

WIRTSCHAFTLICHE UND ENERGIEPOLITISCHE ASPEKTE DER SICHERHEIT

Referat von Staatssekretär Dr. P.R. Jolles,
Direktor des Bundesamtes für Aussenwirtschaft

I. Einstieg in die Problematik

1. Weltpolitische und weltwirtschaftliche Lagebeurteilung, wie sie an Botschafterkonferenzen im Hinblick auf die Auswirkung auf die Schweiz und die sich daraus ergebenden diplomatischen und unterhändlerischen Aufgaben üblich ist, soll diesmal unter Blickwinkel der Sicherheit stattfinden. In durch Unsicherheit, Zunahme der Spannungen und der Risiken gekennzeichneten Zeitläufen sollen an heutiger Sitzung gemeinsam Ueberlegungen angestellt werden, inwiefern, ganz abgesehen von den politischen Spannungen, die Gleichgewichtsstörungen, grundlegenden Strukturveränderungen und neuen wirtschaftlichen Machtverhältnisse (Stichwort Erdöl) in der Weltwirtschaft die Risiken für die Sicherheit eines mit der Aussenwelt so stark verflochtenen Landes wie der Schweiz vergrössern und welche Vorkehren getroffen werden können, um diesen Gefahren zu begegnen.

Um eine derartige Beurteilung vorzunehmen, muss vorerst klargestellt werden, welches die empfindlichsten Schwachstellen der für eine äussere Bedrohung offenen Flanke der Schweizer Wirtschaft und welches die ihrer Natur nach verschiedenartigen Risikofaktoren sind, die der heutigen internationalen Situation innewohnen.

2. Abhängigkeit von Bezügen aus dem Ausland von lebenswichtigen Grundstoffen und strategischen Materialien nimmt tendenziell zu mit wachsender internationaler Verflechtung der Schweizer

Wirtschaft. Sprunghafter Anstieg direkten Anteils Aussenwirtschaft an BSP: 29% (1960), 32% (1972), 42% (1980). Parallelentwicklung für importierte Vorleistungen.

Landesversorgung seit jeher prioritäres Ziel der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik wegen Binnenlage und Rohstoffarmut.

- Ernährungsbilanz: Selbstversorgungsgrad (ohne Produktion aus Importfutter) 55%, Brotgetreide 53%, Zucker 28%, pflanzliche Oele und Fette 10%.
- Industrielle Rohstoffe (Metalle): Sozusagen totale Importabhängigkeit! (z.B. Kupfer für Elektroindustrie!)
- Kriegswirtschaftliche Güter, z.B. Antibiotika, Glühlampen, Dünger, Pneus.
- Energie:

73% Erdöl	- 100% Import
18,4% Elektrizität	- 25% Nuklear / Import
4,3% Gas	- 100% Import
1,4% Kohle	- 100% Import
1,4% Holz / Müll	

Substitution von Kohle und Kernenergie für Erdöl vermindert nicht Importabhängigkeit, aber verbessert Risiken.

3. Werden zu untersuchen haben, inwieweit heutige weltpolitische und weltwirtschaftliche Verhältnisse neue Risikofaktoren für Landesversorgung in diesen Bereichen geschaffen haben. Dabei gilt es, zu unterscheiden zwischen verschiedenartigen Erscheinungsformen und Abstufungen der Unsicherheit und Risiken, nämlich
- Gefahr von Lieferunterbrüchen und Zufuhrschwierigkeiten infolge kriegerischer Ereignisse, Boykottmassnahmen und wirtschaftlicher Erpressung, also krisenhafte und politisch bedingt Störungen des Marktes;
 - Auftreten von Verknappungen, Mangellagen und Marktstörungen aller Art, also wirtschaftliche Wechselfälle, wie Missernten und Produktionsausfälle (man könnte dies konjunkturelle Störungen und Risiken nennen) und

- strukturelle Veränderungen im Weltmarkt von langfristiger, grundlegender und meist auch irreversibler Natur, wie Erschöpfbarkeit gewisser Rohstoffe, Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung sowie Veränderungen der Angebots- und Nachfragestrukturen.

