

ARBEITSGRUPPE
"HISTORISCHE STANDORTBESTIMMUNG"

VERTRAULICH

Als vertrauliches Dokument zu behandeln, das an einem sicheren Ort aufzubewahren oder nach Einsichtnahme dem Sekretariat der Arbeitsgruppe "Historische Standortbestimmung" zurückzusenden ist.

Nr. 062

P r o t o k o l l

der Sitzung vom 19. Februar 1983, 09.45 bis 13.00 Uhr, im "Casino-Saal" des Hotels Bellevue-Palace, Bern

- Vorsitz: 1. Herr alt Staatssekretär Albert WEITNAUER
- Thema: FREIHANDEL ODER PROTEKTIONISMUS: ein
weltpolitisches Problem
- Referent: 2. Herr Staatssekretär Paul R. JOLLES
- Anwesende Mitglieder:
3. Herr Bernard BEGUIN
 4. Herr Dr. Hugo BUETLER
 5. Herr Professor Daniel FREI
 6. Herr Professor Jacques FREYMOND
 7. Herr Ständerat Carlos GROSJEAN
 8. Herr Dr. Alexandre JETZER
 9. Herr Franz LUTERBACHER

10. Herr Professor Herbert LUETHY
11. Herr Ständerat René MEYLAN
12. Frau Nationalrätin Gertrud SPIESS
13. Herr Dr. Charles TAVEL

Eingeladen:

14. Herr Botschafter Fritz STAEHELIN
15. Herr Botschafter Philippe LEVY
16. Herr Botschafter Franz MUHEIM
17. Herr Minister Pierre-Louis GIRARD
18. Herr Paul André RAMSEYER
19. Herr Balthasar EBERHARD
20. Herr Herbert VON ARX
21. Herr Dominique DREYER

Entschuldigte Mitglieder:

22. Herr Professor Philippe BOIS
23. Herr Professor Gerardo BROGGINI
24. Herr Jacques-Simon EGGLY
25. Herr Professor Jean-Claude FAVEZ
26. Herr Professor Curt GASTEYGER
27. Herr Professor Walther HOFER
28. Herr Dr. Waldemar JUCKER
29. Herr Nationalrat Arnold KOLLER
30. Herr Korpskommandant Gérard LATTION
31. Herr Ständerat Olivier REVERDIN
32. Herr Professor Roland RUFFIEUX
33. Herr Dr. Victor UMBRICHT

Eingeladene entschuldigt:

34. Herr Bundespräsident Pierre AUBERT
35. Herr a. Bundesrat Ernst BRUGGER
36. Herr a. Bundesrat Pierre GRABER
37. Herr a. Bundesrat Fritz HONEGGER
38. Herr a. Bundesrat Hans SCHAFFNER

39. Herr Staatssekretär Raymond PROBST
40. Herr Generalsekretär Alfred GLESTI
41. Herr Botschafter Emanuel DIEZ
42. Herr Botschafter Edouard BRUNNER
43. Herr Botschafter Arnold HUGENTOBLER
44. Herr Botschafter Jean-Pierre RITTER
45. Herr Botschafter François PICTET
46. Herr Botschafter Franz BLANKART
47. Herr Generalsekretär François LANDGRAF
48. Herr Botschafter Klaus JACOBI
49. Herr Botschafter Cornelio SOMMARUGA
50. Herr Botschafter Benedikt VON TSCHARNER
51. Herr Botschafter Eric ROETHLISBERGER

Uebrige Protokollempfänger:

52. Herr Bundesrat Kurt FURGLER
53. Herr Bundesrat Georges-André CHEVALLAZ
54. Herr Bundesrat Willi RITSCHARD
55. Herr Bundesrat Leon SCHLUMPF
56. Herr Bundesrat Alphons EGLI
57. Herr Bundesrat Rudolf FRIEDRICH
58. Herr Botschafter Hansjakob KAUFMANN
59. Herr Botschafter Jean MONNIER
60. Politischer Dokumentationsdienst des EDA
61. Kanzlei des Generalsekretariates des EDA
62. Bundesarchiv
63. Herr Botschafter Jean CUENDET, Kairo
64. Herr Botschafter Franz BIRRER, Addis Abeba
65. Herr Botschafter Erik LANG, Algier
66. Herr Botschafter Jean-Pierre KEUSCH,
Buenos Aires
67. Herr Botschafter Henri ROSSI, Canberra
68. Herr Botschafter Jacques RUEDI, Brüssel

69. Herr Botschafter Carlo JAGMETTI, Brüssel-Mission
70. Herr Botschafter William ROCH, Brasilia
71. Herr Botschafter André COIGNY, Sofia
72. Herr Botschafter Yves MORET, Santiago
73. Herr Botschafter Hans MUELLER, Beijing
74. Herr Botschafter Gustave DUBOIS, Kopenhagen
75. Herr Botschafter Charles MUELLER, Bonn
76. Herr Botschafter Peter DIETSCHI, Berlin DDR
77. Herr Botschafter Jean-Olivier QUINCHE, Abidjan
78. Herr Botschafter Michael VON SCHENK, Helsinki
79. Herr Botschafter François DE ZIEGLER, Paris
80. Herr Botschafter Jean ZWAHLEN, Paris-OECD
81. Herr Botschafter Charles HUMMEL, Paris-UNESCO
82. Herr Botschafter Thomas RAEBER, Strassburg
83. Herr Botschafter Claude CAILLAT, London
84. Herr Botschafter Max DAHINDEN, Guatemala-City
85. Herr Botschafter Peter ERNI, New Delhi
86. Herr Botschafter Jean BOURGEOIS, Jakarta
87. Herr Botschafter Marcel DISLER, Bagdad
88. Herr Botschafter Paul STAUFFER, Teheran
89. Herr Botschafter René SEREX, Dublin
90. Herr Botschafter Pierre-Yves SIMONIN, Tel-Aviv
91. Herr Botschafter Gaspard BODMER, Rome
92. Herr Botschafter Dieter CHENAUX-REPOND, Tokio
93. Herr Botschafter André-L. VALLON, Amman
94. Herr Botschafter Alfred HOHL, Belgrad
95. Herr Botschafter Charles STEINHAEUSLIN, Athen
96. Herr Botschafter Olivier EXCHAQUET, Ottawa
97. Herr Botschafter Paul JACCAUD, Nairobi
98. Herr Botschafter Daniel DAYER, Bogota
99. Herr Botschafter Bernard FREYMOND, Seoul
100. Herr Botschafter Armin KAMER, Havanna
101. Herr Botschafter Etienne BOURGNON, Luxemburg
102. Herr Botschafter Ernst THURNHEER, Kuala Lumpur
103. Herr Botschafter Max CASANOVA, Rabat

104. Herr Botschafter Roland WERMUTH, Mexico
105. Herr Botschafter Paul GOTTRET, Den Haag
106. Herr Botschafter Alfred RUEEGG, Lagos
107. Herr Botschafter Pierre NUSSBAUMER, Oslo
108. Herr Botschafter Jürg ISELIN, Wien
109. Herr Botschafter Paul WIPFLI, Islamabad
110. Herr Botschafter Luciano MORDASINI, Lima
111. Herr Botschafter Richard GAECHTER, Manila
112. Herr Botschafter Roger-Etienne CAMPICHE, Warschau
113. Herr Botschafter Jimmy MARTIN, Lissabon
114. Herr Botschafter Francis PIANCA, Bukarest
115. Herr Botschafter Guy DUCREY, Djeddah
116. Herr Botschafter Fritz BOHNERT, Stockholm
117. Herr Botschafter Yves BERTHOUD, Dakar
118. Herr Botschafter Pierre CUENOUD, Madrid
119. Herr Botschafter Charles BRUGGMANN, Pretoria
120. Herr Botschafter Maurice JEANRENAUD, Damaskus
121. Herr Botschafter Harald BORNER, Dar es Salaam
122. Herr Botschafter Walter RIESER, Bangkok
123. Herr Botschafter Bernard TORRIONE, Prag
124. Herr Botschafter Heinz LANGENBACHER, Tunis
125. Herr Botschafter Robert BEAUJON, Budapest
126. Herr Botschafter Karl FRITSCHI, Moskau
127. Herr Botschafter Dino SCIOLLI, Caracas
128. Herr Botschafter Anton HEGNER, Washington
129. Frau Botschafter Francesca POMETTA, New York-UNO
130. Herr Botschafter Ernst ANDRES, New York
131. Herr Botschafter Gérard FRANEL, Kinshasa
132. Herr Botschafter André MAILLARD, Ankara

Sekretariat und Protokoll:

133. Herr Pierre FRIEDERICH
134. Frl. Dora KOHLER/Frl. Helyett BUGNET
135. Herr Beat WAGNER
136. Herr Jacques DE WATTEVILLE
137. Kontrollliste

Der Präsident, a. Staatssekretär Weitnauer

eröffnet die Sitzung zum Thema "Freihandel oder Protektionismus: ein weltpolitisches Problem" und dankt dem Referenten, den Gästen und den Mitgliedern der Kommission für ihre Anwesenheit.

