Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 48 (1968-1969)
Heft: 1

Artikel: Schweizerische Osthandelspolitik
Autor: Grübel, Albert
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162102

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

An die Leser der Schweizer Monatshefte

Der schon längere Zeit für die Schweizer Monatshefte arbeitende Dr. Daniel Frei tritt am 1. April 1968 als zeichnender Redaktor in die Redaktion ein. Herr Dr. Frei zeichnet für den politisch-wirtschaftlichen Teil, Herr Dr. Anton Krättli für den kulturellen Teil.

Die Herren Dr. Fritz Rieter und Professor Dr. Dietrich Schindler amten ab 1. April 1968 als Delegierte des Vorstandes.

Zürich, 31. März 1968

Der Vorstand der Schweizer Monatshefte

Schweizerische Osthandelspolitik

ALBERT GRÜBEL

Der politische Aspekt des Osthandels steht zurzeit nicht im Zentrum des öffentlichen Interesses, was ermöglicht, sich bei der Behandlung des Themas auf die handelspolitischen Probleme zu konzentrieren und die vor Jahren umstrittene Frage, ob die Schweiz mit allen Ländern, und somit auch mit den kommunistischen Staaten, wirtschaftliche Beziehungen pflegen soll, als positiv beantwortet zu betrachten.

Der Problemkreis ist vielschichtig, weshalb im Rahmen dieser Ausführungen nur einige der wichtigsten Fragen behandelt werden können. Die Unterschiede von Land zu Land müssen in den Hintergrund treten; ihre Darstellung würde zu weit führen. Wenn von Oststaaten, sozialistischen Ländern, Staatshandelsländern oder Comecon-Ländern die Rede ist, sind im allgemeinen die osteuropäischen kommunistischen Staaten, das heißt die Deutsche Demokratische Republik, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Albanien, Bulgarien, Rumänien und die Sowjetunion gemeint. Jugoslawien ist in vieler Beziehung ein Sonderfall. Die asiatischen kommunistischen Staaten (China, Mongolei, Nord-Korea und Nord-Vietnam) stellen zum Teil ähnliche, zum Teil ganz andere Probleme.

Der Anteil der Staatshandelsländer am Weltexport

Die richtige Beurteilung des Osthandels erfordert einen Überblick über die Größenordnungen. Gemäß den Statistiken des GATT hat der Export aller Länder im Jahr 1966 einen Wert von rund 200 Milliarden Dollar erreicht. Davon entfallen auf die EWG 26,2%, die EFTA 13,9%, die USA 14,3% und die Schweiz 1,6%. Der Anteil aller kommunistischen Länder betrug 11,5%, derjenige der europäischen kommunistischen Staaten 10,5%. Verglichen mit 1948 bedeutet dies ungefähr eine Verdoppelung. Der Export dieser Staaten hat sich jedoch nur in der ersten Hälfte dieser Periode von zwanzig Jahren besonders stark entwickelt; in letzter Zeit ist eine deutliche Verlangsamung festzustellen. Mehr als 60% des Exportes der kommunistischen Staaten beziehen sich auf den interregionalen Handel, das heißt auf den Export dieser Länder unter sich. Dabei schwankt dieser Anteil je nach Land zwischen 55% und 75%. Er zeigt im allgemeinen eine rückläufige Tendenz.

Gesamthaft traten die Staatshandelsländer im Jahr 1966 auf dem westlichen Weltmarkt mit einem Export von mehr als 8 Milliarden Dollar oder ungefähr 5% in Erscheinung. Die Sowjetunion, deren Gesamtausfuhr 8,8 Milliarden Dollar erreichte, setzte in den nichtkommunistischen Staaten Waren für rund 3,9 Milliarden Dollar ab. Die entsprechende Zahl für die Schweiz betrug 3,1 Milliarden Dollar.

Mit diesem Vergleich soll nur gezeigt werden, daß trotz der Zunahme des Exportes der Staatshandelsländer ihr Handel mit dem Westen nach wie vor klein ist. Über die wirtschaftliche Stärke der betreffenden Länder sagt dieser Vergleich nichts aus, weil der Umfang des Außenhandels dafür nicht maßgebend ist.

