

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 52 (1972-1973)
Heft: 6

Rubrik: EWG-Freihandelsabkommen der Schweiz

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.04.2025

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

EWG-Freihandelsabkommen der Schweiz

GERHARD WINTERBERGER

Bestandsaufnahme und Würdigung

Am 22. Juli 1972 fand die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft statt. Dies bedeutet einen Markstein in der schweizerischen Integrationspolitik. Seit den Integrationsbestrebungen in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre haben die «Schweizer Monatshefte» in grundsätzlichen Artikeln regelmässig über die Integrationsentwicklung berichtet. Ich möchte deshalb auf jeglichen historischen Exkurs verzichten und lediglich in möglichst knappen Strichen die gegenwärtige Situation umreissen¹.

Die Ausgangslage

Der eigentliche Wendepunkt in der Integrationspolitik bildete der im Dezember 1969 in Den Haag gefasste Beschluss der Gipfelkonferenz der Europäischen Gemeinschaften, mit Grossbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen Beitrittsverhandlungen aufzunehmen und mit den übrigen EFTA-Staaten Gespräche zu führen zur Herstellung «besonderer Beziehungen». Im Jahre 1971 fanden sogenannte exploratorische Gespräche mit der Schweiz und den andern Neutralen statt. Im Januar dieses Jahres erhielt die EWG-Kommission ein vollständiges Verhandlungsmandat von seiten des Minister-rates. Am 25. April 1972 erteilte der Ministerrat ein neues Verhandlungsmandat.

Die Verhandlungen auf der Ebene der Volldellegationen erfolgten im Dezember 1971, im März, Juni und Juli 1972. Vorgängig fanden die Besprechungen mit der EWG-Kommission über die Hauptfragen in speziellen Arbeitsgruppen statt. Diese befassten sich mit dem Zollabbau für Industrieprodukte, mit institutionellen Fragen inklusive Wettbewerbsregeln, mit den Ursprungskriterien, den kriegswirtschaftlichen Vorbehalten und der Landwirtschaft. Die direkten Verhandlungen mit der EWG wurden in den

Volldelegationen geführt, die schweizerischerseits in hervorragender Weise von Botschafter Paul Jolles (Stellvertreter: Botschafter Pierre Languetin), Direktor der Handelsabteilung des EVD, geleitet wurden. Die Wirtschaft war sowohl in der Volldelegation als auch in den einzelnen Arbeitsgruppen durch Mitarbeiter des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und des Schweizerischen Bauernverbandes vertreten. Das Verhandlungskonzept wurde in allen Details vorbereitet. Der Geist in der Verhandlungsequipe war von der Vorbereitungs- bis zur Endphase ausgezeichnet. Die Schweiz hatte den Vorteil, dass sie von den Neutralen jeweils als erste zu den Verhandlungen antreten konnte. Dazwischen fanden regelmässig sogenannte Koordinationssitzungen mit den übrigen Neutralen statt.

Das Angebot einer umfassenden industriellen Freihandelszone

Ausgangspunkt und Grundlage der Verhandlungen war das Angebot einer *umfassenden Freihandelszone* für industrielle Güter von seiten der EWG. In den Verhandlungen ging es um die nähere Konkretisierung dieser Freihandelszone, die Festlegung des Zollabbaus, der Ursprungskriterien, des Wettbewerbsrechts, der Übergangsfristen für gewisse Produkte, um die Gestaltung der sektoriellen Ausweichklausel und der sogenannten Entwicklungsklausel.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass anlässlich der letzten EFTA-Ministerkonferenz vom 4./5. Mai 1972 seitens der Rest-EFTA-Staaten beschlossen wurde:

- die Bestimmungen über den Zollabbau und andere Vereinbarungen beizubehalten;
- auf der Basis des Vertrages von Stockholm die EFTA unter den Rest-Mitgliedern weiterzuführen, um die erreichten Vorteile auch in Zukunft zu sichern;
- bezüglich der Ursprungskriterien Anpassungen an die neuen Verhältnisse vorzunehmen.

Der Entscheid zugunsten eines Freihandelsabkommens darf mit besonderer Genugtuung verzeichnet werden. Die seitherige Integrationsentwicklung hat den Schöpfern der EFTA und ihrem Weitblick – schweizerischerseits vor allem dem damaligen Direktor der Handelsabteilung des EVD und späteren Bundesrat Hans Schaffner sowie meinen Vorgängern im Vorort, Heinrich Homberger und Peter Aebi – recht gegeben. Es hat sich gelohnt, die Nerven zu behalten und nicht mit dem Rücken gegen die Wand das damals Unmögliche erzwingen zu wollen. Die Konzipierung der EFTA war eine historische Leistung. Mit dem langjährigen Bestehen der EFTA – einer

Konstruktion der EWG-Aussenseiter, zur späteren Vorbereitung des Brückenschlages – konnte seitens der EWG die *Macht des Faktischen* nicht mehr übersehen werden. Der Gedanke der Freihandelszone hatte sich durchgesetzt.

