

Die heutige Stellung der Schweiz in der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik

Referat von Herrn Botschafter P. Jolles, Direktor der Handels-
abteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, anlässlich
der Botschafterkonferenz 1974 (5. September 1974)

Der Schwerpunkt der Diskussion des heutigen Tages liegt auf der Rolle des Botschafters unter den gegenwärtigen Verhältnissen. In der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik ist eine Entwicklung eingetreten, die unmittelbare Auswirkungen auf die Stellung der Schweiz hat. Die Sicherung eines Mitspracherechtes und die Möglichkeit, die schweizerischen Aussenwirtschaftsinteressen wirkungsvoll zu vertreten, erfordert einen erneuten und nachhaltigen Einsatz des diplomatischen Dienstes. Kennzeichnend für diese Entwicklung ist das Phänomen der Aushöhlung oder Umgehung der internationalen Wirtschaftsorganisationen durch die Bildung informeller Gremien und exklusiver Klubs.

1. Uebergang von der bilateralen Handelspolitik zur multilateralen Aussenwirtschaftspolitik

In den Jahren 1945 bis 1955 wurden die Abkommen über Ein- und Ausfuhrmöglichkeiten in Form von Kontingenten, Zahlungsvereinbarungen und Zollzugeständnissen vor allem auf bilateraler Ebene abgeschlossen. Dank ihrer harten Währung und ihrer Importkraft befand sich die Schweiz in einer relativ starken Verhandlungsposition. Der Zwang zum bilateralen Saldenausgleich und die Behinderung einer optimalen internationalen Arbeitsteilung stellten jedoch wesentliche Nachteile dieser bilateralen Handelspolitik dar.

Die Periode der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik wurde durch die Gründung der OECE, des GATT und der Bretton Woods-Institutionen eingeleitet. Später kamen die EG, die EFTA, die OECD, die UNCTAD und die UNIDO hinzu. Zwei Merkmale sind für diese Entwicklung der Aussenwirtschaftsbeziehungen kennzeichnend: erstens wurden internationale Ordnungsprinzipien aufgestellt (z.B. Meistbegünstigungsklausel); zweitens erfuhr die bilaterale Handelspolitik eine Erweiterung in doppeltem Sinne: sie ermöglichte einerseits gleichzeitige Verhandlungen mit einer Mehrzahl von Staaten und sie erleichterte andererseits eine umfassendere Berücksichtigung zusätzlicher Sektoren der Aussenwirtschaftsbeziehungen wie Währungsfragen, Entwicklungshilfe, internationale Investitionstätigkeit. Dank ihrem Gewicht als mittlere Handelsmacht und ihrer guten Wirtschaftslage hatte die Schweiz in diesen internationalen Wirtschaftsorganisationen eine relativ starke Stellung. Beispiele dafür bilden die Rolle der Schweiz in der OECD bezüglich Liberalisierungsfortschritte und ihre führende Rolle in den GATT-Verhandlungen (z.B. Kennedy-Runde). Der erfolgreiche Brückenschlag zwischen EFTA und EWG mit dem Freihandelsabkommen bildet wohl die letzte erfolgreiche multilaterale Verhandlung.

2. Heutige Lage: Schwere Belastung der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik

Die heutige Lage wird durch zwei gegensätzliche Erscheinungen geprägt. Auf der einen Seite werden wegen der wachsenden weltweiten wirtschaftlichen Interdependenz multilaterale Lösungen immer notwendiger. Die Auswirkungen der amerikanischen Zahlungsbilanzkrise in den letzten Jahren auf die weltweite Inflation und den Zusammenbruch des Weltwährungssystems sowie die neue Erdöl- und Rohstoffpreisentwicklung mit ihren Auswirkungen auf die Zahlungsbilanzen der Importländer und die Entwicklungsmöglichkeiten der Vierten Welt sind die besten Beweise dafür.