Der Umfang des West-Ost-Handels in Europa

Im Rahmen des Gesamtaußenhandels aller europäischen OECD-Staaten erreichte 1966 der West-Ost-Handel 3,6%. Die EFTA ist mit 4,0% etwas stärker als die EWG (3,3%) beteiligt, da Österreich wegen seiner geographisch und historisch bedingten engen Verbindung mit dem Donauraum einen überdurchschnittlich großen Osthandel (12,0%) aufrechterhalten konnte, obwohl auch bei diesem Land die durch den Zweiten Weltkrieg verursachte Schrumpfung des Verkehrs sich stark auswirkte. Einen überdurchschnittlich hohen Handel mit Osteuropa weisen ferner Jugoslawien (33,8%), Finnland (18,7%), die Türkei (13,1%), Griechenland (12,3%) und Island (11,5%) aus. Es sind politische und besondere wirtschaftliche Gründe, die diese Sonderstellungen bewirkten. Mit je 1,8% sind nur die Niederlande

und Belgien-Luxemburg weniger als die Schweiz am Warenaustausch mit den Staatshandelsländern Osteuropas beteiligt. Import und Export zusammengenommen, erreichte die Schweiz im Jahr 1966 einen Osthandelsanteil von 2,9%.

Für die osteuropäischen Länder ist der Handel mit Westeuropa wesentlich wichtiger. Im Durchschnitt nimmt er ungefähr 20% des Gesamtaußenhandels in Anspruch.

Die Bedeutung des Osthandels für die Schweiz

Der Warenaustausch zwischen der Schweiz und Osteuropa ging nach dem letzten Weltkrieg stark zurück. Die Schrumpfung auf ungefähr ein Viertel ist nur zum Teil unmittelbar auf den Krieg zurückzuführen; die wichtigere Ursache lag in den politischen Umwälzungen mit ihren wirtschaftspolitischen Konsequenzen.

Auf seinen tiefsten Stand fiel der schweizerische Osthandel in den Jahren 1962/63. In dieser Periode waren die osteuropäischen Staaten nur noch zu 1,9% am schweizerischen Gesamtimport und zu 2,6% am Gesamtexport beteiligt. Im Jahr 1964 sank der Anteil am Export sogar auf 2,4%. Es war die Zeit, in der der Osthandel am stärksten angefeindet wurde. Obwohl somit die Auswirkungen der Anti-Osthandels-Kampagne unverkennbar sind, dürfen sie doch auch nicht überschätzt werden. Der stärkste Rückgang des Warenaustausches war schon vorher, beim Übergang der Oststaaten zur Planwirtschaft, festzustellen.

In den letzten Jahren hat sich der Export nach Osteuropa überdurchschnittlich entwickelt. Sein Wert stieg im Jahr 1967 auf den bisher höchsten Betrag von 549 Millionen Franken; es entspricht dies 3,6% der schweizerischen Gesamtausfuhr. Zählt man die Exporte nach Jugoslawien, China und den andern ostasiatischen kommunistischen Ländern hinzu, so ergibt sich ein Anteil von 5,1%.

Der Import aus den osteuropäischen Staatshandelsländern erreichte im Jahr 1967 den Wert von 387 Millionen Franken. Es sind dies 2,2% des schweizerischen Gesamtimportes, was, verglichen mit den Vorkriegsjahren, weniger als ein Viertel bedeutet.

Unter den einzelnen Staaten sind bemerkenswerte Verschiebungen eingetreten. Während früher die Tschechoslowakei eindeutig der größte osteuropäische Handelspartner der Schweiz war, haben heute — in bezug auf den Export — Polen, Ungarn, Rumänien und die Sowjetunion eine ungefähr gleich große Bedeutung erhalten. Setzt man diese Feststellung in Beziehung zur wirtschaftlichen Stärke der einzelnen Länder, so fällt auf, daß insbesondere die Sowjetunion, aber auch die DDR, im schweizerischen Export nicht den Platz einnehmen, der zu erwarten wäre.

Für den Import ist kennzeichnend, daß die Lieferungen landwirtschaftlicher Produkte einen unverhältnismäßig großen Umfang erreichen. Im Jahr 1966 war dies besonders typisch für Bulgarien, dessen Lieferungen nach der Schweiz in einem Umfang von mehr als 80% dieser Kategorie angehörten. Bei Polen, Ungarn und Rumänien überwiegen die landwirtschaftlichen Produkte ebenfalls, wenn auch nicht im gleichen Maß.

Beim schweizerischen Export dominieren die Lieferungen der Maschinenindustrie und der chemischen Industrie. Im Jahr 1966 erreichten Maschinen, Instrumente und Apparate 48% der schweizerischen Ausfuhr nach Osteuropa, chemische Produkte 31%. Die Verhältnisse sind in dem Sinne unterschiedlich, daß bei einigen Staaten sich diese beiden Gruppen der Exportindustrie ungefähr die Waage halten (Polen, Ungarn, Bulgarien), während bei der Ausfuhr nach den übrigen Staaten (ganz ausgeprägt bei der Sowjetunion) die Maschinenindustrie ein eklatantes Übergewicht besitzt.