Die industrielle Freihandelszone ermöglicht es uns, an einem erweiterten europäischen Markt teilzunehmen unter *Aufrechterhaltung unserer Neutralität und der wesentlichen Elemente unserer staatlichen Struktur, das heisst der direkten Demokratie, des internen Rechtssetzungsverfahrens und des föderalistischen Staatsaufbaus*. Diesen Faktoren muss entscheidende Bedeutung beigemessen werden. Im Gegensatz zur Zollunion gewährleistet die Freihandelszone aber auch die Durchsetzung des *Prinzips der «treaty making power»* (Vertragsschlussfähigkeit) gegenüber Drittstaaten. Ein Mitgliedstaat der Freihandelszone kann gegenüber Drittstaaten eine autonome Handelspolitik betreiben und in internationalen Organisationen in eigenem Namen auftreten. Die Freihandelszone ist damit vereinbar mit Art. 2 der Bundesverfassung: «Der Bund hat zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen aussen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt.» Demgegenüber hätte ein weitgefasster Assoziierungsvertrag ohne gestaltende Mitwirkung eine Satellisierung bedeutet.

Die EWG anerkennt gegenüber früher mit der Konzeption der Freihandelszone dreierlei:

- erstens den Sonderfall der Neutralen;
- zweitens die Notwendigkeit, eine Wiederaufrichtung von Handels- und Zollschränken in Westeuropa zu vermeiden;
- drittens die faktisch bereits bestehende wirtschaftliche Integration, die enge Verflechtung mit den Nichtbeitrittskandidaten.

Letztere bezogen 1970 auf die EWG Waren im Werte von 9,7 Mia. Dollar gegenüber 6,2 Mia. Dollar der Beitrittskandidaten. Die Schweiz bezieht 58% ihrer Einfuhr aus der EWG und 18% aus der EFTA, während sich die Ausfuhr nach der EWG auf 37%, nach der EFTA auf 21% beziffert.

Gegenüber 1959 haben sich anteilmässig die Handelsströme zwischen der Schweiz und der EWG kaum verschoben. Dass sich die befürchtete Diskriminierung in erträglichem Mass hielt, ist nicht zuletzt auch auf die Kennedy-Runde zurückzuführen, welche eine Reduktion der mittleren Zollbelastung der EWG von 11 auf 7,5% herbeiführte. Aus dem Umstand, dass in den letzten zwölf Jahren anteilmässig die globalen Handelsströme zwischen der Schweiz und der EWG faktisch unverändert geblieben sind, ist auch die verminderte Bedeutung der Zölle als handelspolitisches Instrument ersichtlich. Im einzelnen haben selbstverständlich gewisse Verschiebungen in der Zu-

sammensetzung der Handelsströme stattgefunden. Im Jahre 1971 hat die Schweiz 8400 Franken pro Kopf der Bevölkerung im Aussenhandel umgesetzt. Von den Industrienationen sind lediglich die Niederlande sowie Belgien-Luxemburg noch stärker aussenhandelsverbunden. Dieser Betrag zeigt eindrücklich die ausserordentliche Verflechtung der schweizerischen Volkswirtschaft mit der Weltwirtschaft, das heisst er bringt den hohen Grad faktischer wirtschaftlicher Integration unseres Landes zum Ausdruck. Würde man die Einnahmen und Ausgaben aus dem Personen- und Dienstleistungsverkehr sowie die Kapitalerträge einbeziehen, wäre die Verflechtung noch intensiver. Diese faktische Integration in der Weltwirtschaft, der Zugang zu den Weltmärkten, welche sich die Schweiz erkämpfen musste, ist vereinbar mit der eidgenössischen Staatsidee.

Den günstigen Grundsatzentscheid zugunsten einer industriellen Freihandelszone dürften ausserdem die weltpolitische Lage beziehungsweise die Ost-West-Entspannung, die erreichte Konsolidierung der EWG, die Krise des internationalen Währungssystems und – wie sich Botschafter Jolles ausgedrückt hat – das «Interesse an einer europäischen Stabilitätszone sowie der Zeitpunkt wegen der skandinavischen Referenden» wesentlich mitbeeinflusst haben. Schliesslich dürfte beigetragen haben, dass die EWG heute bedeutend weniger doktrinär eingestellt ist als in den ersten Jahren nach der Gründung. Beim angestrebten Abkommen handelt es sich um die konsequente Fortsetzung der bisherigen Integrationspolitik des Bundesrates sowie derjenigen des Vororts, welche die Eigenständigkeit der Schweiz mit einer europäischen und weltweiten wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu vereinen sucht. Niemals bisher – und vielleicht auch niemals später – ist die Gelegenheit zum Abschluss eines derartigen Abkommens für die Schweiz so günstig wie heute.

