

Streng vertraulich  
(nur zum internen Gebrauch)

Sitzung der nationalrätlichen Kommission für  
Aussenwirtschaft

(Basel, 21. August 1973)

Einführungsreferat von Herrn Bundesrat E. Brugger

Der Stand der Weltwirtschaftsbeziehungen

Wir haben erstmals unserem traditionellen Semesterbericht über die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik eine Art kurze Lageanalyse vorangestellt, in der wir in knappen Strichen unseren Eindruck vom heutigen Stand der Weltwirtschaftsbeziehungen wiedergeben. Es mag Ihnen aufgefallen sein, dass dieses Einführungskapitel in pessimistischem Ton gehalten ist. Ich beabsichtige, im folgenden auf die Gründe einzugehen, die uns bewogen haben, dieses eher dunkle Bild zu zeichnen. Gleichzeitig möchte ich die Gelegenheit benützen, die im Bericht enthaltenen Beurteilungselemente auf den neuesten Stand zu bringen.

Ist der Pessimismus überhaupt angebracht? Ist nicht, den Cassandra-rufen einiger professioneller Schwarzmalers zum Trotz, die Wirtschaftslage in unserem, vom Währungschaos besonders stark betroffenen Lande nicht nach wie vor gut? Muss man nicht nachträglich feststellen, dass es sich bei den anlässlich der seinerzeitigen Diskussion über allfällige aussenwirtschaftliche Dämpfungsmassnahmen ausgesprochenen Befürchtungen um ein unberechtigtes "Klagen auf Vorrat" handelte? Nach Berechnungen des OECD-Sekretariates betrug per Ende Juli 1973 der "effektive" Aufwertungssatz des Schweizerfrankens gegenüber anfangs 1970 18,75 % ("effektiv" in dem Sinne, dass der mit dem Aussenhandelsvolumen gewogene Durchschnitt der Paritätsänderungen des Schweizerfrankens gegenüber allen Währungen -

also nicht nur gegenüber dem Dollar - berechnet wird). Nach dieser Berechnungsmethode weist lediglich die Bundesrepublik Deutschland mit 25,5 % einen höheren Satz auf. Unsere Aussenwirtschaft kann nicht mehr mit festen und zuverlässigen Wechselkursen rechnen; die Kursentwicklung kann durch finanzielle und spekulative Transaktionen sowie durch psychologische Momente stark verfälscht werden, so dass die Freigabe der Wechselkurse höchstens eine nützliche Technik zum vorübergehenden Gebrauch darstellt. Gleichzeitig erklimmen weltweit die Inflationsraten immer neue Höhen, wobei wir auch auf diesem Gebiet eine unrühmliche Spitzenposition einnehmen.

Man ist also geneigt, zum Bild vom Balanceakt auf dem hohen Seil zu greifen, will man den heutigen Stand der Weltwirtschaftsbeziehungen charakterisieren und versuchen, die Perspektiven zu skizzieren. Wenn es unserer Wirtschaft bisher leidlich gut gelungen ist, Währungschao und trabende Inflation ohne allzu grossen Schaden zu überstehen, dürfte dies zu einem guten Teil darauf zurückzuführen sein, dass sich diese Vorgänge in einer Periode überbordender Hochkonjunktur abspielen. Wie lange wird aber die Schweiz trotz ihrer hohen Aufwertungs- und Inflationsraten wettbewerbsfähig bleiben? Was geschieht, wenn es zum konjunkturellen Umschwung kommt? Wie weit ginge die Widerstandsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft im Falle eines deutlichen Nachlassens der Nachfrage auf unseren wichtigsten Exportmärkten?

Nun stehen vorderhand die Wirtschaften sämtlicher westlicher Industrieländer weiterhin im Zeichen einer kräftig expandierenden Gesamtnachfrage: In den USA hält die Expansion unvermindert an, in Japan hat sie das Ausmass früherer Boomjahre praktisch erreicht, und in Westeuropa haben sich die Auftriebskräfte schneller und stärker durchgesetzt, als zu Jahresbeginn erwartet worden war. Das mögliche reale Bruttosozialprodukt ist sowohl in Nordamerika und Japan als auch in Westeuropa praktisch erreicht.

Hingegen sind die Meinungen der Konjunkturbeobachter über die Entwicklung im Jahre 1974 geteilt: Relativ häufig wird die Auffassung vertreten, der gegenwärtige Konjunkturzyklus werde schon 1974 seinen oberen Wendepunkt erreichen. Bestimmt wird sich das Produktionswachstum allmählich leicht abschwächen. Dieses verlangsamte Wachstum der Produktion darf aber nicht als Wendepunkt interpretiert werden, da es darauf zurückzuführen ist, dass die Produktion immer stärker in die vorhandenen Kapazitäten hineinwächst und diese kurzfristig nicht wesentlich schneller ausgebaut werden können.

Die internationalen Ereignisse der beiden letzten Jahre haben aufgedeckt, dass die Fettpolster unserer Wirtschaft - von einzelnen Ausnahmen abgesehen - reichlicher dotiert waren als es die Wirtschaftsexponenten selber wahrhaben wollten. Aber man wird einmal den Punkt erreichen, an dem sich der Bogen überspannt. Es muss - und zwar bald - etwas geschehen, um die weltweite Währungskalamität zu beheben und das internationale Inflationspotential noch einzudämmen, bevor unsere Exportwirtschaft einen effektiven und bleibenden Schaden erleidet.

