

Die Kontinuität der schweizerischen Europapolitik

Autor(en): **Jolles, Paul Rudolf**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **72 (1992)**

Heft 11

PDF erstellt am: **06.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165052>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Paul Rudolf Jolles

Die Kontinuität der schweizerischen Europapolitik

Wer sich an den Erfahrungen einer Zeit zu orientieren sucht, welche die Schweiz vor eine ähnliche Häufung sich gegenseitig überlagernder Grundsatze stellte wie die heute zur Diskussion stehenden europapolitischen Entscheidungen, wird auf die unmittelbaren Nachkriegsjahre zurückgreifen müssen. Auch damals wurde vom Wirtschaftlichen ausgegangen, um ein politisches Ziel zu erreichen. Nachdem die Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre, durch protektionistische Massnahmen verschärft, zum Krieg geführt hatte, wurde eine Friedensordnung angestrebt, in der durch wirtschaftliche Zusammenarbeit das Auftreten ähnlicher Spannungen, massiver Inflation und Arbeitslosigkeit, vermieden würde. Der Interessenausgleich sollte fortan statt bilateral zwischen nationalistisch gesinnten Regierungen multilateral zwischen Mitgliedstaaten internationaler Organisationen aufgrund gemeinsamer marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen erfolgen. Zwar waren damals die Methoden für eine verbindliche Zusammenarbeit noch unerprobt und die Erfahrungen der makroökonomischen Zusammenhänge noch weniger verbreitet als heute. Die zahlreichen früher ausgegrenzten Länder der Dritten Welt mussten ebenfalls in die neue internationale Wirtschaftsordnung eingegliedert werden. Die Beurteilung der Auswirkungen auf unterschiedlich gelagerte Volkswirtschaften stellte jedoch eine politische, durch ideologische Gegensätze geprägte Ermessensfrage dar. Auch war die Umgruppierung in der Staatenwelt noch in vollem Gange. Die Schweiz, an die Handhabung des strengen Bilateralismus der Kriegswirtschaft nach dem alttestamentarischen Grundsatz «*Auge um Auge – Zahn um Zahn*» gewöhnt, hatte sich somit in gänzlich neuen, dynamisch veränderten Verhältnissen zurechtzufinden. Sie musste ihren solidarischen Beitrag zum europäischen Wiederaufbau leisten, ohne die Bedingungen für die lebenswichtige Landesversorgung aus Übersee zu vernachlässigen und die Neutralitätspolitische Bewegungsfreiheit als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit preiszugeben. Wirtschaftlich und politisch war die Schweiz ein ungeliebter Sonderfall. Um aus der Isolierung herauszufinden, musste der Anpassungsspielraum zwischen Integrationsbereitschaft und autonomer Verhandlungsfähigkeit unter Aufrechterhaltung der direktdemokratischen Regierungsform und föderalistischen Staatsstruktur voll ausgenützt werden. Diese Stichworte über die damalige Problematik der Wirtschafts- und Aussenpolitik sind die gleichen geblieben.

Aus dem Rückblick auf die 1948 eingeschlagene Richtung und den Etappen von 1960/61 (Gründung der EFTA) und 1972 (Freihandelsabkommen mit der EG) werden die Konstanten der schweizerischen Europapolitik ersichtlich, die folgerichtig zum EWR, dem Vertrag über den europäischen Wirtschaftsraum, geführt haben.

Der EWR erweist sich nicht als Bruch in der Entwicklung des europäischen Freihandels, schon gar nicht als Vorstoss ins Unbekannte, sondern als Fortsetzung einer Aussenwirtschaftspolitik, die jetzt um einige weitere Stufen auf die vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes, der anfangs 1993 in Kraft tritt, angehoben werden muss. Dieser Schritt erträgt keinen Aufschub, damit die Freizügigkeit im organisch gewachsenen europäischen Wirtschaftsraum gewahrt werden kann; er unterliegt aber, was die Vertragsdauer betrifft, auch keiner zeitlichen Begrenzung. Insbesondere ergibt sich kein Zwang zum EG-Beitritt. Es wird kein institutionelles Räderwerk in diese Richtung in Bewegung gesetzt. Für die auf einer anderen Ebene in der Perspektive von *Maastricht* liegende Beitrittsfrage sind hingegen politische Erwägungen anzustellen, die einer weiteren Prüfung und Meinungsbildung bedürfen. Erfreulicherweise haben die politischen Instanzen – Bundesrat und Parlament – über die meisten Parteigrenzen hinweg den Schulterchluss über das Vorgehen in diesen getrennten Fragen von grosser nationaler und internationaler Bedeutung hergestellt.

Im Gegensatz dazu herrscht in der Öffentlichkeit noch etliche Unsicherheit und Verwirrung wegen früheren Äusserungen über eine mangelnde Ausgewogenheit des EWR und Spekulationen über die erfolgte Wahl des Zeitpunktes für ein Beitrittverhandlungsgesuch. Ein Hinweis auf die historische Folgerichtigkeit der schweizerischen Europapolitik und der ihr zu Grunde liegenden Überlegungen, aber auch auf das veränderte europäische und weltpolitische Umfeld, in dem sie sich abzuspielen hat, mag daher zur Klärung beitragen.

