verleihen, scheiterten diese an der nationalen Tendenz des Bundes. Aus diesem Vorfall wird häufig der Schluß gezogen, der Deutsche Zollverein sei die Vorstufe des Deutschen Reiches gewesen, so daß eine analoge Konstruktion, wie die im Vertrag von Rom begründete Zollunion der EWG zwangsläufig auch die politische Vereinheitlichung der diese Gemeinschaft bildenden Staaten zu einem «Kleineuropa» nach sich ziehen müsse. Diese etwas allzu stark vereinfachende Betrachtungsweise übersieht aber wohl, daß dem Reichsgründer Bismarck im rein politischen Bereiche stärkere Kräfte zur Verfügung standen, als sie das Zollbündnis zu liefern vermochte, über dessen staatenbildende Potenz die Reichsgründung infolgedessen nichts Entscheidendes aussagt. Nichtsdestoweniger hat diese Hypothese bei der Konzeption der EWG eine Rolle gespielt.

Es ist nicht nur die politische Zielsetzung, die in der EWG mit der Zollpolitik verfolgt wird, die eine Neuheit darstellt, auch die Form, in der die Zollpolitik sich abspielt, jedenfalls in den Dimensionen, in denen sie hier auftritt, bedeutet Neuland. Es ist die Form der *kollektiven* Gestaltung der Handelspolitik. Anstelle nationaler Instanzen, die den Überblick über ihre Verhältnisse besitzen und wissen, wie sie sie zu beurteilen haben, treten kollektive Behörden, die sich in der ihnen obliegenden komplexen Aufgabe nur mühsam zurecht finden. Dadurch ändert sich das herkömmliche Bild des zwischenstaatlichen handelspolitischen Verkehrs. Währenddem sich früher einzelne Länder gegenüberstanden — wie es in der EFTA auch heute immer noch der Fall ist — tritt die EWG handelspolitisch als Einheit auf. Die Folge davon ist eine große Erschwerung nicht nur der Übersichtlichkeit, sondern vor allem auch

der Aktionsfähigkeit. Das kollektiv geführte Einheitsgebilde ist genötigt, zuerst seine innern Gegensätze auszugleichen und eine «unité de doctrine» zu bilden, bevor es nach außen handelnd auftreten kann. Dadurch geht im besten Fall wertvolle Zeit verloren, wenn nicht überhaupt die Chance praktischer Lösungen darunter leidet; denn ein einziger Staat ist in der Lage, die Verständigungsbereitschaft der andern zunichte zu machen. Die größere Freizügigkeit, die diese neue Form der handelspolitischen Zusammenarbeit im innern Verkehr gewährt, wird so mit einer riskanten Belastung der Beziehungen zur Außenwelt bezahlt.

Der Weg zum Integrationskonflikt

Die EWG des Vertrages von Rom stellt in der Phase, in der sie sich gegenwärtig befindet, eine Zollunion dar. Der Inhalt dieser Zollunion besteht in der Beseitigung aller Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen im Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten und in der Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs für die Beziehungen zu Drittländern, was automatisch eine gemeinsame Zollpolitik zur Folge hat. Da mit der Zollunion ein politisches Ziel verfolgt wird, ist von vornherein vorgesehen, durch zentral geleitete Maßnahmen eine Wirtschaftsunion aufzubauen, in der die Freizügigkeit nicht nur für Waren, sondern auch für Dienstleistungen, Arbeitskräfte, Niederlassungen und für den Kapitalverkehr gewährleistet sein soll. Daraus folgt, daß die gesamte Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik aufs engste koordiniert werden muß und daß rigorose Bestimmungen gegen Beschränkungen oder Verfälschungen des Wettbewerbes und für die Harmonisierung der sozialen Ordnung getroffen werden. Zu diesem Programm gehört ein straff organisierter institutioneller Apparat, der neben einer sozusagen kompetenzlosen «Versammlung der Parlamentarier» aus dem mit großen handelspolitischen Machtbefugnissen ausgestatteten «Rat der Minister» und der ebenfalls einflußreichen «Kommission» von neun unabhängigen Mitgliedern besteht, wozu noch ein Gerichtshof kommt. Diese Organe haben supranationalen Charakter, das will sagen, daß sie befugt sind, Beschlüsse zu fassen, an die auch diejenigen Mitgliedstaaten gebunden sind, die denselben nicht zugestimmt haben und die überdies nicht nur die Mitgliedstaaten als solche, sondern auch die einzelnen Bürger der Mitgliedstaaten unmittelbar verpflichten. Sie können also Recht setzen und Entscheidungen treffen, die für die Bürger unmittelbar verbindlich sind und die für die Behörden der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht darstellen.