Es ist eine irrtümliche Ansicht, wenn behauptet wird, eine industrielle Freihandelszone bevorzuge einseitig die *Grossunternehmen der Exportindustrie*. Diese sind eher in der Lage, Zollschränken zu überspringen. Sind sie multinational organisiert, so fällt es ihnen durch Verstärkung der Auslandsinvestitionen um so leichter. Erheblichen Gewinn werden vom geplanten Abkommen vor allem auch *exportorientierte Klein- und Mittelbetriebe* ziehen. Hinzu kommt, dass von einem Wirtschaftsraum von 300 Mio. Konsumenten und Produzenten mannigfaltige wirtschaftliche und technologische Impulse im Sinne einer vermehrten Arbeitsteilung und Wohlstandssteigerung ausgehen werden. Selbstverständlich dürfte der Wettbewerb im allgemeinen schärfer werden, und auch der wirtschaftliche Strukturwandel wird sich beschleunigen. Es ist jedoch nicht angebracht, die wirtschaftlichen Auswirkungen zu überschätzen und allzu weittragende Veränderungen zu erwarten. Die Anpassungen dürften sich im Rahmen halten. Die Wirtschaft ist bereits

heute intensiv und vielfältig mit der Aussenwelt verflochten, und der Mangel an Arbeitskräften schränkt die Expansionsmöglichkeiten ohnehin ein. Bei völligem Abseitsstehen der Schweiz dürfte sich der Strukturwandel infolge des Aufbaus zusätzlicher Zoll- und Handelsschranken und einer damit verbundenen Verschlechterung der internationalen Konkurrenzstellung jedoch wesentlich schärfer gestalten als im Falle eines Freihandelsabkommens. Die Befürworter einer Isolierung der Schweiz geben sich einer argen Täuschung hin, wenn sie glauben, damit um Strukturänderungen herumzukommen.

Die Hauptpunkte der Freihandelslösung

Das Abkommen beschränkt sich strikte auf den *handelspolitischen Bereich*. Der Abbau der Zölle für Industrieprodukte soll in fünf Stufen zu je 20% erfolgen, am 1. April 1973 beginnen und am 1. Juli 1977 vollendet sein. Als Ergebnisse seien im einzelnen lediglich die folgenden Punkte festgehalten:

- Keine permanenten Ausnahmen vom Zollabbau, also Verzicht auf «gel tarifaire».
- Ausnahmen vom industriellen Zollabbau gibt es lediglich während der Übergangszeit. Für Papier ist dieselbe auf elf Jahre festgesetzt worden, für eine Reihe anderer Produkte (Eisenlegierungen, Aluminium und gewisse Metalle) erfolgt der Zollabbau innerhalb von sieben Jahren.
- Linearer Abbau des Industrieschutz-Elementes für verarbeitete Nahrungsmittel, wobei das bewegliche Element, das die Kostenunterschiede der Agrarproduktion beim Import und Export ausgleicht, als Element der Landwirtschaftspolitik bestehen bleibt. Von den Agrarerzeugnissen, die bereits in den EFTA-Freihandel einbezogen waren, werden einige dem Zollabbau unterstellt.
- Vorläufige Beibehaltung der Fiskalzölle (1,5 Mia. Franken) auf flüssigen Treibstoffen, Filmen und Produkten der Automobilindustrie. Der gemischte Ausschuss wird die Lage bezüglich der Umwandlung in interne Steuern vor dem 1. Januar 1980 überprüfen.
- Festlegung von Ursprungskriterien zwecks Vermeidung von Handelsverlagerungen als Folge der Zollbelastungsunterschiede zwischen dem gemeinsamen Tarif der EWG und dem schweizerischen Zolllarif. Die Ursprungskriterien entscheiden schlussendlich über den konkreten Inhalt des Abkommens. Sie bestimmen, welche Waren unter welchen Bedingungen in den Genuss des Zollabbaus gelangen. Ich möchte festhalten, dass die schweizerische Verhandlungsdelegation auf diesem speziellen Gebiet das Maximum herausgeholt hat, was unter den gegebenen Verhältnissen überhaupt möglich war.