4. Auf diese Verschiedenartigkeit der Verhältnisse muss durch unterschiedliche Methoden der staatlichen Vorsorge und der aussenwirtschaftlichen Massnahmen zur Risikomilderung reagiert werden. Bevor wie dies nun an einigen konkreten Beispielen darlegen, Hinweis auf Schwierigkeit, den Sicherheitsaspekt in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik isoliert erfassen zu wollen. Landesversorgung zwar prioritäres, aber nicht selbständiges Ziel der Aussenwirtschaftspolitik. Zudem beschränkte Rolle des Staates gegenüber Privatwirtschaft.

Sicherheit im wirtschaftlichen Sinne, die Befriedigung der elementaren wirtschaftlichen Bedürfnisse eines Landes wie der Schweiz setzt nicht nur die Fähigkeit, sondern auch die Mittel voraus, um die nötigen Einfuhren zu tätigen: d.h. Herstellung von spezialisierten, vom Ausland benötigten schweizerischen Austauschgütern; starke Stellung auf den Exportmärkten; stabile Währungsverhältnisse; faire Wettbewerbsbedingungen etc.

Die Aussenwirtschaftspolitik in ihrer Gesamtheit ist somit von existenzieller Bedeutung. Aussenwirtschaft ist kein Nebenzweig, keine Ergänzung einer im wesentlichen selbstgenügsamen Binnenwirtschaft, sondern eine Grundvoraussetzung unseres Ueberlebens. Die fortschreitende internationale Arbeitsteilung akzentuiert diese Grundsituation ständig weiter. Wir sind zum Export verurteilt, und was wir handelspolitisch unternehmen, Oeffnung und Offenhaltung von Märkten, steht somit in allerengstem Zusammenhang mit elementaren Sicherheitsbedürfnissen.

Es gibt daher keinen Widerspruch zwischen einer liberalen und dynamischen Aussenwirtschaftspolitik und einer wirtschaftlichen Sicherheitspolitik, weil eine defensive, protektionistische, auf Strukturhaltung ausgerichtete Politik im allgemeinen keine gangbare Alternative für die Gewährleistung der Landesversorgung darstellen kann. Auch im Entwurf zu einem neuen Landesvorsorgegesetz, das die bisherigen kriegswirtschaftlichen Kompetenzen auf die Bewältigung marktwirtschaftlicher Versorgungsschwierigkeiten ausdehnt, liegt das Schwergewicht auf dem Ausbau der Pflichtlagerhaltung und nicht etwa auf protektionistische Massnahmen.

II. Beispiele von Veränderungen in der Weltwirtschaft, die die wirtschaftliche Sicherheit der Schweiz berühren

1. Spektakulärstes Ereignis: Kartellbildung der OPEC-Staaten, Einsatz des Erdöls als politische und wirtschaftliche Verhandlungswaffe; Auswirkungen des damit erzwungenen, gewaltigen Ressourcentransfers.

Erhöhtes direktes Sicherheitsrisiko: Lieferbeschränkungen. Indirektes Risiko: Auswirkungen der weltwirtschaftlichen Gleichgewichtsstörungen auf Abnahme- und Lieferkapazität unserer übrigen Wirtschaftspartner, Bedrohung eines weltoffenen Welt handels- und Währungssystems und der für uns lebenswichtigen Austauschmöglichkeit.