Noch bevor der Vertrag von Rom unter Dach war, hatte man sich in der OECE Rechenschaft gegeben von der Gefahr, die er für die so erfolgreich ausgebaute wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa bedeutete. Die Gefahr liegt

darin begründet, daß der zwischen den OECE-Ländern unter der Herrschaft des Meistbegünstigungsprinzips zu hoher Blüte gekommene Warenaustausch durch die mit einer Zollunion verbundene Diskrimination gestört wird und daß die in so erfreulicher Weise geförderte wirtschaftliche Zusammenarbeit darunter zum Nachteil aller leiden muß. Im Sommer 1956 wurde daher eine Studienkommission mit der Prüfung der Frage beauftragt, ob eine Freihandelszone in Europa als realisierbar betrachtet werden könne, um die durch den Gemeinsamen Markt der EWG drohende Diskrimination zu verhüten. In einem einläßlichen Bericht, der anfangs 1957 erschien, kam diese Kommission zum Schluß, daß eine Ergänzung der EWG durch eine Freihandelszone zur Verhütung neuen Unheils in Europa nicht nur notwendig, sondern in handelspolitisch-technischer Beziehung auch möglich sei. Der Conseil der OECE beschloß daher, Verhandlungen in die Wege zu leiten, um ein internationales Abkommen über eine europäische Freihandelszone zu schaffen. Diese Verhandlungen wurden intensiv und — wenn auch mit wechselndem Erfolg — über zwei Jahre hindurch hoffnungsvoll geführt. Noch im Herbst 1958 hatten die sechs Staaten der EWG in einem Memorandum zum wiederholten Male beteuert, daß sie bereit seien, Hand zu bieten zu einer gesamteuropäischen Assoziation:

«La Communauté Economique Européenne entend réaffirmer solennellement la volonté d'aboutir, pour des raisons à la fois économiques et politiques, à la conclusion d'un accord permettant d'associer sur une base multilatérale les autres Etats membres de l'OECE à la Communauté.»

Die Geschichte dieser Verhandlungen ist von einem Teilnehmer, der an hervorragender Stelle sowohl in der OECE wie in den Gründungsorganen der EWG stand, dem Belgier Baron Snoy aufgezeichnet worden[1]. Aus den Darstellungen von Baron Snoy geht mit aller nur wünschbaren Deutlichkeit hervor, daß es weder bei den Außenseitern des Marché commun noch bei fünf seiner Mitglieder an der Bereitschaft fehlte, sich zu einer gesamteuropäischen Assoziation zusammenzuschließen. Der einzige Reaktionär war Frankreich. Snoy gibt dafür eine Erklärung, die einleuchtend, wenn auch deprimierend ist, indem er den tiefsten Grund für die französische Ablehnung in der politischen Eifersucht erblickt. Frankreich will keinen ebenbürtigen Partner in der Europäischen Integration; es will allein herrschen. Damit schließt sich der Kreis der aus politischer Wurzel hervorgegangenen EWG, und es wird damit ein vielsagendes Licht auf die politischen Kräfteverhältnisse innerhalb dieser Gemeinschaft geworfen. «So hat sich die Europäische Gemeinschaft von den

[1] Baron Snoy et d'Oppuers in der Februarnummer 1960 der «Revue général belge». Eine deutsche Übersetzung dieses historisch hochbedeutenden Aufsatzes erschien in den «Schweizer Monatsheften», Mai 1960, S. 132ff. Einen noch ausführlicheren Rechenschaftsbericht von Baron Snoy enthält die «Chronique de Politique Etrangère, Volume XII, herausgegeben vom Institut Royal des relations internationales in Brüssel.

Auffassungen entfernt, die sie in Messina und Venedig leiteten, von den feierlichen Erklärungen auf dem Kapitol in Rom, die in den Vertrag aufgenommen wurden und sogar von der Verwirklichung der im Art. 228 des Vertrages über den Gemeinsamen Markt vorgesehenen Bestimmungen. Diese Lage ist beunruhigend, nicht nur für die Länder, welche fürchten, sich als Isolierte mit der wirtschaftlichen Macht der Gemeinschaft zu messen, sondern für die Gemeinschaft selber, weil gewisse ihrer Mitglieder verpflichtet werden, ihre Handelsinteressen auf wichtigen traditionellen Märkten zu opfern» (Baron Snoy in dem zitierten Aufsatz, publiziert in den Schweizer Monatsheften).

Die Organisation der Abwehr

In dieser Situation faßten die industrialisierten Mitgliedstaaten der OECE, die nicht der EWG angehören, denen sich Portugal anschloß, den Entschluß, einen gemeinsamen Schritt zur Abwehr der drohenden Spaltungsgefahr zu unternehmen, indem sie sich im Vertrag von Stockholm zu einer Kleinen Freihandelszone zusammenschlossen. Damit sollte die Idee einer Europäischen Freihandelszone vor dem Untergang gerettet und die zu ihrer Realisierung im Laufe des Jahres 1958 in der OECE bereits geleistete Vorarbeit verwertet werden. Indem man in einem kleineren Kreise das Werk fertig machte, sollte die beste Chance gewonnen werden, aus der Sackgasse wieder herauszukommen, in die Europa durch den Vertrag von Rom geraten ist. Die Idee, auf den Vorarbeiten der verschiedenen OECE-Organe weiterzubauen und das Gebäude einer Freihandelszone zunächst einmal für die sieben Staaten der Gruppe der «non six» einzurichten, hat sich als fruchtbar erwiesen. Die Kleine Freihandelszone, die sich nun Europäische Freihandels-Assoziation nennt, ist zustandegekommen. Gegenüber der EWG ist sie zweifellos die beste Verteidigung der Sieben. Sie hat die Outsider zusammengebracht und erfüllt damit die wichtige Aufgabe, diese als organisierte Gruppe der EWG gegenüberzustellen. Sie verhindert ferner, daß die «non six» in einen immer größer werdenden Zollrückstand geraten und dadurch um so bedeutendere Schwierigkeiten zu überwinden hätten, wenn einmal der Zusammenschluß mit den sechs Staaten der EWG in Form einer multilateralen Assoziation stattfindet, was früher oder später kommen muß. Sie erfüllt schließlich die Aufgabe, zu zeigen, wie eine Freihandelszone gestaltet werden und wie sie funktionieren kann, um auf diese Weise das Modell darzustellen für eine gesamteuropäische Freihandels-Assoziation.