- Beibehaltung kriegswirtschaftlicher Vorkehren (Pflichtlagerbeiträge unter der Bedingung der Wettbewerbsneutralität, Suspendierungsklausel im Kriegsfall und bei ernsthaften internationalen Krisen).
- Sicherung des kriegswirtschaftlichen Bereitschaftsgrades der eisenschaffenden Industrie über «surveillance souple», sektorielle Schutzklausel und Schrottausfuhrverbot.
- Respektierung des Grundsatzes der nationalen Landwirtschaftspolitik.
- Festlegung von Regeln zur Sicherung einheitlicher Wettbewerbsgrundsätze für den grenzüberschreitenden Warenverkehr im gesamten Raum der Freihandelszone. Ein Einbruch des Wettbewerbsrechts der EWG in das schweizerische Kartellrecht findet nicht statt.
- Aufstellung von Schutzklauseln. Deren Anwendung ist vorgesehen in Fällen sektorieller oder regionaler Schwierigkeiten, bei ernsthaften Zahlungsbilanzstörungen sowie bei Dumpingpraktiken usw.

Nicht berücksichtigt worden sind die schweizerischen Postulate betreffend die Zuerkennung einer Schiedsgerichtsklausel sowie einer nicht diskriminatorischen Politik beim staatlichen Einkaufswesen im Sinne der bestehenden EFTA-Regelung.

Die Entwicklungsklausel

Das geplante Abkommen sieht im Sinne eines institutionellen Unterbaus ein *gemeinsames paritätisches Organ* vor. Diese Gemischte Kommission hat sich mit der Anwendung und der technischen Durchführung des Abkommens zu befassen. Sie bietet aber auch die Möglichkeit für periodische Aussprachen über Fragen von gemeinsamem Interesse. In einer Klausel soll aber auch zum Ausdruck gebracht werden, dass die Zusammenarbeit im gegenseitigen Einvernehmen auf weitere Bereiche ausgedehnt werden kann, falls dies als zweckmässig und möglich erscheint. Diese erweiterte Zusammenarbeit könnte sich beispielsweise auf den Umweltschutz, die Industriepolitik, die Technologie, die Energiepolitik und die Koordination bei der Währungspolitik beziehen. Der letztgenannte Punkt scheint mir gegenwärtig der dringlichste zu sein.

Wie Botschafter Jolles ausgeführt hat, wird es sich im Rahmen des Abkommens nur um eine *reine Informations- und Konsultationstätigkeit* handeln können, wie sie heute schon in der Gemischten Kommission mit der Bundesrepublik, Italien und Frankreich besteht. Es werde klar zum Ausdruck gebracht werden müssen, dass neue Vereinbarungen erforderlich sind, wenn diese Konsultationen zum Schluss führen, dass die Zusammenarbeit institutionalisiert werden soll. Es besteht also nicht die geringste Gefahr

einer sogenannten «Eskalation des Freihandelsabkommens». Einen derartigen Automatismus haben die Europäischen Gemeinschaften stets abgelehnt, weil sie gegen eine Mitwirkung von Nichtmitgliedern in ihren Gremien eingestellt sind. Die EWG-Länder fanden sich zu dieser Formulierung der Entwicklungsfähigkeit im Abkommen nur deshalb bereit, weil auch für sie eine Zusammenarbeit auf weiteren Gebieten, vor allem in Währungsfragen, wünschbar und notwendig werden könnte.

Der Entwicklungsklausel kommt also nicht die Funktion eines Trojanischen Pferdes zu. Dies ist im Hinblick auf eine allfällige Volksabstimmung besonders wichtig. Es geht nicht um Konzessionen schweizerischerseits im Sinne einer vorzubereitenden Abtretung wesentlicher Souveränitätsrechte an supranationale Organe, sondern darum, *Mittel und Wege zu sichern, um über die Möglichkeiten eines Konsultationsverfahrens allenfalls sich anbahnende Diskriminierungen zu vermeiden*. Über jede Ausdehnung des Vertrages mit neuen Verpflichtungen müsste neu verhandelt und neu beschlossen werden. Jede zusätzliche Vereinbarung wäre dem normalen verfassungsrechtlichen Vernehmlassungsverfahren zu unterwerfen.

Zur Frage der Volksabstimmung

Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Volksabstimmung ist an sich nicht gegeben. Dennoch wird sie vom Bundesrat befürwortet. Das Parlament wird über die Frage eines obligatorischen Referendums entscheiden müssen. Die Anwendung des fakultativen Staatsvertragsreferendums nach Artikel 89 Bv wird durch die im Abkommen vorgesehene Kündigungsklausel ausgeschlossen.

Der Verfasser möchte auf die Überlegungen des Bundesrates in diesem Zusammenhang nicht eintreten. Sollte der Entscheid seitens der Bundesversammlung zugunsten einer Volksabstimmung lauten, so ist eine intensive, sachliche Aufklärung der Bevölkerung ganz besonders notwendig.