Auf der andern Seite sind gerade die so notwendigen multilateralen Wirtschaftsinstitutionen in eine Funktionskrise hineingeraten. Zwar wird die Nützlichkeit dieser Gremien anerkannt, um die Weltwirtschaft zu diagnostizieren und um die Kenntnisse der massgebenden Tatbestände und Zusammenhänge zu fördern und zu verbreiten. Durch rasche Konsultationsmöglichkeiten und kollektiven Druck können desintegrierende Schutzmassnahmen gemildert werden. Die Notwendigkeit internationaler Lösungen wird anerkannt, was gegenüber den dreissiger Jahren einen Fortschritt darstellt. Aber diese internationalen Organisationen waren bis jetzt unfähig, den erhöhten Anforderungen zu entsprechen. Vier Gründe können dafür angegeben werden:

- Die rasch zunehmende Mitgliederzahl der internationalen Wirtschaftsorganisationen hat die Schwierigkeiten der kollektiven Beschlussfassung erhöht. So gehörten beispielsweise dem GATT ursprünglich 23 Staaten an, heute sind es 83.
- Die automatische Mehrheit der Entwicklungsländer, insbesondere in UNO-Gremien, behindert die Uebertragung von echten Beschlussfassungskompetenzen. Die Industrieländer schützen sich vor Mehrheitsentscheiden der Entwicklungsländer dadurch, dass sie die Kompetenzen dieser Organisationen auf reine Empfehlungen beschränken.
- Die gemeinsame Handelspolitik der EG setzt interne Vorverhandlungen und oft sorgfältig ausgeglichene Kompromisse voraus, und dies schliesst nachher eine erforderliche Beweglichkeit der Stellungnahme aus.
- Trotz sachlicher Zusammenhänge zwischen Währungs-, Investitions- und Handelsfragen sind die Querverbindungen zwischen den einzelnen Wirtschaftsorganisationen ungenügend.

3. Reformbestrebungen

Die allgemein empfundene mangelnde Funktionsfähigkeit der internationalen Wirtschaftsorganisationen hat zu Reformbestrebungen in OECD, GATT, IWF sowie UNO-Gremien geführt. Mit vor allem institutionellen Reformen wird versucht, folgende zwei Ziele zu erreichen:

- Eine verbesserte Disziplin soll durch erhöhte Verbindlichkeit der Empfehlungen erzwungen werden, indem sie in Beschlüsse mit Sanktionsmöglichkeiten ausmünden sollen. Dazu gehört vor allem das Bestreben, Indikatoren festzusetzen, die automatische währungspolitische Korrekturmaßnahmen auslösen würden. Derartige automatische Anpassungsmechanismen stehen jedoch oft im Konflikt mit den nationalen Souveränitätsansprüchen. Zudem wird versucht, für die handelspolitischen Ausweichklauseln des GATT präzisere Kriterien festzulegen.

- Eine umfassendere Behandlung der Weltwirtschaftsprobleme soll durch die Herstellung direkter Querverbindungen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsinstitutionen verwirklicht werden. Vom amerikanischen Vorschlag, ein Direktorium zu schaffen, das die Gesamtverantwortung für die sowohl im GATT wie im IWF zu befolgende Politik hätte übernehmen sollen, ist nur eine bescheidene Kompromisslösung übriggeblieben: der Exekutivausschuss der OECD in Sondersession soll die Nahtstellen zwischen Handels-, Währungs-, Investitions- und Entwicklungspolitik behandeln. Dieser Ausschuss wird damit weder dem GATT noch dem IWF übergeordnet, er soll bloss einen "appui discret aux négociations" darstellen.

Diese zweifellos notwendigen Reformen sind vorderhand jedoch festgefahren. Dies liegt in erster Linie an der neusten Erschütterung der Weltwirtschaftslage durch die Erdölkrise. Zudem sind die GATT-Verhandlungen wegen der USA-Handelsgesetzgebung in Verzug geraten. Weiter wachen die einzelnen Organisationen eifersüchtig auf die Erhaltung ihrer Autonomie.

