

Fritz Bock, Abgesang der EFTA (24. November 1972)

Legende: Am 24. November 1972 schätzt der österreichische Handelsminister Fritz Bock, dass die Unterzeichnung der Assoziationsabkommen zwischen den Mitglieder der EFTA und der EWG die EFTA bald überflüssig machen werden, betont jedoch gleichzeitig ihre Bedeutung und ihre Notwendigkeit für den Prozess der wirtschaftlichen Vereinigung Europas.

Quelle: Berichte und Informationen. 24.11.1972, n° 1365/66. Wien: Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik.

Urheberrecht: (c) Österreichisches Forschungsinstitut für Wirtschaft und Politik

URL: http://www.cvce.eu/obj/fritz_bock_abgesang_der_efta_24_november_1972-de-8cc5756d-8c3a-42b7-9f6b-c617a6ae5ee1.html

Publication date: 20/10/2012

Abgesang der EFTA

von Vizekanzler a. D. Dr. Fritz Bock

Wien war der Platz, an dem die EFTA-Ministerrats-Konferenz zum letzten Mal in ihrer vollständigen Besetzung zusammengetreten ist. Es war das die dritte EFTA-Minister-Konferenz, die in Wien tagte. Ihre bedeutendste war 1965; dies war auch der größte Ministerrat der Kleinen Freihandelszone, an dem nicht weniger als sieben Regierungschefs und 22 Minister unter dem Vorsitz des österreichischen Handelsministers in der Wiener Hofburg versammelt waren.

Statistiker stellten damals fest, daß diese EFTA-Konferenz seit dem Wiener Kongreß von 1815 die größte Regierungs-Konferenz auf Wiener Boden gewesen sei. Neben der laufenden Tagesordnung stand damals, wie bei allen EFTA-Minister-Konferenzen, das Problem der *gesamteuropäischen Integration* zur Diskussion. Wie ungelöst es zu diesem Zeitpunkt war, kann man am besten aus einem kleinen Detail dieser Konferenz ersehen. Der britische Premierminister *Wilson* beteuerte damals den Willen seiner Regierung, die britische Politik künftig auf Europa auszurichten - inzwischen hat er bekanntlich mehrmals seine Meinungen geändert - und kündigte als markantes Beispiel dieser britischen Europapolitik die Absicht seiner Regierung an, nun auch in Großbritannien *das metrische System einzuführen!* Die zugegebenermaßen etwas provokante Antwort des Vorsitzenden, daß diese Maßnahme zwar sehr zu begrüßen wäre, aber doch nicht genüge, um eine wirkliche Europapolitik des Vereinigten Königreiches zu dokumentieren, wurde ungnädigst aufgenommen. Inzwischen ist viel Wasser die Donau und die Themse hinabgeflossen; Großbritannien, Dänemark und Irland sind Vollmitglieder der Europäischen Gemeinschaften geworden und die übrigen EFTA-Staaten — vorläufig noch mit Ausnahme Norwegens — haben einen Freihandelszonenvertrag, alle Produkte von Industrie und Gewerbe umfassend, mit Brüssel abgeschlossen. Aus der „Kleinen Europäischen Freihandelszone“, wie sie 1960 mit dem Vertrag von Stockholm gegründet wurde, ist die noch kleinere Rest-EFTA geworden, deren Bestand an dem Tag zu Ende sein wird, da die Übergangsfristen des neuen Freihandelszonenvertrages abgelaufen sein werden und zwischen allen westeuropäischen Staaten, mit Ausnahme Spaniens, keine Zölle auf Industriewaren mehr bestehen werden. Es ist an der Zeit die Frage zu stellen, ob diese EFTA ihre Aufgabe erfüllt hat. *Sie soll mit einem uneingeschränkten ja beantwortet werden!*