Ausblick

Der erfolgreiche Abschluss des geplanten Freihandelsabkommens bedeutet auch Epoche in der klassischen Zoll- und Handelspolitik. Die *Zollpolitik* wird inskünftig an Bedeutung in der sich verändernden und zusammenrückenden wirtschaftlichen Welt des Westens einbüßen. Am dringendsten notwendig wird die *Schaffung einer stabilen internationalen Währungsordnung* sein. Die permanente Währungskrise kann die Früchte gefährden, die uns eine geschmeidige Handelspolitik mit dem Ziel eines hohen zwi-

schenstaatlichen Liberalisierungsgrades gebracht hat und nun erneut bringen wird. Nicht nur im Rahmen der EWG und der Rest-EFTA, sondern zwischen den Industriestaaten ganz allgemein wird eine vermehrte und intensivere wirtschafts- und währungspolitische Zusammenarbeit notwendig sein, wobei der Dollar als Leit- und Reservewährung entlastet und die inflatorischen Gefahren der kurzfristigen internationalen Kapitalbewegungen eingedämmt werden müssten. Eine stabile Weltwährungsordnung setzt jedoch ihrerseits monetäre Disziplin, straffe Budget- und Kreditpolitik und entsprechendes Verhalten der Sozialpartner in den westlichen Industriestaaten beziehungsweise einen erfolgreichen Kampf gegen die Inflation auf allen Stufen voraus.

Was die EWG anbetrifft, so wird sie sich zweifellos weiter zu einem starken *wirtschaftlichen Machtgebilde*, zumindest ebenbürtig demjenigen der USA, entwickeln. Eine eigentliche, bestimmende politische Kraft stellt sie jedoch noch nicht dar. Eine gewisse politische Koordinierung wäre aber inskünftig notwendig, sonst geraten einzelne ihrer Teile sukzessive in den Sog der Gravitationskraft des östlichen Kolosses, und Europa würde – um mit Paul Valéry zu sprechen – eines Tages zu einem «kleinen Vorgebirge des asiatischen Kontinents». Europa und die EWG sind noch keine selbständige dritte Macht, kein politischer Faktor von eigenem Gewicht, solange ihre Sicherheit und Freiheit vom amerikanischen Nuklearschirm und von in Europa stationierten amerikanischen Truppen abhängig sind. Es besteht weder ein entsprechender politischer Wille, der einem europäischen Bundesstaat, einem Nationalitätenstaat, Gestalt geben könnte, noch ist eine höhere europäische Staatsidee über den Institutionen, über der Rechtsordnung erkennbar, eine Idee, die von der überwiegenden Mehrheit der Franzosen, Deutschen, Briten, Skandinavier und Italiener anerkannt würde.

Trotz einer unglaublichen allgemeinen Wohlstandssteigerung haben die 300 Millionen Europäer zu ihrer Selbstverteidigung wenig getan, um – wie sich Willy Bretscher ausgedrückt hat – «ihren Anteil an der dem atlantischen Bündnis auferlegten Verantwortung für die Sicherung von Frieden und Freiheit in der durch dieses Bündnis geschützten Zone im Vorgebirge Asiens auf sich zu nehmen»². Ob das soziale und politische Klima der siebziger Jahre in dieser Hinsicht Fortschritte bringen wird, sei vorderhand dahingestellt.

¹Es sei wenigstens auf folgende Beiträge hingewiesen, die in den ersten Jahren der Integrationsdiskussion erschienen sind: P. Aebi, Die Integrationsfrage in schweizerischer Sicht, Schweizer Monatshefte, Nr. 9, 1962. – H. Homberger, Die Entwicklung der europäischen Integration zum wirt-

schaftlichen Konflikt und die Lage der Schweiz, Schweizer Monatshefte, Nr. 1, 1961. – H. Schaffner und H. Homberger, Die Schweiz und die europäische Wirtschaftsintegration, Zwei Referate, gehalten an der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Handels- und Industrie-

Vereins vom 20. September 1958, Hrsg. vom Vorort. – H. Schaffner, Der schweizerische Staatsgedanke in der heutigen Umwelt, Schweizer Monatshefte, Nr. 6, 1962. – F. T. Wahlen, Die schweizerische Wirtschaft vor der europäischen Integration, Nzz, Nr. 3804, 1960. – G. Winterberger, Brückenschlag durch Zollharmonisierung?, Schweizer Monatshefte, Nr. 10, 1961. – G. Winterberger, Schweizerischer Staatsgedanke und europäische Integration, Refor-

matio, Heft 5/6, 1963. – ²W. Bretscher, Europa und Amerika in der Krise der atlantischen Beziehungen, Vortrag, Nzz-Verlag, Zürich 1972, S. 2. – Vgl. ferner auch: K. Jacobi, Europäische Integration und schweizerische Landesverteidigung, Referat anlässlich der Hauptversammlung der Offiziersgesellschaft der Stadt Bern vom 10. April 1972 (Vervielfältigung c/o Handelsabteilung des Evd), S. 22 und 23.