Ich möchte nun im folgenden auf diese Punkte - internationale Währungsordnung, Bekämpfung der internationalen Inflation und Welthandelsprobleme - eingehen. Herr Direktor Jolles wird anschliessend noch kurz über die internationalen Gespräche, welche die internationalen Investitionen und die multinationalen Gesellschaften zum Gegenstand haben, berichten. Vorauszuschicken wäre jedoch, dass eine Trennung dieser diversen Fragen nur bedingt möglich ist. Die internationalen wirtschaftlichen Phänomene sind heute so stark ineinander verwoben, dass man sie aus einer Gesamtschau heraus analysieren muss. Bei jeder Betrachtung eines einzelnen Aspektes müssen deshalb dauernd Querverbindungen zu den

andern Problemen hergestellt werden. Das erschwert natürlich einerseits die Analyse und andererseits die Ausarbeitung kohärenter Lösungen.

### Das internationale Währungsgeschehen

Will man heute ein Bild der Aussenwirtschaftsbeziehungen zeichnen, so kann man deren fundamentalsten Aspekt - die Währungsrelationen - nicht übergehen. Wenn ich deshalb der Vollständigkeit halber auf die monetären Fragen eingehe, so ändert dies selbstverständlich nichts an der Tatsache, dass dem Finanzdepartement und der Nationalbank auch weiterhin die Federführung zukommt.

Mitte Januar dieses Jahres betrug der Dollar-Kurs in der Schweiz noch 3,75 Franken; anfangs Juli erreichte er einen absoluten Tiefpunkt mit 2,70 Franken. Was sich in den dazwischenliegenden sechs Monaten an der Währungsfront alles zugetragen hat, dürfte Ihnen noch gegenwärtig sein, so dass es sich erübrigt, im Einzelnen nochmals darauf einzugehen.

In den letzten vier Wochen ist auf den Devisenmärkten wieder Ruhe eingekehrt. Der Dollar-Kurs hat sich erholt und die 3 Franken-Grenze wieder überschritten. Es wäre jedoch verfehlt, daraus zu schliessen, dass wir nun die hektischen Zeiten hinter uns haben. Es gehört anscheinend zu den Eigentümlichkeiten der menschlichen Natur, vergangene Unannehmlichkeiten zu vergessen und an deren Wiederholung zu zweifeln. Tatsache ist, dass jederzeit eine neue Krise ausbrechen kann. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass jedes unvorsichtige Wort eines Politikers, jede ungünstige Aussenhandelsstatistik, jede Streikwelle oder Budgetlücke genügt, um an den internationalen Devisenmärkten neue Erschütterungen auszulösen.

Ich möchte hier lediglich bruchstückartig auf einige Probleme hinweisen, die im Zusammenhang mit der nun seit zwei Jahren dauernden permanenten Währungskrise aufgetaucht sind:

1. Dem Auf und Ab der Devisenkurse scheinen nur zum Teil ökonomische Motive zugrunde zu liegen. Erklärungsversuche müssten eher im Gebiet der Psychologie angestellt werden. Gewisse Währungen - wie der Schweizerfranken, die DM, der Yen - gelten unbesehen und dauernd als aufwertungsverdächtig, während andere Devisen in ebenso permanenter Weise zu Abwertungskandidaten gestempelt werden. Daraus folgt, dass gewisse Währungen heute tendenziell überbewertet, andere unterbewertet sein dürften. Allerdings vermag niemand mit Bestimmtheit zu sagen, wo die "Gleichgewichtswechselkurse" liegen.
2. Dem Kernproblem, nämlich der übermässigen internationalen Liquidität, hat man sich international noch nicht mit der notwendigen Konsequenz zugewendet. Auf den Zusammenhang zwischen dieser gewaltigen Masse internationaler Liquidität und dem heutigen Inflationsphänomen werde ich später noch eingehen. Wenn man bedenkt, dass sich die globalen Währungsreserven der Notenbanken in den letzten drei Jahren von 75 auf 145 Milliarden Dollar erhöht haben und dass davon gewaltige Beträge als Eurodollars oder in liquider Form gehalten werden, so kann man sich ein Bild vom Währungskrisenpotential, das hier bereit liegt, machen. Zwar scheint es international nicht an der nötigen Einsicht zu fehlen. Auf die Bedeutung dieses Problems ist wiederholt an Tagungen des Zwanzigerkomitees, der OECD, der BIZ sowie auch an den beiden Sitzungen der Finanzminister und Zentralbankgouverneure des Zehnerclubs und der EWG, die im letzten März in Paris stattfanden, hingewiesen worden. Letztere haben sogar ein Programm zur Eindämmung der spekulativen Kapitalbewegungen skizziert. Der Schritt von der Einsicht zur Aktion scheint jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten zu stossen.
3. Solange hier in bezug auf das globale Ungleichgewicht nicht resolut Abhilfe geschaffen wird, bleibt sowohl die Durchführung einer erfolgreichen Reform des Weltwährungssystems als auch die

Erzielung neuer Liberalisierungsfortschritte im handelspolitischen Bereich gefährdet. Langfristig wäre das Ueberhandnehmen protektionistischer Tendenzen nicht auszuschliessen, insbesondere, wenn Währungskrisen mit konjunkturellen Rezessionstendenzen zusammenfallen sollten. Die vielerorts als erste Symptome einer Verbesserung der Lage angesehene ausgeglichene Entwicklung der amerikanischen Zahlungsbilanz, wie auch derjenigen Japans, kann noch nicht als endgültige Wende angesehen werden. Das Ergebnis ist zum Teil günstigen Sonderfaktoren zuzuschreiben. In diesem Jahr dürfte die Korrektur des fundamentalen Ungleichgewichts im laufenden Zahlungsverkehr zwischen den führenden Industrienationen noch relativ bescheiden ausfallen. Sollte sich im nächsten Jahr erweisen, dass die Verbesserung wirklich dauerhafter Natur ist, so hätte man somit zwar eine Quelle der aufgeblähten internationalen Liquidität zum Versiegen gebracht, aber noch nichts zur Eindämmung der bereits bestehenden Masse internationaler Liquidität getan.