Staatssekretär Jolles:

Referat siehe Beilage I.

Der Präsident

dankt für das Referat, das auf einem wichtigen Gebiet grimmige Perspektiven aufgezeigt hat. Die Diskussion ist eröffnet.

Botschafter Stähelin:

Ausführungen siehe Beilage II.

Der Präsident:

Es ist eben von festgesetzten Zinsen und Wechselkursen gesprochen worden: Ist es mit einem normalen Verhalten der Behörden vereinbar, dass diese Grössen derart manipuliert werden?

Botschafter Stähelin:

Die Regelung dieser Grössen erfolgt nicht immer in so krasser Weise, da Wechselkurse zum Teil auch von aussen bestimmt werden. Nachdem aber das Ausmass der Staatsschuld, bzw. deren prozentuale Verzinsung zu einer starken Budgetbelastung geführt haben, wurde der Zutritt von Ausländern zum Kapitalmarkt stark abgebremst, damit dem Haushalt neue Mittel zugeführt werden und mit den grossen Staatsanleihen auf dem Kapitalmarkt nicht nur alte Anleihen abgelöst werden können.

M. le Professeur Freymond

n'a rien de bien neuf à ajouter à ce qui a été dit par M. Jolles et par M. Stähelin. Il relève que les attitudes fondamentales des Etats ne sont pas modifiées en fonction de l'évolution de la situation.

Les Etats membres de la CEE doivent faire face à une contradiction importante. S'ils veulent maintenir des liens étroits, ils doivent se restreindre à avoir une politique extérieure défensive, caractérisée par le refus de prendre des engagements. C'est une situation analogue qui avait conduit la Confédération suisse à adopter au XVIIe siècle une politique extérieure de neutralité. Les Etats de la CEE veulent défendre leurs marchés intérieurs, mais savent que ces marchés sont déjà saturés. Or, s'ils veulent conquérir les marchés extérieurs, ils doivent s'entendre car ils sont concurrents. Ils se trouvent donc dans une situation difficile, sentent cette contradiction, mais n'en ont pas encore saisi toute la portée.

En ce qui concerne les Etats-Unis, il n'y a pas non plus de changement important. Ce que M. Jolles a dit au sujet du Congrès confirme ce qui se passait déjà lors du Tokyo-Round. Cependant, l'incroyable dilettantisme de l'administration américaine, incarnée par son Président qui ne suit pas les affaires et les connaît mal, est fort préoccupant. Il en résulte qu'on n'attache plus guère d'importance aux déclarations du Président. La conduite des affaires aux Etats-Unis est caractérisée, outre sa légèreté, par un nationalisme borné qui pourrait se traduire par un sentiment de pouvoir disposer des choses à sa guise. L'incertitude qui règne sur la politique des Etats-Unis est telle qu'il est possible que ce à quoi on pourrait s'attendre normalement n'arrive pas tout de suite. Ainsi, il n'est pas exclu que le Président Reagan ne soit pas réélu.

En ce qui concerne le Japon, les propositions de réarmement devraient susciter des résistances intérieures. Par ailleurs, les Etats-Unis risquent de pousser la Chine dans une autre direction en encourageant le réarmement japonais. Enfin, il est possible que les discussions qu'il pourrait y avoir concernant les questions militaires aient des incidences sur la position du Japon vis-à-vis des Etats-Unis, en freinant Nakasone, ou en suscitant un raidissement dans l'opinion.

Si l'on ne constate guère de changements dans l'attitude des trois grands groupements (CEE, Etats-Unis, Japon) et dans leurs rapports toujours tendus, on doit signaler en revanche une évolution, encore mal perçue dans le rapport avec les pays en voie de développement. L'interdépendance entre le nord et le sud a notamment été révélée par les crises résultant de l'incapacité soudaine et proclamée de pays comme le Mexique, le Brésil et d'une chaîne d'autres débiteurs de rembourser leur dette. La secousse a été forte. Le système bancaire international a tenu. Mais les problèmes ne sont résolus que dans le court terme. Or, constatant qu'il n'y a que peu de progrès dans le commerce sud-sud, nous avons tendance à marginaliser les développements sud-sud, et à ne pas prendre suffisamment conscience de l'intérêt qu'il y a pour nous de nous assurer des marchés dans le sud. Commerce et crédit sont liés. Il faut vendre pour payer ses dettes ou pour accorder des crédits. L'Occident ne le voit pas clairement et il en résulte que nous risquons de perdre une bataille. Nous croyons que le Tiers Monde est encore ce qu'il était, alors qu'il est en pleine mutation et que, de plus en plus, il devient un partenaire pauvre objet de notre charité. Cela n'est pas sans importance pour le problème du protectionnisme qui est au coeur de notre débat.

Der Präsident:

Das für die Gesamtdiskussion bedeutende Stichwort Nord-Süd ist häufig gefallen. Herr Staatssekretär Jolles wird deshalb gebeten, diese Problematik kurz kommentieren zu wollen.

Staatssekretär Jolles:

Die Nord-Süd-Komponente ist heute natürlich sehr wichtig und interessant geworden. Frappierend ist, dass sich eine gewisse politische Beruhigung eingestellt hat. Die Phase, während derer der Süden glaubte, seine wirtschaftliche Situation durch eine vehemente politische Kampagne gegen die kapitalistische Welt verbessern zu können, hat sich für die meisten als kontraproduktiv erwiesen. Konfrontation, um die öffentliche Meinung und die Regierungen für das Nord-Süd-Problem zu sensibilisieren, ist überflüssig geworden. Der Süden tritt an internationalen Konferenzen politisch wohl noch als monolithischer Block auf, so dass zum Beispiel an der UNCTAD VI immer noch ein politischer Ueberton zu hören sein wird; allerdings nimmt man ihn nicht mehr so ernst. Die wirtschaftliche Interessenlage und Strategie des Südens ist indes sehr heterogen geworden. Die Situationen und die sich daraus ergebenden Erfordernisse sind je nach Land unterschiedlich, und man glaubt nicht mehr ernsthaft an die Theorie der Abkoppelung. Die Entwicklungsländer sind viel mehr darauf erpicht, diejenigen wirtschaftlichen Rezepte anzuwenden, die sich für die Industrieländer als nützlich erwiesen haben. Heute hat oberste Priorität, dass der Wachstumsprozess in den Industrieländern wieder in Gang kommt. An der GATT-Ministerkonferenz von November 1982 wurde kein eigener Forderungskatalog der Entwicklungsländer vorgelegt, da deren Interesse am Wachstum in den Industrieländern vorrangig ist.

Auch die Süd-Süd-Zusammenarbeit wird zwar als wichtig und ausbaufähig, aber kaum noch als echte Alternative empfunden, denn der Süden betrachtet sich nicht als dem Norden äquivalenten Markt. Umgekehrt sind unsere Märkte für höhere Produktgenerationen noch

erweiterungsfähig, so dass im Norden neue Nachfragesektoren erschlossen werden können, wenn bei uns ein Verdrängungswettbewerb durch Importe aus den Entwicklungsländern stattfinden sollte.

Die Nord-Süd-Problematik wird somit weniger dogmatisch angegangen, und die Optik richtet sich stärker auf eine Anhängung an den Norden mit einer ernsthaft gemeinten Süd-Süd-Komponente, die allerdings an der geringen Bereitschaft der OPEC-Länder zu scheitern droht, die erforderlichen Gelder zur Verfügung zu stellen. In dieser Konstellation ist die Haltung der Industrieländer (die diejenige der USA nicht einschliesst) manchmal schwer verständlich, wenn davon ausgegangen wird, dass man den Entwicklungsländern im Rahmen der Vereinten Nationen die Durchführung einer Globalverhandlung schuldig sei. Die Entwicklungsländer glauben nämlich selber nicht mehr an die Nützlichkeit einer derartigen Veranstaltung, und das Eintreten der Industrieländer hiefür wirkt wenig glaubwürdig, wenn man bedenkt, dass dort vor allem unsere ordnungspolitischen Prinzipien angegriffen würden.