Einige Teilerfolge sind aber dennoch zu verzeichnen. Dazu gehört das neue Textilabkommen innerhalb des GATT, das eine Instanz zur abschliessenden Behandlung von Streitfragen über die Anwendung der Ausweisklauseln schuf. Das Interindirektorium des IWF wurde ebenfalls mit gewissen Befugnissen betreffend Koordination des Floatens ausgestattet.

4. Tendenzen zu ad hoc-Lösungen und Klubbildungen

Wegen der erwähnten Schwierigkeiten, Reformen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der multilateralen Gremien zu bewerkstelligen, beginnen diejenigen Staaten, die Kraft ihres weltwirtschaftlichen Eigengewichtes die Entwicklung tatsächlich beeinflussen können, unter sich entsprechende Initiativen zu ergreifen und diese ausserhalb der internationalen Gremien durchzusetzen.

Ein Beispiel dafür bildet der IWF. Die Währungsreform wurde nicht in den Plenargremien, sondern im Zwanzigerklub vorbereitet. Als sich dieses Gremium wegen der Entwicklungsländer ebenfalls als zu schwerfällig erwies, griff man auf den Zehnerklub zurück. Für gewisse Fragen finden sogar informelle Fünfer-Treffen statt (USA, Japan, UK, F und BRD). Ähnlich entstand nach der Washingtoner Energiekonferenz die Brüsseler Energiekoordinationsgruppe der Zwölf zur Ausarbeitung eines "International Energy Programme". Auch im GATT entstand eine ad hoc

Gruppe der 7 + 7, um beispielsweise die Erklärung von Tokio vorzubereiten.

Der IWF trifft Vorbereitungen, sein Interimsdirektorium im Sinne eines Verwaltungsorgans mit gewissen Beschlusskompetenzen auszurüsten. Ein entsprechender Vorschlag wurde ebenfalls für das GATT ausgearbeitet. Auch für die Entwicklungspolitik ist die Bildung einer Zwanziger-Gruppe vorgesehen, deren Arbeitsbereich nach amerikanischem Vorschlag über den des IWF und der Weltbank hinausreichen soll.

Diese Initiativen gehen in der Regel von den USA aus oder werden von Washington besonders nachdrücklich unterstützt. Die amerikanische Regierung ist nun eine Vorkämpferin der multilateralen Wirtschaftspolitik geworden. Diese Politik soll jedoch rasch Früchte tragen und sie wird daher ohne grosse Rücksichtnahme auf normale internationale Verfahren und bereits bestehende Gremien organisiert.

5. Stellung der Schweiz in dieser neuen Phase der multilateralen Zusammenarbeit

Wegen ihrer starken wirtschaftlichen Aussenverflechtung ist es im primären Interesse der Schweiz, dass das Gleichgewicht der Weltwirtschaftsbeziehungen durch kooperatives Vorgehen und multilaterale Zusammenarbeit wieder hergestellt wird, um einen Rückfall in unilaterale Schutzmassnahmen und Autarkiebestrebungen zu verhindern. Aus den gleichen Gründen hat die Schweiz auch unter den erschwerten Umständen ein Bedürfnis nach Mitsprache. Daraus ergibt sich die Zielsetzung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik:

- Die Reformbestrebungen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der internationalen Wirtschaftsgremien

sind zu unterstützen.

- Der Beitritt zu internationalen Wirtschaftsorganisationen ist zu prüfen. Der IWF und die Weltbank verdienen dabei Priorität. Die erhöhten Verpflichtungen rechtfertigen sich jedoch nur, wenn sie der Schweiz auch eine verbesserte Mitsprache gewähren. Ein Sitz im Direktorium des Währungsfonds ist deshalb für die Schweiz eine Vorbedingung für ihren Beitritt.

