

Beilage 10

REFERAT VON HERRN BOTSCHAFTER PAUL JOLLES
AN DER BOTSCHAFTERKONFERENZ, VOM 2.9.1977

Weltwirtschaftsfragen und Nord-Süd-Dialog

Die Beurteilung wirtschaftlicher Entwicklungen und die Unterstützung der Exportförderungsbemühungen unserer Industrie gehören heute zu den Tätigkeitsschwerpunkten der schweizerischen Diplomatie, was der weltweit feststellbaren Tendenz entspricht, wonach Wirtschaftsfragen immer mehr im Mittelpunkt von Gipfeltreffen, Kontakten zwischen Staatsmännern und Konferenzen internationaler Organisationen stehen. Diese Dominanz der Wirtschaftsdiplomatie ergibt sich aus der Notwendigkeit, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, deren Ungleichgewicht erhebliche politische Spannungen verursacht, einer Neuordnung entgegen zu führen.

In meinem Referat werde ich daher zunächst zur Lage der schweizerischen Wirtschaft und den sich daraus ergebenden Aufgaben der diplomatischen Aussenposten sprechen und danach auf die Lage der Weltwirtschaft und ihre dringendsten Probleme, vor allem hinsichtlich des Nord-Süd-Verhältnisses, eingehen.

I. Lage der schweizerischen Wirtschaft und Aufgaben der Aussenposten

A) Konjunkturlage der Schweiz

Die Konjunkturlage unseres Landes ist, trotz einer leichten Konsumsteigerung, weiterhin durch eine schwache Inlandnachfrage gekennzeichnet. Dies ist unter anderem auf den Bevölkerungsrückgang infolge der Abnahme der Zahl der Fremdarbeiter zurückzuführen. Aber auch die Schwäche im Bereich der industriellen Investitionen hält weiter an. Die Redimensionierung unserer Wirtschaft, und ganz besonders der Bauwirtschaft, dürfte daher noch nicht abgeschlossen sein.

Angesichts dieser Situation bleibt der Export weiterhin die wichtigste Konjunkturstütze der schweizerischen Wirtschaft. Die ersten sieben

Monate dieses Jahres weisen denn auch eine überdurchschnittliche Steigerung der schweizerischen Ausfuhren trotz gleichzeitig abgeschwächtem Wachstum des Welthandels auf. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit unserer Exportwirtschaft hat sich verbessert, und erstmals seit zwei Jahren ist auch bei den Uhrenexporten wieder eine Zunahme zu verzeichnen. Allerdings dürfte die Ausfuhrsteigerung zum Teil auf das Ausweichen gewisser Zweige der Inlandindustrie, beispielsweise der baunahen Branchen, auf den Export zurückzuführen sein, obschon diese ihre internationale Konkurrenzfähigkeit nur durch erhebliche Preisnachlässe aufrechterhalten können. Das birgt die Gefahr in sich, dass finanzielle Reserven auf Auslandmärkten verschleudert werden, die mit grösserer Aussicht auf Erfolg für die interne Strukturbereinigung eingesetzt werden könnten.

Die Arbeitslosigkeit ist in unserem Lande auf unter 10'000 Personen gesunken und somit praktisch behoben. Bereits zeichnet sich wieder ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ab.

Die Teuerung in der Schweiz ist unbedeutend. Gegenüber der durchschnittlichen Teuerungsrate im OECD-Raum besteht ein Inflationsdifferential von 6%.

Dies ist insbesondere angesichts der Entwicklung des Wechselkurses von Bedeutung. Während sich dieser in den letzten Jahren jährlich um 10 - 14% erhöhte, beträgt der Anstieg gegenwärtig noch 2%; die Tendenz ist aber weiterhin steigend.

Positiv wirken sich für unser Land im weiteren eine stabile Geldmengenpolitik und Zinsen, die 2% tiefer als die entsprechenden Eurosätze liegen, aus.

Unsere Ertragsbilanz weist weiterhin einen hohen Ueberschuss auf (1976: 8,7 Mrd. Fr.). Diesbezüglich nehmen wir nach Japan und vor der BRD eine Spitzenposition ein, was auf drei Gründe zurückzuführen ist:

- 3 -

- unsere Handelsbilanz ist infolge Wechselkurs-bedingt günstiger "Terms of Trade" praktisch ausgeglichen;
- die Schweiz erzielt wegen ihrem Kapitalexport und ihrer als internationaler Finanzplatz ausgeübten Drehscheibenfunktion hohe Kapitalerträge;
- infolge der abnehmenden Fremdarbeiterzahlen haben auch die Lohnüberweisungen ins Ausland abgenommen.

