

Die Schweiz und die europäische Integration

Autor(en): **Jacobi, K.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal
= Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **123 (1972)**

Heft 10

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-765073>

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.

Die Schweiz und die europäische Integration¹

Von K. Jacobi, Bern

Oxf.: 979 (494)

1. Einleitung

In einem ersten Abschnitt sollen die für dieses Thema relevantesten *Begriffe* definiert werden. Es ist doch erste Voraussetzung, dass gerade im Zeitalter der Schlagwörter die Begriffe als unsere Denkwerkzeuge eindeutig umschrieben sind und jedermann unter ihnen denselben Tatbestand versteht.

Nach dieser Begriffsklärung wenden wir uns getreu dem militärischen Schema der *allgemeinen und besonderen Lage* der beiden Parteien — der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaften — zu, wobei vorgängig in groben Pinselstrichen die Entwicklung, aus welcher heraus die heutige Situation gewachsen ist, skizziert wird. Aus der allgemeinen und besonderen Lage der Schweiz im heutigen Integrationsgeschehen ergibt sich der *Auftrag*, wie er für unsere Verhandlungsdelegation gilt und wie er vom Bundesrat formuliert wurde, teils öffentlich, teils in Form von Verhandlungsinstruktionen.

2. Begriffserklärung

Der Begriff «*Integration*» bedeutet, dass durch eine Beseitigung zwischenstaatlicher Handelsschranken ein Zusammenschluss von Gebieten und Staaten in einen Grossraum, in einen gemeinsamen Markt, erstrebt wird. In ihrer wirtschaftlichen Ausprägung erscheint die Integration als ein Instrument einer optimalen Wohlförderung. Das *politische* Ziel der Integration besteht in der Errichtung von umfassenderen Staatsgebilden, sei es in Form eines Staatenbundes oder eines Bundesstaates.

In ihrer *politischen* Gestaltung hat die Integration jedoch bis jetzt zu meist die Form der Dominierung von kleineren oder schwächeren Staaten durch grössere Nationen angenommen. Man denke dabei an Beispiele wie Deutschland—Österreich (vor dem Zweiten Weltkrieg), USA—Kuba (vor Castro), ganz zu schweigen von demjenigen der Sowjetunion und Osteuropas. Bis jetzt hat die europäische Integration einen wirtschaftlichen, jedoch noch *keinen politischen* Reifegrad erreicht.

¹ Referat an der Arbeitstagung der SIA-Fachgruppe Forstingenieure in Bulle am 5. Mai 1972.

Wenn wir von *europäischer* Integration sprechen, so verstehen wir unter dem geographischen Adjektiv nur den Bereich von *Westeuropa*. Wir sind uns dieser Tatsache vielfach zuwenig bewusst, denn gerade aus der Sicht eines neutralen Staates unseres Kontinents bedeutet «Europa» grundsätzlich ganz Europa, das heisst den Westen wie den Osten. Auf diesem Hintergrund gesehen ist denn auch das «europäisch» der europäischen Integration kleiner, dafür aber homogener als das «europäisch» einer Europäischen Sicherheitskonferenz oder einer Europäischen Friedensordnung, von denen man heute soviel spricht.

Wenn die Zielsetzungen der wirtschaftlichen Integration allgemein nicht bestritten werden, so ist andererseits zu sagen, dass die Meinungen auseinandergehen über die Methode, mit welcher diese Integration verwirklicht werden soll, und damit einhergehend auch über ihren *Intensitätsgrad*. In dieser Beziehung haben wir zu unterscheiden zwischen dem institutionellen und dem funktionellen System. Die *institutionelle* Integration setzt voraus, dass die an ihr beteiligten Mitgliedstaaten ihre Eigenständigkeit insgesamt oder jedenfalls teilweise aufgeben, um sie an überstaatliche Behörden abzutreten. Die Entscheide dieser sogenannten supranationalen Organe sind für alle Mitglieder verpflichtend, und ihre Verordnungen gelten in den einzelnen Mitgliedländern unmittelbar wie nationales Recht. Die *funktionelle* Integration dagegen ist gekennzeichnet durch die Zusammenarbeit zwischen einzelnen Staaten, die indessen ihre Souveränität nicht verlieren. Sie entspricht der klassischen Formel der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, mit andern Worten: der Kooperation selbständig bleibender Länder.