Der Präsident:

Das Bild der Entwicklungsländer ist ja überaus vielfältig. Mexiko und Brasilien zum Beispiel sind Entwicklungsländer mit eigener Industrieproduktion. Einerseits kaufen sie hochwertige Maschinen in Industrieländern, andererseits liefert aber Brasilien Baumaschinen an Mexiko: ein Beispiel für den funktionierenden Süd-Süd-Handel.

Frau Nationalrätin Spiess

stellt zu ihrer Information drei Fragen:

1. Die Schweiz verteidigt die Prinzipien von Freihandel und Liberalität. Manchmal stellt sich aber ein schlechtes Gewissen ein ob der nicht so liberalen Agrarpolitik. Ist unsere Politik in dieser Hinsicht wirklich liberal?

2. Japan wurde noch vor fünfzehn bis zwanzig Jahren unterschätzt. Europäische Industrielle, auch die schweizerische Uhrenindustrie machten sich lustig über japanische Nachahmungen. Liegt nicht in dieser Unterschätzung der Grund für die gegenwärtige schwierige Lage in Europa?
3. Welche Rolle spielen Australien und Neuseeland auf dem Gebiet des Welthandels?

M. Charles Tavel

demande s'il n'est pas exact que les mesures protectionnistes prises à l'étranger n'ont que peu d'impact sur les entreprises suisses (à cause de la nature même de notre production), si l'on excepte toutefois le nationalisme pratiqué dans les investissements publics.

Par ailleurs, le libre-échange étant intimement lié à la conjoncture, la tendance actuelle au protectionnisme devrait en principe se renverser si la croissance devait à nouveau fleurir.

Cependant la situation actuelle se caractérise par de nombreux éléments nouveaux représentant des charges qui ne manqueront pas de peser longtemps sur la conjoncture. Ainsi du chômage: celui-ci est conditionné en particulier par l'accroissement de la productivité, par la saturation des marchés en biens de consommation traditionnels et par l'activité professionnelle croissante des femmes. Aucun de ces facteurs n'est modifiable dans le court terme. On ne peut donc s'attendre à pouvoir juguler le chômage que lorsqu'on aura réussi à instaurer un nouvel équilibre socio-économique.

Les pays du Tiers Monde, eux, ne pourront pas redresser leur situation si les pays évolués ne les y aident pas, en favorisant une évolution des termes de l'échange et en ouvrant leurs frontières aux produits industriels du Sud, ce qui ne sera pas sans conséquences sur nos économies.

Enfin l'inflation, qui semble en régression, à cause notamment du bas prix des matières premières, n'est guère actuellement contrôlable. En effet elle continuera à se nourrir à terme, dans les pays développés, du déficit des secteurs publics, des investissements non productifs (comme la défense de l'environnement et des consommateurs, la sécurité, etc) et de celles des dettes que le Tiers Monde ne réussira pas à rembourser..... pour ne citer que quelques exemples.

Nous sommes donc en pleine mutation et avons peu de chance de revenir avant relativement longtemps à une phase de croissance sensible des revenus nets. Cette situation ne sera pas sans influence sur le comportement du protectionnisme qui risque bien de nous accompagner jusqu'à la fin du siècle. Il est donc urgent de viser à créer un nouvel équilibre socio-économique.

M. le Conseiller aux Etats Olivier Reverdin:

revenant au niveau idéal et moral, relève que nous sommes devenus des paladins du libre-échange, ce qui est d'ailleurs dans notre intérêt. La Suisse a disposé de personnalités remarquables qui ont pu parler au nom d'un pays auquel on ne pouvait pas reprocher grand-chose (pas de droits de douane élevés, ni de procédés parallèles de la zone grise... Le jeu n'est pas faussé comme c'est le cas en France). Il ne faut pourtant pas sous-estimer les tentations qui se font jour d'utiliser en Suisse aussi des procédés similaires, notamment par le biais de subventions à l'exportation. Aussi l'intervenant demande-t-il si l'on ne craint pas au GATT que la Suisse n'abandonne son purisme pour résoudre ses problèmes internes, et qu'elle ne perde par là de son autorité morale.

Concernant la CEE, il constate que la mentalité protectionniste y existe et qu'il faut en prendre son parti. En fait, les Etats membres ont repoussé à l'extérieur de la Communauté les barrières douanières qui existaient auparavant à l'intérieur de celle-ci.

Pour ce qui est du Japon, des obstacles linguistiques font qu'il est difficile de nouer un véritable contact avec ses représentants. En effet, leur anglais est limité et nous ne connaissons pas le japonais, aussi est-il difficile de bien se comprendre. Nous avons parfois même le sentiment que si nous pouvions traduire en japonais ce qu'un Japonais nous dit en anglais, nous comprendrions.

Professor Lüthy:

Das heutige Referat hat vielen von uns in Erinnerung gebracht, wie lang die Arbeitsgruppe schon besteht und wie schnell Problemstellungen vergessen werden, die in veränderter Form immer wieder aufgetaucht sind, darunter die Gefahr der Auflösung der westeuropäisch-amerikanischen Gemeinschaft, die heute mit "Abkoppelung" bezeichnet wird. In den 60er Jahren hatte die Entfaltung und Expansion der europäischen Gemeinschaft in Westeuropa ein Selbstbewusstsein und eine rebellische Haltung gegenüber dem amerikanischen Schutzherrn entstehen lassen, in deren Namen dank einer Art französischer Narrenfreiheit vor allem de Gaulle oft lautstark aussprach, was andere leise dachten. Seine Thesen waren selten weltwirtschaftlicher Natur, aber auch gegen die Stellung des Dollars als internationale Leit- und praktisch Reservewährung, welche die seit Lyndon Johnson aus binnenwirtschaftlichen wie aus strategischen Gründen plötzlich anschwellenden amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite sozusagen automatisch in weltweite Inflation umsetzte, ist er damals Sturm gelaufen. Internationale Wirtschafts- und Währungspolitik und amerikanische Rüstungs- und Verteidigungspolitik - die Schutz- oder Abschreckungsfunktion der U.S.A. für Westeuropa, aber auch der damals einsetzende und auch nachträglich nicht recht begreifliche Amoklauf in Vietnam - liessen sich schon damals ebensowenig voneinander trennen wie sauber gegeneinander verrechnen. Ich erinnere mich, wenn auch ein wenig dunkel, dass in dieser Arbeitsgemeinschaft vor bald zwanzig Jahren in diesem Zusammenhang die Rede darauf kam, dass

das erstarkte Europa aus eigenem Interesse den Dollar - damals noch immer fiktiv mit 35 Unzen Gold definiert - stützen müsse, um einen Zusammenbruch des internationalen Zahlungssystems zu verhindern, und dass dies darin bestehen könnte, mindestens die Kosten seiner eigenen Verteidigung voll zu decken. Der Gedanke einer solchen Bilanzbereinigung zwischen Traktanden ganz verschiedener Konferenzzuständigkeiten war natürlich naiv. Stattdessen marschierte die Welt von Panne zu Panne in den internationalen Kredit- und Währungssumpf, der uns inzwischen zum gewohnten Gelände geworden ist. Der zutiefst inflationsvergiftete Wachstumsrausch endete in dem gespenstischen Spektakel von 1970-73, das die Vertreter der "new economics" als Demonetisierung des Goldes bezeichneten. Dass es dem Kartell erdölexportierender Länder in günstiger Konstellation gelang, die Entwertung ihrer seit zwei Jahrzehnten nominell unveränderten Dollarerlöse mit Wucherzinsen wieder wettzumachen, war nicht die Ursache, sondern eine sensationelle Folge dieser krebsartigen Inflationskonjunktur, und die heimatlosen, über das Bankensystem kurzfristig aufgenommenen und meist langfristig reinvestierten Petrodollars haben die Kreditinflation nochmals bis zu dem Siedepunkt angeheizt, an dem sie in die Stagflation umschlug. Zurück blieb ein papierenes Gebirge von Guthaben und Schulden, die ohne neue Inflationssspritzen gar nicht abgetragen werden können. Das zentrale Problem jeder auch nur teilweisen Sanierung wird die möglichst stille Abschreibung einiger Dutzend Dollarmilliarden notleidender Bankguthaben sein. Dass der Weltwährungsfonds die Funktion einer internationalen Währungsbehörde und die Sonderziehungsrechte die Rolle der internationalen Währungsreserve übernehmen könnten, wovon nach 1970 viel die Rede war, ist bisher Utopie geblieben; aber sie haben letztes Jahr spektakulär die Funktion einer telephonisch verfügbaren Katastrophenkreditwährung übernommen, die Paniken verhindern und versiegte Bankkredite wieder in Fluss bringen kann - wie oft und in welchen Dimensionen bleibt offen. Wie verschuldete Entwicklungs- und Schwellenländer mit Exporten, die vielleicht knapp den Zinsendienst decken, je wieder zahlungsfähig oder gar importfähig werden sollen, ist nicht abzusehen. Es ist vordringlich,