Die EFTA entspricht in ihren Grundzügen dem, was man sich unter einer Freihandelszone immer vorgestellt hatte, als in den Jahren 1957—1958 darüber in der OECE verhandelt wurde. Sie ist ein rein wirtschaftlicher Verband, unter Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten, im besondern ihrer Zollauto-

nomie, ohne politische Zielsetzung und ohne bürokratische Bevormundung ihrer Mitglieder durch supranationale Organe. Ihre Hauptorgane sind ein Rat und ein Generalsekretariat. Ihr einziges Ziel ist die Förderung eines stetigen Wachstums der Wirtschaft der beteiligten Länder durch Erleichterung des internationalen Güterverkehrs. Das soll mit Hilfe eines systematischen *Abbaues der Zoll- und Kontingentsschranken* im industriellen Sektor geschehen, um auf diese Weise einen großen Markt in Europa zu schaffen, in der Voraussetzung, damit eine rationellere Arbeitsteilung und eine Erhöhung der Produktivität zu ermöglichen. Demgemäß steht im Mittelpunkt der EFTA der Zollabbau und die sukzessive Abschaffung der quantitativen Beschränkungen sowohl bei der Einfuhr wie bei der Ausfuhr industrieller Waren. Für diesen Teil des Vertrages von Stockholm bildet der Vertrag von Rom über die EWG das Vorbild. Das ist aber auch das einzige, das diese beiden Integrationssysteme miteinander gemeinsam haben. Indem der Stockholmer Vertrag den Abbaurhythmus des Römer Vertrages unverändert übernahm und zum Zwecke der Herstellung des Gleichschrittes den ersten Zollabbaukoeffizienten gleich auf 20% festsetzte, um am 1. Juli 1960 die völlige Parallelität mit dem «Marché commun» zu erreichen, haben die sieben Staaten, die in der EFTA vereinigt sind, in sinnfälliger Weise zum Ausdruck gebracht, daß es ihnen darum geht, Europa wieder zusammenzuführen.

Wenn Zoll- und Kontingentsabbau die Kernstücke der EFTA darstellen, so machen sie keineswegs den alleinigen Inhalt des Vertrages von Stockholm aus. Zum Mittelpunkt der EFTA gehört noch ein anderes Hauptstück, das gewissermaßen dem Zollabbau und damit dem ganzen Vertrag erst die Substanz gibt: das *Ursprungskapitel.* Die Ursprungsfrage ist die Krux einer Freihandelszone, und die Bemühungen der OECE haben sich nicht zufällig, wenigstens äußerlich, an diesem Problem festgefahren. Das zeigt, wie schwierig es offenbar sein muß, darüber eine Verständigung zu finden, aber auch, wie fundamental diese Regelung für eine Freihandelszone ist. In der Tat hängt davon der Geltungsbereich der Freihandelszone ab, damit aber auch ihre Konkurrenzwirkung, je nachdem, in welchem Umfang die in der Zone fabrizierten Waren unter die Zonenprivilegien fallen. In der EFTA bewahrt jedes Land seine Zollautonomie. Infolgedessen werden an der Außenfront der Zone verschieden hohe Zolltarife angewendet, was dazu führen müßte, daß die Waren über die Länder mit den niedrigsten Zolltarifen in die Zone hineinströmen würden, wenn nicht an den innern Zonengrenzen eine Kontrolle des Warenursprungs erfolgen würde. In der Festsetzung der Kriterien für den Zonenursprung der Waren lag die Hauptschwierigkeit, um zu einer Einigung zu gelangen. Es standen sich dabei zwei Richtungen gegenüber, eine liberale und eine protektionistische, die nur durch Kompromisse zu einem Ausgleich gebracht werden konnten. Da die Demarkationslinien zwischen den beiden Lagern nicht mit den Landesgrenzen zusammenfielen, sondern in unregelmäßigen Zickzack-

linien verliefen, war der Weg zu den Kompromissen oft sehr verschlungen. So ergab sich ein prima vista vielleicht etwas verwirrendes Ursprungssystem kasuistischer Prägung. Die Hauptsache ist aber, daß mit gutem Willen das Problem gelöst wurde und daß es sich in der Praxis als funktionsfähig erweist.