2. Mögliche, bestenfalls vorübergehende Engpässe bei anderen Rohstoffen wegen unzureichender Investitionswilligkeit als Folge politischer Unsicherheit, Einschränkungen der privatwirtschaftlichen Investitionstätigkeit (Multis!).
3. Strukturveränderung im Nord-Süd-Verhältnis: Möglichkeit der Verlagerung der ersten Produktionsstufe aus unseren Nachbarstaaten in die politisch risikoreicheren Entwicklungsländer. Nicht

nur Erdöl, sondern auch Erdölprodukte aus OPEC statt Fr., Benelux, Italien (URSS). Synthetische Fasern aus Libyen statt Italien. Kupferdraht aus Zaire statt Belgien. Chromstahl aus Zimbabwe statt BRD. Heute ist EG grösster Lieferant von Metallen in Form von den von uns benötigten Halbfabrikaten.

4. "Nationalisierungstendenzen", wodurch Rohstoffzuteilung politischen Erwägungen dienstbar gemacht werden kann, im Gegensatz zu bisherigem Verteilungsmechanismus über den politisch-neutralen Weltmarkt. Somit erhöhtes Risiko von Boykottmassnahmen und Erpressungsversuchen.

Beispiele: - Aenderung der Struktur des Erdölmarktes; "government-to-government deals". Anteil der integrierten Oelgesellschaften reduziert von über 75% auf 42%. - Aber auch Uranversorgung durch USA, Kanada.

5. Ganz allgemein führen zunehmende politische Spannungen zum vermehrten Risiko des Einsatzes wirtschaftlicher Mittel für politische und militärische Zwecke. Derartige Boykottmassnahmen können schweizerische Verarbeitungsindustrie auch dann treffen, wenn sie nicht gegen Schweiz gerichtet sind.

Beispiel: USA-Technologie-Exportbeschränkungen gegen UdSSR infolge Afghanistan (Computer für schweizerische Zeitmesser und -anzeigeanlagen für Stadium und Flugplatz Moskau).

6. Veränderte Nachfrageverhältnisse auf dem Weltmarkt, z.B. wegen steigendem Bedarf der sich in Industrialisierung befindenden Entwicklungsländer oder durch politische Krisen oder Misswirtschaft verursachte Importbedürfnisse der Oststaaten.

Perspektiven eines verschärften Verteilungskampfes mit politischen Diskriminierungsrisiken.

Die meisten dieser neuartigen Risikofaktoren ergeben sich aus der verstärkten weltwirtschaftlichen Interdependenz; diese Zunahme der gegenseitigen weltweiten Abhängigkeiten stellt aber gleichzeitig auch ein risikomilderndes Element dar, weil alle Länder davon betroffen werden.

III. Methoden zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit vor diesem aktuellen Hintergrund

Haben bereits erwähnt, dass angesichts der Wirtschaftsstruktur und Naturgegebenheiten der Schweiz keine Möglichkeit besteht, die aussenwirtschaftliche Verflechtung, d.h. die durch die aufgeführten Risiken von aussen verwundbare Flanke, zu reduzieren und die Eigenversorgung wesentlich zu erhöhen. Im folgenden soll anhand einiger Beispiele die Tauglichkeit oder die Problematik spezifischer Massnahmenkategorien zur Sicherung der Landesversorgung dargelegt werden.

Erinnern an drei verschiedene Formen von Risiken, auf die reagiert werden muss. (Bei unserer aussenwirtschaftspolitisch orientierten Betrachtungsweise klammern wir die erste Variante, den akuten Krisenfall, aus, der Gegenstand der Kriegswirtschaft bildet. Gesamtverteidigungsübung vom Januar 1980 hat hierfür wichtige Erkenntnisse gebracht, insbesondere über Zusammenwirken der Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik sowie der besonderen Aufgaben der diplomatischen Aussenposten. Seitens des BAWI hat Herr von Tscharner teilgenommen, der gerne Auskunft erteilen wird, soweit er nicht unter Schweigepflicht steht.)

1. Ausnützen des begrenzten Spielraumes für Autonomie als Schutz gegen Versorgungskrisen und kurzfristige Störungen:

- Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktionsbereitschaft aufgrund des GATT-waivers und der im Freihandelsabkommen gewährleisteten Bewegungsfreiheit.

