

USA 870.018/107

(Originaltext englisch)

Die schweizerisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen  
der aktuellen Welthandelsprobleme

---

Zusammenfassung des Vortrages von Botschafter Dr. Paul R. Jolles,  
Direktor der Eidg. Handelsabteilung, anlässlich der Jahresversamm-  
lung der Amerikanischen Handelskammer in der Schweiz in Zürich am  
2. März 1973

---

Präsident Nixon hat zu Beginn seiner neuen Amtszeit erklärt,  
dass die Vereinigten Staaten ihre Aufmerksamkeit den Wirtschafts-  
beziehungen zu Europa zuwenden werden und aus der Phase des  
"benign neglect" hervortreten gedenken. Die Schweiz begrüsst  
die Möglichkeit, das Gespräch mit den Vereinigten Staaten aufzu-  
nehmen, und teilt die Auffassung, dass eine Befassung mit den trans-  
atlantischen Beziehungen dringend geworden ist.

Ein Rückblick über diese Beziehungen während der letzten Jahr-  
zehnte unterstreicht deren Bedeutung. Die Vereinigten Staaten haben  
nicht nur den europäischen Wiederaufbau durch die Marshall-Hilfe  
in Gang gesetzt und das Konzept der Entwicklungshilfe an die Dritte  
Welt begründet, sondern sie waren massgeblich am Aufbau der multi-  
lateralen Währungs- und Handelsordnung, die im Währungsfonds und  
im GATT verankert ist, beteiligt. Als führende Welthandelsnation  
haben die Vereinigten Staaten immer wieder die Initiative zu neuen  
Liberalisierungsrunden im GATT ergriffen. In den letzten 20 Jahren  
hat sich denn auch der Welthandel verfünffacht mit einem entspre-  
chenden Wachstum der Produktion.

Dieser Liberalisierungsimpetus hat in Europa eine eigenstän-  
dige und neuartige Fortsetzung erfahren, indem im Rahmen der EWG  
und der EFTA die Handelsschranken vollständig beseitigt wurden.  
Mit der Erweiterung der EWG und dem Abschluss der Freihandelsab-  
kommen mit den übrigen EFTA-Staaten ist die Grundlage für einen  
umfassenden europäischen Markt von 16 Ländern und nahezu 300 Millio-  
nen Menschen geschaffen worden, dessen Aussenhandelsvolumen dreimal

grösser ist als dasjenige der Vereinigten Staaten. Europa hat den technologischen Rückstand aufgeholt; Japan ist zu einer führenden Welthandelsnation herangewachsen und auch die wirtschaftlichen Strukturen der Entwicklungsländer beginnen sich, wenigstens teilweise, zu verbessern.

Dadurch sind nicht nur neue Verhältnisse in der Weltwirtschaft geschaffen, sondern auch Gleichgewichtsstörungen hervorgerufen worden. Die Zahlungsbilanz der Vereinigten Staaten hat sich seit 1964 in einem Ausmass verschlechtert, dass im August 1971 die Dollarkonvertibilität aufgehoben und ein Programm staatlicher Eingriffe sowohl in die Binnen- wie in die Aussenwirtschaft in Kraft gesetzt werden musste.

Seit der erfolgreichen Beendigung der Kennedy-Runde 1967 sind die Welthandelsfragen vernachlässigt worden. Für die Vereinigten Staaten stand die Gestaltung der Beziehungen zu der Sowjetunion und die Aufnahme von Kontakten mit China sowie der Konflikt in Südostasien im Vordergrund. Die Europäer waren mit der Erweiterung und Vertiefung der Integration beschäftigt. Die Tatsache, dass nun eine weltweite wirtschaftliche Gleichgewichtsstörung und monetäre Krise den Anlass bietet, um den Welthandelsfragen wiederum Priorität einzuräumen, birgt an sich eine gewisse Gefahr in sich; das Risiko nämlich, dass handelspolitische Massnahmen in ihrer Auswirkung auf die Zahlungsbilanzen überschätzt werden. Aus schweizerischer Sicht ist beispielsweise weniger die Tatsache erstaunlich, dass die Vereinigten Staaten erstmals seit 1898 Handelsbilanzdefizite aufweisen - die Schweiz hat in diesem Zeitraum nur dreimal ausnahmsweise einen Handelsbilanzüberschuss erzielt - als vielmehr der Umstand, dass nicht in genügendem Masse Erträgnisse aus den amerikanischen Auslandsinvestitionen und aus Dienstleistungen zurückfliessen, um wenigstens einen teilweisen Ausgleich zu schaffen.