Diese beiden Integrationsmethoden kennen in ihrer praktischen Erscheinung zwei unterschiedliche Formen: die Zollunion einerseits und die Freihandelszone andererseits.

Eine *Zollunion* bedeutet die Ersetzung von zwei oder mehr Zollgebieten durch ein einziges, einheitliches Zollgebiet, wobei die Zölle und die übrigen Handelsschranken im Innern dieser Union beseitigt werden; in ihrem Handelsverkehr mit Staaten, welche der Zollunion nicht angehören, haben ihre Mitglieder die gleichen Zölle, die Ansätze eines sogenannten gemeinsamen Aussentarifs, anzuwenden. Nach aussen tritt somit die Zollunion als wirtschaftliche Einheit mit einem uniformen Zolllarif und einer gemeinsamen Handelspolitik auf. Die Zollunion ist dementsprechend eine Ausprägung der *institutionellen* Integrationsmethode, indem ihre Mitglieder ihre Eigenständigkeit nicht nur im Handelsverkehr mit den übrigen Mitgliedstaaten verlieren, was zwangsläufig eine Folge jeder Integrationsform ist, sondern auch — und dies ist wesentlich — gegenüber allen Drittstaaten. Gegenüber Nichtmitgliedern, mit andern Worten beispielsweise den USA und Japan, haben somit die Mitgliedstaaten der *Zollunion* «EWG», um nun zum Konkreten überzuleiten, ihre handelspolitische Souveränität verloren. Die Gestaltung des Einfuhrzolles auf amerikanischen oder japanischen Kameras wie auch die Füh-

rung der Handelspolitik gegenüber diesen Ländern sind nicht mehr Sache Frankreichs oder Deutschlands, sondern eine solche der *EWG-Organen*. Ebenso treten in internationalen Wirtschaftsorganisationen nicht mehr die einzelnen Mitgliedstaaten der EWG auf, sondern sie haben ihren gemeinsamen Sprecher in der Person eines Vertreters der EWG-Kommission.

Die beiden wichtigsten *Organe der EWG* sind der Ministerrat und die Kommission. Der *Rat* ist ein *politisches* Organ, setzt sich aus Ministern der Mitgliedstaaten zusammen und bildet die eigentliche *Entscheidungsinstanz*. Er steht im Brennpunkt des Integrationsgeschehens, und seine Beschlussfassungsprozedur hat einen ausgesprochenen *Negoziationscharakter*, indem zwischen den divergierenden nationalen Interessen der Mitgliedstaaten — oft nach Marathonsitzungen — Kompromisse gefunden werden müssen. Die Entscheide des Rates bilden die Marksteine für die Gesetzgebung und den Ausbau der EWG. Die *Kommission* ist das eigentliche *supranationale* Organ, das ausschliesslich die Gemeinschaftsinteressen vertritt. Als eine Art «Exekutive» unterbreitet sie dem Rat Vorschläge, schaltet sich in dessen Beratungen mit Vermittlungsformeln ein und ist für die Durchführung der vom Rat verabschiedeten Beschlüsse besorgt. Wenn auch der Kommission gerade als «Hüterin» des EWG-Vertragswerkes eine gewichtige Rolle zukommt, so dürfte sie sich entgegen der Absicht der «Europäer erster Stunde» nicht zu einer eigentlichen europäischen Regierung entwickeln.

Eine *Freihandelszone* dagegen setzt bloss die Beseitigung der Handels- und Zollschränken zwischen den Zonenmitgliedern voraus, gestattet aber den letzteren, in ihrem Wirtschaftsverkehr mit Drittstaaten ihre nationalen Aussenzölle beizubehalten und ihre eigene Handelspolitik selbständig weiterzuführen. Aus diesen Gründen wird auf einer amerikanischen oder japanischen Kamera, um bei diesem Beispiel zu bleiben, in Österreich 15 Prozent Zoll erhoben, in der Schweiz dagegen nur 2 Prozent, obwohl beide Länder Mitglieder einer Freihandelszone, nämlich der EFTA sind. In gleicher Weise verfolgen die Mitglieder der EFTA gegenüber Drittstaaten eine autonome Handelspolitik und treten in internationalen Organisationen in eigenem Namen auf.