Zunächst ist daran zu erinnern, daß schon in der Präambel des Vertrages von Stockholm die verpflichtende Absicht der EFTA-Staaten deklariert war, daß diese EFTA ein Instrument für eine gesamteuropäische Lösung werden sollte. Ursprünglich dachte man daran einen Weg zu finden, der zwischen der EWG einerseits und der EFTA andererseits eine *Freihandelszone* begründen sollte. Nun wurde aber zu diesem Zeitpunkt bis zum Beschluß des EWG-Ministerrates vom Dezember 1969 eine Integrationslösung in Form einer Freihandelszone von der EWG strikt abgelehnt; man durfte, wenn man ernst genommen werden wollte, in Brüssel das Wort Freihandelszone nicht einmal in den Mund nehmen! Der Standpunkt der EWG war damals der, daß eine Freihandelszone das System der EWG stören würde und daher nicht akzeptabel sei. Dieser Standpunkt war im Lichte der Brüsseler Politik nicht ganz unberechtigt. Man sagte dort, daß eine solche Lösung den EWG-Staaten einseitig alle Verpflichtungen auferlegen würde, die EFTA-Staaten aber nur die Vorteile lukrieren würden. Maßgeblich waren sicherlich auch die Schwierigkeiten, die sich aus dem Verhältnis Großbritanniens zur EWG ergeben mußten, wenn dieses Land mit seiner weltweiten Wirtschaftskapazität nur im Rahmen einer Freihandelszone zur EWG stoßen würde. Man denke nur an die Präferenzverträge mit den Commonwealth-Ländern. Der Weg einer Globallösung — ein Ausdruck, der schon damals für diese Konstruktion gewählt wurde — erwies sich also als nicht gangbar.

Auch die nachfolgenden bekannten Versuche, eine *Gesamtregelung in Form von bilateralen Einzelverträgen* zu finden, scheiterten. Ebenso wenig führte der österreichische Versuch eines bilateralen Vertrages mit der EWG zum Ziel. Dazu ist allerdings zu bemerken, daß die seinerzeitigen Verhandlungen zwischen Österreich und Brüssel in den Jahren 1965-1967 schließlich doch noch zwei Erfolge zeitigten. Der eine ist das nun beschlossene *Interimsabkommen*, das Österreich eine zeitliche Präferenz von sechs Monaten einräumt, der andere ist darin zu sehen, daß diese österreichischen Verhandlungen sehr viel zur Klärung und Weiterentwicklung der europäischen Integrationsmöglichkeiten beigetragen haben. Die späteren Verhandlungen und der schließlich zustandgekommene *Freihandelsvertrag* mit den Rest-EFTA-Staaten

fußten vielfach auf den Erkenntnissen und Ergebnissen der seinerzeitigen bilateralen Bemühungen Österreichs.

Warum die EFTA sinnvoll war

Nun, da mit 1. Jänner 1973 der „Globalvertrag“ — hier wiederholt sich die Ausdrucksform von einst — in Kraft tritt, kann man also sagen, daß die seinerzeitige Gründung der EFTA sinnvoll und daher richtig gewesen ist. Das ist im übrigen in der innerpolitischen Diskussion in Österreich bis in die jüngsten Tage nicht unbestritten geblieben. Sprecher der Freiheitlichen Partei vertraten noch in der jüngsten Parlamentsdebatte die Auffassung, daß Österreich der EFTA nicht hätte beitreten, sondern von allem Anfang an seinen eigenen Weg zur EWG hätte suchen sollen. Diese Meinung deckt sich nicht mit den historischen Tatsachen. Abgesehen davon, daß Österreich mit Rücksicht auf seinen Neutralitätsstatus nicht Vollmitglied der EWG werden konnte und kann, bestand von allem Anfang an bei den Regierungen der sechs EWG-Länder niemals die Absicht, Österreich zu Beitrittsverhandlungen einzuladen. Die EWG-Regierungen hatten bis 1965 auch niemals die Absicht, mit Österreich in bilaterale Gespräche einzutreten. Alle derartigen Bemühungen wären bis zu diesem Zeitpunkt für Österreich völlig aussichtslos gewesen. Erst die dauernden Hinweise Österreichs auf seine starke wirtschaftliche Verflechtung mit den Sechs und seine besondere politische Situation führten schließlich 1965 zur Bereitschaft der EWG, mit Österreich solche bilaterale Gespräche aufzunehmen.