4. Für uns besonders unangenehm ist die im Zusammenhang mit der permanenten Währungskrise stehende Erscheinung, dass aus dem Schweizerfranken (wie auch aus der DM und dem holländischen Gulden) eine internationale Ersatzreservewährung wider Willen gemacht wird. Man mag es wohl als eine Ironie der Geschichte ansehen, dass wir seinerzeit dem Internationalen Währungsfonds namentlich deshalb nicht beigetreten sind, weil wir befürchteten, dass unsere Währung zu einem internationalen Zahlungsmittel werden könnte, und nun 30 Jahre später feststellen müssen, dass es beinahe soweit ist. Bundesbehörden und Nationalbank suchen mit allen möglichen Mitteln, diesem Prozess einen Riegel zu schieben, doch hält es angesichts des allgemeinen Dranges nach Diversifikation der Währungsreserven schwer, gegen diese für uns sehr unwillkommene Entwicklung anzukämpfen. Inwiefern hier die Reform des Weltwährungssystems Abhilfe schaffen wird, ist noch nicht abzusehen.

5. Nun noch einige Worte zu diesen monetären Reformgesprächen. Wie Sie wissen, sind die Arbeiten im sogenannten "Zwanzigerkomitee" seit einem Jahr im Gang. Es handelt sich hierbei um eine ausserordentlich komplexe Materie; widersprüchliche politische Interessen und die permanente Gefahr neuer Währungsunruhen tragen nicht zur Lösung der Probleme bei. Im übrigen geben sogar die Währungsexperten zu, dass die Vorkommnisse der letzten Monate ihren Glauben an gewisse ökonomische Gesetzmässigkeiten erschüttert hätten. Man will deshalb die Tragweite gewisser Reformvorschläge genau prüfen, bevor man sie in die Wirklichkeit umsetzt.

Erste generelle Vorentscheidungen über die Ausgestaltung des künftigen Weltwährungssystems fielen an einer Tagung auf Ministerebene des Zwanzigerkomitees, die am 26. und 27. März in Washington abgehalten wurde. So kam man namentlich überein:

- den Internationalen Währungsfonds inskünftig eine grössere Rolle spielen zu lassen;
- ein verbessertes Funktionieren der Zahlungsbilanzausgleichsmechanismen sowohl in den Ueberschuss- wie in den Defizitländern sicherzustellen;
- die Reform auf der Basis stabiler, jedoch anpassbarer ("stables, mais ajustables") Wechselkurse zu realisieren;
- frei schwankende Wechselkurse als geeignetes Mittel für Sonderfälle anzusehen;
- die Sonderziehungsrechte als hauptsächlichstes Reservemedium des neuen Systems zu bezeichnen.

Zu den zahlreichen Fragen, bei denen nicht einmal im Prinzipiellen eine Einigung erzielt worden ist, gehören namentlich die Rückkehr zur allgemeinen Konvertibilität der Währungen, die Konsolidierung der ausländischen US-Dollar-Guthaben, die Eindämmung der gleichgewichtsstörenden kurzfristigen Kapitalbewegungen, die Zulässigkeit der Handhabung zahlungsbilanzbedingter restriktiver Praktiken im Bereich der sichtbaren und unsichtbaren Transaktionen sowie die Frage des "Link", d.h. einer Verbindung zwischen Sonderziehungsrechten und Entwicklungshilfe.

Die der Zwanzigergruppe angehörenden Minister sind Ende Juli erneut in Washington zusammengetreten. Ein Schlusscommuniqué ist bei dieser Gelegenheit nicht veröffentlicht worden. Mittels der verschiedenen uns zur Verfügung stehenden Informationskanäle konnten wir folgendes in Erfahrung bringen, das teilweise im Widerspruch steht zu gewissen Presseberichten:

Die Ueberzeugung wächst, dass es unbedingt notwendig ist, die internationalen Währungsverhältnisse auf eine neue Grundlage zu stellen. Sogar die Amerikaner beginnen an den Vorzügen eines auf flottierenden Wechselkursen beruhenden Währungssystems zu zweifeln. Insofern kann man hinsichtlich der Schaffung eines neuen Weltwährungssystems also von einem politischen Konsensus sprechen. In bezug auf die Ausgestaltung und Handhabung der Instrumente divergieren aber die Haltungen nach wie vor stark.

Das Zwanzigerkomitee beabsichtigt, der Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, die in der letzten Septemberwoche in Nairobi stattfindet, einen Bericht vorzulegen, der aber weitgehend den Charakter eines "disagreed report" haben wird. Nach Ansicht des Vorsitzenden der Stellvertretergruppe, des Engländers Jeremy Morse, dürften die Reformarbeiten mindestens noch ein Jahr dauern, worauf die Ratifikationsprozeduren nochmals ein Jahr in Anspruch nehmen würden. Das schliesst jedoch nicht aus, dass gewisse Teile des Reformwerks vorzeitig, d.h. vor 1975, in Kraft gesetzt werden könnten.