Dieser Wandel hat die ursprüngliche Gegenläufigkeit der Schweiz zu den politischen Zielen und wirtschaftlichen Integrationsmethoden der Gründungsväter der *Römer-Verträge* nicht vergrössert, sondern im Gegenteil zu einer erhöhten Übereinstimmung geführt. Die Anschauungen der Schweiz, ihr Demokratieverständnis und Föderalismus, sind zeitgemäss geworden. Auch diese neuen, sich aus der Annäherung Osteuropas ergebenden politischen Aspekte verdienen, hervorgehoben zu werden.

Vom OECE-Beitritt der Schweiz 1948 zur europäischen Freihandelsidee 1960

1948 wurde im Zusammenhang mit der amerikanischen Wiederaufbauhilfe des Marshall-Plans als erste Organisation für die wirtschaftliche

Zusammenarbeit in Europa die OECE¹ mit Sitz in Paris gegründet. Von allen Reforminitiativen der unmittelbaren Nachkriegszeit (Weltbank und Währungsfonds; Welthandelscharta ausmündend in GATT; Wirtschaftskommissionen und Spezialorganisationen der UN usw., war es die OECE, der die Schweiz als Gründungsmitglied beitrug. Das Interesse, an der Wiederherstellung des nachbarlichen Wirtschaftsraumes aktiv teilzunehmen, überwog. Die OECE eröffnete die Perspektive auf wirtschaftliche Freizügigkeit und unbehinderten Zahlungsverkehr in Europa (auch vom freien Dienstleistungs- und Personenverkehr war bereits die Rede) und stipulierte als mittelfristiges Etappenziel die Schaffung einer Zollunion, der die Schweiz mit Unterstützung skandinavischer Staaten die Alternative einer Freihandelszone beizufügen vermochte. Sie übte somit von Anfang an ihr Mitspracherecht im Sinne einer Offenhaltung des europäischen Marktes gegenüber der übrigen Welt einschliesslich Osteuropas aus, das durch die Sowjetunion an der Teilnahme gehindert wurde. Diese Zielsetzung war auch in den drei Beitrittsvorbehalten impliziert, mit denen die Schweiz ihre Bedenken gegenüber diesen neuartigen multilateralen Methoden zu überwinden suchte:

- Wahrung der Möglichkeit mit Nicht-Mitgliedstaaten, weiterhin autonom Handelsabkommen abzuschliessen zu können («*Treaty making power*»);
- Keine Übernahme von Verpflichtungen, die mit der Neutralitätspolitik unvereinbar wären;
- Erfordernis der Zustimmung der Schweiz zu allen Beschlüssen, die für die Schweizer Wirtschaft verbindlich sind.

Im Gegensatz zu seinen Stellungnahmen zu *Havanna* und *Bretton Woods* nahm der Bundesrat keine defensive oder abwartende Haltung ein, sondern liess durch seinen Delegationschef in Paris erklären: «*La Suisse tient à affirmer sa foi dans la coopération. Notre peuple a jugé spontanément de son devoir de participer à la reconstruction de l'Europe. Dès la fin des hostilités, il s'est, dans la mesure de ses moyens, engagé dans cette voie. L'organisation fédérative de mon pays témoigne, à sa modeste mesure, qu'il est possible de coopérer utilement au bénéfice d'une communauté diverse et de maintenir en même temps avec l'extérieur des rapports fondés sur l'universalité.*²»

Die Schweiz verlangte von den USA die nicht diskriminierte Belieferung mit Mangelware zu kommerziellen Bedingungen, war dann aber auch bereit, einen wesentlichen Beitrag an den Kompensationsmechanismus der europäischen Zahlungsunion zu leisten. Zudem setzte sie sich für die Ausdehnung der innereuropäisch erzielbaren Liberalisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs auf die USA ein. Die europapolitische Weichenstellung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik wurde frühzeitig mit einer atlantischen Dimension verbunden, die beabsichtigte wirtschaftliche Verflechtung von einer allfälligen politischen Zielsetzung jedoch klar getrennt.

Die OECE und spätere OCDE³ sollte nicht den wirtschaftlichen Arm der NATO darstellen. Diese konsequente Neutralitätspolitische Haltung erwies sich allerdings für die beachtenswert aktive Rolle der Schweiz in diesen Gremien nicht immer als förderlich!

Fazit der fünfziger Jahre: Das massgebliche, aussenwirtschaftliche Führungsteam der Schweiz, *Hotz-Homberger-Schaffner*, bewerkstelligte in der OECE mit Unterstützung des dortigen Delegierten, *Gérard Bauer*, den stufenweisen Übergang von der bilateralen zur multilateralen Handelspolitik. Weil die Schweiz als Hartwährungsland Schutzmassnahmen der andern ausgesetzt blieb, konnte sie sich nicht auf die Einhaltung internationaler Regeln verlassen und war bestrebt, genügend autonome Verhandlungswaffen in der Hand zu behalten. Gleichzeitig musste sie aber anerkennen, dass das Beharren auf einem bilateralen Saldenausgleich die Ausdehnung des wirtschaftlichen Lebensraumes zu stark beschränkte. Mit dem 1958 erfolgten, vorerst provisorischen, Beitritt zum GATT wurde die universelle Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik als nötige Ergänzung zur Beteiligung an der europäischen Integration besiegelt. Diese weltweite Komponente sollte sich in Zeiten der Blockierung europäischer Verhandlungsmöglichkeiten als nützliche «Milderungsstrategie», aber nicht als Ersatz für eine europäische Lösung erweisen.