JACQUES FREYMOND

Incidence sur la politique intérieure de la Suisse

Le thème proposé à notre réflexion peut paraître tristement banal. On entrevoit aisément le canevas du discours type: le gouvernement fédéral a conclu avec la CEE un accord de libre échange et non pas un traité d'association. Cet accord est fondé sur une réciprocité d'intérêts reconnue de part et d'autre: il nous ouvre largement un marché important, libérant dès 1977 60% de nos exportations, 77% de nos importations – tout en nous laissant notre liberté de conduire notre politique économique avec des pays tiers; il fixe les principes directeurs en matière de concurrence; il ne présente pas de menaces directes pour notre agriculture, mais au cas même où certaines dispositions seraient arrêtées en matière agricole, il semblerait plutôt présenter des avantages. L'accord contient non seulement des clauses de sauvegarde; il est – ou du moins nous le souhaitons – «évolutif» en ce sens qu'il est ouvert à des adaptations en fonction des circonstances. Et son application sera contrôlée par une commission mixte dont les décisions seront soumises à la règle de l'unanimité.

En fait, nous obtenons ce que nous avons toujours cherché: la coopération économique accrue sans l'intégration politique. Nous restons maîtres de notre destin, libres de pratiquer notre politique de neutralité et de poursuivre, en toute indépendance et conformément à notre génie national, la modernisation de nos institutions.

Le discours type s'arrête ici. Tout au plus aura-t-il fait allusion à l'inflation, aux concentrations industrielles et bancaires, à l'accroissement de la concurrence sur le marché intérieur, aux problèmes de main-d'œuvre, pour conclure par l'affirmation que ces problèmes se posaient quoi qu'il en soit et que d'ailleurs nous n'avons pas le choix.

Il aura des variantes selon qu'il s'adresse à des industriels, à des syndicalistes, à des artisans et des représentants des moyennes et petites entreprises, à des paysans.

*

Mais ici trois remarques s'imposent :

1. Le peuple suisse, pas plus qu'un autre, ne se ramène en une juxtaposition de professions et de métiers.
2. L'accord avec la CEE s'inscrit dans le contexte plus large de notre politique extérieure et d'un système mondial dans lequel l'Europe occidentale joue un rôle de second plan.
3. L'accord n'est qu'un «moment» dans un flux historique dominé par l'interaction dynamique de facteurs économiques, sociaux et politiques.

Ces trois remarques conduisent à une modification de la perspective sous laquelle le problème – celui des incidences de l'accord avec la CEE sur notre politique intérieure – doit être abordé.

1. Les Suisses, quels que soient leurs métiers, quels que soient leur conscience ou leurs préjugés de classe, ne sont pas strictement ouvriers, artisans, commerçants, paysans, fonctionnaires, avocats, notaires, professeurs, écrivains, peintres, musiciens ou hommes d'affaires de tous types. Ils sont Suisses et, en dépit de leur protestation du contraire, se comportent en Suisses alémaniques, en Suisses romands, en Tessinois; plus encore en Bâlois, en Zurichois, en Lucernois, en Valaisans, en Vaudois ou en Genevois. Ils n'échappent pas à un certain conditionnement influencé par une tradition historique qui marque de son empreinte l'éducation et l'ensemble du système scolaire aussi bien que la vie dans la commune, à l'atelier, au bureau; et qui les enserme dans un réseau d'associations, de sociétés locales où se reflètent à la fois la continuité des comportements et les aspirations nouvelles. Par-delà le dialogue, plus apparent parce que spectaculaire, entre l'héritage folklorique témoin du passé et les modes où se reflètent l'évolution du processus de modernisation, se cache un Suisse plus suisse parfois qu'il ne voudrait l'être, un Suisse qui s'ignore parce qu'il se croit – ou se

veut – citoyen du monde, mais qui se révèle – aux autres plus qu'à lui-même – face à «l'étranger». Non pas aux touristes qu'il a classés dans son système de vie, mais aux Français, aux Allemands, aux Italiens, aux Autrichiens et à bien d'autres, tous frères bien entendu ou même «camarades», mais différents. Les Suisses regardent le monde à partir de la Suisse, et c'est normal. Mais ils éprouvent quelques difficultés bien explicables à regarder la Suisse de l'extérieur.

Si internationaux qu'ils s'affirment, ils n'en vivent pas moins, pour la plupart – et cela dans toutes les couches de la population – dans un monde clos, faisant le hérisson à la première alerte. Or, l'alerte, elle vient de l'étranger, de ces Allemands, de ces Français dominateurs, de ces Italiens turbulents. Tous sympathiques au demeurant mais inquiétants parce qu'ils sont trop forts pour une petite nation qui reste consciente de sa fragilité et qui apprécie le sens de la mesure.

