

KONSULARKONFERENZ OTTAWA 12./13. APRIL 1972

ad. Ziff. 1.2. der Traktandenliste: "Die wirtschaftliche Lage Kanadas und die schweizerisch-kanadischen Wirtschaftsbeziehungen"

1. Wirtschaftsdaten und wirtschaftliche Massnahmen der Bundesregierung

Die 1969 eingeleitete, anti-inflationistische Politik der Bundesregierung führte 1970 zu einer merklichen Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, gekennzeichnet durch ein starkes Nachlassen der privaten Investitionstätigkeit und ein mehr oder weniger kontinuierliches Ansteigen der Arbeitslosenrate. Diese letztere, vor allem auch politisch ins Gewicht fallende Entwicklung veranlasste die Regierung, noch 1970, mittels defizitären Haushaltsbudget und Lockerungen auf dem Geldmarkt, eine expansive Wirtschaftspolitik einzuleiten. Während Winter und Frühjahr 1970/71 stellte sich der erhoffte Erfolg indessen nicht ein: Die Geschäftsgewinne wiesen einen weiter absinkenden Trend auf, die private Investitionstätigkeit blieb auf das Notwendigste beschränkt und die Arbeitslosenrate verharrte auf hohem Niveau.

Die Bundesregierung reagierte vorerst im Monat Juni 71 mit der Präsentation eines mit 750 Millionen Dollars defizitären Budgets (1970/71: -420 Millionen, 1969/70: +390 Millionen) sowie einer Steuerreformvorlage, die sowohl der Mehrheit vor allem der kleineren Steuerzahler, als auch Gesellschaften Erleichterung versprach. Nach Bekanntwerden einer Rekordarbeitslosenrate für den Monat September liess sie am



14. Oktober 1971 ein Minibudget folgen, das zur weiteren Ankurbelung der Wirtschaft und zur Bereitstellung neuer Arbeitsplätze Regierungsausgaben und Darlehen an die Provinzregierungen (Gesamtaufwand 1,07 Milliarden Dollars) vorsah sowie weitere befristete Steuerreduktionen brachte.

Den negativen Auswirkungen der von Präsident Nixon am 15. August ergriffenen Massnahmen - Kanada wurde bekanntlich entgegen seiner Hoffnung von der 10%igen amerikanischen Importsteuer nicht befreit - begegnete die Regierung u.a. mit der Schaffung eines für die Hilfe an die betroffene Exportindustrie geschaffenen und mit 80 Millionen Dollars dotierten "Temporary Assistance Fund".

Schliesslich wurden auch die monetären Voraussetzungen für die Expansion geschaffen durch

- Herabsetzung der Mindestreservenpflicht der "chartered banks" von 9% auf 8,5%;
- Ausweitung des Geldangebotes um beträchtliche 18% innerhalb eines Jahres (November 1970 bis November 1971), und damit in Zusammenhang
- allgemeine Senkung der Zinssätze.

Die Gesamtheit dieser Massnahmen zeigte hinsichtlich der Aktivierung der wirtschaftlichen Tätigkeit besonders gegen Ende des Jahres Erfolg, wenn auch nicht in dem zu Jahresbeginn erhofften Ausmass. Gesteigerte Löhne zusammen mit Steuerreduktionen vermehrten die Kaufkraft breiter Schichten, was seinerseits die Nachfrage insbesondere nach dauerhaften Konsumgütern steigerte (+ 15,7 %), wobei in erster Linie der stark gesteigerte Autoabsatz zu nennen ist, sowie die Wohnbautätigkeit (+ 23 %) positiv beeinflusste. Diese gesteigerte Nachfrage war zusammen mit den erhöhten

Etats von Bundesregierung und Provinzregierungen das hauptsächlichste Stimulans für das in verschiedener Hinsicht erfolgreiche Wirtschaftsjahr 1971.