Wesensmerkmale einer Freihandelszone

Die von der Schweiz vorgeschlagene Prüfung einer umfassenden europäischen Freihandelszone, in der die OECE-Liberalisierung ausmünden könnte, beruhte auf folgenden grundsätzlichen Erwägungen:

Die Zollunion birgt das Risiko einer Verlagerung des handelspolitischen Schutzes von der nationalen an die grossregionale Grenze. Das Schlagwort einer «*Festung Europa*» ist nicht aus der Luft gegriffen. Die interne Freizügigkeit ist politisch leichter durchzusetzen, wenn sie mit einem erhöhten Aussenschutz verbunden werden kann. Insbesondere hätten dann Niedrigzoll-Länder wie die Schweiz und einige skandinavische Staaten ihr Schutzniveau auf die dem Gesamtdurchschnitt entsprechende Höhe des gemeinsamen Aussenzolls anheben müssen.

Damit ist die politische Komponente angesprochen. Eine Freihandelslösung hat geringere Auswirkungen auf Drittstaaten. Zudem erfordert sie nicht die Führung einer gemeinsamen Aussenwirtschaftspolitik, die eine Übertragung aussenpolitischer Kompetenzen an ein zentrales Gremium voraussetzt, denn Handelspolitik ist immer ein Teil der Aussenpolitik. Die Römer-Verträge von 1957 gingen daher, gerade weil sie ein politisches Endziel anvisierten, vom Konstruktionsmodell der Zollunion aus. Der von

Grossbritannien (*Maudling committee*) und der Schweiz eingebrachte Kompromissvorschlag einer grossen Freihandelslösung, an der sich die EWG als Zollunion beteiligen würde, scheiterte 1958 am französischen Veto aus der politischen Befürchtung, dass sich der Integrationszucker im Freihandelstee auflösen könnte. Damit war die Spaltung des dank der OECE-Programme liberalisierten westeuropäischen Wirtschaftsraumes unvermeidlich geworden. Das Ziel der Schweiz bestand fortan in der Wiederherstellung seiner organischen Einheit.

Mit der Gründung der EFTA der Sieben 1960 als Gegenstück zur Sechser EWG wurde hierfür ein geeignetes Instrument geschaffen und gleichzeitig die technische Machbarkeit einer Freihandelslösung trotz der erforderlichen Ursprungskontrollen unter Beweis gestellt. Die Teilnahme an Gemeinschaftspolitiken, die, wie in den *Römer-Verträgen* vorgesehen, zwangsläufig zur politischen Einigung führen sollten, konnte dadurch vermieden werden. Die staatsvertragliche Regelung der EFTA wurde auf die Handelsliberalisierung (mit Ausnahme der Landwirtschaft) beschränkt, ohne wirtschafts- oder sozialpolitische Harmonisierungsverpflichtungen und ohne gemeinsames Auftreten nach aussen, was jedoch eine koordinierte Vertretung gleich gelagerter Interessen im GATT oder der OCDE und vor allem gegenüber der EWG nicht ausschloss. Zwischen dem EG-Unterhändler in der Kennedy-Runde des GATT, *Jean Rey*, und seinem schweizerischen Kollegen, *Albert Weitnauer*, ergab sich ein persönliches Vertrauensverhältnis.

Beginn der Brückenschlagsinitiativen zwischen EFTA und EG ab 1961

Ausgangspunkt für ein kollektives Vorgehen für Brückenschlagsinitiativen gegenüber der EWG, bildete der sogenannte «*London-Pledge*» vom 27./28. Juni 1961, in dem die EFTA-Staaten sich gelobten, den eigenen Zollabbau solange weiterzuführen, «*bis befriedigende Lösungen zur Wahrung der legitimen Interessen aller Mitgliedstaaten der EFTA in Verhandlungen ausgearbeitet worden sind, die es allen ermöglichen, sich vom gleichen Zeitpunkt an am integrierten Europamarkt zu beteiligen*». Die Europastrategie *Bundesrat Schaffners* bestand darin, den Gleichschritt zwischen den Beitrittskandidaten und den eine Sonderlösung anstrebenden neutralen EFTA-Ländern zu sichern (die sich daher ohne Verzug auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen mussten); durch Parallelität des Zollabbaus die jederzeitige Herstellung der Querverbindung zur EWG zu ermöglichen; und durch Gegendiskriminierung den wirtschaftlichen Anreiz für ein Zusammenlegen der beiden subregionalen Märkte zu schaffen. Je länger wegen des Vetos *de Gaulles* gegen den britischen Beitritt eine Erweiterung

der EG erdauert werden musste, desto irreversibler erwies sich die gegenseitige wirtschaftliche Durchdringung. Auch die zur EG übertretenden Länder wollten den freien Zugang zum EFTA-Markt nicht mehr missen. Die Interessenverfilzung liess keine Ausschermöglichkeit mehr zu. Die EFTA hatte die realwirtschaftliche Veranlassung für eine gleichzeitig in Kraft tretende Gesamtlösung geschaffen und (zwar nicht ohne Mühe) die Gefahr einer Abkoppelung der neutralen Sonderfälle gebannt. Auch die Konvoi-Theorie, auf die sich der Bundesrat beim Abschluss des EWR-Abkommens berief, hat somit ihre Vorgeschichte. Sie dürfte in beiden Fällen auch der Interessenlage der EG und somit keinem äussern Zwang entsprochen haben.