- Pflichtlagerhaltung von Grundnahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produktionsmitteln, damit Selbstversorgung durch Anbauschlacht annähernd gewährleistet werden könnte. Kriegswirtschaftlicher Ernährungsplan für ca. 2'370 cal. (statt 3'240!).
- Pflichtlagerhaltung für flüssige Treib- und Brennstoffe sowie für Antibiotika.
- Ausdehnung der Pflichtlagerhaltung auf weitere Produkte (z.B. Waschmittel und Seifen), aber Kostenfrage und Rechtfertigungsverfahren gemäss FHA.
- Problematik jeglichen Versuches der Strukturhaltung kriegswirtschaftlich wichtiger Betriebe.

Beispiele:

- Eisenwalzwerke: Begriff der "kriegswirtschaftlich erforderlichen minimalen Walzkapazität", der bei Abschluss des Freihandelsabkommens als schutzwürdig erklärt worden war, konnte nie objektiv quantifiziert werden. Abgrenzungsschwierigkeiten und Interessenkonflikte gegenüber nachgelagerten Stufen. Somit Alternative: Sortimentsbereinigung führte zu Exportfähigkeit. Heutige modernste Walzstrasse in Littau.
- Fall Firestone: Volkswirtschaftliche Kosten zur Erhaltung einer Betriebsstätte in der Schweiz erwiesen sich als zu hoch.

2. Aktive Vertragspolitik mit dem Ausland:

Bilaterale Sicherung von Durchfuhrrechten, courant normal oder porportionalen Zuteilungen im Falle von Bewirtschaftungsmassnahmen durch den traditionellen ausländischen Lieferanten.

- Versuch internationaler Mechanismen für Krisenmanagement. Beispiel: Notzuteilungssystem der IEA für Erdöl bei Ausfällen über 7%, verbunden mit Mindestlagerhaltung und Verbrauchsdröselung.

Funktionsfähigkeit bestätigt aber Voraussetzung flexibler Marktstrukturen, d.h. Dispositions- und Umleitungsmöglichkeiten zum Ausgleich lokaler oder regionaler Unterversorgung. Diese Voraus-

setzung besteht heute wegen Zurückdrängens der Oelmultis nicht mehr in gleichem Mass.

Die bisher geschilderten Methoden bezwecken Schutz gegen kurzfristige Störungen. Nachfolgende Massnahmen dagegen beziehen sich auf Problem der langfristigen strukturellen Aenderungen.

- Beurteilung der "Resource Diplomacy" nach japanischem Muster: langfristige Verträge mit Produzentenländern sowie Investitionen in Rohstoffausbeutung. An sich naheliegend für Schweiz als finanzkräftiges Land mit starker Währung, aber

- Sache der Privatwirtschaft (tatsächlich hohe Auslandsinvestitionen, aber meist in Verarbeitungssektor; Alusuisse Bauxitminen);

-Spezifische Problematik staatlicher Erdölverträge (Preis- und Abnahmeverpflichtung / Ausfallgarantie; Einschränkung der Wahlfreiheit; Risiko politischer Auflagen).

3. Diversifizierung der Versorgungsquellen zur Risikoverteilung: Primär Aufgabe der Privatwirtschaft. Beweglichkeit und Erfahrungen der Welthandelsfirmen.

Auf Ausfuhr- und Investitionsseite staatliche Risikodeckung durch ERG und IRG (Hinweis auf heutigen Stand ERG und vorge-sehene Neuordnung).

4. Verstärkung und Verbesserung der internationalen Rahmenbedingungen:

- "Security of supply" (als Korrelat zum Freihandel auf Einfuhrseite; kürzlicher Vorstoss bei EG-Kommission und Mitgliedstaaten, April 1980).

- Rohstoffabkommen; Rohstoff-Fonds und integriertes Rohstoffprogramm der UNCTAD; aber Schweiz nur marginaler Importeur.