Die unerwartet hohe Zuwachsrate des Bruttosozialproduktes von nominal 9,3 % - noch Mitte des Jahres wurde mit 6 - 7 % gerechnet - gehört zu den höchsten, welche die hauptsächlichsten Industrieländer 1971 aufzuweisen hatten. Dieses Resultat ist umso bemerkenswerter, als die Geldentwertungsrates, die 1969 noch 4,9 % und 1970 4,1 % betragen hatte, weiter auf 3,4 % abgesunken ist und, ebenfalls verglichen mit den westlichen Industriestaaten, eine der niedrigsten Inflationsraten darstellt. Unter Berücksichtigung der Preissteigerung beziffert sich das reale Wachstum des Bruttosozialprodukts auf 5,4 %.

Indessen liess, allen Bemühungen der Regierung zum Trotz, die Arbeitslosigkeit bis Ende 1971 nicht nach. Sie erreichte zeitweilig mit einer jahreszeitlich bereinigten Rate von 7,1 % einen 10-Jahres-Höchststand und sank nie unter die psychologisch wichtige Limite von 6 % Arbeitslosen im Vergleich zur Gesamtzahl der beschäftigten Bevölkerung.

Die Situation ist für Kanada insofern schwierig, als es eine im Vergleich zu anderen Industrieländern hohe Zuwachsrates an Arbeitskräften aufzuweisen hat. 1971 betrug diese Rate 3,1 %, während das Angebot an Arbeitsplätzen um 2,5 % erhöht werden konnte. Regierungsmitglieder verwiesen in den letzten Monaten wiederholt auf diesen belastenden Faktor der überdurchschnittlichen Zunahme der Arbeitskräfte, wobei Handelsminister Pépin in einem Statement von anfangs Februar 1972 die Auswirkungen des "post war baby boom" für diesen Zustand verantwortlich machte. Hoffnungen auf eine

Verminderung der Arbeitslosigkeit sind mit der Veröffentlichung der Februar-Statistiken aufgekommen, die eine Verminderung der jahreszeitlich bereinigten Arbeitslosenrate von 6,2 % im Januar auf 5,8 % - dem tiefsten Stand seit 22 Monaten - anzeigten.

2. Aussenhandel und Aussenhandelsprobleme

Der Aussenhandelsüberschuss, der 1970 eine Rekordhöhe von nahezu 3 Milliarden Dollars erreicht hatte, verringerte sich 1971 vor allem unter dem Einfluss der gesteigerten Konsumentennachfrage nach importierten Gütern um 25 % auf 2,2 Milliarden Dollars. Während die Exporte nach einer vorjährigen Erhöhung um 13 % 1971 nur noch um 5 % von rund 16,5 auf 17,7 Milliarden gesteigert werden konnten, erfuhren die Importe ihrerseits eine 12%ige Zunahme von 14 Milliarden auf 17,5 Milliarden Dollars.

Zusammen mit einer leichten Erhöhung des Defizites der unsichtbaren Transaktionen hat der verringerte Aussenhandelsüberschuss auch zu einer Reduktion des Zahlungsbilanzüberschusses - ohne Kapitalbewegungen - von 1,06 Milliarden Dollars 1970 auf 227 Millionen Dollars 1971 geführt, während die Währungsreserven nach 1,663 Milliarden Dollars 1970 1971 nur noch um 896 Millionen Dollars aufgestockt werden konnten.

Im Hinblick auf die geographische Verteilung des Aussenhandels fällt in erster Linie auf, dass der Austausch mit dem Haupthandelspartner, den Vereinigten Staaten, sowohl bei der Einfuhr als auch bei der Ausfuhr um 10 resp. 11 % ge-