Diese Unterschiede in der Methode, Intensität und praktischen Ausgestaltung der Integration sind bekanntlich für unser Land von kapitaler Bedeutung.

3. Die Entwicklung der europäischen Integrationsbestrebungen

Die Bemühungen um eine wirtschaftliche Integration im europäischen Raum seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges können grob in zwei Zeitabschnitte gegliedert werden: erstens in die Periode des Wiederaufbaus und der Entfaltung normaler zwischenstaatlicher Beziehungen auf dem Gebiet von Handel, Finanz- und Dienstleistungen mittels Zusammenarbeit souverän bleibender Staaten. Träger dieser Bestrebungen waren der Marshallplan, die

OECE und die Europäische Zahlungsunion. Die zweite Epoche der europäischen Integration begann mit der Errichtung wirtschaftlicher Blöcke, mit dem sogenannten Regionalismus. Die durch ihn heraufbeschworene wirtschaftliche Spaltung Europas, begründet in dem gleichzeitigen Nebeneinander von EWG und EFTA, kennzeichnet das letzte Jahrzehnt.

Die Leitidee eines gemeinsamen Wiederaufbaus von Europa nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam in erster Linie von den USA und fand denn auch ihre Verwirklichung durch den genialen Plan des amerikanischen Militär- und Staatsmannes General Marshall. Der *Marshallplan* verfolgte zwei Zielsetzungen: den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft und die Wiederherstellung des wirtschaftlichen und politischen Gewichts Europas in der Welt. Die von den USA geleistete Hilfe und die im Rahmen der OECE und der Europäischen Zahlungsunion erreichte Förderung der intraeuropäischen Beziehungen waren ein wirtschaftliches Unterfangen, das einen grossartigen Erfolg zeitigte und sich auf den ganzen westeuropäischen Raum bezog.

Daneben aber zeichneten sich innerhalb dieses Gesamtrahmens von Westeuropa politische Bestrebungen ab, welche sich nur auf das sogenannte *Kerneuropa*, nämlich Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande, beschränkten. Erster Ausfluss dieser von französischen Staatsmännern — Jean Monnet und Robert Schuman — inspirierten Idee war die Gründung der *Montanunion*, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Mit der Mitgliedschaft Deutschlands sollten die französischen Befürchtungen über eine Wiedergeburt des deutschen Militarismus beseitigt werden. Das gelungene Werk der Montanunion bestärkte die Staatsmänner Kerneuropas in ihrem Entschluss, die Integration auch auf andere Gebiete zu übertragen, um letzten Endes zu den *Vereinigten Staaten von Europa* zu gelangen.

Der erste Angriff auf dieses Ziel misslang: die Pläne für eine *europäische Verteidigungsgemeinschaft* scheiterten 1954 am Widerstand der französischen Politik. Anstelle eines frontalen Angriffs auf das Endziel — die Bildung eines *politisch* vereinigten Europas — wurde nunmehr eine Umgehung über *wirtschaftliche* Zwischenziele gewählt. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die *EWG*, und die *EURATOM*, Organisation zur friedlichen Verwertung der Atomenergie, wurden 1957 aus der Taufe gehoben. Mit diesem Rückgriff auf wirtschaftliche Mittel zu politischen Zwecken brach die bisherige gesamteuropäische Zusammenarbeit auseinander, weil die damaligen Versuche scheiterten, eine grosse, alle 17 Mitgliedstaaten der OECE zusammenfassende Freihandelszone zu errichten.

Deshalb kam es 1959 zur Gründung der *EFTA*, welche als Freihandelszone die wichtigsten Aussenseiter umfasste — Dänemark, Grossbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden und die Schweiz, seither noch ergänzt durch Finnland und Island. Es war dies eine Gegenaktion, einerseits,

um unter immerhin 100 Millionen Konsumenten den industriellen Freihandel herzustellen, und andererseits, um durch diese Diskriminierung der EWG eine Verhandlungsposition gegenüber der Sechsergemeinschaft aufzubauen.