Über diese Bestimmungen hinaus enthält der Vertrag von Stockholm für die Wirtschaft kein weiteres zwingendes Recht. Darin unterscheidet er sich fundamental vom Vertrag von Rom, der ein riesiges deduktives Zwangssystem mit dem zugehörigen Verwaltungsapparat von mehreren tausend Beamten errichtet. In der EFTA findet das alles eine pragmatisch induktive Behandlung, die nur einen kleinen Apparat erfordert. So sind für etwa auftretende Störungen bestimmte Prozeduren vorgesehen. Wenn aus dem ungleichen Niveau der Zolltarife sogenannte Handelsverzerrungen (détournements de trafic, deflections of trade) entstehen sollten, was sich schlechterdings nicht voraussehen läßt und was im Hinblick auf die Ursprungskontrolle eher unwahrscheinlich ist, so setzt anhand des konkreten Tatbestandes ein Verfahren ein, um für Abhilfe zu sorgen (Art. 5). Darnach kann ein Staat, der als Folge des Zollabbaues in bestimmten Zweigen Schwierigkeiten erfährt, die auf niedrige Rohstoff- oder Halbfabrikatzölle in einem Exportland zurückgeführt werden, beim Rat Klage führen. Der Rat hat den Fall zu untersuchen und gegebenenfalls für Abhilfe zu sorgen, unter Umständen durch Revision der Ursprungskriterien, was aber nur durch einstimmigen Beschluß erfolgen kann. Kurzfristige Maßnahmen darf der Rat dagegen mit Mehrheitsbeschlüssen treffen, die grundsätzlich nicht länger als zwei Monate gültig sein sollen und nur ausnahmsweise um weitere zwei Monate verlängert werden können. Wenn die Sache damit nicht in Ordnung gebracht werden kann, kommen die Bestimmungen über Schwierigkeiten in einzelnen Wirtschaftssektoren zur Anwendung. Das ist der eine Weg, um den Handelsverzerrungen beizukommen. Der andere läuft darauf hinaus, die Mitgliedstaaten in bezug auf etwaige Zollsenkungen auf andern als Zonenwaren unter Kontrolle zu stellen. Solche Zollreduktionen auf Nichtzonenimporten sollen dem Rat 30 Tage vor ihrem Inkrafttreten vertraulich zur Kenntnis gebracht und von diesem vertraulich geprüft werden, damit allfällige Einsprachen dagegen erhoben werden können.

Ein analoges Verfahren greift Platz, wenn aus der Anwendung des Vertrages Unstimmigkeiten entstehen sollten. Wenn ein Mitgliedstaat mit etwas nicht einverstanden ist und wenn direkte Besprechungen mit dem die Störung verursachenden Land keine Verständigung gebracht haben, kann er beim Rat Beschwerde führen (Art. 31). Dieser kann nach Untersuchung des Falles durch Mehrheitsbeschluß Empfehlungen an die betroffenen Parteien richten. Wenn diesen Empfehlungen nicht nachgelebt wird und mit Stimmenmehrheit eine Vertragsverletzung festgestellt wurde, so kann der Rat denjenigen Staat, der sich benachteiligt fühlt, mit Mehrheitsbeschluß ermächtigen, gegenüber dem fehlbaren Partner seinerseits die Erfüllung bestimmter vertraglicher Verpflich-

tungen zu suspendieren, um auf diese Weise das Gleichgewicht wieder herzustellen. Es werden also hier unter der Kontrolle des Rates gewissermaßen bilaterale Sanktionen zugelassen. Damit hat man vielleicht das heilsamste Mittel gefunden, um einer sorglosen Vertragsanwendung — wie sie auf multilateralem Boden besonders leicht gedeiht — prophylaktisch mit dem kategorischen Imperativ entgegenzutreten; denn jeder, der es mit seinen Pflichten nicht genau nimmt, muß damit rechnen, auf kürzestem, nämlich bilateralem Wege, Vergeltung zu erfahren.

Auf einer analogen pragmatischen Basis stehen die Bestimmungen über die Konkurrenzregeln, die verhindern wollen, daß der Zollabbau durch Kartellabreden seiner Wirkung verlustig geht (Art. 15). Hier liegt ein besonders eklatanter Unterschied zur starren und schroffen Regelung vor, wie der Vertrag von Rom sie über dieses Gebiet enthält. Das ist um so wichtiger, als wahrscheinlich parallel zu den Integrationsfortschritten eine intensivere Organisation der Wirtschaft auf privatrechtlichem Boden durch kartellartige Zusammenschlüsse oder durch ähnlich engere Zusammenarbeit national und international stattfinden wird. Weit entfernt, solche Selbsthilfemaßnahmen zu verbieten, wie das die Tendenz des Vertrages von Rom ist (die sich aber möglicherweise nicht durchsetzen wird), läßt die EFTA der Wirtschaft freie Hand. Der Stockholmer Vertrag sieht lediglich im konkreten Fall ein Einspracheverfahren vor, das wiederum, analog wie bei der allgemeinen Klageprozedur, in bilaterale Sanktionen ausmünden kann, wenn keine Verständigung zustande kommt.

Diese Beispiele illustrieren den grundverschiedenen Charakter der beiden Vertragswerke. Beim Vertrag von Rom das streng zentralistisch organisierte System einer Zoll- und Wirtschaftsunion mit deduktiv dirigistischen Maßnahmen supranationaler Behörden, die im vorgerückten Stadium der Union durch Mehrheitsbeschlüsse Entscheidungen von großer Tragweite treffen können; beim Vertrag von Stockholm ein die Souveränität der Mitgliedstaaten respektierendes System des Pragmatismus, das frei ist von bürokratischer Bevormundung, das nicht im Abstrakten zum voraus, sondern nur auf Grund konkreter Tatbestände und damit gestützt auf vorliegende Erfahrungen bestimmte ausgleichende Maßnahmen zuläßt. So wird die EFTA zum Bannerträger der wahren wirtschaftspolitischen Freiheit im internationalen Verkehr.