Löcher im lecken Schiff zu stopfen und die kommende Konjunktur herbeizubeten, aber welche Perspektive eröffnet sich darüber hinaus? Es könnte auf die Dauer billiger und für einen neuen Start hilfreicher sein, internationale Guthaben, die nach menschlichem Ermessen gar nie mehr eingetrieben werden können, als Verluste abzuschreiben, statt mit immer neuen Krediten die formale Weiterführung eines Schuldendienstes zu finanzieren, damit diese Guthaben weiter als Aktiven in den Bankbilanzen geführt werden können. Ein Rezept ist dies natürlich nicht. Aber es wäre auch vor sechzig Jahren billiger gewesen als Kriegsschulden und Reparationen.

Der Präsident

fühlt sich an den Ausdruck des "cheminement de la Carolingie" erinnert, den Professor Lüthy vor zwanzig Jahren formuliert hatte: Wie sehr hat sich doch die Welt verändert!

Herr Luterbacher:

Freihandel bzw. freier Welthandel sind nicht absolute Begriffe. Völlig freien Welthandel hat es nie gegeben, denn es existierten immer Steuerungselemente. Protektionismus ist auch keine neue Erscheinung. 1960 wurde der Freihandel von einer kleinen Zahl europäischer Länder und, mit Vorbehalten, von den Vereinigten Staaten getragen. Aber auch die Vereinigten Staaten haben nicht reinen Freihandel betrieben. Wird von Japan gesagt, es trete nur für den Freihandel ein, solange dieser nützlich ist, so ist das Realpolitik: das gleiche gilt für alle anderen Länder, die überzeugt sind, dass für sie der Freihandel von Vorteil ist. Das Risiko ist dabei, dass Regierungen, die den Freihandel langfristig für wichtig halten, kurzfristig Sachzwängen ausgesetzt sind und daher von ihren langfristigen Interessen abweichen. Auch die Bundesrepublik Deutschland als Bannerträger des Freihandels ist mit Rezession und Arbeitslosigkeit in innenpolitische Bedrängnis geraten, so dass die

Gefahr protektionistischer Massnahmen auftaucht trotz der Ueberzeugung, dass diese langfristig ein Fehler wären. Die Gefahr besteht allgemein, dass momentaner Druck mit langfristigen Interessen unvereinbar wird.

Auch für die Schweiz ist der Freihandel von Nutzen, und es ist wichtig, dass sie dafür eintritt, so lange es möglich ist. Es ist zu begrüessen, wenn es gelingt, sich an der Binnenmarktverstärkung der Europäischen Gemeinschaften zu beteiligen und dabei nach aussen verstärktem Protektionismus entgegenzutreten - nur scheint dies einer Gratwanderung gleichzukommen. Es ist auch nicht sichtbar, wie im europäischen Verband Frankreich von dem seit Colbert verfolgten protektionistischen Weg abgebracht und Europa auf eine gemeinsame Haltung den Vereinigten Staaten und den Schwellenländern gegenüber entstünde und dem sich die Schweiz anschliessen könnte.

Staatssekretär Jolles:

Es ist eines der wenigen positiven Elemente der heutigen Situation, dass die Regierungen besser als in der Vergangenheit wissen, was ihnen frommen würde. Als Ergebnis internationaler Zusammenarbeit, vor allem im Rahmen der OECD, kennen die Regierungen die Interdependenzen und die Auswirkungen nationaler Politiken auf ihre Partner besser. Ob sie aber die politische Kraft haben werden, das richtige zu tun, ist eine andere Frage. Trotzdem die Arbeitslosigkeit höher liegt als in den dreissiger Jahren, haben wir erfreulicherweise immer noch ein einigermaßen funktionierendes Welthandelssystem. Jedenfalls wäre ein Abweichen vom Freihandel kostspieliger als das Beibehalten eines offenen Marktes. In der Diskussion wurde von keinem Teilnehmer verlangt, den Freihandel aufzugeben, und wir teilen alle die Auffassung, dass an der bisherigen Linie der Offenheit des Handels festgehalten werden soll. Dabei müssen wir uns aber bewusst sein, dass die Einbrüche Folgen annehmen, die uns zu Gegenmassnahmen zwingen könnten. Wir befinden uns tatsächlich auf einer Gratwanderung zwischen der Verstärkung des Binnenmarktes der EG und der Wahrung der Welthandels-

ordnung. Man wünscht von uns, dass wir vermehrt unser Forschungspotential ins Europa der Zehn einbringen. Die Vision Präsident Mitterands einer Verstärkung des europäischen Forschungspotentials ist ein positives Element der französischen Politik. In dem in Versailles vorgelegten Papier wurde nicht verschwiegen, dass Technologie Arbeitsplätze beseitigen kann, es wurde aber als positiv hervorgehoben, dass eine neue Generation von Technologie auch Arbeitsplätze schaffen kann. Bei der technologischen Erneuerung könnte die Schweiz einen Ehrenplatz einnehmen - sie steht mit an der Spitze der industrienahen technologischen Forschung. Es wäre positiv, führte die pharmazeutische Industrie mit europäischen Partnern gemeinsame Forschungsprojekte durch. Es ist allerdings schwer zu beurteilen, ob dies möglich ist, ohne dass die schweizerische Industrie ihre Unabhängigkeit und eigene Ertragskraft verliert. Es ist aber ein Weg der Teilnahme der Schweiz an europäischer Politik.

Jedenfalls muss immer vermieden werden, in den Protektionismus anderer eingespannt zu werden. Mit der Neugestaltung der Ursprungsregeln kann eine freie Aussenwirtschaftspolitik beibehalten werden, ohne dass dadurch die Position der Europäischen Gemeinschaften untergraben würde.

(ad Lüthy) Sind wir nicht überhaupt auf dem Holzweg und haben wir bezüglich der Verschuldung bisher Fehlrezepte angewendet? Die bisherige Politik ist nicht so verantwortungslos, wie sie auf den ersten Blick erscheint. Die Verschuldung von Ländern wie Brasilien oder Mexiko ist an sich ein normaler Vorgang, so lange das geborgte Geld für Produktionsstätten und Infrastruktur verwendet wird und so lange der Ertrag daraus die Rückzahlung ermöglicht. Bei Brasilien glaubt man, dass es zu diesem Ausgleich kommen wird. Engpässe und Liquiditätskrisen bedeuten noch nicht eine fundamentale Verschuldungskrise. Bei der Schaffung von Sonderziehungsrechten ist zu beachten, dass die Aufblähung der Währungsreserven vorsichtig und zurückhaltend erfolgt. Die Zurückhaltung kann aber auch zu gross sein und das Gebäude zum Einstürzen bringen.

(ad Spiess) Die schweizerische Landwirtschaftspolitik ist nicht ganz liberal, aber liberal genug, soweit nur Subventionsbeiträge der Europäischen Gemeinschaften abgeschöpft werden, ohne dass neue Zollschränken aufgebaut werden. Unser autonomer Agrarschutz, ohne den die Aufrechterhaltung einer eigenständigen landwirtschaftlichen Produktion im bisherigen Ausmass gefährdet wird, trägt aber zweifellos auch protektionistische Züge. Er sollte sich daher auf das Nötige und Wichtige beschränken. Die Tatsache, dass wir immer mehr der internationalen Aufmerksamkeit ausgesetzt sind, mahnt zur Mässigung.

Da auch das BAWI sich über die Rolle Australiens und Neuseelands informieren will, wird Ende Februar 1983 zum ersten Mal eine offizielle Delegation unter der Leitung Botschafter Jacobis diese Länder besuchen.