Vorher, d. h. ab 1958, da die Verhandlungen um eine Große Europäische Freihandelszone scheiterten, bestand daher für Österreich keine andere Möglichkeit, als sich an der Bildung der EFTA zu beteiligen. Wäre Österreich damals diesen Verhandlungen fern geblieben und daher nicht EFTA-Mitglied geworden, so wäre der österreichische Export nicht nur der zollmäßigen Diskriminierung seitens der EWG-Staaten, sondern auch jener der EFTA-Staaten ausgesetzt gewesen, ein Weg, der Österreich wirtschaftlich schwer geschadet hätte. Daß die EFTA Österreich große wirtschaftliche Vorteile gebracht hat, steht nämlich außer jedem Zweifel, stieg doch der österreichische Export in die EFTA-Staaten von 11% (1958) auf 19% (1972) unserer Gesamtausfuhr. Ergänzend ist noch zu bemerken, daß die erwähnte Formulierung der Präambel zum EFTA-Vertrag, ein Instrument für die gesamteuropäische Integration zu werden, nicht zuletzt auf eine starke österreichische Intervention zurückgegangen ist.

Mit dem Funktionieren der EFTA wurde aber auch die Funktionsfähigkeit einer Freihandelszonen-Konstruktion schlagend bewiesen. Es stellte sich gemäß den Erwartungen der EFTA-Partner sehr bald heraus, daß ein Zollabbau auf Null für Industrieprodukte bei Beibehaltung der autonomen Drittland-Zölle der Vertragspartner sehr wohl funktionieren kann und daß vor allem eines der technischen Hilfsmittel dazu, nämlich das System der *Ursprungszeugnisse*, praktikabel ist. Gerade das wurde lange Zeit von Brüssel bestritten.

Noch etwas bewies diese EFTA. Ihr interner Zollabbau umfaßte nur Industrieprodukte, die *Landwirtschaft* blieb ebenso wie bei dem jetzigen Globalvertrag ausgeschlossen. Dies vor allem deshalb, weil eine Integration auf dem Agrarsektor die Harmonisierung der Agrarmarktordnungen zur Voraussetzung hat. Eine Einbeziehung der Landwirtschaft in den nun gültigen Vertrag bedarf daher auch der vorherigen Angleichung der Agrarmarktordnungen. Solange diese nicht erfolgt, muß die Landwirtschaft ausgeschlossen bleiben, ein besonders für Österreich bedauerliches Faktum.

Aber die Zollfreistellung für Industrieprodukte ohne weitere Integrationselemente hat in der EFTA auch das sonst für jede Integrationsform so wesentliche Element der Wettbewerbsneutralität kaum wirksam werden lassen. Das wird allerdings bei dem neuen Globalvertrag anders sein. Darüber soll noch gesprochen werden. Innerhalb der EFTA machten sich die aus mangelnder Wettbewerbsneutralität entstehenden Wettbewerbsverzerrungen einfach deshalb kaum bemerkbar, weil sowohl die geographische Zerrissenheit der EFTA, als auch die so unterschiedliche Struktur der Volkswirtschaften der einzelnen EFTA-Staaten bewirkten, daß die gegebenen, unterschiedlichen Produktionsbedingungen der EFTA-Industrien nicht besonders zum Tragen kamen. Dort, wo dies doch der Fall war, z. B. in der Papierindustrie, suchte und fand man durch Absprachen innerhalb der Industrien einen gangbaren Ausweg. Noch eine andere Detailfrage sei der Vollständigkeit halber angeführt. Der EFTA-Vertrag bestimmt u.a., daß bei Ausschreibungen durch die

öffentliche Hand Anbietern aus allen EFTA-Staaten die gleichen Bedingungen einzuräumen sind. Das machte sich z.B. eine Zeit lang bei Bauausschreibungen zwischen Österreich und der Schweiz bemerkbar. Die außerordentlich hohe Baukonjunktur dieser Zeit überbrückte aber auch diese Schwierigkeit.