Anfänglich schien diese Position nicht sehr stark, und die verschiedenen Bemühungen zu einem *Brückenschlag zur EWG* — multilateral und bilateral — blieben erfolglos. Die zweimalige Torpedierung der englischen Beitrittsgespräche mit der EWG durch General de Gaulle brachten klar zum Ausdruck, dass im politischen Kalkül die Lage für eine Erweiterung der EWG noch nicht reif war. Hierzu kam es erst, als zur ohnehin schon vorhandenen wirtschaftlichen Übermacht Deutschlands gegenüber Frankreich die politische Emanzipation der Bundesrepublik, insbesondere in Form der Öffnung nach dem Osten, trat. Zudem hatte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, inzwischen durch eine Zusammenlegung der Exekutivorgane der Montanunion, der EWG und der EURATOM zu den *Europäischen Gemeinschaften* (EG) geworden, auch einen internen Konsolidierungsgrad erreicht, der es ihr gestattete, eine Erweiterung ins Auge zu fassen. So war die Situation Ende 1969, als die Staats- und Regierungschefs der Sechsergemeinschaft sich zu ihrer *Gipfelkonferenz in Den Haag* trafen.

Die Ergebnisse dieser Zusammenkunft vom Dezember 1969 bilden den Beginn einer neuen Ära. Sie stellen den Ausgangspunkt der Bemühungen für eine *europäische Gesamtlösung* dar.

4. Allgemeine Lage

Die Haager Gipfelkonferenz ist nicht nur auf dem Hintergrund des überhandnehmenden Gewichts der Bundesrepublik und der inneren Konsolidierung der Gemeinschaft, sondern ebenfalls der tiefgreifenden Erschütterungen in Frankreich vom Jahre 1968 sowie des weiterhin wachen Interesses Englands an Kontinentaleuropa zu sehen. Die Haager Gipfelkonferenz einigte sich auf ein Programm zur Inangriffnahme der *Erweiterung* der Sechsergemeinschaft.

Die EWG stimmte der Eröffnung von Verhandlungen mit den beitragswilligen Ländern Grossbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen zu; dies unter der ausdrücklichen Bedingung, dass diese Beitrittskandidaten die Verträge der Europäischen Gemeinschaften und deren politische Zielsetzung, das seit Vertragsbeginn geschaffene Folgerecht sowie die hinsichtlich des Ausbaus getroffenen Optionen, voll akzeptieren. Diese Verhandlungen wurden am 22. Januar dieses Jahres erfolgreich abgeschlossen und die Beitrittsverträge unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet.

Die Haager Konferenz eröffnete aber auch den *nichtbeitrittswilligen* Staaten neue Perspektiven, indem sie nicht vor die Alternative «Beitritt zu» oder «Abseitsstehen von» der erweiterten Gemeinschaft gestellt werden sollten. Für die Länder sahen die Staats- und Regierungschefs der Sechsergemeinschaft die Schaffung *besonderer Beziehungen* vor.

Um wirklich zu der angestrebten Gesamtlösung und keiner zeitlichen Staffelung der Erweiterung zu kommen, wurden die Gespräche über die Ausgestaltung des Verhältnisses der Nichtbeitrittskandidaten zur Europäischen Gemeinschaft eröffnet, sobald die Beitrittsverhandlungen mit den vier Kandidaten eingeleitet waren. So kam es, dass im Spätherbst 1970 die sogenannten *Erkundungsgespräche* zwischen der EWG und den nichtbeitrittswilligen EFTA-Staaten ihren Anfang nahmen. In dieser Exploration ging es darum, der verwendeten Formel «besondere Beziehungen» einen Inhalt zu geben, mit anderen Worten eine angemessene Form wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit den EG zu suchen und die verschiedenen Möglichkeiten einer engeren Gestaltung der gegenseitigen Beziehungen zu prüfen. Die exploratorische Phase sollte somit zu einer Auslegeordnung der verschiedenen möglichen Varianten führen. Diese Prozedur konnte aber nicht voll eingehalten werden, weil die EG, die unter einem starken Zeitdruck stand, kurzerhand auf das Modell einschwenkte, das auch weitgehend unseren Vorstellungen entsprach.