Nationalbank und Bundesverwaltung verfolgen natürlich die Reformarbeiten so genau wie möglich. Die enge Verflechtung der Schweiz mit der Weltwirtschaft und die Bedeutung unseres Landes als internationaler Finanzplatz diktieren dieses Interesse. Es zeigt sich, dass die Frage der Ueberprüfung der Beziehungen Schweiz/Internationaler Währungsfonds in naher Zukunft wieder aktuell werden könnte. Wir dürfen dem Problem nicht ausweichen. Der Bundesrat hat noch keine konkreten Schritte unternommen, weil bis jetzt die Beurteilungselemente noch zu unbestimmt schienen. Es dürfte aber eventuell bald nötig sein, in dieser Frage zu einer Stellungnahme zu gelangen.



### Der internationale Kampf gegen die Inflation

Der berühmte amerikanische Nationalökonom Professor Milton Friedman hat vor kurzem auf die - von ihm selbst als erschreckend bezeichnete - parallele Inflationsentwicklung der Gegenwart mit der der Korea-kriegszeit hingewiesen.

Wie dem auch sei, bereits heute haben die Inflationssätze in der westlichen Welt Höhen erklommen, welche die Inflation und deren Bekämpfung zu einem der wichtigsten international in Angriff zu nehmenden Probleme machen.

Es ist nicht meine Absicht, hier auf die verheerenden Auswirkungen der Inflation einzugehen. Ich hatte genug Gelegenheit, in den eidgenössischen Räten, sei es im Zusammenhang mit den Konjunkturdämpfungsmassnahmen oder dem Konjunkturartikel, hierüber zu referieren, und ich befürchte, dass dies in Zukunft weiterhin der Fall sein wird. Ich möchte hier lediglich etwas eingehender auf das Problem der internationalen Uebertragung der Inflation eingehen.

Die internationale Propagierung der Preissteigerungen kann durch verschiedene Kanäle erfolgen:

- durch erhöhte Preise eingeführter Waren;
- durch eine Zunahme der Auslandsnachfrage;
- durch eine durch Kapitalzuflüsse verursachte Vergrösserung der internen Geldmenge.

Verhältnismässig einfach ist der Mechanismus der Uebertragung der Inflation über die Grenzen durch Preiserhöhungen. Diesem Phänomen sind in besonderem Masse die stark aussenverflochtenen Volkswirtschaften ausgesetzt, also vor allem die kleineren europäischen Länder. Es ist in diesem Zusammenhang übrigens interessant festzustellen, wie sich unsere wirtschaftliche Auslandsverbundenheit in

den letzten Jahren entwickelt hat: betrug der Anteil des Aussenhandels (Güter und Dienstleistungen) am Bruttosozialprodukt anfangs der 60-iger Jahre noch rund 28 %, so belief er sich im Jahresdurchschnitt 1968/70 auf ca. 35 %.

Oekonometrische Berechnungen des OECD-Sekretariates zeigen, dass in grossen Volkswirtschaften wie in den Vereinigten Staaten, der Einfluss der internen Preisentwicklung viel stärker ist als derjenige der eingeführten Waren und Dienstleistungen (dies ist auch verständlich, wenn man bedenkt, dass der Anteil des Aussenhandels am amerikanischen BSP knapp 6 % beträgt). Klar dominieren hingegen die Importpreise in den kleineren Ländern.

Der Zufall will es, dass wir heute, in einer Periode starken Inflationsdruckes, mit Preiserhöhungen auf zwei Gebieten konfrontiert werden, die beide einen nachhaltigen Einfluss auf die nationalen Inflationsraten ausüben: den Nahrungsmitteln einerseits, dem Erdöl andererseits:

1. Der Kakaopreis stieg im Mai um 12 % und im Juni um 9 1/2 %; der Preis für Winnipeg-Weizen betrug im Juni 1972 179 cents (pro bushel); er stand ein Jahr später bei 360 cents und ist seither weiter angestiegen. Dasselbe gilt für praktisch alle landwirtschaftlichen Rohstoffe. Stark angezogen haben auch die Preise der Rohmetalle.

Hierfür sind zu einem guten Teil rein zufällige Faktoren verantwortlich wie Missernten und das damit zusammenhängende Auftreten von Käufern auf dem Markt, die sonst zu den Selbstversorgern gehören. Der Preissteigerungsprozess wird jedoch angeheizt durch spekulative Käufe, die entweder von erwarteten neuen Preiserhöhungen motiviert werden oder die Hortungszwecken dienen, die wegen der labilen Währungslage getätigt werden.

Nachdenklich stimmt in diesem Zusammenhang der rasche Uebergang von einer Periode der allgemeinen Ueberproduktion zu einer weitgehenden Mangellage. Natürlich wird es nie möglich sein,

Fehlernten zu verhüten. Um so mehr drängt sich auf weltweiter Basis ein "Management" der Produktion und vor allem der Lagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse auf. Die diesbezügliche Einsicht scheint in letzter Zeit international zu wachsen. Dies ist jedenfalls der Eindruck, den ich von der im Frühjahr abgehaltenen OECD-Konferenz der Landwirtschaftsminister gewonnen habe.

An sich sind die höheren Erträge, die für die Produzentenländer aus diesen Preissteigerungen resultieren, erfreulich, handelt es sich doch zu einem Teil um Entwicklungsländer, die dringend auf eine Erhöhung ihrer Exporterträge angewiesen sind. Vom Standpunkt der Notwendigkeit der Bekämpfung der Inflation aus, bilden jedoch diese Preisentwicklungen eine nicht gering zu schätzende zusätzliche Schwierigkeit. Ebenso unerfreulich ist die Tatsache zu werten, dass einzelne Produzentenländer zu Exportverboten oder -einschränkungen Zuflucht genommen haben. Die von mir vorhin erwähnte Notwendigkeit eines internationalen "Management" drängt sich deshalb auch aus der Sicht der Lieferungssicherheit auf.