Die Schweiz und die EWG

Selbst wenn die Schweiz eingeladen worden wäre, sich am Vertrag von Rom zu beteiligen — was in keiner Phase der Fall war —, so hätte sie ihm nicht beitreten können, weil er politisch mit den in der Bundesverfassung liegenden Fundamenten der Eidgenossenschaft ebenso unvereinbar ist, wie seine im ge-

meinsamen Zolltarif zum Ausdruck gelangende protektionistische Konzeption mit der Struktur der schweizerischen Wirtschaft nicht in Einklang zu bringen ist. Die Mehrheitsbeschlüsse, die den Organen der EWG zustehen, würden nicht nur die Souveränität des Bundes auf dem Gebiete der Handelspolitik aufheben, sondern unter Umständen auch die Neutralitätspolitik der Schweiz in Frage stellen; man denke an strategisch motivierte Maßnahmen auf dem Gebiete der Ausfuhr, wie sie in letzter Zeit vorgekommen sind und wo die Schweiz ihren eigenen Weg gegangen ist. Die Unterziehung unter das handelspolitische Diktat der Behörden des Gemeinsamen Marktes wäre überdies mit der weltoffenen Wirtschaft der Schweiz nicht zu vereinbaren. Fast die Hälfte des schweizerischen Exportes geht nach Ländern außerhalb des Raumes der alten OECE. Um diese Beziehungen so zu regeln, wie es die schweizerischen Interessen erfordern, bedarf die Schweiz ihrer handelspolitischen Autonomie. Nur so ist es auch möglich, rechtzeitig das Erforderliche vorzukehren; der Weg über multilaterale Organe ist so schwerfällig und zeitraubend und in seinem Ausgang so unsicher, daß die Schweiz sich ihm nicht anvertrauen könnte. Zu allem hinzu kommt schließlich in der Zollunion der EWG noch der gemeinsame Zolltarif, der auf weiten Strecken hoch über dem Niveau dessen liegt, was der schweizerischen Wirtschaft an Zollschutz zuträglich ist; dies gilt selbst in einem größeren europäischen Markt, dessen Binnenverkehr sukzessive von allen Zöllen befreit werden soll, da es Sektoren in der schweizerischen Wirtschaft gibt, für die auch Importe wichtiger Ausgangsmaterialien und Produktionsmittel, die von außerhalb des alten OECE-Kreises stammen, Bedeutung haben[2].

Allerdings müßte es nicht von Natur aus so sein, daß ein gemeinsamer Zolltarif ein Hochschutztarif ist; aber so wie der gemeinsame Tarif der EWG konzipiert wurde, ist er ein Instrument der Hochschutzzollpolitik geworden. Darin kommt zum Ausdruck, daß sich die schutzzöllnerischen Elemente als stärker erwiesen als die freihändlerischen. In der Tat sind die Konstruktionselemente bei der Erstellung dieses Tarifs so gewählt worden, daß immer nach der höchsten Zollbelastung gezielt wurde. Zu diesem Zwecke hat man sich nicht gescheut, der von der GATT-Doktrin verlangten Durchschnittsberechnung Zollansätze zu Grunde zu legen, die zwar rechtlich hätten angewendet werden können, die in Wirklichkeit aber nicht angewendet wurden. Das zeigt, welche Kräfte in solchen kollektiven Organen die Oberhand gewinnen und wie der Weg des geringeren Widerstandes über den Protektionismus führt. Angesichts dieser Erfahrungen und der bekannten Schwierigkeiten, welche es der EWG bereitete, über die sogenannte Liste G, das heißt diejenigen Positionen, die nicht nach der Durchschnittsformel behandelt wurden, einig zu werden, wäre

[2] Im Anhang sind einige Beispiele von Positionen zusammengestellt, bei denen erhebliche Einfuhren aus Ländern außerhalb des alten OECE-Kreises stattfinden und wo die Zolldifferenzen zwischen dem EWG-Tarif und dem schweizerischen Tarif beträchtlich sind.

es unrealistisch, anzunehmen, der gemeinsame Tarif ließe sich als Ganzes auf ein wesentlich tieferes Niveau bringen, wenn die Zollunion der EWG durch den Beitritt einiger Niederzolländer erweitert würde.

Aber selbst wenn dies möglich sein sollte, so wäre der Beitritt der Schweiz zu einem solchen System aus den erwähnten politischen und handelspolitischen Gründen nicht möglich, weil es unvermeidlicherweise die Übertragung wirtschaftlich lebenswichtiger Entscheidungsbefugnisse an kollektive Organe voraussetzt, wodurch die wirtschaftspolitische Autonomie ihr Ende findet und damit ein wichtiges Stück staatlicher Eigenständigkeit. Zwar wird durch jeden Handelsvertrag klassischer Prägung die wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit beschränkt; aber das geschieht nach eigenem Willen und in einem bestimmt begrenzten und übersehbaren Umfang, so daß der vertragschließende Staat Herr der Situation bleibt. Ganz anders, wenn es nicht mehr die eigenen staatspolitischen Kräfte sind, die den Entscheid fällen und die Verantwortung tragen, sondern ein supranational-kollektiver Apparat, der weit von der nationalen Wirklichkeit entfernt seine Entscheidungen auf Grund abstrakter Deduktionen trifft, für die niemandem Verantwortung geschuldet wird, wenn nicht gar politische Opportunitätserwägungen die Oberhand gewinnen und Entscheidungen im Sinne der Übermacht zur Folge haben.