Das schweizerische Außenhandelsregime gegenüber den Oststaaten

Die Schweiz hat sofort nach dem Krieg die wirtschaftlichen Beziehungen mit den europäischen Oststaaten wieder aufgenommen und in intensiven Verhandlungen ein Netz von Abkommen geschaffen, welches die dafür notwendige staatsvertragliche Basis bot. Im Vordergrund der schweizerischen Bemühungen stand damals das Ziel, für die von diesen Staaten nationalisierten schweizerischen Vermögenswerte angemessene Entschädigungen zu erhalten. Diesem schweizerischen Wunsch trat auf der andern Seite das Interesse gegenüber, die wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa wieder aufzunehmen, und zwar vorwiegend mit dem Zweck, zum Wiederaufbau der zerstörten Industrien aus dem Westen Investitionslieferungen mit großzügigen finanziellen Erleichterungen zu erhalten. Durch Verknüpfung dieser beiden Verhandlungsziele gelang es, Entschädigungsabkommen zu erreichen, die alles in allem genommen, unter Berücksichtigung der damaligen wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse, zu bemerkenswerten Ergebnissen führten, obwohl von einer vollen Entschädigung nicht gesprochen werden kann. Die Entschädigungssummen, die insgesamt 285 Millionen Franken erreichten, sind heute mit 270 Millionen Franken weitgehend bezahlt. Während bei einigen osteuropäischen Staaten die Abkommen so gut funktionierten, daß die Entschädigungsbeträge schon seit Jahren vollständig abbezahlt sind, haben sich bei der Abwicklung anderer Verträge Schwierigkeiten ergeben, die erst im Laufe der Jahre behoben werden konnten.

Eine Ausnahme bildet die Sowjetunion; sie hat sich schon nach dem Ersten Weltkrieg und wiederum nach dem zweiten großen Krieg geweigert, irgendwelche Ansprüche aus solchen Verstaatlichungen anzuerkennen. Mit der DDR ist das Problem ebenfalls noch nicht gelöst.

Die mit den Entschädigungsverträgen verknüpften Abkommen über Waren- und Zahlungsverkehr waren ungefähr nach dem gleichen Schema aufgebaut. Für die Zahlungen wurde ein Clearingverkehr eingerichtet. Den Abkommen wurden Protokolle mit Warenlisten für die gegenseitigen Lieferungen beigegeben, wobei die notwendigen Änderungen der Listen jeweils durch eine Gemischte Regierungskommission vorgenommen werden sollten. Keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen gelten mit Albanien und der DDR. Mit Albanien ist der Zahlungsverkehr frei; mit der DDR ist er durch autonome Maßnahmen gebunden. Die Vereinbarungen mit der Sowjetunion beschränkten sich von Anfang an auf den Warenaustausch, und zwar in der Meinung, daß ein Exportüberschuß der Schweiz den strukturellen Gegebenheiten entspricht und deshalb ein Clearing mit ausgeglichenen Konten nicht am Platz wäre.

Die Warenlisten haben die Entwicklung des Verkehrs nur wenig beeinflußt. Die osteuropäischen Gesellschaften, die das Monopol für den Außenhandel hatten, bestellten unabhängig von den Listen das, was sie in der Schweiz zu beziehen wünschten. Die schweizerischen Importeure, die im Rahmen der vereinbarten Kontingente ein Recht auf Erteilung der Einfuhrbewilligungen hatten, machten von diesem Recht nur soweit Gebrauch, als ihnen die östlichen Waren kommerziell interessant erschienen.

Da sich diese Verhältnisse nicht ändern ließen, gingen nach einigen Jahren auch die schweizerischen Behörden dazu über, ihre Einfuhrpolitik gegenüber den Oststaaten vorwiegend nach autonomen Gesichtspunkten auszurichten. Zum Teil wurden die Warenlisten gemäß dem Wunsch der Behörden einzelner osteuropäischer Staaten bis auf den heutigen Tag beibehalten. Praktisch bedeutet dies nicht viel, außer bei einigen wenigen landwirtschaftlichen Waren, bei denen die Einfuhrkontingentierung in der Schweiz so gehandhabt wird, daß die ausgehandelten Kontingente ihre ursprüngliche Bedeutung behalten haben.

Die von der Schweiz verfolgte autonome Einfuhrpolitik unterschied sich schon frühzeitig wesentlich von derjenigen der meisten andern westlichen Staaten. Auf dem Zollgebiet wurde den osteuropäischen Ländern von Anfang an die gleiche Meistbegünstigung wie allen andern Staaten gewährt, obwohl eine entsprechende Gegenleistung nicht geboten werden konnte, weil die Zölle in planwirtschaftlich organisierten Staaten — wenn es sie überhaupt gibt — keine große praktische Bedeutung haben. Auch die Ein- und Ausfuhrliberalisierung, die in der Schweiz rasch vorangetrieben wurde, erstreckte sich in gleicher Weise auf den Handel mit den osteuropäischen Staaten. Von dieser grundsätzlichen Haltung, mit der die Schweiz eine Pionierleistung vollbrachte, gab es nur drei Ausnahmen.