- Die Schweiz versucht nicht, die Entstehung dieser leitenden Ausschüsse und ad hoc-Gremien zu bekämpfen, wo ihre Nützlichkeit anerkannt werden muss. Es liegt auch im Interesse der Schweiz, wenn sich die "Grossen" in diesen leitenden Ausschüssen besprechen, statt in Konflikte zu geraten. Es geht darum, überall dort die Teilnahme anzustreben, wo dies angesichts der schweizerischen Interessenlage sachlich gerechtfertigt ist. Als neuntwichtigste Welthandelsnation gehört die Schweiz in den leitenden Ausschuss des GATT. Ebenso ist die Teilnahme am Brüsseler Energieprogramm gerechtfertigt. Je stärker die entsprechenden Gremien jedoch von den Grossmächten beherrscht werden, desto problematischer wird eine schweizerische Teilnahme aus neutralitätspolitischen Ueberlegungen. Zudem muss sich die Schweiz zur Teilnahme an Gruppenverhandlungen mit Ländern wie Oesterreich, Portugal und Spanien bereit erklären, wo sie nicht allein Anspruch auf einen Sitz erheben kann.

Es muss versucht werden, die entsprechenden Gremien in bestehende universelle oder regionale Institutionen einzufangen. Eine Berichterstattung an und eine Konsultation mit entsprechendem Plenum ist anzustreben.

Unter diesen Umständen wird der Ausbau direkter Kontakte zu den "Grossen" - und damit die Rolle der bilateralen Diplomatie - an Bedeutung gewinnen, um laufend über deren Meinungsbildung orientiert zu bleiben und um eigene Ansichten rechtzeitig zum Ausdruck bringen zu können.

Ein aktuelles Beispiel ist die Haltung der Schweiz gegenüber der Energiekoordinationsgruppe in Brüssel und ihre Bemühungen zur Teilnahme an einem internationalen Energienotprogramm. Im Februar, bei der Konstituierung der Gruppe, gab die Schweiz ihre Stellungnahme gegenüber Washington ab. Anschliessend unternahm sie erfolglose Anstrengungen, diese Arbeiten in die OECD einzugliedern. Informationen über Fortschritte in der Brüsseler Gruppe erhielt sie durch befreundete Personen. Nach dem Informationstreffen in Kopenhagen fanden mit Davignon Kontakte statt. Es geht nun darum zu prüfen, wieweit zwischen der Brüsseler Gruppe und der OECD doch noch eine Verbindung hergestellt werden kann. Weiter ist beispielsweise in Zusammenarbeit mit Schweden abzuklären, in welchem Masse infolge von Mehrheitsbeschlüssen die Neutralität tangiert werden könnte.

6. Die Aufgaben der Botschaften

Auf Grund der Stellung der Schweiz in der neuen Phase der multilateralen Aussenwirtschaftspolitik ergeben sich für die schweizerische Handelsdiplomatie folgende Aufgaben:

- Die Berichterstattung ist auf neue Initiativen und deren Motivierung auszurichten. Es ist dabei von besonderer Bedeutung, dass die Zentrale rechtzeitig informiert wird.
- Weiter ist dann abzuklären, ob und aus welchem Grunde ein allfälliges Interesse eines Landes an der Mitwirkung der

Schweiz besteht. Nur unter dieser Voraussetzung wird die Zentrale in die Lage versetzt zu prüfen, ob schweizerischerseits ein Eintreten möglich ist. Dazu gehört auch der Hinweis auf politische Probleme, die sich für die Schweiz stellen könnten.

- Hat die Schweiz Interesse an einer Mitwirkung, sind die Voraussetzungen für ein Eintreten auf Konsultationen zu verbessern. Zudem ist das schweizerische Vorgehen gegenüber Drittstaaten politisch abzusichern, indem die rein wirtschaftliche Motivierung hervorgehoben wird.

- Gleichzeitig ist über das Vorgehen anderer Drittstaaten zu berichten, damit die Schweiz nicht überrundet wird und allenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorbereitet werden können.

Dies setzt jedoch eine gute Vertrautheit mit den ausenwirtschaftlichen Problemen der Schweiz und des Gastlandes voraus.

* *
*
*
*