Die Schweiz ist wegen ihrer spezialisierten Produktion weniger in den bilateralen Handelsbeziehungen dem defensiven Protektionismus ihrer Partner ausgesetzt, sondern leidet mehr unter dem offensiven Protektionismus in Form des Unterbietens schweizerischer Produkte auf Drittmärkten durch subventionierte Exportkredite oder Finanzkredite unserer Konkurrenten. Dies rechtfertigt eine grosszügige Handhabung der ERG, die aber trotzdem nicht zu einem Instrument der Exportsubventionierung ausgebaut werden soll. Spätestens in anderthalb Jahren, Ende 1984, wird in einem Bericht an das Parlament vorzuschlagen sein, wie die aufgelaufenen Defizite bewältigt und die Eigenwirtschaftlichkeit der ERG bewahrt werden sollen. "On ne peut pas être vertueux tout seul": Defizite sind vorübergehend in Kauf zu nehmen, da keine anderen Mittel vorhanden sind. Wir dürfen dabei nur nicht zu permanenten Sündern werden.

Der Präsident:

Nachdem der Referent die Sitzung hat verlassen müssen, kann die Diskussion über das bisherige Thema oder auch mit einem Ausblick über das Jahr 1983 weitergeführt werden. Die aktuel-

len lokalen und regionalen Konflikte - Mittlerer Osten, Falkland-Inseln, Zypern, Nordirland - haben die Eigenheit, dass sie alle unlösbar sind. Sie werden aber in den Schatten gestellt durch das Ost-West-Problem, das in eine aktive Phase getreten ist. Im Hinblick auf die deutschen Parlamentswahlen vom 6. März halten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion mit neuen Vorschlägen zurück. Permanente Grössen werden sich aber nicht ändern. Eine Abkoppelung Europas von den Vereinigten Staaten ist nicht wahrscheinlich. Europa ist für die Vereinigten Staaten ein militärisches Glacis, das sie aus strategischen Ueberlegungen nicht verlassen werden. Das letzte Wort in den gegenwärtigen Verhandlungen ist noch nicht gesprochen und fast jede Verhandlung endet mit einem Kompromiss. Als Pluspunkt ist heute festzustellen, dass man nicht mehr auf die sowjetische Politik der letzten zehn Jahre hereinfällt und dass die europäische Oeffentlichkeit aufgeschreckt ist: die KSZE und die "Ostpolitik" waren der Sowjetunion ein gefundener Anlass, Europa die Détente zu bescheren und dahinter aufzurüsten. Doppelbeschluss und Null-Lösung wurden dann auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland definiert, und jetzt tritt ausgerechnet in Deutschland eine Opposition gegen die Nachrüstung zu Tage. Die Gäste und Mitglieder der Kommission sind eingeladen, sich auch zu diesen Fragen zu äussern.

M. le Conseiller aux Etats Meylan

se joignant à l'avis exprimé par M. Reverdin, rappelle que nous ne sommes pas des saints en Suisse, et que les difficultés auxquelles nous avons à faire face peuvent réveiller des tendances protectionnistes.

Il constate par ailleurs que les propositions du programme de relance du Conseil fédéral ne prévoient rien quant à la répartition territoriale des travaux proposés. Or, si ces propositions peuvent être considérées comme bonnes, on est en droit de se demander si l'aide ainsi fournie ira vers ceux qui en ont le plus besoin. En effet, si l'on se réfère aux travaux qui vont être distribués par

le Département militaire fédéral, on constate que le 0,6 % de ceux-ci profitera au canton de Neuchâtel, qui est très touché par la crise, tandis que le 51,5 % de ces travaux sera alloué au canton de Zurich! Il y a donc lieu de redouter un détournement des efforts de solidarité. Devant l'aggravation du chômage, certains voudraient prolonger la vie d'entreprises qui ne sont plus rentables afin de préserver des emplois. De plus, de nombreux syndicalistes, bien que conscients que l'aide fédérale ne devrait pas servir à subventionner des exportations, surtout vers des pays non solvables, souhaiteraient néanmoins que de telles exportations soient soutenues pour sauvegarder des emplois. La Suisse n'est pas à l'abri des pressions protectionnistes.

M. le Conseiller aux Etats Grosjean,

en qualité de responsable des CFF, veut montrer les dilemmes auxquels il se trouve quotidiennement confronté concernant l'attribution de commandes pour des investissements qui s'élèvent à 700 millions de francs par année. En effet, on leur fait journellement des offres de l'étranger à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués en Suisse.

Ainsi par exemple la SNCF, c'est-à-dire l'Etat français, leur propose des rames TGV, qui ne pourront de loin pas être utilisées à 240 km/h en raison de la sinuosité des lignes suisses, à un prix 20 % inférieur à celui des rames helvétiques. Par ailleurs, dans le cadre de la contre-offensive lancée par les CFF pour reprendre une part du marché, il est prévu d'acquérir de nouvelles voitures, dont le coût s'élève à 1,150 million de francs. Or, les Allemands offrent un matériel similaire à un prix inférieur de 10 %. Autre exemple: les CFF occupent environ 250 petites entreprises artisanales qui livrent des traverses en bois pour les voies ferrées. Or, les Italiens proposent des traverses en ciment qui coûtent 50 % moins cher. Il faut toutefois relever que dans les exemples précités, le contractant étranger était soit directement un Etat, soit une entreprise privée bénéficiant d'une aide étatique substantielle à l'ex-

portation. Cela explique qu'il ne soit pas possible d'obtenir des produits similaires à un prix identique en Suisse.

Alors que faire? Dépenser une partie de ces 700 millions à l'étranger pour faire des économies, tandis que la Confédération propose un projet de relance de 1 milliard de francs? L'intervenant est allé trouver le Conseiller fédéral Honegger qui lui a déclaré que les CFF devaient se montrer bienveillants vis-à-vis des entreprises suisses. Les CFF font donc du protectionnisme ...

M. le Conseiller aux Etats Reverdin

expose qu'il fait partie du Conseil d'administration d'une société genevoise qui fabrique des appareils de téléphonie d'un type nouveau à technologie très avancée fonctionnant avec des cartes holographiques. Les principaux clients sont les PTT belges, britanniques, français, italiens, hollandais, allemands, suédois. Or, en raison du protectionnisme pratiqué par la plupart de ces pays, qui demandent à ce que la production se fasse chez eux - ils ont des chômeurs qu'ils cherchent à occuper - l'exportation est de plus en plus difficile et il est évident que maintenir la recherche et le développement là où il n'y a plus de production est une gageure.

Der Präsident:

Das Problem Freihandel - Protektionismus ist nicht nur ein wirtschaftliches und politisches, sondern auch ein kulturelles Problem. Der "esprit de Poitiers" ist überall auf der Welt festzustellen, was in höchstem Grade bedauerlich ist. Es ist schliesslich festzuhalten, dass der wachsende Wohlstand unserer Generation nur dank der Freiheit erreicht werden konnte. Heute wird die Freiheit leichten Herzens in Frage gestellt, und wir gehen einer ungewissen Zukunft entgegen. Es wäre besser, auf die grundlegenden Probleme zurückzugehen, sich allenfalls nach der Decke zu strecken und nicht das

- 22 -

Unmögliche zu verlangen. Die schweizerische Wirtschaft lebt vom Wachstum und muss auch weiterhin vom Wachstum leben. Die Innovation sollte keine Grenze kennen, und der Weg zu neuen Ufern muss und wird, so darf man hoffen, gefunden werden.

Die nächste Sitzung wird dem Thema "Schweizerische Neutralität und schweizerische Neutralitätspolitik heute" gewidmet sein. Das Thema soll mit Einleitungen durch ein Mitglied der Kommission und durch einen hohen Beamten des EDA kontradiktorisch behandelt werden.

Der Präsident schliesst die Sitzung mit seinem Dank an die Teilnehmer.

Beilage I

Referat von Herrn Staatssekretär P.R. Jolles:

Freihandel oder Protektionismus: ein weltpolitisches Problem

Zwischen dem heutigen Thema und der Zielsetzung der Arbeitsgruppe besteht ein enger Zusammenhang: die Arbeitsgruppe wurde in den sechziger Jahren gegründet, zu einer Zeit des Aufschwungs des Freihandels und der europäischen Integration mit dem Ziel, die Selbstbehauptung der Schweiz in diesen veränderten welt- und europapolitischen Konstellationen zu überdenken. Heute hat sich das Blatt gewendet, und die Tendenz in Richtung Protektionismus beginnt, nun ihrerseits politische Bedeutung anzunehmen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer neuen Bestandesaufnahme in diesem prominenten Kreis.