Als Ende der sechziger Jahre in den West/Ostbeziehungen die Periode der friedlichen Koexistenz einsetzte, die Neutralität als nützlicher Entspannungsfaktor anerkannt und die Konsolidierungsphase der EG abgeschlossen wurde, kam am 1. Januar 1973 die angestrebte Dreieckskonstruktion einer Erweiterung der EG, der Weiterführung der EFTA unter den Nicht-Beitrittskandidaten und der Bündelung bilateraler Freihandelsabkommen dieser Staaten mit der EG als Gemeinschaft zustande. Diese massgeschneiderte und innovative Lösung *sui generis* zur Überwindung der handelspolitischen Spaltung Westeuropas sollte 20 Jahre Bestand haben.

Freihandelsabkommen mit der EG von 1972

Die Ausgestaltung einer Freihandelslösung war nirgends vorgezeichnet, sondern pendelte sich in den Verhandlungen pragmatisch ein. Angesichts der bestehenden Vielfalt der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen war ein breiterer als rein handelspolitischer Geltungsbereich anvisiert worden. Die schweizerische Eröffnungserklärung vom 10. November 1970 in Brüssel sprach unter Berufung auf die unmittelbare Nachbarschaft von der Wünschbarkeit einer *«möglichst umfassenden Regelung... (weil) auf jeden Fall neue vertragliche Grundlagen geschaffen werden müssen, da mit fortschreitender Integration viele der bestehenden bilateralen Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hinfällig oder inhaltlos geworden sind»*. Jedenfalls wollte sie nicht *«den Fächer der denkbaren Lösungen für eine Teilnahme der Schweiz an der europäischen Integration von Anfang an allzu sehr einengen»*. Voraussetzung war jedoch, ein den einzugehenden Verpflichtungen entsprechend *gestaltendes Mitspracherecht*.

Obschon sich dieses Begehren auf Kooperations- und Konsultationsmechanismen für eine informelle Mitwirkung und nicht auf Teilnahme an der Beschlussfassung bezog, wurde es von der EG kategorisch als unvereinbar mit dem Gemeinschaftsverfahren zurückgewiesen. Im Gegenzug

musste die EG auf ihre an die EFTA-Staaten gerichteten Harmonisierungswünsche verzichten. Selbst eine lose Verbindung mit der gemeinsamen Agrarpolitik der EG, wie von einzelnen EFTA-Staaten gewünscht(!), konnte nicht in Frage kommen. Die institutionelle Ausgestaltung beschränkte sich schliesslich auf die Einsetzung eines gemischten Ausschusses ohne echte Verhandlungs- und Entscheidungsbefugnisse.

Das Zugeständnis einer Entwicklungsklausel⁴, die im schweizerischen Referendumskampf von den Gegnern als schiefe Ebene zum EG-Beitritt bezeichnet wurde, war lediglich eine unverbindliche Alternative zum EG-Angebot einer zweijährigen Verlängerung der Verhandlungsfrist, die keine Verbesserungschancen zu eröffnen schien und von den Neutralen abgelehnt wurde, um wenigstens die Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens einer Gesamtlösung zu sichern. Trotz dieser Zukunftsklausel, die nur ausserhalb des Abkommens liegende Bereiche betrifft, erwiesen sich für jede Anpassung der Freihandelsregeln Neuverhandlungen als erforderlich. Das wohl wichtigste Zusatzabkommen über die freie Niederlassung der Versicherungen, das von *Staatssekretär Blankart* mit besonderer Akribie ausgehandelt wurde, kam erst nach 17 Jahren, am 10. Oktober 1989, zustande, stellte dann aber institutionell einen richtungsweisenden Fortschritt dar. Die Ermöglichung einer diagonalen Kumulation bei den Ursprungsregeln für den passiven Textilveredelungsverkehr ist dagegen heute noch pendent! Die oft zitierte Tatsache, dass das Freihandelsabkommen seit in Kraft treten durch über hundert zusätzliche Abkommen mit der EG angereichert werden konnte, stellt daher weniger den Beweis einer Entwicklungsfähigkeit als vielmehr der Unmöglichkeit dar, selbst geringfügige technische Verbesserungen mit den eigenen Mechanismen bewältigen zu können!