Aussi tout nouvel accord, tout nouvel engagement ne sera-t-il pas considéré en fonction des seuls critères d'intérêts, si importants soient-ils, mais avec un regard dans lequel l'optimisme ou le pessimisme, la confiance ou la crainte se reflèteront selon les tempéraments, mais aussi au gré des émotions et par conséquent des circonstances. Ces circonstances peuvent être nationales ou locales: l'inquiétude généralisée devant l'inflation, la xénophobie, la fermeture de telle fabrique appartenant à un groupe étranger; elles peuvent être internationales: aggravation des complications politiques et militaires dans le monde ou au contraire détente progressive.

Le contenu de l'accord n'a donc qu'une importance relative. *C'est l'image qu'on en projette qui comptera avant le referendum.* Et c'est l'interprétation qu'on en donnera après le referendum qui jouera le rôle décisif. Or, de cette image le gouvernement n'est pas le maître, pas plus que les partis ou les organisations professionnelles. Dans cet état de semi-satisfaction qui caractérise nos sociétés d'abondance inégalement partagée, l'opinion reste insaisissable et les progrès des communications n'ont eu d'autre effet, pour le moment, que de l'élever à un niveau de semi-information, en noyant trop fréquemment le jugement dans un chaos d'idées claires.

2. Si large que soit la place prise par l'Europe de l'Occident dans notre existence, il n'en est pas moins évident que l'Europe de l'Est, dans une certaine mesure, et plus encore les continents américain, africain et asiatique ont éveillé non seulement l'attention et la curiosité, mais l'intérêt d'un nombre croissant de Suisses et tout naturellement de jeunes Suisses. La guerre du Vietnam, le conflit du Moyen-Orient, l'évolution de la Chine, les problèmes du Tiers Monde occupent les esprits et suscitent des réactions affectives. A côté de ceux qui évaluent le poids relatif de nos échanges écono-

miques avec la CEE, l'AELE et les pays de l'Est ou d'outre-mer, il faut compter ces Suisses qui, intellectuellement tout au moins, se sont mis à vivre – et avec passion parfois – à l'échelle du monde et qui n'accordent qu'une attention distraite à ce qui, pour les «Européens militants», a été une aventure. Aventure qui d'ailleurs suscite d'autant moins d'enthousiasme qu'elle devient réalité vécue et construction quotidienne. L'«Europe» n'est plus un mythe, c'est un fait. D'où la recherche d'autres mythes, d'autres aventures, d'autres causes auxquelles se dévouer, d'autres modèles cubain, chinois. Un accord avec la CEE – qui, pour certains, s'inscrit dans un système capitaliste dépassé – n'a qu'une importance secondaire. Ceux-là oscilleront entre l'indifférence et l'opposition. Une mobilisation trop vigoureuse de l'opinion avant le referendum pourrait leur donner le sentiment d'être manipulés et les faire pencher vers l'opposition. Relevons également que le succès du referendum ne modifiera pas leur attitude générale. Ils continueront tout naturellement à vivre avec une autre perspective.

3. Si tous les Suisses n'ont pas les yeux braqués sur l'Europe, c'est souvent que leur attention est sollicitée par des affaires plus urgentes. Aucun d'entre eux n'ignore la dimension, la diversité, la complexité des problèmes que pose la modernisation de notre société suisse prise comme toute les autres sociétés dans un processus d'adaptation continue. La lecture du rapport du Conseil fédéral concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975 révélerait à quiconque l'ignorerait encore l'ampleur des transformations constituant un programme imposé par les circonstances. Toutes nos sociétés contemporaines sont soumises par la révolution scientifique et technique à un tremblement de terre permanent qui lézarde toute construction économique et politique et modifie les situations individuelles et les rapports sociaux. Aussi cet accord de Bruxelles ne représente-t-il, en définitive, qu'une étape, qu'un aspect d'un mouvement plus vaste, plus profond, qu'un des exercices du programme imposé. Ce que beaucoup de jeunes ont senti, sans toujours l'exprimer explicitement, est représenté dans cet exposé des grandes lignes de la politique gouvernementale à travers la simple énumération des tâches.

Ces tâches, nous devons les assumer quels que soient nos rapports avec une Europe qui s'intègre. Nous ne pouvons nous en décharger sur nos voisins, ni transférer la responsabilité qui est la nôtre à un échelon supérieur, celui de la communauté. C'est à nous qu'il appartient de réformer notre système scolaire, de construire nos hôpitaux, d'aménager notre territoire, d'ordonner notre environnement, de résoudre les problèmes de main-d'œuvre étrangère, et de concilier ces charges toujours plus lourdes avec les exigences de la défense nationale militaire. Et si la solution de certains

problèmes impose une coopération transnationale, elle ne nous relève pas de nos obligations. Que l'intégration de l'Europe occidentale nous contraigne à nous adapter, c'est vrai. Mais ce n'est pas tant l'accord de libre échange qui nous y pousse que le développement, tout naturel depuis plusieurs années, du droit communautaire et la restructuration des marchés et des échanges.