Gemäß ihrer Neutralitätspolitik beteiligte sich die Schweiz nicht an den von den NATO-Staaten im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg einge-

führten Embargo-Maßnahmen für strategisch wichtiges Material. Die Schweiz konnte sich aber auch nicht dazu hergeben, als Zentrum für die Durchkreuzung der von andern Ländern getroffenen Regelungen zu dienen. Es wurden deshalb autonome Maßnahmen ergriffen, die es der Schweiz einerseits ersparten, das Objekt von Retorsionen zu werden und die es anderseits ihrer Industrie ermöglichten, ihren normalen Handel, den sogenannten «courant normal», aufrechtzuerhalten. Eine Beschränkung der Ausfuhr nach den Ostländern war damit kaum verbunden, weil die Möglichkeiten, die der «courant normal» bot, durch die schweizerische Exportindustrie bei weitem nicht ausgenützt wurden.

Eine zweite Ausnahme von der absoluten Gleichbehandlung mußte für die Textilindustrie gemacht werden. Diese Industrie versuchte unmittelbar nach dem Krieg, das Ostgeschäft wieder aufzubauen. Da die Oststaaten sich auf den Bezug von Investitionsgütern konzentrierten, zeigten sie kein Interesse am Kauf von schweizerischen Textilien. Sie sperrten die Einfuhr und begannen, den schweizerischen Markt durch Exporte mit besonders niedrigen Preisen zu beunruhigen, was eine Aufrechterhaltung der grundsätzlich liberalen Einfuhrpolitik unmöglich machte. Die Schweiz führte eine Preisüberwachung für gewisse Textilwaren ein. In Verhandlungen mit den betroffenen Ländern wurde diese Überwachung dann in dem Umfang suspendiert, in dem schweizerische Gewebe und höherstufige Textilwaren abgenommen wurden. Nachdem dieses System anfänglich zu einer starken Schrumpfung des gegenseitigen Textilhandels geführt hatte, ermöglichte es später, als einige osteuropäische Staaten sich für den Bezug von schweizerischen Textilien wieder zu interessieren begannen, eine sukzessive Entwicklung dieses Verkehrs. In einigen Ländern sind in dieser Beziehung in den letzten Jahren solche Fortschritte erzielt worden, daß man sich einer Normalisierung — allerdings auf einem niedrigeren Niveau als in der Vorkriegszeit — nähert.

Die dritte Ausnahme bilden die Eier. Sie sind, vor allem für Polen und Bulgarien, eine bedeutende Exportware. Im ganzen bezieht die Schweiz mehr als die Hälfte der eingeführten Eier aus Osteuropa. Da die Schweiz infolge der Marktordnung der EWG ein begehrtes Absatzgebiet wurde, lieferten sich hier die Exportländer einen Kampf, der das Preisniveau in unhaltbarer Weise hinunterdrückte. Eine Plafonierung des Eierimportes aus den Oststaaten, die jeweils für das erste Semester jeden Jahres gilt, ließ diesen Ländern ihren großen Marktanteil, verhinderte aber eine zu große Expansion auf Kosten anderer Lieferanten und milderte den Druck auf die Preise.

Da bei einigen Oststaaten die Lieferungen landwirtschaftlicher Produkte nach der Schweiz (und andern Weststaaten) einen überdurchschnittlichen Anteil ihrer Gesamtexporte beanspruchen, werden sie durch das im allgemeinen restriktivere Außenhandelsregime für landwirtschaftliche Waren in

größerem Umfang als andere Länder betroffen. Es wird aber meistens anerkannt, daß die Schweiz (zum Beispiel im Vergleich mit dem wichtigen Markt der EWG-Länder) hinsichtlich der Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte eine großzügige Einfuhrpolitik betreibt. Ihre Methoden sind flexibler als die Marktordnungen der EWG, die wegen ihrer restriktiven Wirkung auf die Importe der Oststaaten dort zunehmender Kritik ausgesetzt sind.