Im Lichte dieser Vorgeschichte sind die institutionellen Ergebnisse, die in den EWR-Verhandlungen erzielt werden konnten, sehr beachtlich. Man muss sich daran erinnern, dass bereits in den Verhandlungsrichtlinien des EG-Ministerrates vom 17. Juni 1970 der eherne Grundsatz aufgestellt worden war, *«qu'une Communauté élargie ne peut se concevoir que dans l'égalité des droits et obligations de tous les Etats-membres... La solution des problèmes institutionnels... que pose l'élargissement de la Communauté pour les états européens qui ne pourraient pas faire acte de candidature, devra être recherchée de manière à sauvegarder intégralement le pouvoir autonome de décision de la Communauté élargie, l'efficacité de son fonctionnement et ses perspectives de développement.»*

Der seither zurückgelegte Weg könnte in der Praxis die schweizerischen Konsultations- und Mitsprachewünsche von 1972 erfüllen. Diese Annahme ist berechtigt, weil Fristen und Verhandlungsmöglichkeiten für die Erzielung eines Konsenses gefunden worden sind, die zu einer Intensivierung des partnerschaftlichen Dialogs führen müssen⁵. Selbst in Anbetracht der

Erweiterung des vertraglichen Geltungsbereiches auf die Freizügigkeit für Dienstleistungen, den Kapital- und Personenverkehr hat daher die systemimmanente Unausgewogenheit jeder Assoziierungslösung nicht zugenommen. Im Gegenteil, es lässt sich eine integrationspolitisch bedeutsame Wende in der wachsenden Tendenz zur Deregulierung und Subsidiarität erkennen. Nicht alles bedarf zentraler Harmonisierungsvorschriften; unterschiedliche Lösungen mit ebenbürtiger Wirkung können Anerkennung finden. Auch in dieser Hinsicht dürften die Erfahrungen der Freihandelsabkommen gezeigt haben, dass nicht jede unterschiedliche Praxis zu wettbewerbsrelevanten Verzerrungen führt.

Von Bedeutung war ferner der Wandel, der in den Beziehungen zwischen EG und EFTA bei der Handhabung der Freihandelsabkommen eingetreten ist. Die EG hatte seinerzeit auf einer bilateral getrennten Verhandlungsführung beharrt, weil sie die EFTA nicht als Vertragspartner anerkennen wollte. Anfangs der achtziger Jahre wurde der Spiess dann umgedreht und die Aufforderung an die EFTA-Staaten gerichtet, ihre Anliegen koordiniert vorzutragen. Die im EG-Rat zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten erklärten sich im April 1984 erstmals zur Teilnahme an gemeinsamen Ministertreffen bereit und schalteten sich später selber in die EWR-Verhandlungen ein. Trotz des strukturellen Unterschiedes zwischen den beiden Staatenvereinigungen wurde fortan dem Charakter der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wieder vermehrt Rechnung getragen. Dieser Verzicht auf Distanziertheit kann als positives Zeichen der Angewöhnung und Vertrautheit gedeutet werden. Die negative Konsequenz besteht in der Eliminierung einer individuellen Verhandlungsführung; diese ist mit zunehmender Konvergenz der wirtschaftspolitischen Auffassungen vielleicht auch weniger häufig erforderlich.

Zusammenfassende Würdigung: Die wirtschaftlichen Erfahrungen mit dem europäischen Freihandelssystem sind durchwegs positiv. Die diskriminierungsbedingte Handelsverlagerung hat sich ausgeglichen. Die massvolle Steigerung des Aussenhandels der Schweiz im europäischen Freihandelsraum hat die Bedeutung der Aussenwirtschaftsbeziehungen, einschliesslich der Dienstleistungen und Investitionen, mit den USA und Japan, den Entwicklungsländern und der übrigen Welt, jedoch nicht verdrängt. Der fehlende Harmonisierungszwang hat kaum zu Klagen über Wettbewerbsverzerrungen Anlass gegeben. Die Sanktion eines Rückzugs vertraglicher Liberalisierungszugeständnisse musste meines Wissens nie angewendet werden.

Allerdings sind in den Freihandelsbeziehungen einige Verschiebungen mit Signalwirkung für die Zukunft eingetreten, insbesondere was die Erosion der Möglichkeit eines pragmatischen Vorgehens durch bilaterale Vereinbarung mit der EG anbetrifft.

Das neue europäische und weltpolitische Umfeld der neunziger Jahre

Nach diesem historischen Rückblick sind wir bei den grundlegenden Veränderungen angelangt, welche die heutige Integrationsszene kennzeichnen:

Mit der bevorstehenden Verwirklichung der EG-Pläne für die Schaffung eines echten Binnenmarktes findet der *status quo*, in dem sich die Freihandelsbeziehungen abspielen konnten, ein Ende. Eine qualitative Anhebung und Ausdehnung der vertraglichen Grundlage ist unerlässlich geworden, aber klar abgrenzbar; der bestehenden und bewährten Freizügigkeit für den industriellen und gewerblichen Warenverkehr nach GATT-konformen Freihandelsregeln müssen nun auch eine Anpassung der internen Normen und Handelsvorschriften sowie die Freizügigkeit für Arbeitskräfte, Dienstleistungen und Kapital folgen, damit der diskriminierungsfreie Zugang zum gemeinsamen Wirtschaftsraum gewährleistet bleibt. Diese Verbindung von vier Freiheiten, die handelspolitisch eine Einheit bilden, war bereits 1948 in den Gründungsakten der OECE, denen die Schweiz zugestimmt hatte, vorgesehen worden. Zudem steht eine Erweiterung der EG bevor. Beides hat direkte Auswirkungen auf die Stellung der Schweiz als Freihandelspartner, die es, weil EWR-relevant, getrennt von den politischen Aspekten und Zielen der jüngsten europäischen Integrationsentwicklung zu bedenken gilt, die in Maastricht präziser vorgezeichnet wurden, aber nicht unumstritten sind.