5. Besondere Lage der Schweiz

Welches war und ist in dieser Konstellation die besondere Situation der Schweiz? Aus neutralitätsrechtlichen und staatspolitischen Gründen stand und steht eine *Mitgliedschaft* nicht zur Diskussion. Dagegen hat sich die Ausgangslage seit unserem ersten Annäherungsversuch an die EWG von 1962 in mannigfacher Hinsicht verändert und verbessert:

Erstens anerkennt die EWG das Bestehen eines Sonderfalles für die Neutralen; sie betrachtet diese Länder nicht mehr als Hindernis oder Bremsen auf dem Weg zu ihrer politischen Einigung, sondern würdigt ihre Vermittlerrolle angesichts der neuen Ostpolitik. Wir können aussenpolitisch tätig werden, nicht *obwohl*, sondern *weil* wir neutral sind.

Zweitens ist es so, dass in Europa heute zwei Wirtschaftsblöcke — die EWG und die EFTA — mit völlig freiem Binnenhandel auf dem Industriesektor bestehen; eine nur teilweise Erweiterung der EWG, das heisst nur um die Beitrittskandidaten, hätte die Wiedererrichtung von Handelsschranken zwischen EFTA-Ländern zur Folge, eine wirtschaftlich widersinnige Konsequenz.

Drittens hat die EWG selbst einige schwere Krisen durchgemacht und ist sich vor allem ihrer Empfindlichkeit auf dem Gebiet der Institutionen und ihrer Entscheidungsmechanismen bewusst. Dementsprechend zeigt sie nunmehr für diese auch für uns sehr bedeutungsvollen Aspekte grösseres Verständnis.

Viertens legen sich schliesslich die Mitgliedstaaten der EWG vermehrt Rechenschaft über die eminente Bedeutung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zu den Nichtbeitrittskandidaten ab. Diese bezogen 1970 EWG-Waren im Werte von 9,7 Milliarden Dollar, verglichen mit bloss 6,2 Milliarden Dollar der Beitrittskandidaten. Mit ihrem enormen *Handelsbilanzdefizit* von über 2 Mil-

liarden Dollar gegenüber der EWG besitzt die *Schweiz* eine besonders ausgeprägte Kundenstellung.

Im Lichte dieser Besonderheiten handelte es sich darum, den ganzen Fächer von *Abkommensvarianten Schweiz—EWG* zwischen einer beitriffs-nahen Form und dem Abseitsstehen zu untersuchen. Innerhalb des Bandes möglicher Lösungen gemäss des die EWG begründenden Vertrages von Rom existieren vier Varianten: Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt, Assoziation, präferenzialer Handelsvertrag sowie ein Handelsvertrag auf Meistbegünstigungsbasis.

Ein Beitritt mit Neutralitätsvorbehalt steht ausser Frage, weil wir unsere Eigenstaatlichkeit und unsere auch in den Gemeinden und Kantonen ausgeübte politische Selbstbestimmung verlören.

Die *Assoziation* wäre verbunden mit einer Satellisierung der Schweiz, indem man uns die Mitwirkung in den Institutionen verweigerte. Wir hätten wohl Pflichten, nicht aber alle Mitspracherechte, womit wir in ein wirtschaftliches und später auch politisches Abhängigkeitsverhältnis gerieten.

Die Einräumung gegenseitiger *Präferenzen* bedeutete einen Verstoß gegen die Regeln des Welthandelskodex des GATT und wird deshalb von beiden Seiten abgelehnt.

Mit dem Abschluss eines *reinen Handelsvertrages* ginge der Charakter einer besonderen Beziehung verloren, da wegen der Meistbegünstigungsklausel sämtliche Drittstaaten in den Genuss der gegenseitigen Konzessionen kämen.

Gestützt auf diese Erkenntnisse mussten eben, wie die EWG-Regierungschefs dies bereits vorsahen, *besondere Beziehungen* gesucht werden — Beziehungen, die nicht unbedingt den Regeln des Römer Vertrages unterstehen. Für dieses Auskundschaften möglicher Konzepte, mit dem zugleich Neuland betreten wurde, und für die am 3. Dezember letzten Jahres eröffneten eigentlichen Verhandlungen erhielt die schweizerische Delegation ihren Auftrag vom Bundesrat.