Die Substitution des Grundes

Im Laufe der Verhandlungen, die zum Vertrag von Rom führten und bei dessen Unterzeichnung sind von den Staatsmännern der EWG, wie es auch Baron Snoy in dem oben zitierten Aufsatz festhält, wiederholt feierliche Erklärungen abgegeben worden, wonach es mit diesem Zusammenschluß der sechs Staaten keineswegs sein Bewenden haben solle, sondern «daß zur Abwehr schädlicher Auswirkungen und daraus erwachsender Störungen eine weitgespannte europäische Freihandelszone geschaffen werden solle» (Prof. Erhard, Vizekanzler und Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland). Ebenso haben beim Abschluß des Vertrages von Stockholm die sieben Signatarstaaten feierlich ihre Entschlossenheit zum Ausdruck gebracht, «alles in ihrer Macht stehende zu tun, um eine neue Spaltung Europas zu vermeiden», zu welchem Zwecke sie sich ausdrücklich zur Aufnahme von Verhandlungen mit der EWG bereit erklärten.

Dieses Versprechen ist bisher nur von der EFTA eingelöst worden, als deren Ministerkonferenz, die im Frühjahr 1960 in Wien abgehalten wurde, den Vorschlag machte, die gegenwärtig in den beiden Integrationsgruppen angewendeten Zollsenkungen gegenseitig auf sämtliche GATT-Staaten auszudehnen, um auf diese Weise die Diskrimination zu beseitigen und damit eine günstige Atmosphäre einerseits für den Brückenschlag zwischen den Sechs und

den Sieben und anderseits für die im GATT bevorstehenden Zollverhandlungen zu schaffen. Der großzügige Gedanke hat bei der EWG bekanntlich keine Gnade gefunden; sie antwortete darauf vielmehr mit ihrem Beschleunigungsprogramm, durch das die Situation noch weiter angespannt wurde, weil es geeignet ist, die beiden Integrationsgruppen auseinander, statt zusammen zu führen. Es könnte scheinen, als ob sich hier das Phänomen der «Substitution des Grundes» zu vollziehen drohe, das Walther Rathenau in der Wirtschaftspolitik zu erkennen geglaubt hatte: «Es ist nicht entscheidend, aus welchen Ursachen und Bedürfnissen ein Organismus geschaffen wurde; entscheidend ist, welchen Notwendigkeiten er in Wirklichkeit und Gegenwart dient[3].»

Der deutsche Wirtschaftsminister und Vizekanzler Prof. Erhard hat kürzlich seinem Unmut über die entstandene Lage und gleichzeitig seiner Hoffnung in die siegende Kraft der Vernunft mit folgenden Sätzen Ausdruck gegeben:

«Die Europäische Kommission hat durch ihre Tätigkeit und ihre Verlautbarungen nicht den Eindruck erwecken und schon gar nicht das Vertrauen finden können, als ob ihr an einer multilateralen Lösung gelegen sei, ja, sie hat sogar umgekehrt ohne Auftrag erklärt, daß sie diesen Weg für inopportun bzw. unmöglich erachtet. Naturgemäß mußte diese Haltung entsprechende Reaktionen im Lager der EFTA auslösen, und so wären wir vom Faktischen her gesehen heute weiter denn je von der Aussicht auf einen erfolgreichen Brückenschlag entfernt, wenn wir nicht darauf vertrauen könnten, daß die politische, die wirtschaftliche und die menschliche Vernunft die Annäherung und endliche Zusammenführung des in zwei Wirtschaftsblöcke zerfallenden Europas dennoch erzwingen wird[4].»

Auswege

Wie läßt sich der hier angerufenen politischen, wirtschaftlichen und menschlichen Vernunft ein Weg bahnen? Manche meinen, das könnte durch eine europäische *Zollunion* geschehen. Es sind vor allem deutsche Kreise, Private und Offizielle, die diese Idee propagieren. Warum für die Schweiz dieser Weg nicht gangbar ist, geht aus den vorstehenden Darlegungen über das Wesen der Zollunion hervor. Überdies ist die Zollunion das Kernstück der EWG, und es wäre nicht realistisch, anzunehmen, daß die EFTA-Länder sich heute eher damit abfinden könnten als früher. Aber auch das Gegenstück dazu, der Anschluß der EWG an die EFTA, scheint nicht so leicht realisierbar zu sein, obschon es dafür einen vom Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelstages, Alwin Münchmeyer, stammenden Plan gibt, der bezeugt, daß ein solcher Anschluß durchführbar wäre, ohne das Wesen der EWG anzutasten. Man wird auf diese interessante Konzeption vielleicht später einmal zurückkommen. Als Gegenkraft gegen die drohende «Substitution des Grundes» darf ihr schon

[3] Walther Rathenau: Von kommenden Dingen, 1917, S. 80.

[4] Prof. Dr. Ludwig Erhard, in «Handelsblatt», Deutsche Wirtschaftszeitung, Düsseldorf, 23./24. Dezember 1960.

heute eine nicht zu unterschätzende Bedeutung beigemessen werden. Wenn aber verhindert werden soll, daß der gegenwärtige Zustand sich versteift und weiter Böses gebärt, dann muß nach einem dritten Weg Ausschau gehalten werden. Es gibt auch psychologische Gesetze, die berücksichtigt sein wollen. Dazu gehört, daß ein gescheitertes Projekt nicht unverändert ein zweites Mal aufgelegt werden kann. Darüber gibt die schweizerische Referendumsdemokratie authentische Auskunft. Das wird auch in der Integrationsdiskussion zu beachten sein. So ist es wohl kaum ein Zufall, daß aus beiden Integrationslagern maßgebende Stimmen in diesem Sinne zu vernehmen sind. Darin liegt gleichzeitig eine Ermahnung, mit konstruktiven Vorschlägen für einen Brückenschlag äußerst vorsichtig umzugehen, damit sie nicht dem gleichen «Gesetz» der Abnutzung zum Opfer fallen.