Der EWR, der den Zugang zum Binnenmarkt öffnet, stellt eine zusätzliche Stufe der Annäherung an die EG dar, ohne jedoch Gemeinschaftscharakter zu besitzen. Er baut auf der EFTA als Freihandelslösung auf, die er wesentlich anreichert. Beide Kreise ergänzen sich. So verschafft z. B. der EWR die Inländerbehandlung bei der Vermarktung, beschleunigt die europäische Anerkennung industrieller Normen und verbessert dadurch das zwischen EFTA und EG bestehende Freihandelssystem. Bei einer unterschiedlichen Zusammensetzung würden sich jedoch wegen des verschiedenen sachlichen Geltungsbereiches administrative Schwierigkeiten ergeben.

Diese Umstände bestätigen die Folgerichtigkeit des bisherigen Bestrebens der Schweiz, in Europa einen Alleingang zu vermeiden, wenn es um wirtschaftliche Liberalisierung geht und überall dort, wo dies ohne politische Hypotheken möglich ist, den Gleichschritt zu wahren. Unter den heutigen Verhältnissen besteht ein zusätzlicher Grund, künstliche Beschränkungen der Freizügigkeit im europäischen Wirtschaftsraum gemeinsam auszuräumen. Mit jeder Erweiterung der EG vergrößert sich ihr Anteil am Volumen dieses Marktes und derjenige der EFTA nimmt ab. Der freie Zutritt gewinnt für die EFTA-Staaten dementsprechend an realwirtschaftlicher Bedeutung. Freiheit zur gegenseitigen marktwirtschaftlichen Durch-

dringung ist wichtiger geworden als ein arithmetisches Aufaddieren von Reziprozitäten. *Nicht der Beitritt, sondern das Abseitsstehen vom EWR wäre deshalb ein Bruch in der Entwicklung, und dies zum denkbar schlechtesten Zeitpunkt.*

Die politische Entwicklung der EG ist auch durch äussere Ereignisse von historischer Tragweite aus Stagnation und Eurosklerosis aufgerüttelt und wieder in Fahrt gesetzt worden. Die deutsche Wiedervereinigung hat zu einer internen Machtverschiebung geführt und wirkt sich auf das deutsch-französische Sonderverhältnis aus, das als Herzstück der Friedensordnung in Europa gilt. Schon diese Tatsache allein würde genügen, um eine Überprüfung der EG-Institutionen und ihres Zusammenspiels zu erfordern. Nun zeigt aber auch die Reaktion der dänischen und französischen Staatsbürger auf das Maastrichter-Programm, dass mit dem grösseren Gewicht einer Wirtschafts- und Währungsunion, die zu einem europäischen Bundesstaat führen soll, institutionelle Reformen unerlässlich geworden sind, um das bisherige Demokratiedefizit in Brüssel und Luxemburg auszugleichen. Dies betrifft auch die Gewichtung zwischen den grössern und kleinern Ländern Europas. Derartige Erwägungen gehören zu den politischen Dimensionen, die über den EWR hinausgehen, erhöhen aber die Attraktionskraft der EG. Die frühere Möglichkeit der Schweiz in anderen Gremien, vor allem der OCDE, mit den EG-Staaten im Einzelgespräch die wichtigsten Fragen beraten zu können, ist substanzlos geworden. Sie hatte bereits mit der Praxis der Gipfeltreffen unter den sieben wichtigsten Weltwirtschaftsnationen eine starke Einbusse erlitten.

Der Zusammenhang zwischen EG-Erweiterung und -Vertiefung ergibt sich am deutlichsten aus der wohl fundamentalsten Veränderung der bisherigen Situation. Die Überwindung der West/Ost-Trennung ermöglicht erstmals wieder eine gesamteuropäische Lösung. Die Betonierung eines geräumigeren Fundaments und die Errichtung solider Stützmauern ist dringend erforderlich geworden und kommt konstruktionsmässig vor dem seit *Gorbatschow* viel beschworenen, erweiterten europäischen Dach. Eine Neugestaltung der Integrationspolitik wird diese neue Dimension nicht als reine Aufgabe der Aussenbeziehungen, sondern als internes Erfordernis berücksichtigen müssen. Dies kann entweder durch eine variable Geometrie mit einem System konzentrischer Kreise geschehen; einem innern für östliche Nachbarstaaten mit industrieller Erfahrung, die den Weg (vielleicht über EFTA und EWR) in die EG finden möchten; und den äussern, aber immer noch in der Schwerkraft des harten westeuropäischen Integrationskerns liegenden Umlaufbahnen, die für die *osteuropäischen* Nachfolgerepubliken der Sowjetunion bestimmt wären. Aber es könnten auch andere, lockere Assoziationslösungen ohne direkte Ankoppelung an den Integrationsrhyth-

mus als erste Annäherungsstufe vorgeschaltet und hierfür die Freihandels-erfahrungen der EFTA herbeigezogen werden.