War der Handel ein Mittel für den politischen Einigungsprozess (Gemeinsamer Markt als Vorspann für eine Europäische Union; Liberalisierung des Welthandels zur Erleichterung der transatlantischen Partnerschaft und den Einbezug Japans ins westliche Handels- und Bündnissystem), drohen die gegenwärtigen Handelskonflikte im negativen Sinne eine politische Dimension anzunehmen. Es besteht eine unheilvolle Wechselwirkung zwischen einer gestörten wirtschaftlichen Zusammenarbeit und den Spannungen in den politischen Beziehungen.

Freihandel gedeiht leichter bei wirtschaftlichem Wachstum und expandierenden Märkten; die internationale Arbeitsteilung ist dann einleuchtend und führt zu stärkerer wirtschaftlicher Verflechtung und grösserer Interdependenz. Als Konsequenz dieser Interessenverfilzung muss dann auf den Einsatz wirtschaftlicher

- 2 -

Druckmittel für die Verfolgung nationalistischer Zielsetzungen verzichtet werden. Aus schweizerischer Sicht liegen die politischen Grenzen des Freihandels bei der Harmonisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die zu einem Souveränitätsverlust führen würde.

Protektionismus dagegen beinhaltet die Abgrenzung der eigenen nationalen Interessen gegenüber denjenigen anderer Länder und den Einsatz wirtschaftlicher Kampfmittel bei der bilateralen Ausmarchung. Es geht um die Erringung eines eigenen Vorteils zum Nachteil des anderen oder um eine "beggar-thy-neighbour-policy".

Für diese Tendenzwende sind vier Gründe hervorzuheben:

Der erste Grund liegt in der allgemeinen Wirtschaftsstagnation und in der hohen Arbeitslosigkeit. Importdruck und Exportbehinderung zeitigen unmittelbar spürbare Auswirkungen, und der Transmissionsriemen des demokratischen Prozesses befördert den Konfliktstoff auf die höchste politische Ebene. Dies führt innen- und aussenpolitisch zu einer Verschärfung der Auseinandersetzung, da internationale Auswirkungen gegenläufiger nationaler Wirtschaftspolitiken Stagnation und Arbeitslosigkeit verursachen. Dies gilt vor allem für die restriktive amerikanische Geldpolitik mit hohen Zinsen als Folgeerscheinung. Gleichzeitig ist das Phänomen des Europessimismus¹ und weitverbreiteter Frustrationserscheinungen festzustellen. Europa hat den Vereinigten Staaten gegenüber auf technologischem Gebiet aufgeholt, kann sie aber unmöglich überholen, was die Abwehrreaktion verschärfte.

Der zweite Grund ist das Auftreten neuer Konkurrenten - Japans und der Schwellenländer - im Moment, da die Stagnation überhandnimmt und die Märkte nicht mehr aufnahmefähig sind. In den Ver-

- 3 -

einigten Staaten zum Beispiel ist eine halbe Million Arbeitsplätze durch die japanische Konkurrenz betroffen.

Der dritte Grund liegt in der aggressiven Form des Protektionismus' der dritten Generation, der als aktiver, mit Budgetmitteln geführter Kampf um Anteile auf Drittmärkten und nicht nur defensiv zu Schutz und Abschottung des eigenen Marktes eingesetzt wird. Die Auswirkungen z.B. der EG-Agrarsubventionen und des Export-Kreditwettrennens sind auf den Drittmärkten als Folge der Interdependenz besonders spürbar.

Der vierte Grund besteht im neuen Selbstbewusstsein der Vereinigten Staaten unter Präsident Reagan und ihrem Willen, vermehrt eine nationale Politik zu führen. Die sicherheitspolitische Unzufriedenheit Amerikas mit Europa und Japan führte zum Verlangen nach einem militärischen und wirtschaftlichen "burden sharing". Die Handelspolitik wird dabei als politisches Druckmittel eingesetzt, um die Alliierten an ihre Pflichten zu erinnern. Auch im Bereich der Entwicklungspolitik werden aussenpolitische Erwägungen in den Vordergrund gerückt: Belohnung und Bestrafung erfolgen dabei durch die Dosierung der Entwicklungspolitik. Im Falle Irans, der direkten sowjetischen Uebergriffe auf Afghanistan und der indirekten Beeinflussung der Entwicklung in Polen sowie des Falkland-Krieges wurden handelspolitische Embargomassnahmen als Druckmittel eingesetzt.

Der handelspolitische Frontenverlauf hat zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Vereinigten Staaten mit dem Stahlkonflikt und der Erzwingung entsprechender Selbstbeschränkungsabkommen begonnen. Im Agrarbereich nehmen die USA den Kampf gegen die Ausfuhrerstattungen der EG mit der Subventionierung der Ausfuhr von Weizenmehl an Aegypten auf. Zwischen der EG und Japan begann die Auseinandersetzung auf dem Gebiet der Automobile und der Videorecorder.

./.

- 4 -

In neuen Verhandlungen wurde ein Waffenstillstand in Form von Exportbeschränkungen für zehn Produkte vereinbart. Zwischen den USA und Japan bildete die erste Front, als sich 1970/71 der japanische Handelsbilanzüberschuss gegenüber den USA seit 1966/67 versiebenfacht hatte, was bei überbewertetem Yen und unterbewertetem Dollar zur Sprengung des Bretton-Woods-Systems beitrug (Mills Bill und Burke-Hartke Bill). 1977/1978 ergaben sich dann neue Verfälschungen der Wechselkursrelationen/als Folge japanischer Interventionen. 1981/1982 kamen die Störungen wiederum von der Währungsseite: die hohen amerikanischen Zinssätze und der starke Dollar bewirkten einen massiven japanischen Kapitalexport. Durch diese Entwicklungen haben sich die Handelskonflikte über Automobile, Stahl, Landwirtschaftsprodukte und Spitzentechnologie verschärft. Die Front zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern verläuft vor allem bei der Agrarwirtschaft, wo die Entwicklungsländer durch die Landwirtschaftspolitik der EG auf ihren Absatzmärkten bedrängt und zum Ausweichen auf die UdSSR+China gezwungen werden. Dies führt zu merkwürdigen Schulterschlüssen (z.B. zwischen Argentinien und der Sowjetunion), die politisch nicht unbedenklich sind.

An handelspolitischen Sonderproblemen neuesten Datums seien die Manipulationen betreffend Spitzentechnologie, die Investitionsauflagen ("performance requirements") und die strittige Liberalisierung der Dienstleistungen erwähnt.

Heute beginnen nun folgende Konstellation an sich abzuzeichnen: Innerhalb Europas ist die Gemeinschaft gespalten in protektionistisch und liberal gesinnte Länder, was zu einer Lähmung des Beschlussfassungsprozesses führt. An der GATT-Ministerkonferenz z.B. waren die EG weitgehend handlungsfähig, so dass Japan völlig im Windschatten lag, die USA eine positive Rolle zu spielen

./.

- 5 -

vermochten und das Klima bei den Entwicklungsländern in der letzten Nacht ausgerechnet gegen die EG umschlug, trotz ihrer aktiven Entwicklungspolitik. Da die EG der Wahrung des inneren Zusammenhaltes absolute Priorität beimassen, konnte der Chef der EG-Delegation im Verhandlungsausschuss des Präsidenten, an dem auch die Schweiz teilnahm, kein konstruktives Gespräch mehr aufnehmen und durfte, nachdem drei von vier EG-Formulierungsvorschlägen angenommen waren, nicht einmal mehr die Gründe angeben, weshalb eine Kompromisslösung für den verbleibenden vierten Punkt sinnlos wäre. Es bedurfte der persönlichen Intervention Mitterrands und der Drohung, die luxemburgische Aussenministerin, Colette Flesch, zur Erzielung einer Mehrheit im EG-Ministerrat nach Genf einzufliegen, um ein Sprengen der GATT-Konferenz durch Minister Jobert zu vermeiden. Die Tendenz geht heute ganz allgemein dahin, Frankreich und andere protektionistisch angehauchte Länder dazu zu bringen, mit Protektionismus im europäischen Verband zurückzuhalten zu Gunsten der Freizügigkeit, und als Gegenleistung den Protektionismus Europas gegenüber den USA und Japan zu verstärken und den Binnenmarkt auszubauen.