Einem dritten Weg ist das Gelände, an das er sich zu halten hat, wenn er das Ziel erreichen soll, von vorneherein vorgezeichnet. Das erklärt sich dadurch, daß die Ausmerzung und Verhütung der Diskrimination und die Bildung eines Gemeinsamen Marktes nur zu verwirklichen sind, wenn das System der Meistbegünstigung ausgeschaltet wird. (Die Erfahrungen mit den sogenannten pragmatischen Methoden — Zollherabsetzungen für «europäische Waren» z. B. — sprechen darüber eine eindeutige Sprache.) Das ist aber nach der im GATT-Statut verkörperten internationalen handelspolitischen Doktrin nur möglich durch die Errichtung einer Zollunion oder einer Freihandelszone. Wenn weder das eine noch das andere die erforderliche allgemeine Zustimmung findet, dann kann der dritte Weg nur in einer Kombination zwischen Zollunion und Freihandelszone bestehen. Dabei sind natürlich viele Abstufungen denkbar.

Es werden Elemente beider Institutionen, der Zollunion und der Freihandelszone, Verwendung finden müssen, um zu einer Synthese zu gelangen. Von der Zollunion wird man vielleicht für gewisse Sektoren das Prinzip der Übereinstimmung in den Außenzöllen entlehnen müssen, indem die Zölle einzelner Warenkategorien harmonisiert werden, ohne aber so weit zu gehen, daß ein gemeinsamer Zolltarif daraus wird. Hauptkriterium müßte vielmehr sein, daß ungeachtet einer teilweisen *Harmonisierung der Einfuhrzölle* die *Autonomie der Zoll- und Handelspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten erhalten bleibt.* Es würde infolgedessen durch staatsvertragliche Vereinbarung auf einzelnen Gebieten des Zolltarifs eine gegenseitige Annäherung der Tarife bis zur vollständigen Harmonisierung stattfinden, und zwar in erster Linie dort, wo es sich bei den Verhandlungen über die gesamteuropäische Freihandelszone gezeigt hat, daß die Unterschiede im Zollniveau Befürchtungen wegen Handelsverzerrungen und implizite große Schwierigkeiten bei der Regelung der Ursprungskontrolle hervorriefen. Auf diese Weise würde durch staatsvertraglich koordinierte und sichergestellte Maßnahmen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten von den auf Grund ihrer nationalen Gesetzgebung zuständigen Organen zu beschließen und

zu vollziehen wären, ein Ausgleich im Zollgefälle herbeigeführt, *ohne die Souveränität institutionell anzutasten.* Auch die *Autonomie der Handelspolitik* bliebe im Rahmen dieser staatsvertraglichen Ordnung erhalten. Es müßte insbesondere zulässig sein, mit dritten Staaten Handelsverträge auf der Grundlage der Meistbegünstigung abzuschließen, auch wenn damit Zollermäßigungen verbunden sind. Soweit eine Koordination wünschbar oder notwendig erscheint, hätte sie nach der im Vertrag von Stockholm vorgezeichneten *pragmatischen Methode* zu erfolgen, das heißt auf Grund konkreter, festumrissener Tatbestände, für die es immer leichter fällt, Lösungen zu treffen, als wenn deduktiv nach abstrakten Regeln gesucht wird. Sofern sich auf diese Weise der von einem Land geltend gemachte Tatbestand nicht beheben lassen sollte, und das hiefür zuständige Assoziationsorgan feststellt, daß durch das Verhalten des angeklagten Landes wirklich eine wirtschaftliche Störung eingetreten ist, so soll der klagende Staat nach eigenem Ermessen gegen das angeklagte Land eine angemessene Vergeltungsmaßnahme ergreifen können. Solche unter Kontrolle stattfindenden bilateralen Sanktionen dürften die beste Gewähr dafür bieten, daß innerhalb der Assoziation der kategorische Imperativ und damit die gegenseitige Rücksichtnahme durch Disziplin und Ordnung herrscht, ohne daß es dazu diktatorischer Entscheidungen bedarf. Darum sollte man auch nicht das Gespenst der Wettbewerbsverzerrungen an die Wand malen; denn darüber wird nur die praktische Erfahrung ein Urteil erlauben, weshalb alle deduktiv aprioristischen «Regelungen» als Werkzeuge einer dirigistischen Wirtschaftspolitik abzulehnen sind.

Auf solche Weise ließe sich eine Synthese denken, die zwischen den beiden Extremen einer Zollunion und einer Freihandelszone läge und die den großen Vorzug hätte, unter Wahrung sowohl des Eigenlebens der EWG wie der politischen Eigenstaatlichkeit der ihr nicht angehörenden Länder, den großen Markt in Europa entstehen und die Diskrimination verschwinden zu lassen. Die handelspolitische Befriedung, die so in Europa wieder einkehren würde, könnte auch für die überseeischen Staaten letzten Endes nur von gutem sein; denn die wirtschaftliche Spaltung Europas in zwei Blöcke verführt nur allzu leicht zu Fehlinvestitionen. Das wohlverstandene allgemeine Interesse fordert darum gebieterisch eine gesamteuropäische Lösung, die das durch historisches Wachstum ausgeprägte Charakterbild der einzelnen Staaten respektiert.