Die Zukunft Osteuropas stellt aber nicht nur eine europäische Verantwortung dar, sondern wegen der Grössenordnung der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Probleme sowie der rohstoffmässigen Bedeutung dieses kontinentalen Wirtschaftsraumes zudem eine überregionale, internationale Aufgabe. Zu diesen langfristigen Veränderungen des welt-politischen Umfeldes gehören auch das Verschwinden der Bipolarität von zwei Supermächten, die regionale Gruppenbildung in Nordamerika (NAFTA) mit einer möglichen Verbindung zu Lateinamerika, die Neufor-mierung asiatischer Konstellationen über die ASEAN hinaus, die Aus-dehnung der wirtschaftlichen Schwerpunktbildung Japans auf die Sicher-heitspolitik und die wachsende Rolle Chinas.

In diesen Perspektiven erfährt die europäische Strategie eine Redimen-sionierung. Sie kann nicht als zentrale Aufgabe für sich die gesamte Auf-merksamkeit beanspruchen, sondern gehört in einen Gesamtzusammen-hang. Das Erreichen welcher Integrationsstufe würde in dieser globalen Sicht dem schweizerischen Eigeninteresse entsprechen? Derartige staats-und aussenpolitische Überlegungen sind durchaus zeitgemäss. Sie würden durch die praktischen Erfahrungen, die sich aus einer engen Zusammen-arbeit im EWR ergeben werden, zweifellos erleichtert.

Wirtschafts-, staats- und aussenpolitische Zielsetzungen der Schweiz unter den neuen Verhältnissen

Die Prüfung des schweizerischen Interesses an der Mitbestimmung in der EG, die den Beitritt voraussetzen würde, muss davon ausgehen, welche Argumente in Grundsatzfragen bei der Gestaltung einer zukünftigen gesamteuropäischen Gemeinschaft von der Schweiz mit Aussicht auf Erfolg vorgebracht werden könnten. Beim gegenwärtigen Wissensstand dürften folgende Bereiche im Vordergrund stehen:

- Eine Einflussnahme zugunsten der Rechtsstaatlichkeit und der Subsidiarität. Der erste Beitrag der Schweiz in den Nachkriegsdiskussionen mit den Siegermächten bestand im Bemühen, beim Abschluss des Washingtoner-Abkommens über das Schicksal der deutschen Vermögenswerte einigen elementaren Rechtsgrundsätzen, vor allem der Entschädigungspflicht bei Enteignung, wieder zum Durchbruch zu verhelfen. In den vertraulichen Beratungen über politisch bedingte Embargomassnahmen gegen die Sowjetunion und Osteuropa wurde der Grundsatz der Aufrechterhaltung, aber nicht der Ausweitung des normalen, vertraglich vereinbarten Handelsverkehrs durchgesetzt. Die Ausgestaltung des

humanitären Völkerrechts und seiner Kodifizierung in den Genfer Konventionen sowie die im Kreise der KSZE vertretene Haltung bezüglich der Menschenrechte und des Schutzes von Minoritäten sind Beiträge der Schweiz zur Rechtsstaatlichkeit, die internationale Anerkennung gefunden haben.

- Das Einbringen der föderalistischen Erfahrung der Schweiz und der Pflege der kulturellen Vielfalt.
- Ein Einsatz für die Erhöhung der Kompetenzen des europäischen Parlaments und Schaffung einer zweiten Kammer, welche die paritätische Vertretung der kleinen europäischen Länder gewährleisten würde.
- Die Wahrung der politischen Rechte des einzelnen durch Beibehaltung einer Referendumsmöglichkeit.
- Die Verteidigung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien, einer Deregulierung statt einer zentralisierten Bürokratisierung.
- Vor allem aber die Pflege und *Offenhaltung der Verbindungen zu Übersee und Osteuropa*. Hier könnte sich die Schweiz auf Vorleistungen berufen, die sie bereits zur Zeit der OECE/OCDE erbracht hat, um eine Diskriminierung dieser Länder zu vermeiden, sie autonom zugestanden den Genuss der Meistbegünstigung gesetzt hatte. Dieses *good-will*-Kapital kann jetzt im gesamteuropäischen Interesse valorisiert werden. Mit der Führung der neuen Stimmrechtsgruppe, die in der Weltbank und dem IWF gebildet worden ist, erhält die Schweiz die Gelegenheit, «neue» Länder wie Aserbeidschan, Kirgisien, Turkmenien und Usbekistan gemeinsam mit Polen in die westlichen Finanz-, Währungs- und Kreditmechanismen einzuführen und mit marktwirtschaftlichen Betrachtungsweisen und Sicherheitsnetzen vertraut zu machen.

Voraussetzung für eine wirkungsvolle Europastrategie der Schweiz wird somit die Klarheit über die einzubringenden Wertvorstellungen und eine genügende Überzeugungskraft sein. Die Bereitschaft zur Übernahme irreversibler Verpflichtungen, um ein Mitspracherecht beanspruchen zu können, müsste durch innenpolitische Geschlossenheit hinter den anzustrebenden Zielen gerechtfertigt sein.