6. Auftrag

Die Darstellung des *Auftrages* sei auf die grossen Ziele konzentriert, auf die aus staatspolitischen Gründen verbindlich zu erfüllenden Aufgaben. Neben diesen gibt es natürlich zahlreiche auf wirtschaftlichem Gebiet zu erreichende Wirkungen. Diese bilden Gegenstand von Richtlinien mit einem entsprechend grösseren Entscheidungsspielraum; auf die spezifischen Aspekte der Waldwirtschaft wird am Schluss näher eingegangen. Aus dem Kernstück unseres Auftrages geht hervor, dass wir an der Aussenfront in Brüssel das verteidigen, wofür wir uns als Bürger und Soldat in unserer Tätigkeit in der Schweiz einsetzen, nämlich die Erhaltung unserer Selbständigkeit — und dies durch einen stets erneuerten Beweis der Glaubwürdigkeit unserer Bestrebungen, unsere permanente und bewaffnete Neutralität als Mittel zur Wahrung unserer Unabhängigkeit zu verwenden.

Worin kommt diese Zielsetzung in unseren Verhandlungen mit den europäischen Gemeinschaften zum Ausdruck? Wie dank unserer Landesverteidigung das Vertrauen der Aussenwelt in die Fähigkeit der Schweiz, ihre Neutralität aufrechtzuerhalten, gewahrt bleiben muss, so setzt die Wahrung der internationalen Glaubwürdigkeit unserer Neutralitätspolitik der Beschränkung unserer nationalen Hoheitsrechte Grenzen. Diese Grenzen liegen darin, dass die Schweiz weiterhin gegenüber Drittstaaten eine selbständige Handelspolitik führen können muss, so wie sie auch in den internationalen Organisationen in eigenem Namen auftreten will. Diese Eigenständigkeit in der Gestaltung unserer Aussenwirtschaftsbeziehungen setzt voraus, dass wir uns nicht in eine Zollunion eingliedern lassen und keine Harmonisierungsverpflichtungen übernehmen. Nur auf diese Weise wird es uns möglich sein, unsere sogenannte «Treaty Making Power» zu bewahren und die Satellisierung zu vermeiden. Mit der Ablehnung der Zollunionsformel verhindern wir aber gleichzeitig auch, gegenüber der Europäischen Gemeinschaft die Forderung stellen zu müssen, in ihren gemeinsamen Institutionen, denen die Gestaltung der Handelspolitik und des Zolltarifs obliegt, vertreten zu sein. Der von der Schweiz seit 15 Jahren gesuchte und nun erreichte *Durchbruch zur Konzeption der Freihandelszone* muss gefestigt werden. Dies ist unser Hauptziel.

So wie die Schweiz bestrebt ist, Eigenständigkeit und Funktionsfähigkeit ihrer staatlichen Institutionen zu wahren, so entschlossen ist die Europäische Gemeinschaft, sich die Verfolgung ihrer politischen Ziele nicht erschweren zu lassen und ihre Beschlussfassungsautonomie zu erhalten. In diesem Sinne kommt die Freihandelszone als funktionelle Integrationsmethode nicht nur unseren, sondern auch den Wünschen der EWG entgegen. Die Festlegung auf einen solchen Abkommenstyp, dessen Verwirklichung zugegebenermassen noch mit zahlreichen technischen Schwierigkeiten verbunden und der auf den Warenverkehr mit Industriegütern beschränkt sein wird, ist somit für beide Vertragspartner von entscheidender Bedeutung.

7. Integration und Waldwirtschaft

Welche Stellung in dieser Freihandelszone den Erzeugnissen der Waldwirtschaft zukommt und welches das für sie in Aussicht genommene Regime ist, dürfte hier von besonderem Interesse sein.

Obwohl verschiedene Parallelen zwischen forst- und landwirtschaftlicher Erzeugung augenfällig sind — es bestehen allerdings auch grundlegende Unterschiede —, ist Holz, soweit es in den internationalen Handel eingeht, traditionellerweise als ein dem *Industriebereich* zugehöriger Rohstoff betrachtet worden und wird als solcher dem allgemeinen Regime der industriellen Freihandelszone Schweiz—EWG unterstellt werden.