Mit der Gründung der EFTA wurde aber noch etwas weit wichtigeres bewiesen: der Einigungswille aller europäischen Staaten. Lange Zeit hindurch rühmte man sich in Brüssel, daß die sechs EWG-Länder das eigentliche Kern-Europa wären, nicht zuletzt deshalb, weil sie sich im weitesten Umfang zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik entschlossen hatten. Der EFTA-Vertrag hat nun keineswegs eine gemeinsame Wirtschaftspolitik vorgesehen, aber doch durch die Beseitigung der Zölle neben der im GATT-Rahmen vollzogenen 100%igen Liberalisierung des Warenverkehrs einen Grundstein zur wirtschaftlichen Gemeinsamkeit gelegt. Gewiß entstand zunächst der viel besprochene wirtschaftliche Graben quer durch Westeuropa. Er war durch zwei Elemente gekennzeichnet. Einmal dadurch, daß die sechs EWG-Staaten einen gemeinsamen Außenzoll hatten und damit alle Nicht-EWG-Länder zollmäßig diskriminierten — was man im übrigen umgekehrt auch von der EFTA gegenüber der EWG sagen mußte —. zum andern Mal, daß die sechs Westeuropäer durch ihre wirtschaftspolitische Gemeinsamkeit eine wesentlich dynamischere Wirtschaftsentwicklung nehmen konnten als die in ihrer Wirtschaftspolitik autonomen EFTA-Staaten. Die Ziffern der Zunahme des Bruttonationalproduktes und der Steigerung der Einkommensquoten hüben und drüben der wirtschaftspolitischen Demarkationslinie bewiesen dies schlagend. Aber gut Ding braucht eben seine Weile. Was auf den ersten, zweiten und dritten Anlauf nicht gelang, wird nun nach der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Freihandelszonenverträge mit den Rest-EFTA-Staaten seinen Weg nehmen.

Der Bewährungskampf für den Wettbewerb

Wenn vorhin davon die Rede war, daß das Problem der Wettbewerbsneutralität innerhalb der EFTA kaum wirksam wurde, so wird sich jetzt allerdings zeigen, daß es zu voller Wirksamkeit werden wird, wenn es in ganz Westeuropa keine Zwischenzölle mehr gibt. Denn nun sind die Europäischen Gemeinschaften und die Rest-EFTA-Staaten gemeinsam in einer *territorial geschlossenen* Gruppierung beisammen und es ist vor allem die durch den Beitritt Großbritanniens und der beiden anderen Staaten im Entstehen begriffene Wirtschaftskapazität der Europäischen Gemeinschaften ins fast Ungemessene gewachsen.

Das heißt, der wirtschaftliche Vorsprung, den die Partner der Europäischen Gemeinschaften gegenüber den Rest-EFTA-Staaten nun erreichen könnten, zwingt diese, ihre Wirtschaftspolitik nolens volens auf die Europäischen Gemeinschaften auszurichten. *Das aber bedeutet, daß Produktion und Handel sich nach den gleichen Grundsätzen wie in den Europäischen Gemeinschaften entwickeln müssen.* Dazu kommt alles das, was man heute die zweite Generation der Europäischen Wirtschaftsintegration nennt. Von der Unifizierung des Patentrechtes und des Musterschutzes angefangen über die Harmonisierung des Sozial- und Steuerrechtes bis zur gemeinsamen Währungspolitik. Von all diesen Problemen können die Freihandelszonenländer nicht unberührt bleiben. Sie werden in Zukunft aber auch eben aus Wettbewerbsgründen in all diesen Fragen keine von der sonstigen europäischen Umwelt losgelöste, völlig eigenständige Wirtschaftspolitik mehr machen können.

Ob die Gleichziehung auf diesen Gebieten durch autonome Maßnahmen, wie sie etwa die neutralen Staaten anpeilen müssen, oder durch Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften geschehen wird, ist eine Frage, die nur in jedem Einzelfall beantwortet werden kann. Am Ende aber wird ein im wesentlichen wirtschaftlich geeintes Westeuropa sein, also das Ziel erreicht werden, das 1956 mit der Einsetzung des Maudling-Komitees gesteckt wurde.

So hat die EFTA also ihre Aufgabe erfüllt. Sie war eine Phase in der westeuropäischen Wirtschaftsentwicklung, die zur Erweiterung und Stärkung der innereuropäischen Wirtschaftsbeziehungen ihr gut Teil beigetragen hat. Die Unterschriften unter den Vertrag von Stockholm, die am 1. Jänner 1960 von den beiden zuständigen österreichischen Ministern gegeben wurden, haben sich gelohnt!