Umso wichtiger ist es, dass die vorgesehenen neuen GATT-Verhandlungen, die im September in Tokio eröffnet werden sollen, sorgfältig vorbereitet und in eine realistische Perspektive gestellt werden. Nach meiner persönlichen Auffassung sind die fünf folgenden Erwägungen von grundsätzlicher Bedeutung:

Als erstes muss die spezifische Zielsetzung dieser neuen GATT-Verhandlung klargestellt werden. Derartige Verhandlungen können nur nach dem Grundsatz der Reziprozität, d.h. der Gegenseitigkeit der Konzessionen, mit Aussicht auf Erfolg aufgenommen werden. Dies ist denn auch in den gemeinsamen Absichtserklärungen der Vereinigten Staaten und der EWG einerseits, der Vereinigten Staaten und Japans andererseits vom Februar 1973 zum Ausdruck gebracht und anlässlich der europäischen Gipfelkonferenz in Paris vom letzten Oktober durch die EWG-Staaten unterstrichen worden. Wenn von amerikanischer Seite heute auf die einseitigen Leistungen für den Wiederaufbau und die Verteidigung Europas sowie auf die negativen Auswirkungen der Erweiterung der EWG und die Notwendigkeit eines besseren "burden sharing" hingewiesen wird, kann die Förderung des Bewusstseins dieser Globalzusammenhänge zwar die Notwendigkeit einer Verständigung unterstreichen. Der Interessenausgleich muss jedoch auf jedem Sektor einzeln ausgehandelt werden. Angesichts der zum Teil hohen amerikanischen Zölle und der zahlreichen nichttarifären Handelshemmnisse, die hüben und drüben des Atlantik bestehen, ist genügend Substanz für gegenseitige Liberalisierungsfortschritte vorhanden!

Zweitens muss jeder Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Verhandlungswillens dadurch ausgeschlossen werden, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch die EWG rechtzeitig die nötigen Verhandlungsvollmachten erteilen. Die amerikanische Regierung be- stätigte denn auch, dass sie beabsichtige, dem Kongress in Kürze eine Aussenhandelsgesetzesvorlage zuzuleiten, und die Europäischen Gemeinschaften haben an der Pariser Gipfelkonferenz in Aussicht genommen, bis zum 1. Juli ein Verhandlungskonzept aufzustellen. Die Schweiz ist in der glücklichen Lage, schon heute weitgehend über die nötigen gesetzlichen Grundlagen zur Führung von Welthandelsverhandlungen zu verfügen.

Drittens dürfte es gerade heute offenkundig sein, dass Handelskonzessionen nur sinnvoll sind, wenn die nötige Währungsstabilität wieder hergestellt werden kann. Die kürzliche Dollarabwertung hat über Nacht die internationalen Konkurrenzverhältnisse

stärker beeinflusst als die Zollkonzessionen der Kennedy-Runde, für deren Aushandlung drei Jahre und für deren Inkraftsetzung noch zusätzlich fünf Jahre benötigt wurden.

Viertens müssen die Auswirkungen einer allfälligen Neugestaltung nationaler und internationaler Ausweichsklauseln sorgfältig abgewogen werden. Nicht nur kann eine Revision der entsprechenden GATT-Bestimmungen angesichts der heterogenen Interessenlage der Mitgliedstaaten Weiterungen nach sich ziehen, sondern Liberalisierungsfortschritte könnten illusorisch sein, wenn sie mit einer grösseren Unsicherheit der geltenden Handelsregeln erkauft werden müssten. Für die Handhabung von Ausweichsklauseln sind objektive Kriterien, zeitliche Beschränkungen, das Erfordernis flankierender binnenwirtschaftlicher Massnahmen und eine periodische internationale Ueberprüfung unerlässlich.

Fünftens gilt es während der kommenden Monate ein realistisches Verhandlungsprogramm aufzustellen, denn nichts würde das Klima so sehr verschlechtern wie ein Misserfolg einer spektakulären Verhandlungsrunde. Schon jetzt scheint Uebereinstimmung zu bestehen, dass ein Verhandlungspaket sowohl den weiteren Abbau der Industriezölle als auch den gegenseitigen Abtausch oder die Harmonisierung von nichttarifären Handelshemmnissen und drittens eine Sanierung der internationalen Marktverhältnisse für den Austausch landwirtschaftlicher Produkte beinhalten muss. Auch die Erhöhung der Devisenerlöse der Entwicklungsländer durch Förderung ihrer Teilnahme am Welthandel wird angestrebt werden müssen; eine umso schwierigere Aufgabe als diese Länder ja bereits seitens der meisten Industriestaaten, mit Ausnahme der USA und Kanadas, im Genuss allgemeiner Zollpräferenzen stehen.