Der skizzierte Weg zu einer Lösung setzt den politischen Willen zu einer Verständigung voraus. Daran hat es bisher gefehlt, wenn auch vermutlich nur bei einem einzigen Staat, der jedoch stark genug war, um die ganze EWG zu lähmen, deren eigene Organe nichts unternahmen, um den toten Punkt zu überwinden. Ohne guten Willen und ohne die Einsicht, daß der heutige Zustand Europa und auf die Dauer darüber hinaus der ganzen westlichen Welt zum Schaden gereicht, wird es keine Lösung geben. Das erfordert die Überwindung nicht nur von Vorurteilen und von politischen Spekulationen, son-

dern selbst von Überzeugungen, wie sie in beiden Lagern bona fide anzutreffen sind, daß nämlich nur die Zollunion oder nur die Freihandelszone die gegebene Form sei, um die wirtschaftliche Integration zu verwirklichen. «Gelten lassen ist schwerer als sich begeistern.» Daran muß man denken, wenn in einem Raum von der Ausdehnung des westlichen Europas innert einer nicht allzu langen Frist eine harmonische Lösung des Integrationskonfliktes zustandekommen soll.

Einstweilen ist keine solche Lösung in Sicht. Für die der EFTA angehörenden Länder ergibt sich daraus der Schluß, daß sie ihre Allianz, die der Abwehr gegen die von der EWG ausgelöste Diskriminationsgefahr dient, stärken müssen. Das geschieht am besten dadurch, daß die EFTA mit dem in der EWG stattfindenden Zollabbau konsequent Schritt hält. Auf diese Weise wird das Fundament für die Brücke der wirtschaftlichen Verständigung in Europa am zweckmäßigsten vorbereitet.

Anhang

Beispiele von Positionen, bei denen erhebliche Einfuhren aus Ländern außerhalb des alten OECE-Kreises stattfinden und wo die Zolldifferenzen zwischen dem gemeinsamen Tarif der EWG und dem schweizerischen Tarif beträchtlich sind.

Tarif-Nr.	Warenbezeichnung	EWG-Tarif	Prozentuale Belastung nach dem schweiz. Tarif
2904	Methylalkohol	18	2,8
2906	Phenole	17	0,8
2931	Organische Thio-Verbindungen	14 u. 18	0,66
2944	Antibiotika	9—21	0,49
3205	Synthetische organische Farbstoffe	17—20	1,5
3901	Phenoplaste	15	4,15
3902	Polyvinylharze	19—21	5,28
4101	Schaf- und Lammleder	6 u. 10	0,9
5002	Grège-Seide	10[5]	0,05
5101	Synthetische endlose Garne	15	0,4[6]
7313	Dynamobleche	5—12	0,2
7403	Stäbe, Profile und Draht aus Kupfer	10	2,1
8423	Tiefbaumaschinen	9—15	4—6,7
8425	Rasenmäher	11	3,6
8449	Handwerkzeuge und Handwerkzeugmaschinen	13	2,1
8453	Statistikmaschinen	11	2,9

[5] Die Anwendung dieses Satzes ist zurzeit suspendiert.
[6] Reverszoll.

Tarif-Nr.	Warenbezeichnung	EWG-Tarif	Prozentuelle Belastung nach dem schweiz. Tarif
8406	Kolbenverbrennungsmotoren	13—18	0,6—6
8455	Teile zu Büromaschinen	14	3,9—4,8
8515	Rundfunk- und Fernsehgeräte (andere als Empfangsapparate)	16—22	3,9
	Radio- und Fernseh-Empfangsapparate	22	6,4
8519	Elektrische Schalter u. dgl.	14—16	3,7
9007	Photographische Apparate	18	3,3
9008	Kinematographische Apparate	16 u. 19	3,2 u. 6,9
9019	Orthopädische Apparate	12—16	0,5
9024	Apparate zum Messen von Gasen oder Flüssigkeiten	16 u. 18	2,4
9025	Instrumente und Apparate für physikalische oder chemische Untersuchungen	16	1
9028	Elektrische Instrumente und Apparate zum Messen usw.	16	1,5

Parallelen Schweiz-Europa

DIETRICH SCHINDLER

Sowohl die «Avantgardisten» der europäischen Integration in unserem Lande wie auch die Kreise, die der Schweiz Zurückhaltung gegenüber den europäischen Einigungsbestrebungen nahelegen, berufen sich zur Bekräftigung ihrer Auffassungen auf das Vorbild des schweizerischen Föderalismus. Während die Erstgenannten in den supranationalen Gemeinschaften Kleineuropas, besonders in der EWG, einen ersten Schritt in der Richtung eines europäischen Bundesstaates nach der Art der heutigen Schweiz erblicken, sind die letzteren der Auffassung, daß nur die lockere Organisationsform der OECD und EFTA, die den Mitgliedstaaten die volle Souveränität beläßt, als föderalistisch bezeichnet werden kann und den schweizerischen Traditionen entspricht. Angesichts dieser verschiedenartigen Auffassungen über die Bedeutung des schweizerischen Föderalismus mag es wünschbar erscheinen, durch eine genauere Betrachtung einzelner Parallelen der schweizerischen Staatsbildung und der europäischen Einigung eine gewisse Klärung herbeizuführen und unzutreffende