2. Weniger spektakulär ist bisher die Preisentwicklung auf dem Erdölsektor verlaufen, doch ist langfristig mit dauernd neuen Preiserhöhungen zu rechnen. Das Weltenergieproblem gehört zu den schwierigsten Fragen, mit denen sich die Welt in den nächsten Jahren wird zu beschäftigen haben.

In bezug auf die Mineralölversorgung befinden wir uns in einer vollständig veränderten Marktsituation. In den Sechzigerjahren gab es eine Ueberproduktion an Erdöl und vom Kampf um Marktanteile profitierte der Käufer. Mit der Zeit haben sich jedoch Nachfrage und Angebot ausgeglichen.

Besonders beunruhigend ist in diesem Zusammenhang die wachsende Abhängigkeit Nordamerikas von Nordafrika und den Staaten am Persischen Golf. Die in der Vergangenheit praktisch erdölautarken Vereinigten Staaten werden bis Ende dieses Jahrzehnts gegen 40 % ihres Erdöls aus dem Ausland beziehen müssen. Die Abhängigkeit

Japans und unseres Kontinents von den Oelfeldern des Mittleren Ostens ist hingegen seit jeher praktisch total. Sollten diese Quellen vorübergehend - wie in den Jahren 1956 und 1967 - oder definitiv versiegen, kämen wir in eine schwierige Situation, da wir nicht mehr wie früher auf eine Hilfe der USA zählen könnten. Für Europa und insbesondere für unser Land stellt sich deshalb die eminent wichtige Frage, wie wir unsere Erdölversorgung in Krisenzeiten sicherstellen können.

Die steigende Nachfrage sowie die erfolgten und zu erwartenden Preiserhöhungen für Rohöl führen dazu, dass der Transfer von Devisen aus den Konsumentenländern in die Produzentenstaaten bis 1980 ein beunruhigendes Ausmass erreichen wird. Im Jahre 1980 dürfte der Erdölexport den Produzentenländern Einnahmen in der Höhe von 60 Mrd. Dollars bringen. Um diese Zahl in die richtige Proportion zu stellen, muss man sie mit den 14 Mrd. Dollars von 1970 vergleichen. Wie können nun die erdölproduzierenden Länder diese Devisenbestände einsetzen? Ist ihr Importbedarf an Gütern und Dienstleistungen aus den Industrieländern gross genug, um einen Ausgleich der gegenseitigen Zahlungsbilanzen herbeizuführen? Die diesbezüglichen Möglichkeiten sind nicht für alle Länder dieselben: einige können sicher riesige Beträge für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Länder aufwenden, andere hingegen sind zu klein, um ihre Importeinnahmen im eigenen Land anzulegen. Die Leistungsbilanzen dieser Länder werden deshalb gegen Ende dieses Jahrzehnts jährliche Ueberschüsse in der Höhe von 25 Mrd. Dollars aufweisen. Unangenehm ist für uns besonders, dass im Falle eines andauernden Misstrauens in den Dollar - und gerade das zu erwartende Energiebilanzdefizit der Vereinigten Staaten trägt nicht dazu bei, das Vertrauen in den Dollar zu stärken - die Erdölländer ihre Devisenreserven diversifizieren, d.h. ihre Guthaben namentlich auch in Schweizerfranken halten.

Die Tatsache, dass diese Guthaben teilweise kurzfristig angelegt werden und jeweils dem Zinsgefälle folgen, erschwert eine adäquate nationale Geldpolitik.

Die Erdölproduzentenländer gehen immer mehr dazu über, ihre Ueberschüsse in den westlichen Industriestaaten zu investieren. Damit leisten sie einen Beitrag zur Wiederherstellung und Erhaltung des internationalen Gleichgewichts und somit zur Eindämmung der Währungskrisen, an der sie ja auch interessiert sind. Die westliche Welt muss deshalb den Produzentenländern lohnende langfristige Investitionsmöglichkeiten anbieten. Japan hat bereits diesbezüglich Kontakte mit den Ländern des Persischen Golfes aufgenommen. Die Möglichkeiten der Schweiz sind in dieser Beziehung zwar sicher beschränkt, doch ist dabei die Bedeutung des Finanzplanes Schweiz nicht ausser acht zu lassen.

3. Schliesslich noch einige Worte zu einer andern wichtigen internationalen Inflationsquelle, nämlich der übermässigen internationalen Liquidität. Die massiven Dollarzuflüsse nach Europa infolge des wachsenden amerikanischen Zahlungsbilanzdefizits führten einerseits zu einer Ausweitung des Geldvolumens und andererseits zur Verstärkung des Spekulationspotentials.

Für die kleinen Länder wirken sich massive Kapitalzuflüsse kontraproduktiv auf die Inflationsbekämpfung aus. Es war ja gerade dieser Gesichtspunkt einer drohenden Vergrösserung des bereits bestehenden Liquiditätsüberhanges, der Bundesrat und Nationalbank veranlasst hat, am 23. Januar den Ankauf von Dollar einzustellen.

Soll man aus diesen Erläuterungen schliessen, dass es sich bei der Inflation vornehmlich um ein internationales Phänomen handelt, das vor allem nach internationalen Abwehrmassnahmen ruft? Nun, es gibt ohne Zweifel sowohl nationale wie internationale Preisauftriebskräfte. Es steht jedoch fest, dass gerade in kleineren Volkswirtschaften nationale Inflationsbekämpfungsprogramme ohne parallele internationale Aktionen weitgehend an Wirksamkeit einbüssen. Es müssten also international die einzelstaatlichen Inflationsbekämpfungsmassnahmen aufeinander abgestimmt werden, damit die Aktionen des einen Landes nicht die Inflation im andern Land anheizen oder

dessen Konjunkturdämpfungsprogramm neutralisieren. Es geht also international vielleicht weniger um eine Harmonisierung der Anti-inflationsbeschlüsse - die zwar an sich wünschbar, aber schwer zu realisieren wäre - als um eine vermehrte gegenseitige Rücksichtnahme.