Was die schweizerisch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen anbetrifft, scheinen die Voraussetzungen günstig zu sein, um beiden Ländern zu ermöglichen, aus einer GATT-Verhandlung Nutzen zu ziehen. In unserem bilateralen Verhältnis sind weder/<sup>strukturelle</sup> Gleichgewichtsstörungen zu beheben noch grundsätzliche handelspolitische Meinungsverschiedenheiten zu überwinden. Da sowohl die schweizerische Leistungsbilanz als auch die schweizerisch-amerikanische Handelsbilanz

ausgeglichen sind, ist unser Land von der kürzlichen Dollarabwertung, wie seinerzeit von der amerikanischen Einfuhrtaxe, als unschuldiger Dritter negativ betroffen worden. Diese währungspolitische Veränderung der Konkurrenzverhältnisse ist ~~umso~~ schwerwiegender, als nicht nur rund 9 % der schweizerischen Exporte nach den USA, sondern rund 1/3 des Gesamtexportes in den sog. Dollarraum abgesetzt werden, ein Prozentsatz, der für einzelne Produkte, wie Uhren, Schuhe, den Grossmaschinenbau und gewisse Textilien, noch höher ist. Auch hängt die Schweiz stärker vom Aussenhandel ab als die Vereinigten Staaten, da für uns der Aussenhandel 1/4 des Brutto-Sozialprodukts ausmacht im Vergleich zu 4,3 % für die USA. Das Interesse der Schweiz an der Wiederherstellung stabiler Währungsverhältnisse dürfte somit offenkündig sein.

Natürlich werden die Wettbewerbsbedingungen auch durch die Inflation beeinträchtigt. Während es den USA gelungen ist, die Inflationsrate auf 3,5 % zu halten, ist sie in der Schweiz auf das doppelte gestiegen. Unter diesen Umständen mag es erstaunlich erscheinen, dass trotz Aufwertungseffekt und Inflation noch keine Passivierung der schweizerischen Handelsbilanz gegenüber den USA eingetreten ist; dies scheint jedoch auf längere Sicht wahrscheinlich.

Im handelspolitischen Bereich sollte kein Konfliktsstoff bestehen, da das Freihandelsabkommen mit der EWG die bilateralen Handelsbeziehungen nicht beeinträchtigen wird. Die Freihandelsformel ermöglicht es der Schweiz, ein Niedrigzoll-Land zu bleiben, und die landwirtschaftlichen Produkte, an deren Ausfuhr die Vereinigten Staaten besonders interessiert sind, bleiben von der präferenziellen europäischen Lösung ausgeschlossen. Demgegenüber besteht angesichts der recht hohen amerikanischen Zölle, die für einzelne schweizerische traditionelle Exportprodukte Spitzen von 40 % erreichen, sowie der immer stärker ins Gewicht fallenden nichttarifären Handelshemmnisse reichlich Verhandlungsmaterie für eine GATT-Runde.

Die Frage, ob die Schweiz neben den drei Hauptverhandlungspartnern, den Vereinigten Staaten, der EWG und Japan, im GATT überhaupt noch eine eigenständige Rolle spielen kann, ist zu be-

jahren. Angesichts der lebenswichtigen Bedeutung ihres Aussenhandels ist auch sie mit den meisten anstehenden Aussenwirtschafts-problemen direkt konfrontiert und kennt sie. Sie wird sich bemühen, die liberalen Kräfte zu verstärken, und kaum isoliert bleiben, da sie sich mit anderen EFTA-Staaten und aussereuropäischen Industrieländern in einer Gruppe befindet, die einen wesentlichen Anteil am Welthandel auf sich vereint.

Wir sind heute an einem Wendepunkt angelangt. Können die multilateralen Verhandlungsmethoden beibehalten und das internationale Währungs- und Welthandelssystem wieder zum Funktionieren gebracht werden oder ist ein Rückfall in nationalen Protektionismus und eine Vielzahl von Beschränkungsmaßnahmen, die uns in die Verhältnisse der dreissiger Jahre zurückversetzen würden, unvermeidlich? Die Wahl des richtigen Weges ist von kapitaler Bedeutung. Die Schweiz tritt entschieden für die Beibehaltung einer liberalen internationalen Ordnung ein, in deren Rahmen sich die Marktkräfte auswirken können. Sie ist überzeugt, dass die internationalen Gremien wie das GATT noch echte Verhandlungsmöglichkeiten bieten. Die Welthandelsprobleme verdienen im Interesse aller Beteiligten und zur Förderung eines guten Klimas der internationalen Zusammenarbeit mit Entschlossenheit angegangen zu werden. Weitere Liberalisierungsfortschritte sind ein erstrebenswertes Ziel an sich. Ihre Bedeutung darf heute nicht nur in Funktion der währungspolitischen Gleichgewichtsstörungen erblickt werden, denn handelspolitische Massnahmen können nicht den Schlüssel zur Erzielung eines Ausgleichs der globalen amerikanischen Zahlungsbilanz und negativer kurz- und langfristiger Kapitalbewegungen bilden. Ein liberales Welthandelssystem setzt jedoch die Wiederherstellung stabiler Währungsverhältnisse voraus.