- Unterstützung weiterer Nord-Süd-Vereinbarungen. Schlüssel für Fortschritte liegt allerdings bei OPEC-Staaten!

- Kodizes zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Schutz gegen Willkür.

5. Förderung des Bewusstseins der Interdependenz und der Interessenverflechtung:

Beispiel: OPEC- und Ostblock-Kapitalanlagen in westlicher Welt (allerdings keine Garantie für optimale Ressourcenalternativen, Problem des "Recycling").

Trotzdem: gewisse Skepsis bezüglich Tragfähigkeit multinationaler Regelungen. Müssen unsererseits in der Lage sein, Bewegungsfreiheit zurückzunehmen.

IV. Zusammenwirken Aussenpolitik und Aussenwirtschaftspolitik zur Verbesserung der wirtschaftlichen Sicherheit

- Präventiv: Vermeiden, in Konfliktsituationen hineingezogen zu werden. Weiterhin neutralitätspolitische Zurückhaltung gegenüber Blockbildung; politischen Manifestationen und Gremien mit politischer Profilierung.

(Beispiel: Gründe gegen EG-Beitritt bleiben bestehen.) Vorzüge der diskreten Diplomatie!

- Positiv: Universalität der Wirtschaftsbeziehungen gestützt auf Neutralitätspolitik. Diversifizierung der Versorgungsquellen. Pflege allseitiger Kontakte und Erbringung von Solidaritätsleistungen (z.B. grosszügigere Entwicklungshilfe). Wahrung des Ansehens eines kooperationsfreudigen Staates.

Imagerisiko spektakulärer negativer Volksentscheide besonders hoch einzuschätzen (z.B. 2. IDA-Referendum, UNO-Referendum). Maximale Ausnützung "ungefährdeter" Formen der Zusammenarbeit (Unterstützung der Programme der WB und des IWF).

V. Schlussfolgerungen

Erhöhtes wirtschaftliches Sicherheitsrisiko, allgemein, nicht nur für Schweiz. Schweiz heute in besserer wirtschaftlicher Verfassung als meiste Länder und daher durch Unsicherheit weniger betroffen.

Positive Faktoren: Neben Finanzkraft, Vollbeschäftigung und Preisstabilität wird das sich aus besonder enger Verflechtung der Schweiz mit Weltwirtschaft ergebende Risiko gemildert durch

- fortgeschritteneren Strukturwandel der industriellen Produktion als in anderen Ländern und ausgedehnten Dienstleistungssektor;

- internationale Tätigkeit der Handelsfirmen als Vermittler von Getreide, Metallen und anderen Rohstoffen;

- weltweite Streuung der Betriebsstätten multinationaler Gesellschaften;

- vor allem aber geringe Rohstoff- und Energieintensität der schweizerischen Industrieproduktion (Verhältnis Energieeinfuhr zu Gesamtexport 10% gegenüber 15% für BRD, 24% Frankreich, 37% USA); sowie Rohstoffimporte in verarbeiteter Form / marginale Stellung in Weltrohstoffverbrauch.

Voraussetzung allerdings, dass offene Aussenwirtschaftspolitik möglich und marktwirtschaftliche Ordnung überwiegt. Ueberhandnehmen staatlicher Eingriffe könnte jedoch Marktbedingungen grundlegend verändern. Neue Situation würde Prüfung weiterer versorgungspolitischer Vorhaben erfordern. Daher Auftrag an Botschafter:

- Lagebeurteilung durch andere Industriestaaten zu beschaffen und über deren Vorgehen in Lieferländern zu berichten;

- Absichten der Lieferländer zu ergründen und deren Versuche zur Durchsetzung neuer Marktordnungen zu bewerten;

- unsere eigenen ordnungspolitischen Erwägungen ihren Gesprächspartnern zu erläutern und Verständnis zu fördern: Quintessenz der Diplomatenkunst!

* * *