Wenn von den Integrationsproblemen der Waldwirtschaft gesprochen wird, so stehen dabei nicht in erster Linie die Konsequenzen des Abbaues

der Importzölle für die verschiedenen Holzarten im Vordergrund. Die Sorgen gelten vielmehr den Rückwirkungen auf die Waldwirtschaft, die sich daraus ergeben könnten, dass der Importschutz für die der Holzproduktion nachgelagerten Verarbeitungsstufen, die für die Verwertung des im Inland anfallenden Rohholzes von entscheidender Bedeutung sind, fallen wird.

Der Abbau der schweizerischen Importzölle auf den verschiedenen *Holzsortimenten* fällt wirtschaftlich kaum ins Gewicht. Die wertmässigen Einfuhrbelastungen bewegen sich hier in relativ bescheidenen Grössenordnungen von 0 bis etwa 5 Prozent ad valorem. Ein Zollabbau in diesem Ausmass wird kaum bedeutende Importzunahmen nach sich ziehen können, dies um so weniger, als dem Distanzschutz angesichts der Bedeutung der Frachtkosten bei der Preisbildung eine eminente Wichtigkeit zukommt. Eine wesentlich grössere Rolle spielen hingegen die Importzölle für verschiedene *Holzderivate*. So geniessen — um nur zwei Beispiele zu nennen — die Produkte der schweizerischen Papierindustrie gegenüber den Konkurrenzprodukten aus der EWG einen durchschnittlichen Importschutz von 10 Prozent; noch höher ist die Schutzwirkung der Einfuhrzölle für die Holzplattenindustrie zu veranschlagen.

Im folgenden seien nicht primär die fundamentalen Probleme des Waldes und seiner Bewirtschaftung angesprochen, die sich vor allem aus seiner an Bedeutung zunehmenden Sozial- und Schutzfunktion ergeben. Man muss sich bewusst sein, dass es nicht primär Aufgabe der Handelspolitik sein kann, über Massnahmen an der Grenze, die sich — wie schon erwähnt — vor allem auf die Holzderivate beziehen müssten, die öffentlichen Dienstleistungen des Waldes abzugelten. Auf der andern Seite dürfen jedoch die handelspolitischen Verpflichtungen einer autonom schweizerischen Lösung dieser Probleme nicht entgegenstehen. Die schweizerische Verhandlungsdelegation in Brüssel hat zu wiederholten Malen die fundamentalen Funktionen des Waldes im Dienste der Allgemeinheit und die sich daraus ergebenden künftigen Probleme unterstrichen und sich damit für eine Weichenstellung in der richtigen Richtung eingesetzt.

Ich möchte hier vielmehr auf die Situation einzelner wichtiger Zweige der Holzverarbeitenden Industrie, wie sie sich aus dem Einbezug in das Freihandelsregime ergibt, eingehen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen denjenigen Holzderivaten, die voraussichtlich im Vertrag mit der EWG dem *Normalregime* unterstellt werden, und den Sektoren, welche während einer befristeten Übergangsperiode in den Genuss eines *Sonderregimes* gelangen; hier ist in erster Linie der Papiersektor zu nennen. In einer Beurteilung der Auswirkungen ist vor allem von den Änderungen der Konkurrenzverhältnisse, die im Gefolge des Zollabbaues eintreten, auszugehen. Dabei hat man sich nicht nur einseitig, wie das leider allzu oft geschieht, den allfällig sich verschärfenden Konkurrenzkampf auf dem Inlandmarkt vor Augen zu halten, sondern muss in einer objektiven Beurteilung ebenso sehr die Verbesserun-