Es scheint uns, dass die OECD in Paris einen geeigneten Rahmen für eine solche internationale Zusammenarbeit bildet. In diesem Sinne habe ich an der im Juni stattgefundenen Ministerkonferenz vorgeschlagen, ein umfassendes internationales Aktionsprogramm der Inflationsbekämpfung auszuarbeiten, das alle wesentlichen Aspekte umfassen müsste. Es ginge darum, einmal einen vollständigen Ueberblick über die Sachlage zu gewinnen, um anschliessend eine Gesamtkonzeption zu entwickeln. Die Aktion müsste m.E. so umfassend sein, dass sie alle Ursachen des globalen Ungleichgewichts, unter dem die Weltwirtschaft zur Zeit leidet, in den Griff bekäme, d.h. sowohl die nicht im Gleichgewicht befindlichen Zahlungsbilanzen wie die übermässige internationale Liquidität und die andern internationalen und nationalen Inflationsquellen. Als besonders wichtig scheint mir in diesem Zusammenhang die Eindämmung der spekulativen Kapitalbewegungen zu sein. Es kommt nicht von ungefähr, dass der schweizerische Vorstoss vor allem bei kleineren OECD-Staaten Unterstützung gefunden hat. Es herrschte Uebereinstimmung in Paris darüber, dass die Situation beängstigend ist und dass der Inflationsbekämpfung international und national eine absolute Priorität einzuräumen ist.

Dabei ist die besondere Verantwortung der grossen Länder unterstrichen worden, da der internationale Inflationsprozess in der Regel dort beginnt und die kleineren Volkswirtschaften ihm weitgehend wehrlos ausgesetzt sind, wenn er nicht durch internationale Aktionen gebremst wird.

Die permanenten OECD-Organen werden diesen Herbst an die Ausarbeitung eines internationalen Aktionsprogramms herangehen. Man darf jedoch hiervon keine Wunder erwarten. Die Verwirklichung eines solchen Aktionsprogramms wäre zweifellos geeignet, die nationalen Bemühungen zu unterstützen und zu ergänzen.

Die neue Welthandelsrunde des GATT / Ausgangslage und grundsätzliche schweizerische Stellungnahme

Ich habe auf die grundlegenden Gleichgewichtsstörungen hingewiesen, die die heutige Lage der Weltwirtschaft kennzeichnen, und die Notwendigkeit, diese auf dem Wege internationaler Verhandlungen zu beheben. Neben der Reform des Weltwährungssystems und allfälligen Massnahmen im Bereich der internationalen Investitionen sollen auch die Welthandelsbeziehungen auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die im GATT vorgesehene Welthandelsrunde stellt somit das Gegenstück zu den im Währungsfonds geführten Verhandlungen dar. Diese Bedeutung paralleler Fortschritte auf dem Währungs- und dem Handelssektor kommt <sup>auch</sup> dadurch zum Ausdruck, dass im nächsten Monat sowohl eine wichtige Ministerkonferenz des GATT in Tokio als des Währungsfonds und der Weltbank in Nairobi stattfinden wird. Beide Tagungen sollen dazu dienen, die politische Dynamik zur Durchführung von Reformen und Verhandlungen auszulösen.

Da wir im GATT Vollmitglied sind und somit im Gegensatz zum Währungsfonds von Anfang an an den Verhandlungen teilnehmen werden, kommt dieser Welthandelsrunde für die Schweiz eine besondere Bedeutung zu. Ich möchte Ihnen daher zum Schluss die Ausgangslage schildern, wie sie sich drei Wochen vor Eröffnung der Konferenz von Tokio darbietet, und Sie über die grundsätzlichen Erwägungen orientieren, die unsere Haltung bestimmen werden.

Der internationale Handel hat sich in den letzten Jahren ausserordentlich stark, jedoch für die einzelnen Welthandelspartner in unter-

schiedlicher Weise entwickelt, so dass fundamentale Verschiebungen in der Welthandelsstruktur eingetreten sind. Als Folge der europäischen Integration hat der regionale Handel in Europa am stärksten zugenommen und die erweiterte EWG ist zum wichtigsten Welthandelsblock geworden. Gleichzeitig ist Japan zum Rang einer führenden Welthandelsmarkt aufgestiegen. Demgegenüber sind die Ausfuhren der Vereinigten Staaten aus verschiedenen Gründen in den Rückstand geraten, so dass der traditionelle Handelsüberschuss der Amerikaner in ein Handelsbilanzdefizit umschlug, das letztes Jahr den Betrag von 6 Milliarden Dollar überstieg. Dieser Umstand und die Tatsache, dass infolge der Verwirklichung einer umfassenden westeuropäischen Freihandelslösung, des Abschlusses von Präferenzabkommen mit den Mittelmeerländern und der Einräumung allgemeiner Zollpräferenzen an die Entwicklungsländer der sachliche Geltungsbereich der Meistbegünstigungsklausel des GATT eingeschränkt worden ist, haben die Amerikaner dazu geführt, sich als handelspolitisch benachteiligt zu betrachten. Im transatlantischen Verhältnis sowie im Verhältnis USA-Japan haben sich politische Spannungen ergeben.