In der atlantischen Partnerschaft steuert man auf ein agrarpolitische Frontalkollision zu. Ein zusätzliches Problem ist die Haltung des amerikanischen Kongresses; die Regierung macht den Eindruck, sie sei bestrebt, die freihändlerische Tendenz weiterzuführen. Die Vereinigten Staaten können eine Lokomotive für die Handelsliberalisierung sein, aber die Regierung stösst auf Schwierigkeiten, ihre Linie im Kongress durchzusetzen. Es ist eine offene Frage, ob im Kongress die isolationistischen Tendenzen überhand nehmen werden - mit Gesetzesentwürfen (reciprocity bill, local content, grain deals) könnte die Wende vollzogen werden, obwohl sich die Administration dagegen wehrt.

./.

- 6 -

Die Stellung Japans ist durch Verständigungsschwierigkeiten belastet. Es besteht eine Begriffsverwirrung. Liberalisierung bedeutet für Japan etwas anderes als für uns Europäer, und interne Massnahmen und Gebräuche werden nicht als Protektionismus erkannt. Dazu kommen politische Faktoren und die inkonsequente Haltung der EG: Bei meiner Reise vor dem Gipfel von Versailles wurde mir in Japan die Frage gestellt, ob die Drohungen der EG ernst genommen werden sollten. Ich bejahte dies nachdrücklich und forderte meine Gesprächspartner auf, die Einfuhr liberalisierung voranzutreiben, da der Wohlstand Japans vom Freihandel kommt. Nachdem Frau Thatcher Massnahmen gegen Japan verlangt hatte, war davon in Versailles wegen des Falkland-Konflikts keine Rede mehr. Sie sagte uns nachher in Bern: "Ich konnte doch Suzuki nicht angreifen, da ich seine Stimme für Sanktionen gegen Argentinien brauchte; und die hat er mir nicht einmal gegeben, sondern bloss Stimmenthaltung geübt!" Die EG-Länder sprechen gegenüber Japan mit uneinheitlicher Stimme. Obwohl die EG-Kommission eine gemeinsame Linie sucht, ist wegen der inkonsequenten Haltung der Mitgliedstaaten und der Politik der Nadelstiche (Patries!) eine gewisse Desaffection zwischen Europa und Japan möglich. Das Risiko besteht deshalb, von der atlantischen in eine pazifische Konstellation hinüberzugleiten. Die USA bedrängen Japan zwar auch. Rund 80 % der protektionistischen Begehren sind gegen Japan gerichtet. Die Sprache ist hart, aber offen und weniger heimtückisch als im Falle Europas. Man rauft sich daher leichter zusammen. Ferner haben auch die USA manchmal den Eindruck, in Brüssel sei kein verhandlungsfähiger Partner vorhanden. Eine Schwergewichtsverschiebung in den pazifischen Raum könnte sich auch daraus ergeben, dass Schwellenländer wie die ASEAN-Staaten sowie Neuseeland und Australien mit marktwirtschaftlichen Rezepten Erfolge erzielen. In der pazifischen Region liegt ferner der umworbene chinesische Markt!

./.

- 7 -

Im Nord-Süd-Verhältnis hat der protektionistische Druck in Verbindung mit der Rezession zu einer realistischeren Betrachtungsweise geführt. Die neue Weltwirtschaftsordnung ist in den Hintergrund gerückt, und die Entwicklungsländer sind zu Verfechtern des multilateralen Handelssystems geworden, da für sie der Marktzugang wichtig geworden ist.

Ohne Exportdevisen kann der Schuldendienst nicht bewältigt werden. Der Wunsch der Industrieländer nach schrittweiser handelspolitischer Reziprozität wird bei den Entwicklungsländern jedoch erst dann Gehör finden, wenn die Glaubwürdigkeit wieder hergestellt ist. Die Industrieländer haben die Freihandelskonzeption durch den Abschluss der Multifaserabkommen und ihre laufenden Verletzungen der GATT-Bestimmungen diskreditiert.

Eine Prognose über die weiteren Entwicklungen ist unmöglich. Die Gefahr eines Handelskrieges ist unübersehbar, und die Drohungen der USA im Agrarkonflikt mit den EG, diese aus den Drittmärkten zu drängen, sind unüberhörbar. Ebenso steht auf dem Gebiet der Exportkreditfinanzierung eine Mobilisierung der USA bevor. Andererseits drängt die Furcht vor einem allgemeinen Handelskrieg den Protektionismus zurück, und Auffangoperationen werden weiterhin angestrebt. Es werden aber auch Versuche unternommen, Welt handelskonflikte durch eine Kartellisierung zu regeln, und trotz der GATT-Regeln nehmen freiwillige Exportrestriktionen als Verhandlungslösungen überhand. Die intellektuelle Aufklärungsarbeit in der OECD über die Anpassungsstrategie ist daher besonders wichtig.

Die Schweiz wird gut daran tun, solange wie möglich und vertretbar, für den Freihandel einzutreten, weil dadurch einseitige Abhängigkeiten leichter vermieden werden können. Die wirtschaftli-

./.

- 8 -

che Erpressbarkeit ist mit universeller wirtschaftlicher Verflechtung geringer als mit nur regionaler. Die Schweiz wird sich bemühen müssen, an der Stärkung des europäischen Binnenmarktes Anteil zu haben und die qualitative Bedeutung des Freihandels in Brüssel und Paris zu unterstreichen. Dabei kommt ihr der hohe Handelsbilanzüberschuss, den die EG mit der Schweiz erzielt und der das Defizit einzelner EG-Länder mit Japan finanziert, zustatten. Die Schweiz wird sich durch Wachsamkeit und allenfalls Benützung des Klageverfahrens für die Erhaltung des europäischen Freihandels einsetzen. Sie ist für die EG kein gewöhnlicher Drittstaat, sondern mit ihr durch die Freihandelsabkommen irreversibel verflochten. Sie darf sich aber nicht einspannen lassen in einen regionalen Protektionismus; dazu kann sie auch niemand zwingen, da sie dank der Freihandelsabkommen eine autonome Aussenhandelspolitik bewahrt hat.

Noch nie war seit dem Zweiten Weltkrieg die Welt so nahe am Rande des Zusammenbruchs des offenen, multilateralen Handelssystems; gleichzeitig sind aber auch die übereinstimmenden Interessen am Marktzugang und die Realität der Interdependenz besonders deutlich geworden. Die Wahl zwischen Freihandel oder Protektionismus ist tatsächlich zu einem weltpolitischen Problem geworden.

Der Schlüssel zur endgültigen Entscheidung zwischen Freihandel und Protektionismus liegt wahrscheinlich bei den Vereinigten Staaten. Eine internationalistische Politik besteht in den USA wohl noch, und bei der Vorbereitung des Gipfeltreffens von Williamsburgh werden sie sich auf die Möglichkeiten zur Verbesserung internationaler Mechanismen besinnen. Die GATT-Ministerkonferenz von November 1982 könnte ein Wellental gewesen sein, aus dem man zu einer positiveren Vergehensweise gelangen wird. Die Verhandlungsproblematik und die Zusammenhänge zwischen Handel-Währung-Schulden-

./.

- 9 -

finanzierung haben auch die amerikanische Regierung davon überzeugt, dass eine Lösung nur gesamthaft möglich ist. Die USA scheinen aber nicht imstande zu sein, das Gleichgewicht zu retablieren. Da im Kongress isolationistisches Denken verbreitet ist, und da 1984 ein Wahljahr sein wird, dürften protektionistische Thesen vermehrt Widerhall finden. Die Wahlkampagne von Walter Mondale steht ja bereits unter dem Motto des wirtschaftlichen Gegensatzes zu Japan. Alles ist daher offen; die Situation ist für die Schweiz nicht besonders gemütlich, aber sehr spannend.

Ausführungen Botschafter Stähelins zur
Wirtschafts- und Handelspolitik Japans

Die Entwicklungsländer sind zu Vorkämpfern des Freihandels geworden, weil sie den Freihandel als Einbahnstrasse verstehen. Das Problem stellt sich deshalb, wie man für einige dieser Länder die Einbahn- zu einer Zweibahnstrasse machen kann.

Auch Japan hat den Freihandel als Einbahnstrasse ausgenützt, und es ist Japan dank seiner Denkweise, seiner Wirtschaftspolitik und dank des offenen Welthandelssystems gelungen, eine ausserordentliche Expansion durchzumachen. Früher war es politisch notwendig, dass Japan stark wurde. Japan exportiert Fertigprodukte und Halbfabrikate und importiert vor allem Rohstoffe, andere Ausgangsmaterialien sowie Energieträger. Die Einfuhr von Fertigprodukten erreichte im Durchschnitt der letzten 10 Jahre nur 20-25 % der Gesamtimporte. 1981 waren es 21.8 %; das heisst, dass Japan in absoluten Zahlen ungefähr gleichviel Fertigprodukte importierte wie die Schweiz.