Mehr Mühe bereitet den Ostländern die positive Würdigung der Tatsache, daß die Schweiz auf dem Industriesektor seit jeher den kommunistischen Staaten (mit der praktisch nicht sehr wichtigen Ausnahme bei den Textilien) die gleiche Einfuhrliberalisierung wie allen andern Ländern gewährt hat, was bedeutet, daß die östlichen industriellen Produkte unbehindert von mengenmäßigen Beschränkungen zu im allgemeinen niedrigen Zöllen importiert werden können. Die Anerkennung der totalen Einfuhrliberalisierung auf dem Industriesektor fällt den Staatshandelsländern deshalb schwer, weil die damit verbundene Freiheit ihnen zu schaffen macht. Da die Schweiz seit langer Zeit hinsichtlich der Einfuhr von Industrieprodukten keine mengenmäßigen Beschränkungen mehr kennt, ist die Konkurrenz auf dem schweizerischen Markt groß. Wo Einfuhrbeschränkungen bestehen und wo damit die Nachfrage künstlich gedrosselt wird, ist es im allgemeinen leichter, bei zugestandenen Einfuhrkontingenten Waren abzusetzen. Gerade für die Ostländer bedeutet deshalb die Einfuhrfreiheit eine Mauer, die sie wegen mangelnder Konkurrenzfähigkeit oft nicht übersteigen können. Dazu kommt, daß es einige Zeit erforderte, bis die Monopolgesellschaften sich bewußt wurden, daß der schweizerische Markt mit ihm gemäßen Methoden bearbeitet werden muß und daß private Vertreter, die diesen Markt kennen, unerläßlich sind und — wenn sie Erfolg haben sollen — nicht nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt und behandelt werden dürfen.

Die Außenhandelspolitik der Staatshandelsländer

Der Grundzug der Außenhandelspolitik der Oststaaten gegenüber dem Westen ist einfach: Es wird auf allen Gebieten die Gleichstellung mit den westlichen Staaten angestrebt und überall dort, wo diese Meistbegünstigung verwehrt wird, über Diskriminierung geklagt. Sowohl in multilateralen als auch in bilateralen Diskussionen wird diese Diskriminierung als wesentlichste Behinderung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staatengruppen bezeichnet. Während sich früher die Diskussionen vor allem auf die aus politischen Gründen verfügten Embargo-Maßnahmen für strategisch wichtiges Material bezogen, hat sich in den letzten Jahren das Schwergewicht auf die Meistbegünstigung in Zollfragen und auf die Gleichbehandlung hinsichtlich der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen verlagert. Die Zollpräferenzen, die innerhalb der EWG und der EFTA gelten, wurden

und werden zum Teil noch immer als Verletzung der Meistbegünstigung angefochten. Nachdem nun aber offensichtlich geworden ist, daß diese Entwicklung nicht rückgängig gemacht werden kann, konzentrieren sich die Anstrengungen der Oststaaten darauf, Milderungen in den landwirtschaftlichen Marktordnungen der EWG zu erreichen sowie sich durch eine zunehmende Ausdehnung der Liberalisierungsmaßnahmen der westlichen Staaten einen besseren Zugang zu diesen Märkten zu verschaffen.

Die Diskussionen in dieser Beziehung wirken auf die westlichen Handelspartner oft seltsam, weil sie mit der Argumentation geführt werden, daß der Osten keine Diskriminierungen kenne und alle Staaten, ohne Unterschied ihres politischen und sozialen Regimes, gleich behandle. Tatsächlich trifft dies nicht zu. Schon die Behauptung, daß es in den Staatshandelsländern keine formellen Diskriminierungen gibt, ist nicht über alle Zweifel erhaben. Im großen ganzen werden zwar die westlichen Staaten gleich behandelt. Doch besteht ein grundlegender Unterschied zwischen der Außenwirtschaftspolitik der Oststaaten im eigenen Kreis und derjenigen gegenüber den marktwirtschaftlich organisierten Staaten. Es ist für westliche Beobachter schwer, den interregionalen Comecon-Handel zu durchschauen. Die ungleiche Behandlung resultiert vor allem aus den langfristigen Abkommen mit ihren detaillierten Vereinbarungen im Sinne von Liefer- und Abnahme-Verpflichtungen, bei denen für Außenstehende nicht festzustellen ist, inwieweit das Wettbewerbselement, das den westlichen Außenhandel beherrscht, zum Zuge kommt. An einzelnen Beispielen läßt sich leicht nachweisen, daß im Außenhandel der Oststaaten nicht allein Preis, Qualität und die andern in der Marktwirtschaft ausschlaggebenden Faktoren maßgebend sind. Für die Schweiz ist dies bei den Uhren offensichtlich, bei denen dem russischen Konkurrenten im Ostblock ein nichtkommerzieller Vorsprung eingeräumt wird, ohne den er seine Vormachtstellung auf diesen Märkten nicht behaupten könnte.