L'accord vient consacrer une évolution en précisant les conditions dans lesquelles peut être conçue l'articulation des intérêts. Mais il s'inscrit dans un développement continu, dans une dialectique européenne dont il représente pour nous autres Suisses une étape historique, non pas tant – nous l'avons dit – pour les obligations politiques nouvelles qu'il crée que par le fait qu'il donne une forme contractuelle à des obligations déjà consenties, implicitement ou explicitement. De ce fait l'image projetée par l'accord et le fait qu'il ait été signé ont une portée politique plus grande que son contenu. Et la reconnaissance de son caractère «évolutif» conforme à la démarche pragmatique des Helvètes est en fait une déclaration d'intention qui, plus que les autres chapitres du traité, révèle chez nous un changement profond d'attitude et de perspectives. Changement d'attitude qui peut avoir des effets positifs ou négatifs. Positifs dans la mesure où les Suisses conservent la conscience de leur identité nationale et restent fidèles à l'esprit dans lequel l'accord aura été négocié et conclu et poursuivent leur politique d'ouverture au monde. Négatifs si les Suisses se laissent prendre dans un «engrenage européen» et s'imaginent que ce rapprochement avec la Communauté les dispense d'assumer eux-mêmes leurs responsabilités de transformer, avec leurs propres forces, la société politique suisse. Les provinciaux sont toujours tentés de s'envoler vers la capitale avec l'espoir de s'y faire un nom, d'y jouer un rôle, ou de se trouver tout au moins à proximité des grands. On voudrait souhaiter que le bon-sens helvétique parviendra à contenir la redoutable combinaison du romantisme européen, de l'arrivisme et de la facilité. Par quoi j'entends que les Suisses devront se garder de recréer le mythe d'une Europe occidentale dont ils ne sont, malgré leur vocation européenne, qu'une «famille alliée», d'imaginer que c'est à Bruxelles que se résoudront ces problèmes délicats que seul le courage civique permet de traiter au niveau national et local, et qu'ils veillent à freiner l'évasion des cadres et des hommes politiques vers une scène internationale qui n'est pas celle où se joue l'avenir des sociétés politiques nationales.

En conclusion, je répondrai à la question posée de savoir quelles seront les incidences de l'accord de libre échange sur la politique intérieure de la Suisse, en disant que ce ne sont pas tant les dispositions de cet accord

qui compteront sur le plan politique que l'interprétation qui en sera donnée et l'image qu'on se fera de l'Europe.

Il s'agirait de rappeler que cet accord n'est que la consécration d'une situation acquise, qu'il ne signifie ni une entrée dans «l'Europe» politique ni même l'annonce d'une entrée prochaine, pas plus d'ailleurs qu'il ne doit être interprété comme un refus. Il importe de le faire accepter sans en dramatiser la portée comme un nouvel arrangement que le temps nous amène à conclure avec nos voisins, comme une adaptation de nos relations économiques à une transformation des structures économiques et sociales. Mais il importe, plus encore, d'une part de souligner tout d'abord que cet accord, qui respecte notre identité nationale, n'a été acquis que parce que nous avons nous-mêmes accompli les efforts nécessaires pour maintenir notre santé politique et notre équilibre intérieur, et de faire converger, d'autre part, l'attention et la capacité politique des citoyens vers la scène suisse, de manière à les amener à consentir les sacrifices inévitables qu'impose la modernisation de notre infrastructure.

Exposé présenté au Comité central de la Nouvelle Société Helvétique le 13 mai 1972 à Berne.

KARL S. GUTHKE

Johann Heinrich Füssli als Dichter

«Goethe – und Füssli – vortrefflich zusammengepaart», schreibt Johann Kaspar Lavater am 4. Februar 1774 an Herder. Dass der Physiognomiker seinen Zürcher Jugendfreund hier mit keinem geringeren als Goethe auf eine Stufe stellt, überrascht nicht: konnten die Zeitgenossen doch gar nicht hoch genug greifen, wenn es darum ging, den Unvergleichlichen zu beschreiben. Überraschend ist hingegen der Nachgedanke: dennoch seien die beiden «so sehr wie möglich verschieden», nämlich «Goethe – mehr Mensch – dieser mehr Poet». Denn als Poeten kennen wir Johann Heinrich Füssli ja gerade nicht, vielmehr als Maler, Grafiker und Illustrator, allenfalls noch als Kunsthistoriker, der er in späten Jahren, unter dem Namen Henry Fuseli, geworden ist. Und den Zeitgenossen wird es ähnlich gegangen sein. Zwar wussten einige von ihnen von diesem oder jenem