steigert werden konnte. Dies bedeutet, dass die neue amerikanische Wirtschaftspolitik Kanada weit weniger betroffen hat, als in den ersten Wochen nach der Verkündung von Nixons Massnahmen befürchtet worden war. Indessen macht sich auf kanadischer Seite ein gewisses Misstrauen in Bezug auf die Zukunft der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen mit den USA bemerkbar. Die Auseinandersetzung um den sogenannten Autopakt ist ein Indiz. Die kanadischen Befürchtungen gehen dahin, dass es den USA nicht gelingen wird, ihre Zahlungsbilanz in Ordnung zu bringen, die internationale Währungssituation somit unruhig bleibt, wovon der flottierende kanadische Dollar und in Zusammenhang damit die Terms of Trade mit den USA betroffen werden könnten. Eine damit einhergehende Versteifung protektionistischer Tendenzen im Nachbarland wäre schliesslich geeignet, den Interessen Kanadas auf lange Sicht erheblichen Schaden beizufügen. Es sei in diesem Zusammenhang an das DISC-Programm - die steuerliche Begünstigung amerikanischer Exportfirmen - erinnert. Ähnliche protektionistische Massnahmen könnten amerikanische Firmen veranlassen, ihre Produktionsstätten wieder ganz oder teilweise in die Vereinigten Staaten zurückzuverlegen, was u.a. - und als politisch wohl schwerwiegendste Konsequenz - einen beträchtlichen Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge hätte.

Sorge bereitet auch die Erweiterung des Gemeinsamen Marktes. Die Exporte nach Westeuropa zeigten 1971 eine rückläufige Tendenz und zwar bei den Lieferungen nach der EWG eine Verminderung von 1,2 auf 1,1 Milliarden und nach Grossbritannien, dem bedeutendsten europäischen Kunden, von 1,47 auf 1,36 Milliarden Dollars. Dieser rückläufige Trend kann zum Teil mit der allgemeinen europäischen Konjunkturabschwächung im Jahre 1971 erklärt werden; auf längere Sicht

gesehen fällt der Beitritt Grossbritanniens zum Gemeinsamen Markt und die daraus sich entwickelnden neuen innereuropäischen Handelsströme als belastender Faktor indessen weit mehr ins Gewicht. Aussenminister Sharp wies kürzlich vor dem Senat auf die Tatsache hin, dass sich die Einfuhren des Gemeinsamen Marktes aus Kanada in den letzten zehn Jahren nicht in selbener Masse entwickelt hätten, wie dessen Gesamteinfuhren, und in einer am 14. Januar in Toronto gehaltenen Rede gab er seinen Befürchtungen folgendermassen Ausdruck: Was die Erweiterung der EWG und der Ausbau ihrer Aussenbeziehungen bedeutet, ist, dass der Gemeinsame Markt zusammen mit den assoziierten Staaten 45 % des gesamten Welthandels bestreiten wird. Ich bitte Sie, einen Augenblick darüber nachzudenken und darüber, was dies für Kanada bedeutet, ein Land, das 50 % seiner Erzeugnisse exportieren muss.

Angesichts dieser Befürchtungen hinsichtlich der traditionellen Märkte - USA und Westeuropa - hat die kanadische Regierung 1971 und zu Beginn dieses Jahres eine bedeutende Aktivität entfaltet, um die Aussenbeziehungen Kanadas politisch und vor allem auch wirtschaftlich zu diversifizieren: die beiden Premierminister Trudelo und Kosygin haben sich gegenseitig Besuche abgestattet; mit China wurden diplomatische Beziehungen hergestellt; Handelsminister Pópin hat neben seinen Bemühungen um die Wahrung der kanadischen Interessen in Europa im Sommer 1971 die Volksrepublik China und anfangs dieses Jahres Japan besucht, das - so sei an Rande vermerkt - seine Exporte nach Kanada 1971 um beträchtliche 38 % erhöhen konnte. Wie es scheint, war vor allem dieser letztgenannten Visite Erfolg beschieden: zur Zeit besucht die dritte einer Reihe von fünf erwarteten Delegationen grosser japanischer Handels- und Industriefirmen Kanada, um dessen Exportmöglichkeiten zu studieren. Von

Interesse mag die Äusserung eines japanischen Delegationschefs sein, dass Japan an kanadischen Gütern nicht nur für den Eigenbedarf, sondern auch für die Wiederausfuhr in die Volksrepublik China interessiert sei.