Um den hohen Stand der erreichten Handelsliberalisierung vor einseitigen protektionistischen Schutzmassnahmen zu retten und bessere Voraussetzungen für eine Behebung des Ungleichgewichts zu schaffen, soll nun eine neue Welthandelsrunde geführt werden mit dem Ziel, die verbleibenden Handelshemmnisse auf der Basis der Gegenseitigkeit weiter abzubauen und gewisse GATT-Vorschriften, insbesondere bezüglich der Handhabung von Schutzklauseln, allenfalls an die veränderten Verhältnisse anzupassen.

Während die letzte grosse GATT-Verhandlung, die 1967 abgeschlossene Kennedy-Runde, einen eindeutigen Stellenwert besass, ist der Ausgangspunkt für diese neue Welthandelsrunde bedeutend komplexer. Es stellen sich vor allem zwei grundsätzliche Fragen: Ist es überhaupt sinnvoll, über einen weiteren Abbau der Handelsschranken zu verhandeln, solange die Zölle und übrigen handelspolitischen



Massnahmen sich wegen der gestörten Währungsverhältnisse

nicht normal auszuwirken vermögen? Ist es zudem realistisch anzunehmen, dass eine weitere Liberalisierung des Welthandels zur Behebung der Gleichgewichtsstörungen beizutragen vermöchte?

Diese Fragen sind berechtigt und werden vermutlich im Zentrum der Diskussionen an der Ministerkonferenz von Tokio stehen. Wenn sich in den letzten Monaten eine Annäherung der Standpunkte insbesondere zwischen Washington und Brüssel angebahnt hat, beruht dies auf folgender Erkenntnis: Das Erfordernis einer Reform des Weltwährungssystems ist unbestritten. Es sollte jedoch angenommen werden dürfen, dass diese zustandekommt, bevor die GATT-Verhandlungen, die mindestens zwei Jahre dauern werden, abgeschlossen sind. Angesichts der globalen Zusammenhänge wäre es daher falsch und sachlich nicht gerechtfertigt, den Beginn der Handelsverhandlungen hinauszuschieben. Jedoch hat die EWG in ihrem Grundsatzbeschluss festgehalten, dass für den Rhythmus der Verhandlungen und insbesondere die Inkraftsetzung der Ergebnisse entsprechende Fortschritte auf der Währungsfront von entscheidender Bedeutung sein werden. Die Schweiz teilt diese Auffassung. Allerdings hat Frankreich seine Insistenz auf währungspolitischen Vorleistungen noch nicht fallen gelassen, so dass über die Formulierung der Verbindung der Handels- mit den Währungsfragen in Tokio noch hart gerungen werden dürfte.

Was die vor allem für die Amerikaner im Vordergrund stehende Frage anbetrifft, inwieweit die Handelsliberalisierung einen Beitrag zur Behebung der Gleichgewichtsstörungen leisten kann, beginnt sich die nach meiner Meinung richtige Auffassung durchzusetzen, dass eine derartige Wirkung nicht überschätzt werden darf, dass der Handelsliberalisierung jedoch nach wie vor ein wichtiger Eigenwert zukommt. Es kann nicht darum gehen, Länder mit Zahlungsbilanzüberschüssen zu einseitigen handelspolitischen Konzessionen anzuhalten, damit dadurch die Zahlungsbilanzdefizite anderer Staaten, die auf sehr komplexe Ursachen zurückzuführen

sind, leichter ausgeglichen werden könnten. Vielmehr gilt es, die Handelsschranken nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit abzubauen und auf diese Weise möglichst ausgeglichene und faire Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen.

Hinsichtlich des Ausmasses der Verhandlungen und der einzubeziehenden Sachbereiche ist an der vorbereitenden Konferenz in Genf wenigstens in grossen Zügen Einigkeit erzielt worden. Sie finden das entsprechende Programm, das insbesondere den nicht-tarifären Handelshemmnissen einen wichtigen Platz einräumt, auf Seite 7 unseres schriftlichen Berichts.

In Tokio soll somit einerseits eine Grundsatzerklärung über die Eröffnung der Verhandlungen und ihre Zielsetzung zum Beschluss erhoben und andererseits der Bericht des GATT über den Stand der Vorbereitungsarbeiten zur Kenntnis genommen werden. Auch wird das Datum für den Beginn der eigentlichen Verhandlungen, die in Genf stattfinden werden, festzusetzen sein. Vorgesehen ist vorläufig ein Termin vor dem 1. November d.J., doch könnte sich aus der Tatsache der bei der Behandlung der amerikanischen Aussenhandelsgesetzgebung eingetretenen Verzögerung in Tokio ein heikler Diskussionspunkt ergeben. Diese Aussenhandelsgesetzgebung, über deren Inhalt Sie an Ihrer letzten Sitzung durch Botschafter Jolles orientiert worden sind, und die dem Präsidenten die nötigen Verhandlungsvollmachten einräumen würde, ist zwar nicht der Watergate-Affäre zum Opfer gefallen; die Behandlung hat sich im amerikanischen Repräsentantenhaus jedoch wegen der Erkrankung des Kommissionspräsidenten Mills verzögert. Die gegenwärtigen Prognosen lauten, dass die Kommissionsberatungen Ende September beendet werden könnten und dass keine wesentlichen protektionistischen Einbrüche zu befürchten, aber auch keine Verbesserungen des Gesetzesentwurfs zu erwarten seien. Das Gesetzgebungsverfahren kann frühestens Ende Jahr abgeschlossen werden.