In den 50er und 60er Jahren musste das rohstoffarme Japan seine Exporte aufbauen und fördern, um die unentbehrlichen Importe bezahlen zu können. Dieses Argument wird in Japan z.T. auch heute noch gebraucht für die Rechtfertigung des japanischen Export-Drive. Heute wird das Ausmass der Exporte und des Exportdruckes aber durch andere Kräfte bestimmt: Nicht die Frage, wieviel man exportieren muss, sondern wieviel man exportieren kann entscheidet. Exporterfolge gelten als Nationaltaten und werden entsprechend gefördert.

Welches sind diese Kräfte?

Die japanische Wirtschaft und Verwaltung bemüht sich, weit in die Zukunft bezogene Entwicklungsrichtungen zu bestimmen und die Expansion der Industrie in diese Richtung zu lenken, d.h., eine antizipatorische Industriepolitik zu betreiben. In enger, osmoseartiger Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft, den politischen Führungsspitzen und der Bürokratie werden Pläne ausgearbeitet und das nötige Instrumentarium bereitgestellt. Dabei geht man von der bereits vorhandenen und erwarteten Binnennachfrage aus, orientiert sich aber schon zu Beginn an der möglichen Nachfrage auf den Weltmärkten. Einige ausgewählte Firmen erhalten grössere Finanzmittel zu Vorzugsbedingungen, um im Rahmen dieser "nationalen Entwicklungsprojekte" die gewünschten Produktionskapazitäten zu schaffen. Solche Impulse lösen oft weitere über den Plan hinausgehende Investitionen aus (so entstanden seinerzeit z.B. nicht nur, wie geplant, drei bis vier, sondern sechs oder sieben japanische Automobilproduzenten, die heute auf dem heimischen und auf dem internationalen Markt im Wettbewerb stehen). Die umfangreichen Produktionsinvestitionen "ahead of demand" ermöglichen es nicht nur in der Produktion die "economy of scale" optimal anzunützen und die Nachfrage rasch zu decken, sondern sie schaffen erst eine stärkere Nachfrage und Wettbewerbskonzentration, die zu massiven Exportstössen in die Weltmärkte führt. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigten, dass die amerikanischen und europäischen Konkurrenten der japanischen Industrie meist nichtgenügend genau die Anfänge solcher Entwicklungen in Japan beobachteten und es versäumten, sich rechtzeitig auf diese Produktlawinen vorzubereiten und innert nützlicher Frist eine Gegenoffensive zu starten.

Die japanische Wirtschaftsstruktur und die Grösse der japanischen Unternehmen, sowie die Grösse des japanischen Binnenmarkts begünstigen eine solche Wirtschaftsstrategie. Die Gefahren dieser

Industriepolitik für Japan wie für Japans weltwirtschaftliche Partner liegen in der Schaffung von Produktionsüberkapazitäten.

Diese Politik führt zu starken Exportzwängen. Ueber die letzten drei Jahre hat Japan sein reales Bruttosozialprodukt zu rund 3/4 auf den Aussenmärkten erzielt. Somit kann man wohl sagen, dass Japans Strategie der Erzielung eines Wirtschaftswachstums in der Grössenordnung von 5 % pro Jahr weitgehend nur auf Kosten der anderen Industriestaaten möglich war. Nur in Nordamerika und in Europa war die notwendige Kaufkraft vorhanden, um die qualitativen und kostengünstigen japanischen Fertigprodukte aufzunehmen.

Ein an der volkswirtschaftlichen Stärke gemessener unterbewerteter Yen hat in den vergangenen Jahren nicht nur diese Exporte stark erleichtert, sondern auch den exportorientierten Grossunternehmen zu fetten Profiten verholfen. Wäre der Zugang zum japanischen Kapitalmarkt mit seinen künstlich tief gehaltenen Zinsen für ausländische Kreditnehmer offen gewesen, hätte dies nicht nur das einheimische Zinsniveau erhöht, sondern auch den Yen im Verhältnis zum Dollar verteuert. Die japanische Wirtschaft war hieran aber nicht interessiert, weil sie die Exporte für die genügende Auslastung ihrer Produktionskapazitäten unbedingt benötigte und weil in den letzten Jahren der Inflationsdruck auf der Importseite durch die eher ruhige Preisbildung auf dem Erdölmarkt und den Rohmaterialbörsen aufgefangen werden konnte. Ueberdies hätte eine Zinserhöhung auf dem japanischen Kapitalmarkt das derzeit wohl heisseste Problem der japanischen Politik, nämlich die Auswirkung der übergrossen Staatsschuld auf die japanische Haushaltsrechnung ungemein verschärft (an diesem Problem ist die Regierung Suzuki gescheitert).

Des weiteren möchte ich auch noch auf die wichtige Rolle der japanischen Banken und der auf lange Sicht operierenden japanischen Exportförderung hinweisen (Banken, JETRO, Botschaften, Instrumentarium der

ERG, etc.) Die japanische Banken gehen weit über ihre angestammte Finanzfunktion hinaus bei ihrer Einflussnahme auf die Industrieunternehmen.

Japans Verhältnis zum Freihandel

Es überrascht immer wieder, wie passiv sich Japan in der Verteidigung des Freihandels verhält, obwohl dieser eine so grosse Wirtschaftsexpansion ermöglichte. Verschiedene Gründe müssen als Erklärung für diese Passivität angeführt werden.

Jahrelang und auch heute ist Japan nur für den Freihandel an der Aussenfront, an der Innenfront hat es seine eigene Wirtschaft so lange geschützt, wie dies ihm erforderlich schien. Und auch heute bestehen noch grosse Widerstände gegen den Abbau der von den USA und den europäischen Gemeinschaften mit zunehmendem Druck geforderten Handelshemmnisse verschiedenster Art. Japan scheint in manchen Fällen lieber mehr oder weniger okkulte Exportbeschränkungen zu akzeptieren, die ihm von seinen Partnern mit protektionistischen Drohungen abgerungen werden, anstatt selber sich zu einer offensiven Marktöffnungspolitik zu entschliessen. Diese Exportbegrenzungen verschiedenster Art (sogenannte Grauzonenmassnahmen) sind übrigens gar nicht in allen japanischen Wirtschafts- und Verwaltungskreisen so sehr verpönt, wie man annehmen sollte. Japan fühlt sich letztlich immer gross und schwergewichtig genug, um bei derartigen Entwicklungen seine Interessen schützen zu können. Diese Grauzonen-Arrangements sind überdies für gewisse Kreise der japanischen Verwaltung - nicht so sehr Aussenministerium als im Handels- und Industrieministerium - recht attraktiv, weil sie deren Macht über die private Wirtschaft wieder verstärken. Mit diesen Grauzonen-Arrangements kann man auch vielerlei Schwächen japanischer Industriezweige (Textil, Stahl, Petro-Chemie, Schiffbau, etc.), die sich zusehends akzentuieren, bis zu einem gewissen Grade Rechnung tragen.

Wir können demnach leider nicht erwarten, dass Japan für die Aufrechterhaltung des Freihandels sehr ernsthaft auf die Barrikaden steigen wird. Seine Wirtschaft, die, wie man im Westen vielfach glaubt, nach Prinzipien der klassischen Marktwirtschaftslehre funktioniert, ist schon seit Vorkriegszeiten mit japanischen Eigenarten durchsetzt, die das innerjapanische Verhalten der Wirtschaftspartner tiefgreifend beeinflusst. Es ist z.B. bezeichnend, dass der Präsident der obersten wirtschaftlichen Dachorganisation (KEIDANREN) öffentlich die Meinung vertritt, in bestimmten Industriebereichen dürften nicht die Marktfaktoren, die Strukturen und Preise bestimmen falls dadurch längerfristige Interessen tangiert werden könnten. Der japanische VORORTs Präsident wird deshalb manchmal auch "Herr Kartell" genannt.

Für Japan ist der Freihandel nur soweit gut, wie er dem Lande nützt. Unverblümt gesagt, richtet sich das japanische Verhalten in dieser Sache nach den nationalen Interessen, nicht nach freihändlerischen Ordnungsprinzipien. Japan kennt westliche Formen sehr gut und macht sich diese zu Nutzen, ohne jedoch westlichen Gehalt in diese Formen zu geben. Aus japanischer Sicht heisst dies nicht Spielen mit gezinkten Karten, sondern einfach, die unbeirrte Verfolgung nationaler Interessen.