Was die Sowjetunion und insbesondere die Volksrepublik China betrifft, konnten die Exporte Kanadas dank zweier Weizenabkommen 1971 beträchtlich gesteigert werden und die beiden Länder werden denn auch zusammen mit Osteuropa vor allem im Hinblick auf den - im Gemeinsamen Markt gefährdeten - Absatz landwirtschaftlicher Produkte gepflegt.

Schliesslich sei auf dem Gebiete konkreter Exportförderungsmaßnahmen auf das vom Department of Industry, Trade and Commerce konzipierte Programm hingewiesen, das eine 50%ige Finanzierung der für die Entwicklung neuer Absatzmärkte erforderlichen Kosten durch die Regierung vorsieht.

Neben diesen positiven, auf die zunehmende wirtschaftliche Interdependenz ausgerichteten Aspekten der Wirtschaftspolitik, die auch mit der von jeher grundsätzlich liberalen Handelspolitik Kanadas in Einklang steht, stellt sich als Negativum ein latenter, protektionistischer Trend. Er äussert sich in der Ausweitung und der willkürlichen Handhabung der 1969 eingeführten Anti-Dumping-Politik sowie in der Anwendung importbehindernder Massnahmen, wobei hier auf die letztes Jahr durch bilaterale Verhandlungen erzielte Beschränkung der Textileinfuhren aus Japan, Korea und Hongkong sowie die im Gang befindliche Untersuchung des Schuhmarktes hingewiesen sei.

3. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Kanada

Was die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Kanada betrifft, bestehen keine direkten, bilateralen Probleme. Der Warenaustausch hat sich in den letzten Jahren stetig entwickelt, wobei die Schweiz einen beträchtlichen Aktivsaldo zu verzeichnen hat. Für die beiden letzten Jahre lauten die runden Zahlen wie folgt:

Schweiz. Ausfuhr nach Kanada	1970	80,8 Mio \$
	1971	86,1 Mio \$
Schweiz. Einfuhr aus Kanada	1970	37,2 Mio \$
	1971	38,2 Mio \$
Aktivsaldo	1970	43,5 Mio \$
	1971	47,9 Mio \$

Die Zukunftsaussichten der schweizerisch-kanadischen Handelsbeziehungen können auf Grund der vergangenen Entwicklung positiv beurteilt werden, wobei in der Praxis folgende Schwierigkeiten bestehen:

- Exportwillige, schweizerische Firmen haben Mühe, geeignete Agenten oder Vertreter zu finden, die nicht nur eine der grossen Städte, sondern den gesamten kanadischen Markt zu bearbeiten imstande wären. Für die Ausfuhr von Konsumgütern bietet sich als Ausweg die Belieferung der grossen Warenhausketten, die über eigene Einkaufsgesellschaften und ein Verteilernetz im ganzen Lande verfügen.
- Als Pendant zur Vertreterfrage können, was die Lieferungen in die Schweiz betrifft, bei den kanadischen Exporteuren ein gewisses Unvermögen sowie offener Mangel an Interesse festgestellt werden, unser Land als Absatzgebiet zu prospektieren. Dies mag damit zusammen hängen, dass Kanada einerseits als Rohstofflieferant nach grossen, einheitlichen

Märkten Ausschau hält und andererseits Mühe hat, sich der eingefahrenen Geleise des Warenaustausches mit den Vereinigten Staaten auch nur in bescheidenem Masse zu entwöhnen.

Was die allgemeinen, wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Kanada betrifft, enthält die kanadische Gesetzgebung auf verschiedenen Gebieten Bestimmungen, die zusammen mit starrer Handhabung und Auslegung für die gegenseitigen Beziehungen eine gewisse Belastung darstellen. Es seien hier erwähnt:

- die Anti-Dumping-Praktiken der Regierung;
- die zunehmende Belastung ausländischer Direktinvestitionen, in deren Zusammenhang sich das Problem der Doppelbesteuerung stellt;
- der ungenügende Markenschutz für Pharmazeutika, sowie schliesslich
- das Statut der Vertretungen ausländischer Banken.