Schweizerische Stellungnahme

Die Haltung, die die Schweiz in Tokio einzunehmen gedenkt, wird durch folgende Erwägungen bestimmt:

- Wir erachten die Voraussetzungen für die Durchführung einer neuen Welthandelsrunde als gegeben und werden daher für die baldige Eröffnung von Verhandlungen eintreten. Natürlich ist auch für die Schweiz das Zustandekommen geordneter und stabiler Währungsverhältnisse eine unerlässliche Voraussetzung, doch scheint es uns verfehlt, diese offensichtlichen Zusammenhänge als taktisches Druckmittel einzusetzen. Den Beginn von Handelsverhandlungen vom vorherigen Zustandekommen der Währungsreform, von der man weiss, dass sie noch mindestens ein Jahr benötigen wird, abhängig zu machen, würde die Bereitschaft, die Reformarbeiten voranzutreiben, kaum fördern, sondern die Amerikaner vermutlich veranlassen, ein Junktim im entgegengesetzten Sinne aufzustellen, nämlich die Bereitschaft zur internationalen Währungszusammenarbeit von vorherigen Handelskonzessionen abhängig zu machen. Durch derartige gegenseitige Vorbehalte würde die Gefahr eines transatlantischen Handelskrieges heraufbeschworen. Dagegen wäre es möglich, die Inkraftsetzung der zu vereinbarenden Handelskonzessionen vom dannzumaligen Stand der Währungsbeziehungen abhängig zu machen.
- Die Aufnahme von internationalen Handelsverhandlungen stellt in der heutigen Situation die konstruktive Alternative zum Ergreifen einseitiger Schutzmassnahmen zur Behebung des bestehenden Ungleichgewichts dar. Ein derartiger Rückfall in den Protektionismus würde das Risiko einer Aufsplitterung der Welthandelsbeziehungen heraufbeschwören, durch die ein mit dem Welthandel eng verflochtenes Land wie die Schweiz besonders stark betroffen würde. Wir haben daher ein grosses Interesse daran, dass sich die USA, die EWG und Japan an den Verhandlungstisch setzen.

- Die Schweiz hat traditionell alle sinnvollen Bestrebungen zur Liberalisierung des Welthandels unterstützt. Es würde unserem Land daher besonders schlecht anstehen, wenn wir uns jetzt, nachdem wir durch Abschluss des Freihandelsabkommens für den Grossteil unseres Aussenhandels die Zollfreiheit verwirklichen werden, an den Liberalisierungsfortschritten auf weltweiter Ebene nur noch mässig interessiert zeigen würden. Die in Europa erzielte befriedigende Lösung muss für uns im Gegenteil Anlass zu einer betont weltoffenen Haltung sein, im Interesse der Wahrung der Universalität unserer Aussenwirtschaftsbeziehungen und zur Vermeidung einer einseitigen Abhängigkeit vom europäischen Markt. Wir haben uns stets für möglichst parallele Fortschritte auf regionaler und weltweiter Ebene eingesetzt und müssen jetzt die Glaubwürdigkeit dieser Politik unter Beweis stellen.
- Das vorgeschene, vielseitige Verhandlungspaket findet unsere Zustimmung. Wir werden uns für einen möglichst substantiellen Abbau der Handelsschranken einsetzen, da bei einer Gegenseitigkeit der Leistungen die wirtschaftliche Bilanz für die Schweiz mit ihrem relativ liberalen Aussenwirtschaftsregime positiv ausfallen wird. Auch wenn wir beispielsweise auf dem Gebiet der nicht-tarifären Handelshemmnisse spürbare Konzessionen machen müssen, werden die entsprechenden <sup>Gegen</sup>leistungen unserer Partner für die Schweiz vermutlich stärker ins Gewicht fallen. Wir werden jedoch nur solche Verhandlungsziele unterstützen, die realistisch und realisierbar scheinen. Die besonderen Verhältnisse der Landwirtschaft sind zu berücksichtigen. Auch den spezifischen Erfordernissen der Entwicklungsländer muss nach Möglichkeit Rechnung getragen werden.
- Ein weiterer Abbau der Handelsschranken darf nicht durch die Schaffung zusätzlicher Rückzugsmöglichkeiten und Schutzklauseln erkauft werden. Eine allgemeine Revision des GATT-Vertrages scheint nicht erforderlich und könnte allzu leicht zu einer Lockerung der ohnehin prekären internationalen handelspolitischen

Disziplin führen. Dagegen kann nicht bestritten werden, dass die bestehenden Schutzklauseln an die heutigen Verhältnisse angepasst werden sollten, wobei jedoch die internationale Ueberwachung temporärer Schutzmassnahmen verstärkt und dem nationalen Ermessensspielraum objektive Grenzen gesetzt werden sollten.

- Vor allem aber befürworten wir den internationalen und multi-lateralen Charakter einer Welthandelsrunde im GATT, an der sämtliche interessierten Staaten teilnehmen können. Angesichts des tripolaren Kräfteverhältnisses USA-EWG-Japan müssen unsere Bemühungen zielstrebig darauf ausgerichtet sein, an den entscheidenden Verhandlungsphasen, die erfahrungsgemäss im kleinen Kreis durchgeführt werden, teilnehmen zu können. Dies wird heute weniger leicht sein als während der Kennedy-Runde und eine entsprechend sorgfältige Vorbereitung und einen starken Einsatz erfordern.

Herr Botschafter Jolles, der die schweizerische Delegation an der am Vorabend der Ministerkonferenz in Tokio stattfindenden Beamtentagung leiten wird, kann Sie nun über die einzelnen Verhandlungsthemen noch näher orientieren. Vielleicht interessiert es Sie zudem, von ihm etwas über den Stand der Arbeiten des von ihm präsidierten Exekutivausschusses der OECD in Sondersession zu vernehmen, der die Gesamtzusammenhänge und Querverbindungen zwischen Währungs-, Handels- und Investitionsfragen zu verfolgen hat.