gen der Absatzbedingungen auf dem EWG-Markt, die aus dem Zollabbau resultieren, in Rechnung stellen. Gerade aus dieser Optik ist auch die von der schweizerischen Verhandlungsdelegation bewusst geübte Zurückhaltung in der Forderung nach Ausnahme- und Sonderregelungen zu sehen. Würde zum Beispiel der Zoll auf dem Papier wie für die übrigen industriellen Erzeugnisse im Abkommen mit der EWG abgebaut, so wären die für die schweizerische Papierindustrie sich stellenden Probleme ohne allzu grosse Schwierigkeiten lösbar. Die schweizerische Papierindustrie, die seit rund 5 Jahren ohne jeglichen Zollschutz der mächtigen Konkurrenz, namentlich aus Schweden und Finnland, ausgesetzt ist und sich dieser gegenüber nicht zuletzt dank der Hilfe einer überdurchschnittlichen Nachfragezunahme nach Papier auf dem Inlandmarkt auch sehr gut zu behaupten wusste, darf sich im Gefolge der Beseitigung der EWG-Zölle von 12 Prozent berechnete zusätzliche Absatzchancen auf dem EWG-Markt ausrechnen und wird damit allfällig auftretende Schwierigkeiten auf dem Inlandmarkt infolge der verstärkten EWG-Konkurrenz mehr als nur zu kompensieren vermögen. Für die Papierindustrie ergeben sich die Probleme vor allem daraus, dass die EWG trotz ihres ausgeprägten Versorgungsdefizits an Papier nicht gewillt ist, ihren Markt der skandinavischen Konkurrenz in der normalen, nicht ganz fünfjährigen Übergangsperiode zu öffnen, sondern sich eine elfjährige Übergangsfrist mit stark verlangsamtem Zollabbau vorbehält.

Hier stellt sich für die schweizerische Verhandlungsdelegation die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Probleme auf diesem Sektor durch die von der EWG ins Auge gefassten Sonderregelung gegenüber den Nichtbeitrittskandidaten nicht eine unzumutbare Verschärfung erfahren. Die Lösung wird aller Voraussicht nach darin bestehen, dass auch schweizerischerseits für gewisse Papierprodukte gegenüber der EWG eine verlängerte Übergangsperiode mit einem verzögerten Abbaurythmus der Zölle Platz greifen muss, wobei man sich auf diejenigen Erzeugnisse beschränken wird, für welche aus der Sonderregelung der EWG nachweisbar eine sehr schwierige Situation entstehen würde.

Für die Holzplattenindustrie wird die Lösung vor allem darin gesucht werden müssen, einerseits durch eine statistische Überwachung der Einfuhren die Entwicklung unter Kontrolle zu halten und andererseits einzelnen für den Absatz von inländischem Holz besonders bedeutsamen Zweigen wie zum Beispiel der Spanplattenindustrie mit Hilfe einer verlängerten Übergangsfrist die Anpassung an die neuen Verhältnisse zu erleichtern.

Résumé

La Suisse et l'intégration européenne

Après avoir précisé le sens exact des termes techniques essentiels, l'auteur fait l'historique de l'intégration européenne depuis la deuxième guerre mondiale. Il distingue deux époques: d'une part la période de la reconstruction et du développement de relations normales entre états dans le domaine du commerce, des finances et des services, les états demeurant souverains dans la coopération (Plan Marshall, OCDE, Union européenne des paiements), d'autre part la période de formation des blocs économiques (CEE, AELE).

Le Pool charbon-acier et la tentative avortée d'union de défense européenne sont des bornes sur la route conduisant à une Europe unie politiquement, but que visent l'Allemagne Fédérale, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, et que ces pays espèrent atteindre par paliers successifs de caractère économique: CEE, EURATOM. La coopération européenne globale fut interrompue par la fondation de la CEE, qui entraîna la création en contrepoids de l'AELE. Plusieurs tentatives de rapprochement entre CEE et AELE demeurèrent vaines, et ce n'est qu'à la conférence au sommet de La Haye en 1969 que fut décidé l'élargissement de la Communauté des Six. Par la suite, la CEE entama soit des négociations, soit des pourparlers exploratoires avec les pays de l'AELE.

Il fallut alors trouver une solution qui permette à la Suisse de se rapprocher de la CEE sur le plan économique sans porter atteinte à sa situation particulière. Il apparut que la meilleure formule était un traité de libre-échange.

L'auteur illustre par quelques exemples l'importance de l'intégration pour l'économie forestière. Le bois étant considéré comme produit industriel, il sera soumis au régime du libre-échange. L'exonération des droits d'entrée n'entraînera probablement pas un accroissement considérable du volume des importations. Il en ira autrement pour plusieurs de ses dérivés dont la protection douanière est plus importante; quelques-uns seront probablement soumis au régime normal, d'autres par contre seront mis au bénéfice d'un régime spécial (le secteur du papier par exemple).

Résumé: Louis/Matter