a. Die Anti-Dumping-Praktiken der Regierung

Zusammen mit den USA ist Kanada das einzige Land, das sich in der Anwendung der Anti-Dumping-Bestimmungen des GATT vom ursprünglichen Ziel, das diese Bestimmungen verfolgten, entfernt und sie zu einem eigentlichen nicht-tarifischen Handelshindernis ausgebaut hat. Folgende Tatbestände mögen dies belegen:

- Das mit der Anwendung des Anti-Dumping-Act befasste Department of National Revenue verhängt auf Grund eines Dumping-Befundes provisorische und sofort zu leistende Anti-Dumping-Zölle.
- Der Dumping-Befund des Departments ist nicht anfechtbar

und die beklagten Firmen erhalten keine Einsicht in die zu diesem Zweck als vertraulich bezeichneten Unterlagen des Departments. Sie können sich somit nicht en connaissance de cause verteidigen.

- Die Hearings vor dem Anti-Dumping-Tribunal dienen lediglich dazu festzustellen, ob das Dumping der nationalen Industrie Schaden zufügt oder zuzufügen geeignet ist. Trifft dies zu, erhält der Anti-Dumping-Zoll für unbeschränkte Zeit definitiven Charakter.

Seit der Einführung der Anti-Dumping-Verfahren wurden in vier verschiedenen Verfahren insgesamt vier Schweizerfirmen zur Bezahlung von Anti-Dumping-Zöllen verurteilt.

Die Schweiz ist im Anti-Dumping-Komitee des GATT 1970 und 1971 gegen die Praktiken Kanadas aufgetreten, ohne es indessen zu einer Aenderung seiner Haltung bewegen zu können. Mehr Aussicht auf Erfolg verspricht ein von den Importeuren italienischer und spanischer Schuhe gegen das Department of National Revenue angestregtes und gewonnenes Verfahren vor dem Federal Court, sofern der Appellationsgerichtshof das Urteil bestätigt.

b. Die schweizerischen Direktinvestitionen und das Problem der Doppelbesteuerung

Mit einer 1969 auf 28,3 Milliarden Dollars bezifferten Netto-Auslandsverschuldung (46,9 Milliarden Verbindlichkeiten gegenüber 18,6 Milliarden Guthaben) ist Kanada eines der bedeutendsten Schuldnerländer der Welt, wobei die ausländischen Direktinvestitionen 1967 mit 20,7 Milliarden Dollars zu Buche standen.

Die Schweiz war unter den ersten Ländern, die sich

nach dem Zweiten Weltkrieg für Direktinvestitionen in Kanada interessierten, und sie nimmt deshalb unter den Kapitalgebern einen vergleichsweise bedeutenden Platz ein. Es ist schwierig, über den Umfang dieser Investitionen genaue Zahlen zu erhalten. Einem einige Jahre zurückliegenden Rapport der Botschaft zufolge sollen sie sich auf über eine halbe Milliarde Dollars stellen und die im Dezember 1971 erschienene Publikation "Canada's international investment position" weist der Schweiz, ohne entsprechende Zahlen zu nennen, nach den Vereinigten Staaten, Grossbritannien, den Niederlanden und Frankreich und vor der Bundesrepublik Deutschland und Italien den fünften Rang zu.

In ihrem Bestreben, der Besitzergreifung der kanadischen Industrie durch die Vereinigten Staaten (mehr als 82 % Anteil an den ausländischen Direktinvestitionen) entgegen zu wirken, hat die Regierung eine Reihe von Massnahmen ergriffen, welche die einheimische gegenüber der ausländischen direkten Investitionstätigkeit begünstigen soll. Hier seien die Bestimmungen der neuen, am 17. Dezember 1971 vom Parlament genehmigten Steuerordnung genannt. In diesem Gesetztext werden Gesellschaften nach dem Kriterium der kanadischen Beteiligung unterschieden und entsprechend dieser Klassifizierung vor allem die vollständig in ausländischem Besitz befindlichen Firmen und deren Aktionäre diskriminierenden Steuern unterworfen. Dabei soll die von Ausländern erhobene Quellensteuer auf Dividenden sowie die Steuer auf den Gesellschaftsgewinnen - inklusive Kapitalgewinn - für ausländische Firmen ab 1. Januar 1976 von zur Zeit 15 % auf 25 % angehoben werden. In einem Kommentar zur Steuerreformvorlage hat der damalige Finanzminister Benson zu diesem Punkt folgendes ausgeführt:

"Plusieurs des modifications proposées dans le projet de loi n'entreront pas en vigueur avant 1976, ce qui laissera un délai raisonnable pour négocier de nouvelles conventions fiscales avec d'autres pays et pour renégocier les conventions existantes. Ces conventions constituent un élément essentiel du mode d'imposition du revenu international et l'on s'attend à ce que le réseau des conventions fiscales signées par le Canada s'étende considérablement d'ici 1976."

Der Schweiz wird sich die Frage nach dem Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens vor allem auch angesichts des Interesses, das die von den genannten Bestimmungen betroffenen Kreise einem solchen Abkommen seit jeher entgegen brachten, erneut und dringend stellen. Die diesbezüglichen Verhandlungen von 1952 scheiterten u.a. an der Weigerung Kanadas, den von der Schweiz als unannehmbar betrachteten Quellensteuersatz von 15 % für Dividenden, Zinsen und Lizenzen staatsvertraglich herabzusetzen.

c. Die kanadische Patentgesetzgebung für pharmazeutische Produkte

Die 1968 revidierte Markenschutzgesetzgebung Kanadas für Pharmazeutika stellt ein Problem dar, das für die schweizerische pharmazeutische Industrie angesichts ihrer Stellung im internationalen Arzneimittelmarkt von besonderer Bedeutung ist. Die kanadische "Loi sur les brevets" (Patents Act) gewährt Herstellern pharmazeutischer Fabrikate insofern einen auf das Minimum reduzierten Patentschutz, als der "Commissaire des brevets" (Patents Commissioner) verpflichtet ist, in Kanada registrierten Antragstellern Lizenzen zu erteilen, es sei denn, er habe "gute Gründe"

(bonnes raisons), dies nicht zu tun. Was unter "guten Gründen" zu verstehen ist, wird nicht spezifiziert, so dass dem Kommissär eine praktisch unumschränkte Entscheidungsgewalt in die Hand gegeben ist. Von Bedeutung ist auch, dass die dem Patentinhaber auszurichtende Entschädigung der bisherigen Praxis zufolge minima ist und deshalb keinen ins Gewicht fallenden Schutz darstellt.

Es ist leicht einzusehen, dass die kanadische Gesetzgebung negative Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft der ausländischen pharmazeutischen Industrie haben kann. Die Angelegenheit wird denn auch von den interessierten schweizerischen Kreisen genau verfolgt und die Hoffnung auf eine Aenderung der "Loi sur les brevets" ist nicht aufgegeben.

d. Das Statut der Vertretungen ausländischer Banken

Die kanadische Gesetzgebung für Banken von 1967 (Bank Act) ist prohibitiv. Ausländische Banken sind in Kanada nicht zugelassen; von kanadischen Banken dürfen Ausländer insgesamt nicht mehr als 25 %, einzelne natürliche oder juristische Personen nicht mehr als 10 % des stimaberechtigten Kapitals besitzen. Die Niederlassungen schweizerischer Banken in Kanada haben somit kein Bundesbankstatut (Federal Chart), als Finanzinstitute kanadischen Rechts sind sie der Provinzgesetzgebung unterworfen und in ihrer Tätigkeit erheblichen Beschränkungen unterworfen.

Diese restriktive Bankenpolitik - auch sie hat ihren Grund in der Abwehr amerikanischen Einflusses - wird auf kanadischer Seite insbesondere von den führenden Banken selber kritisiert, da ihnen auf Grund des Reziprozitäts-

prinzips in zahlreichen Fällen die Niederlassung als Bank im Ausland verwehrt ist. Was die Schweiz anbetrifft, sei in diesem Zusammenhang auf die vergeblichen Versuche verschiedener kanadischer Banken hingewiesen, in unserem Land Fuss zu fassen.

LA/md