Die größten Hindernisse für einen Ausbau der Handelsbeziehungen liegen aber zweifellos im System, das die Oststaaten für die Organisierung ihrer Wirtschaft und ihres Außenhandels gewählt haben. Die Bedeutung der staatlichen Planung, in die der Außenhandel mit der Devisenbewirtschaftung einbezogen ist, muß nicht besonders hervorgehoben werden. Die staatlich kontrollierten Gesellschaften sind auf die Planziele verpflichtet. Was es darüber hinaus für den Außenhandel bedeutet, wenn eine Ware von einem staatlichen Monopolunternehmen verwaltet wird, wissen die westeuropäischen Staaten aus eigener Erfahrung. Die Regeln, welche EFTA und EWG in dieser Beziehung entwickeln, zeigen die Schwierigkeit des Problems. In den Weststaaten handelt es sich hierbei um Ausnahmen. Im Osten ist auch heute noch die Zentralisierung des Außenhandels bei einigen wenigen staatlich beherrschten Gesellschaften ein wesentliches Element der Handels-

politik, auch wenn in einigen Staaten gewisse Lockerungen in dem Sinne festzustellen sind, daß der Kreis der außenhandelsberechtigten Gesellschaften etwas erweitert wird. Eine im westlichen Sinne normale Bearbeitung der östlichen Märkte ist aber nach wie vor nicht möglich, weil die private Vertretertätigkeit, welche die Grundlage dafür bieten würde, nicht zugelassen ist.

Aus diesen und andern Gründen haben sich im Osthandel Geschäftsformen entwickelt, die nach westlichen Begriffen als ungesund erscheinen. So verlangen die Außenhandelsgesellschaften des Ostens oft den Abschluß sogenannter Reziprozitätsgeschäfte, das heißt eine gleichzeitige Abnahme östlicher Waren beim Kauf westlicher Produkte, und zwar auch in solchen Gebieten, wo derartige Geschäfte nach marktwirtschaftlichen Vorstellungen nicht üblich sind. Diese Reziprozitätsgeschäfte bilden ein wichtiges Element auf dem Gebiet der Chemie. Aber auch bei den Bemühungen, Maschinen zu exportieren, wird immer mehr auf die Abnahme eigener Maschinen für einen im Einzelfall schwankenden Prozentsatz gedrängt.

Eigenartig wirkt, daß in den Oststaaten westeuropäische Konsumgüter zwar zunehmend erhältlich sind, aber nur in Geschäften, in denen mit harten Devisen bezahlt werden muß. Daß ein solches System wenig handelsfördernd wirkt und eine Diskriminierung im eigentlichen Sinne bedeutet, besonders dann, wenn vergleichbare östliche Konsumgüter in eigener Währung bezahlt werden können, ist offensichtlich.

Schlußfolgerungen

Die Schlußfolgerungen haben von der Feststellung auszugehen, daß zurzeit im West-Ost-Handel gleiche Möglichkeiten im Zugang zu den Märkten nicht gegeben sind. Theoretisch liegt es nahe, dieses Ungleichgewicht dadurch zu korrigieren, daß dem Außenhandelsregime der Staatshandelsländer im Westen ein ähnliches System gegenübergestellt wird, um bei gleicher Ausgangslage Verhandlungen über gegenseitig mögliche Erleichterungen führen zu können. Da die Einführung des staatlichen Außenhandelsmonopols in den westlichen Industrieländern nie in Frage kam, war die Gleichwertigkeit nur durch ein umfassendes Ein- und Ausfuhrbewilligungssystem zu erreichen. Einzelne westliche Staaten haben diesen Weg gewählt und dann fortwährend, in der letzten Zeit mit zunehmender Beschleunigung, in zahlreichen Verhandlungen fortschreitende Liberalisierungen gegen mehr oder weniger gleichwertige Konzessionen vorgenommen. Die Schweiz zog eine andere Methode vor: Grundsätzlich wurde gegenüber den Oststaaten das gleiche Außenhandelsregime wie gegenüber allen andern Staaten angewendet.

Es sind vor allem zwei Gründe, die zu diesem Entschluß führten. Der Umfang des Osthandels ist, gemessen am Gesamtaußenhandel, so klein, daß der administrative Aufwand, den die Errichtung und Handhabung eines

gleichwertigen Systems erfordert hätte, nicht zu verantworten gewesen wäre, umsomehr als die Erfahrungen der ersten Nachkriegszeit zeigten, daß eine solche Methode kaum erfolgreich sein konnte und zur Hauptsache nur die Wirkung gehabt hätte, den Umfang des gegenseitigen Warenaustausches noch mehr zu reduzieren. Der wichtigere Grund dafür, daß dieser Weg nicht gewählt wurde, liegt aber darin, daß solche restriktiven Abwehrmaßnahmen immer auch ins Gewicht fallende negative Auswirkungen auf die eigene als richtig empfundene Außenwirtschaftspolitik haben. Alle Beschränkungen sind Einbrüche in das liberale System. Sie sind leichter einzuführen als wieder abzubauen, weil die einmal getroffenen Maßnahmen von den Inlandindustrien nicht so sehr als Mittel einer offensiven Außenhandelspolitik, sondern als Schutz vor tatsächlicher oder vermeintlicher illoyaler Konkurrenz empfunden werden. Abwehrmaßnahmen, die nach außen gesehen noch so berechtigt wären, dürfen deshalb nur dann ergriffen werden, wenn sie absolut notwendig sind. Jede Abweichung von diesem Prinzip bedeutet im Grunde genommen eine Annäherung an eine Politik, die man grundsätzlich für die eigene Volkswirtschaft als falsch betrachtet.