Diese Stellung der Schweiz als massives Ueberschussland bringt aber auch Probleme mit sich. So verlangt etwa die amerikanische Konjunktur-Convoy-These, dass die Ueberschussländer die Verantwortung für die Ankurbelung der Weltwirtschaft zu übernehmen hätten. Diese Ansicht ist bezüglich der Schweiz^{zu} radikal und simplifizierend; doch leistet unser Land bewusst einen solidarischen Beitrag an den internationalen Anpassungsprozess zugunsten der Defizitländer. Erwähnt seien das Aufwärtsfloatenlassen des Schweizerfrankens, der in grossem Ausmass zugelassene Kapitalexport, die grosszügige Mitwirkung an internationalen Kreditoperationen und die Führung einer liberalen Einfuhrpolitik.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass wir uns im Vergleich zum Ausland in einer günstigen Lage befinden, die keine globalen Konjunkturstimulierungsmassnahmen erforderlich macht. Dagegen gilt es, auch weiterhin unsere Exportförderungsbemühungen aufrechtzuerhalten und sogar auszubauen.

B) Entwicklung des Aussenhandels

Im Vergleich zum OECD-Durchschnitt für das Jahr 1977 von +6,7% hat unser Aussenhandel wertmässig um 14,6% (real +12%) zugenommen. Gegenüber den nicht-erdölproduzierenden Entwicklungsländern beträgt die Zunahme gar 24% (OECD-Durchschnitt +7,5%) und gegenüber den OPEC-Staaten 32% (OECD-Durchschnitt +13,5%).

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung gilt es aber, unsere Anstrengung fortzusetzen. Die handelspolitischen Ziele bleiben dabei die gleichen:

- 4 -

- Intensivierung der Erschliessung neuer Märkte;
- vermehrte Anstrengungen in vernachlässigten Regionen von traditionellen Märkten (Norddeutschland, Süd- und West-USA, Kanada);
- vermehrte Innovationsanstrengungen und Strukturverbesserungen der Industrie, um unseren Platz in der vorderen Front des technischen Fortschrittes behalten bzw. zurückgewinnen zu können und unsere Konkurrenzfähigkeit aufrecht zu erhalten;
- Unterstützung der Klein- und Mittelbetriebe bei ihren Exportanstrengungen.

Unser Exportförderungsdispositiv muss daher aufrecht erhalten bleiben; dies auch im Hinblick auf die unsichere Weltwirtschaftslage.

II. Lage der Weltwirtschaft und ihre dringendsten Probleme

A) Allgemeine Lage der Weltwirtschaft

Die allgemeine Lage der Weltwirtschaft ist durch ein gemässigt Wachstum von 4% (gegenüber einem Planungsziel von 5%) gekennzeichnet. Dieses Resultat beruht zudem vornehmlich auf einer BSP-Wachstumsrate der USA und Japans von 6%, während diejenige Europas bloss 2 bis 3% beträgt. Ein solch bescheidener Aufschwung nach einer scharfen Rezession ist eigentlich für den Konjunkturzyklus recht untypisch. Als Konjunkturstütze erweisen sich vor allem die Staatsausgaben, da wegen der Ungewissheit über die Zukunft allgemein Investitionszurückhaltung herrscht.

Der Anpassungsprozess der ungleichgewichtigen Zahlungsbilanzen kommt nur zögernd in Gange. Das OECD-Defizit weist zudem eine sehr ungleiche Verteilung auf.

Im OECD-Raum herrscht eine unerträglich hohe Arbeitslosenzahl von 15 Millionen oder 15% der Erwerbstätigen.

Auch die Preisstabilität im OECD-Raum ist ungenügend (+8%). Vor allem wegen witterungsbedingten Agrarpreiserhöhungen ergeben sich neue Inflationsschübe.

B) Dringendste Weltwirtschaftsprobleme

Die dargestellte Lage erfordert die Lösung folgender grosser Problemkreise:

1. Die Gewährleistung eines ausreichenden Wirtschaftswachstums, um die zum Abbau der Arbeitslosigkeit erforderlichen produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ohne dabei aber neue Inflationsschübe auszulösen. Hierzu bedarf es verstärkter wirtschaftspolitischer Konsultationen, vor allem auf der sogenannten atlantischen Ebene (EG - USA - Japan). Die OECD ist berufen, hier eine bedeutsame Rolle zu spielen. Im weiteren gilt es, den weltweiten strukturellen Anpassungsprozess zu fördern.