Zeitgemässe Identität der staatspolitischen Überzeugungen der Schweiz

Die Chancen für das erfolgreiche Einbringen des schweizerischen Gedankengutes in die europapolitische Diskussion über die weitere Integrationsentwicklung sind heute besser als zuvor. Die schweizerische Ausgestaltung eines politischen Mitbestimmungsrechts des Bürgers in Form von Gesetzesinitiativen und Referenden sowie des Wahlrechts auf allen Stufen passt gut in die veränderte politische Landschaft. Gefragt sind heute nicht techno-

kratisch perfektionierte Regierungs- und Verwaltungsmodelle, sondern Bürgernähe des Regierens. Kleinstaatlichkeit wird daher zur Tugend aufgewertet, erhält Modellcharakter statt Geringschätzung auszulösen. Brüsseler Reformen werden vermutlich in Richtung «grass roots» gehen, denen die erfolgreiche Ausgestaltung des kleinen Grenzverkehrs in der Regio Basiliensis, in Genf und im Tessin als praktischer Beitrag hinzugerechnet werden kann. Einen politisch unabhängigen und starken Schweizer Franken möchte niemand missen oder aufs Spiel setzen; dagegen wird nicht ausgerechnet von der Schweiz der Nachvollzug eines intellektuellen «grand design» erwartet und unser Land deswegen nicht als anachronistischer Eigenbrötler oder bewusster Querschläger empfunden werden. Angesichts der ethnischen Konflikte in den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion und in Jugoslawien dürfte auch das Föderalismuskonzept der Schweiz auf vermehrtes Interesse stossen. Berücksichtigung der Minderheiten und Valorisierung der kulturellen Vielfalt erscheinen als besonders zeitgemäss. Natürlich gibt es keine allgemein gültigen Schweizerrezepte, aber doch immerhin eine zum Teil wenigstens allgemein gültige Erfahrung. Die Gefahr gegenläufiger Vorstellungen hat stark abgenommen. Im wirtschaftlichen wie im staatspolitischen Bereich ist die Übereinstimmung gewachsen.

Bleibt die Frage des heutigen Stellenwertes einer immerwährenden, bewaffneten Neutralität als Mittel zur Erhaltung der Unabhängigkeit eines Kleinstaates. Die Frage wird davon abhängig sein, in wieweit es der Völkergemeinschaft in der UNO gelingt, Kriege als Völkerrechtsverletzungen zu behandeln und internationale Gegenmassnahmen als Polizeiaktionen zum Schutze einer allgemein anerkannten Rechtsordnung erscheinen zu lassen.

Die in der europäischen Integration zur Anwendung gelangenden Methoden besitzen eine Eigengesetzlichkeit, die schwer zu brechen ist. Demgegenüber hat die Schweiz immer wieder ihre Bereitschaft gezeigt, eigene Leistungen zu erbringen – zuletzt mit dem Volksbeschluss zu den Alpentransversalen. So könnte sich denn auch in zukünftigen Verhandlungen der Schweiz mit der EG die Feststellung des französischen Unterhändlers der EG-Kommission, *Jean-François Deniau*, nach dem Abschluss des Freihandelsabkommens 1972 gegenüber dem Autor dieser Zeile erneut bestätigen: «*Il y a parfois dans les relations entre les pays une sorte d'évidence naturelle ou de bon sens qui finissent par s'imposer d'eux-mêmes. L'important est que cela vienne en quelque sorte naturellement et surtout librement. Je le dis d'autant plus volontiers que, comme vous le savez, j'ai moi-même hésité sur le type de solution que nous devions retenir. Lors des premiers débats à la Commission, tout en essayant d'exposer l'ensemble des faits ou des arguments qui pouvaient militer en faveur de l'une ou l'autre, je me demandais où était*

l'équilibre et où était la raison. C'est ainsi que je suis parvenu progressivement à ce qui me paraît aujourd'hui être bien évidemment la seule solution normale et possible.»

Diese Feststellung lässt sich heute zweifellos auf den EWR-Vertrag übertragen, der auf der gleichen Linie liegt, die mit den Freihandelsabkommen eingeschlagen worden ist.

¹OECE = Organisation Européenne de Coopération Economique. – ²Ratifizierungsbotschaft des Bundesrates vom 20. August 1948, S. 11 – ³OCDE = Organisation de Coopération et de Développement Economiques (Das E für «Européenne» verschwand 1960 mit der Ausdehnung der Mitgliedschaft auf USA, Kanada und andere aussereuropäische Industriestaaten und schliesslich auch Japan.) – ⁴Art. 32 des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972; eine ähnlich lautende Bestimmung findet sich in Art. 118 des EWR-Vertrags. – ⁵EWR, Art. 99–102 (der von Art. 39.6 des obenerwähnten Versicherungsabkommens ausgeht) und Protokoll 33 über Zugeständnis eines Schiedsgerichts. Siehe Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 18. Mai 1992, BBl 1992. I, S. 457 ff. und II S. 356 ff.

Tiger-Schibe,

gäbig, guet u gschwind

**«Delicrem»,
die rahmige,
die besonders
leicht schmilzt**

**«Toast extra»,
die rezepte,
aus Gruyère,
Appenzeller und
Emmentaler**

**«Sandwich»,
die milde,
aus Emmentaler**

**«Viertelfett mild»,
die leichte,
mit wenig Kalorien**

Tiger

Schmelzkäsespezialitäten
Langnau im Emmental