Diese Gedankengänge gegenüber sich bedroht fühlenden Industrien zu vertreten, ist schwierig. Die Praxis hat ihre grundsätzliche Richtigkeit erwiesen. Die liberale Außenhandelspolitik der Schweiz macht es den östlichen Partnern im allgemeinen nicht leichter, sondern mitunter sogar schwerer, den Zugang zum schweizerischen Markt zu finden. Gewisse Risiken sind allerdings mit dieser Politik verbunden. Sie öffnet aber nicht, wie ab und zu behauptet wird, dem Dumping Tür und Tor.

Bewußtes Dumping wird durch die Oststaaten auf dem schweizerischen Markt nicht getrieben. Die östlichen Gesellschaften haben die Pflicht, aus ihren Exporten soviel Devisen als möglich herauszuholen. Sie verlangen deshalb die höchsten Preise, die sie glauben erreichen zu können.

Die Gefahr liegt in dieser Beziehung an einem andern Ort. Weil die östlichen und westlichen Preise keine natürliche Beziehung zueinander haben, können die Außenhandelsgesellschaften im Westen gar nicht zu Preisen verkaufen, die in ihrem Land nach marktwirtschaftlichen Methoden berechnet worden sind. Sie müssen sich für ihre Preispolitik an die westlichen Preise halten, und zwar, weil sie meistens weniger gut eingeführt sind als ihre Konkurrenten aus marktwirtschaftlich organisierten Ländern, an die niedrigsten dieser Preise. Dies ist der wichtigste Grund, weshalb oft über Dumping geklagt wird und die Oststaaten diesem Vorwurf jeweils unter Hinweis auf noch niedrigere westliche Preise begegnen.

Diese Besonderheit des Osthandels verlangt eine ständige aufmerksame Beobachtung der Marktvorgänge und den Willen, dann, wenn es unbedingt notwendig ist, Gegenmaßnahmen zu treffen. Wichtig ist es, sich den dafür erforderlichen autonomen Spielraum für den Erlaß von Beschränkungen

freizuhalten und sich in bilateralen Verhandlungen und im Rahmen internationaler Organisationen diese Möglichkeiten nicht zu verbauen.

Was kann die Schweiz zur weiteren Entwicklung des Osthandels tun? Die wenigen restriktiven Maßnahmen, die auf offizieller Ebene noch bestehen (Clearingverkehr, Preisüberwachung bei den Textilien, Eierplafonierung) müssen immer wieder daraufhin überprüft werden, ob sie im schweizerischen Interesse noch notwendig sind oder aufgehoben werden sollten. Die Verhältnisse sind in dieser Beziehung von Staat zu Staat verschieden. Vor Jahrzehnten mit Rücksicht auf andere Situationen getroffene Maßnahmen sollten jedoch nicht unabänderlich sein. Es gilt dies auch für den gebundenen Zahlungsverkehr, dem heute nicht mehr die gleiche große Bedeutung wie früher zukommt.

Für umfassende bilaterale Wirtschaftsverhandlungen fehlt zurzeit die Substanz. Die Schweiz kann nicht mehr als eine liberale Außenhandelspolitik bieten, und die grundlegenden Schwierigkeiten, die aus dem andern wirtschaftlichen System der Oststaaten resultieren, lassen sich in bilateralen Verhandlungen nicht beseitigen. Von Nutzen können hingegen mehr konsultative Aussprachen sein, schon allein, um die in den Staatshandelsländern festzustellenden interessanten Entwicklungen besser verfolgen zu können. Bei den Bestrebungen der Oststaaten, in engere Beziehungen mit den internationalen Organisationen (vor allem dem GATT) zu kommen, ist darauf zu achten, daß für die damit verbundenen Vorteile einigermaßen gleichwertige Gegenleistungen geboten werden. Soweit die Industrie ein Interesse dafür zeigt, sollte die Beschickung von östlichen Messen intensiviert werden. Der neue Trend der Oststaaten, mit dem Westen Abkommen über technische Zusammenarbeit abzuschließen, ist dagegen — was die Schweiz betrifft — nicht vielversprechend. Die schweizerischen Behörden haben keine Möglichkeiten, die Industrie zu solcher Zusammenarbeit anzuhalten. Die schweizerischen Unternehmen sind jedoch, wenn es kommerziell interessant erscheint, von sich aus zu solcher technischer Kooperation bereit. Da in der Schweiz hiefür keine Bewilligungen erforderlich sind, ist die Kooperation auf einigen Gebieten in größerem Ausmaß, als im einzelnen bekannt ist, bereits in Gang gekommen. Für die Methode der «Goodwill»-Reisen von Industriedelegationen gilt Ähnliches. Man kann den schweizerischen Unternehmern sicher kein mangelndes Interesse am Auslandkontakt nachsagen. Für «Goodwill»-Reisen mit touristischem Einschlag haben sie aber meistens keine Zeit und wenig Interesse. Die bisher in der Richtung dieser neuen Tendenzen unternommenen Bemühungen waren deshalb wenig ermutigend.