2. Die Ausdehnung des Welthandels als wichtige Voraussetzung zur Verbesserung der Lage. Insbesondere die kleinen und mittleren Industriestaaten sowie die fortgeschrittenen Entwicklungsländer weisen verstärkt Exportbedürfnisse auf, sei es, um die eigene Konjunktur zu beleben, verteuerte Erdöleinfuhren auszugleichen oder die Durchführung von Entwicklungsplänen zu sichern. Es gilt daher, das handelspolitische Klima zu verbessern, um die freiheitliche Welthandelsordnung gegen ein Ueberhandnehmen protektionistischer Einbrüche abzuschirmen.

Diese protektionistischen Gefahren ergeben sich vor allem wegen der in wichtigen Industriebereichen (z.B. Stahlproduktion, Schiffbau, Autoindustrie) herrschenden Ueberkapazität und sektoriellen Schwierigkeiten, den Zahlungsbilanzproblemen und dem zufolge der geballten Arbeitslosigkeit wachsenden innenpolitischen Druck zur Ergreifung von Schutzmassnahmen an der Grenze.

Als Massnahmen zur Eindämmung des Protektionismus sind in erster Linie die vertraglichen Regelungen des europäischen Freihandels zu erwähnen, die sich als besonders wirksames Bollwerk erwiesen haben. Im weiteren ist auf die Grundsatzklärung der OECD, die sogenannte "Trade Pledge" (Verpflichtung, keine einfuhrbeschränkenden Massnahmen zu ergreifen und die Ausfuhren nicht zu subventionieren), und die neue Welthandelsrunde des GATT (Tokio-Runde), die in diesem Herbst

in ihre aktive Phase eintreten soll, zu verweisen. Von letzterer werden weitere Liberalisierungsschritte, aber auch Massnahmen zur Verstärkung der handelspolitischen Disziplin bezüglich der Anwendung der Schutzklauseln und Wettbewerbsregeln (direkte und indirekte Exportbeihilfen) erwartet. Bei der Festlegung neuer Grundsätze in diesem Bereich wird darauf geachtet werden müssen, dass wohlklingende Begriffe wie etwa "organisierte Handelsfreiheit" nicht zur Verbrämung von in Wirklichkeit protektionistischen Massnahmen dienen.

Obschon die Schweiz bisher der Gefahr einer Marginalisierung im Verhandlungsdreieck Europa - USA - Japan in erfreulicher Weise zu begegnen wusste, ist dieses Risiko nicht von der Hand zu weisen. Es gilt daher auch unsere bilateralen Kontakte weiter zu verstärken.

3. Die Bewerkstelligung eines besseren Ausgleichs zwischen Ueberschuss- und Defizitländern durch die Ueberbrückungsfinanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten. Dabei kommt der Tätigkeit des Währungsfonds und der internationalen Finanzinstitutionen wachsende Bedeutung zu. Auch die Schweiz hat sich an internationalen Finanzierungsoperationen beteiligt, so beispielsweise mit 700 Millionen Franken an den sogenannten Erdölfazilitäten des IMF und mit 1830 Millionen Franken an der neuen Witteveen-Fazilität, was für unser kleines Land einen überproportionalen Beitrag darstellt. Zweifellos hat die dadurch bekundete Solidarität mit den meisten unter der Aegide des Internationalen Währungsfonds durchgeführten Aktionen zur Annäherung an diese Institution sowie einer Stärkung unserer Stellung ihr gegenüber geführt (Beobachterstatus im Entwicklungskomitee und im Interimsausschuss).

4. Die Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung.

Diese beruhte auf zwei tragenden Pfeilern, die erschüttert und zum Teil eingestürzt sind: der auf den Grundsätzen der Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung beruhenden Handelsordnung des GATT einerseits und dem in den Bretton Woods-Institutionen verankerten Währungssystem von festen Paritäten und freiem Kapitaltransfer andererseits. Auf die GATT-Reformen im Rahmen der Tokyo-Runde wurde bereits hingewiesen.

- 7 -

Eine neue flexible Währungsordnung ist in Kingston in Umrissen vorbereitet worden. Als Hauptproblem verbleibt damit noch die Neugestaltung der Nord-Süd-Beziehungen.

Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich, aus zwei Gründen:

- Zum einen gilt es, die wirtschaftlichen Konsequenzen aus der Entkolonialisierung zu ziehen. Um die seit dem Zweiten Weltkrieg zur politischen Unabhängigkeit gelangten Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft einzugliedern, bedürfen diese sowohl in handelspolitischer als auch in finanzieller Hinsicht einer präferenziellen Behandlung bis zur Erlangung der Wettbewerbsfähigkeit. Um die Aufnahmefähigkeit für Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern zu steigern, sind in den Industriestaaten die notwendigen Strukturanpassungen, die eine internationale Arbeitsteilung erleichtern würden, zu fördern; ein angesichts der herrschenden Arbeitslosigkeit schwieriger Prozess. Schliesslich ist durch die Finanz- und Entwicklungshilfe ein Beitrag zur Milderung des Wohlstandsgefälles zu leisten und die Voraussetzung zum unerlässlichen Ausbau der Infrastruktur zu schaffen
- Zum andern müssen die Konsequenzen aus der Interdependenz der Weltwirtschaft gezogen werden. So stellen die Entwicklungsländer Absatzmärkte dar, die importfähig bleiben müssen, wenn das Wachstum in den Industriestaaten gesichert werden soll. Um Versorgungsengpässe zu vermeiden, müssen umgekehrt die Rohstofflieferanten genügend Anreize zu ausreichenden Investitionen erhalten. Und schliesslich ist den Inflations- und Rezessionsübertragungsmechanismen Rechnung zu tragen: die Inflation in den Industriestaaten schwächt die Kaufkraft der Entwicklungsländer, während die Erhöhung der Rohstoffpreise (insbesondere der Erdölpreise) die Kostenstrukturen nachteilig beeinflusst.

Die Pariser Konferenz über die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) hat in einem beschränkten Kreis massgeblicher Staaten beider Gruppen einen Dialog ermöglicht, der nach meiner Ansicht folgende positive Aspekte aufwies:

- 8 -

- das Bemühen um eine gemeinsame und sachliche Lagebeurteilung unter Vermeidung der üblichen politischen Polemik;
- die Aufnahme des Energiedialogs;
- die ehrliche Abgrenzung der gegenseitigen Standpunkte unter Vermeidung zweideutiger Verbalkompromisse (übrigens ein Grund dafür, dass das Schlussdokument so umfangreich ausgefallen ist);
- die ernsthafte und koordinierte Befassung der höchsten politischen Instanzen mit der Nord-Süd-Problematik;
- die Ingangsetzung eines Annäherungsprozesses, der zumindest dasjenige Minimum von konkreten Fortschritten gebracht hat, das erforderlich war, um den politischen Willen als glaubwürdig und den Verhandlungsweg als aussichtsreich erscheinen zu lassen.

Demgegenüber sind folgende Punkte negativ zu vermerken:

- trotz des beschränkten Teilnehmerkreises hat sich die KIWZ als für eigentliche Verhandlungen zu schwerfälligem Gremium erwiesen, und zwar vor allem deshalb, weil die beteiligten Entwicklungsländer nicht unabhängig auftraten, sondern sich auf die doktrinaire Plattform der Gruppe der 77 verpflichtet erachteten;
- der Dialog fand zwischen zwei Gruppen statt und nicht unter den 27 Teilnehmerstaaten;
- es fehlte der Konferenz die notwendige Struktur (z.B. starkes Generalsekretariat) und eine einheitliche Führung;
- das angestrebte Minimum an Gegenseitigkeit der Leistungen konnte, zum Teil mangels Einigkeit und Festigkeit der Industriestaaten, nicht erreicht werden (keine Vereinbarung über die Fortsetzung des Energiedialogs, ungenügende Berücksichtigung des Interesses an Versorgungssicherheit etc.).

Zur Wahrung der Glaubwürdigkeit des eingeleiteten Annäherungsprozesses wird das "Follow up" von grösster Wichtigkeit sein. Im Zentrum des Interesses stehen dabei in nächster Zeit:

- die rasche Inkraftsetzung der "Special Action";
- die Weiterführung der Diskussion über Finanzhilfe und Verschuldungsprobleme im Entwicklungskomitee von IWF/ Weltbank sowie über Verschuldungsprobleme anlässlich der Ministerkonferenz der UNCTAD anfangs 1978;
- die Verhandlungen über die Schaffung eines zentralen Rohstoff-Fonds (UNCTAD, November 1977) und eines Netzes verbesserter internationaler Rohstoffabkommen;

- 9 -

- die Ausarbeitung eines Kodex für die Technologieübertragung;
- die Bestimmung eines Rahmens für die Fortsetzung des Energiedialogs.