Wichtig ist, daß sich das psychologische Klima für den Osthandel wesentlich gebessert hat und daß die schweizerische Exportindustrie auch aus andern Gründen ein vermehrtes Interesse für den Ausbau des Ostgeschäftes zeigt. Für kleine und mittlere Unternehmen ist es oft schwierig, dieses Interesse in

die Tat umzusetzen, weil die Bearbeitung der Ostmärkte viel Zeit und besondere Kenntnisse erfordert. Man kann sich deshalb vorstellen, daß hier die Möglichkeiten für spezialisierte Handelsfirmen noch nicht ausgeschöpft sind.

Der Schlüssel für eine wirkliche Entfaltung des West-Ost-Handels liegt aber, darüber muß man sich im klaren sein, im Osten. Nur wenn es den Staatshandelsländern gelingt, ihr Wirtschaftssystem außenhandelsfreundlicher zu machen, ist eine Entwicklung in dieser Richtung möglich. Ansätze dazu sind vorhanden. Die Oststaaten haben sich vom autarkischen Denken abgewandt. Das Prinzip der internationalen Arbeitsteilung ist als richtig anerkannt worden. Dabei ist aber immer noch ein wesentlicher Unterschied zum Westen festzustellen. Im Osten soll der Außenhandel die inländische Wirtschaft ergänzen; er soll dort zum Zuge kommen, wo die eigene Wirtschaft nicht produziert. Der intensive Außenhandel des Westens, der sich ohne Rücksicht auf die eigenen Produktionsmöglichkeiten vollzieht und als wesentliches Instrument zum Ansporn der einheimischen Industrien dient, empfinden die Planwirtschaftsstaaten nach wie vor als chaotisch, obwohl bei weiter denkenden östlichen Theoretikern die Einsicht wächst, daß ein Weg gefunden werden muß, um die östliche Wirtschaft durch den Druck vom Westen zu größeren Leistungen anzuspornen.

Ob sich diese neuen Tendenzen durchsetzen können, ist eine offene Frage. Es ist eine äußerst schwierige Aufgabe, Planwirtschaften außenhandelsfreundlich zu machen. Aber selbst wenn die neue Richtung Erfolg haben sollte, wird dies im Außenhandel kaum zu allzu großen Verschiebungen führen. Die Verflechtung der Volkswirtschaften der europäischen Oststaaten ist in den letzten Jahrzehnten derart intensiv geworden, daß eine radikale Umstellung schon wirtschaftlich gar nicht möglich wäre, weshalb der Rahmen für den Handel mit dem Westen beschränkt bleibt. Überdies ist in Rechnung zu stellen, daß dann, wenn die Liberalisierungstendenzen im Osten zunehmen, alle exportfreudigen Weststaaten daraus Nutzen ziehen wollen, so daß für die einzelnen Länder, und somit auch für die Schweiz, der Anteil klein bleibt. Für die Schweiz gilt dies leider noch mehr als für andere Weststaaten, weil sie zum Teil, insbesondere bei den bisher wenig zum Zuge gekommenen Konsumgütern, auf hochwertige Waren spezialisiert ist, die bei einer Auflockerung kaum im Vordergrund stehen werden. Die Möglichkeiten, die die Ostmärkte bieten, dürfen aus diesen Gründen nicht danach beurteilt werden, was heute, gemessen an der Nachfrage der Konsumenten und unter der Voraussetzung normaler Umrechnungskurse, verkäuflich wäre.

Trotz diesen Vorbehalten soll abschließend festgestellt werden, daß der gegenwärtige Umfang des Osthandels, auch realistisch betrachtet, noch nicht den vorhandenen Möglichkeiten entspricht und daß es an den interessierten Exportindustrien liegt, die sich im Hinblick auf die Lockerungstendenzen im Osten zeigenden neuen Chancen auszunützen.