Die nächste Etappe wird nun allerdings darin bestehen, dass der Nord-Süd-Dialog in den Schoss der Vereinten Nationen zurückkehrt (Fortsetzung der 31. Session der Generalversammlung; vertiefte Befassung anlässlich der 32. Session der Generalversammlung). Wie stark dadurch die Gefahr einer neuen Politisierung ist, geht aus dem Resolutionsentwurf hervor, den die Entwicklungsländer eingebracht haben und der einmal mehr das dogmatische Konzept der "neuen Weltwirtschaftsordnung" als einzigen Massstab für die Beurteilung der Verhandlungsergebnisse in den Vordergrund stellt. Es muss daher ein Weg gefunden werden, um möglichst rasch die Sachfragen in spezialisierten Gremien aufgrund der wirtschaftlichen Realitäten weiterzubehandeln.

Zum Schluss sei kurz auf die schweizerischen Erfahrungen an der Pariser Konferenz eingegangen. Zunächst ist festzustellen, dass der Schweiz aufgrund ihres Mitwirkens in der westlichen Gruppe keine aussenpolitische Belastung erwachsen ist. Da das Zustandekommen weltweiter Vereinbarungen von einer ausreichenden Abstimmung des Vorgehens der einzelnen Ländergruppen abhängig ist, kann Koordination nicht länger den Eindruck einer politischen Blockbildung erwecken. Die Kritik zielt denn auch eher auf zuwenig als auf zuviel Koordination ab. Diese sehr wichtige Feststellung gilt ganz allgemein für ein verstärktes schweizerisches Engagement in internationalen Wirtschaftsgremien.

Es hat sich auch gezeigt, dass die Schweiz wegen des Konsensverfahrens über gewisse Einflussmöglichkeiten innerhalb der Gruppe der 8 verfügte. Sowohl die USA wie die EG mussten unsere Stellungnahme berücksichtigen, besonders dort, wo die Schweiz aus währungs- und finanzpolitischen Gründen ein wichtiger Partner geworden ist. Umgekehrt konnte aber unsere Gegenläufigkeit bezüglich der Finanzhilfe nicht verschleiert werden. Die Mitsprachemöglichkeit der Schweiz in den

- 10 -

Sachfragen war grösser als hinsichtlich der Bestimmung der Taktik des Vorgehens, die weitgehend unter den Grossen abgestimmt wurde.

Die Schweiz hat ihre Beitragsmöglichkeiten voll ausgenutzt, so bezüglich der Privatinvestitionen, des Energiedialogs, der Inflationbekämpfung, der Finanzierungsfragen, der Rohstoffe und der "Special Action". Dabei bewegte sie sich keineswegs immer auf der härtesten Linie. Beispielsweise verhielt sie sich in der Rohstoffdiskussion eher flexibel, wofür sie von der BRD kritisiert wurde.

Innenpolitisch dürfte sich der Nord-Süd-Dialog nützlich ausgewirkt haben, hat er doch das Interesse von Parlament und Presse mobilisiert und damit zur Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit beigetragen. Eine vermehrte schweizerische Bewusstseinsbildung über Probleme der Entwicklungsländer ist aber dringend notwendig. Trotz der grossen wirtschaftlichen Bedeutung der Entwicklungsländer für die Schweiz (5Mrd. Privatinvestitionen in EL, Rohstoffversorgung, Abnehmer von 1/4 unserer Exporte) ist das Interesse an ihnen in unserer Öffentlichkeit, ja selbst in gewissen Wirtschaftskreisen, marginal. Grund hierfür dürfte die relative Problemlosigkeit der sich im Nord-Süd-Verhältnis vollziehenden Gewichtsverschiebungen für unser Land sein: die Schweiz besitzt eine spezialisierte Industriestruktur, so dass die zur Erleichterung des Zugangs der Produkte aus den Entwicklungsländern erforderlichen Strukturanpassungen bei uns bereits weitgehend vollzogen sind; der hohe Frankenkurs hat bei uns die Folgen der Erdöl- und Rohstoffpreiserhöhungen gedämpft und der geringe Umfang der finanziellen Leistungen des Bundes hat uns weitgehend den innenpolitischen Kampf um Prioritäten bei der Budgetgestaltung erspart. Diese Situation wird sich aber bestimmt ändern, denn allein schon das zunehmend gewichtige Auftreten der Entwicklungsländer in den internationalen Gremien wird die ernsthafte Befassung mit den besonderen Anliegen und Konzeptionen dieser Staatengruppe auch für unser Land unausweichlich erscheinen lassen.
