

Zur Aussenwirtschaftsproblematik im Bereich der Wald- und Holzwirtschaft

Autor(en): **Sieber, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal
= Journal forestier suisse**

Band (Jahr): **135 (1984)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-766792>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Zur Aussenwirtschaftsproblematik im Bereich der Wald- und Holzwirtschaft¹

Von *Hans Sieber*
(Bundesamt für Aussenwirtschaft, CH-3003 Bern)

Oxf.: 742

Jede erfolgreiche Therapie setzt eine Diagnose voraus. Die Behörden sind diesbezüglich selbstverständlich zur Eigenständigkeit angehalten, wenn sie eine dem Gesamtinteresse verpflichtete Politik formulieren wollen.

Als Auslöser für aussenwirtschaftspolitische Begehren aus Kreisen der Wald- und Holzwirtschaft wirkte und wirkt auch heute in aller Regel eine Verschlechterung der Ertragslage. Schon vor rund 15 Jahren (das heisst bei Hochkonjunktur, festen Wechselkursen und Importzöllen zwischen 3 und 4½ % gegenüber unseren Nachbarstaaten) war in einer mit Schutzbegehren bestückten Eingabe interessierter Wirtschaftsverbände folgende bemerkenswerte, einleitende Erklärung zu lesen:

«Der Grund unserer Aktivität liegt darin, dass die Ertragslage des Waldes, dessen wirtschaftliche und überwirtschaftliche Funktionen unbestritten sind, seit einer Reihe von Jahren sinkt und gebietsweise jenen Tiefstand erreicht hat, der die Fortsetzung jeder wirtschaftlichen Tätigkeit in Frage stellt». Sobald sich, wie heute, verschiedene ungünstige Faktoren kumulieren (stagnierende Nachfrage im In- und Ausland, Höherbewertung des Schweizerfrankens im Verhältnis zu den Währungen der Konkurrenzländer, sinkende Erlöse im Export und steigende Lohnkosten im Inland) wird der Bund mit Schutzbegehren gegen die Einfuhr von Holz und Holzderivaten befasst. Entsprechende Forderungen werden regelmässig mit Hinweisen auf Subventionen und sonstige Massnahmen des Auslandes angereichert, welche der Auffassung der Gesuchsteller zufolge nach dem Motto «wie Du mir, so ich Dir» als zusätzliche Begründung zur Rechtfertigung schweizerischer Einfuhrbeschränkungen herangezogen werden sollen. Je nach Ziel und Umständen werden die Argumente zugunsten von Schutzmassnahmen unterschiedlich gewichtet. So werden gegenwärtig mit Vorliebe die Ähnlichkeiten zwischen Wald- und Landwirtschaft, die protektionistischen Tenden-

¹ Vortrag, gehalten am 16. Januar 1984 im Rahmen der forst- und holzwirtschaftlichen Kolloquien an der ETH Zürich.

zen im Ausland und die exporthemmende Wirkung des teuren Schweizerfrankens hervorgehoben. Anerkennenswerterweise sind aber die Argumente bisher überwiegend sachlich geblieben. Es zeichnen sich keine reisserischen, handelspolitischen Begehren ab, die gewissermassen im Windschatten der allüberall geforderten Anstrengungen gegen das Waldsterben vorgebracht würden.

Auch auf die Gefahr hin, in Ihrem Kreise wahrscheinlich nur allzu Bekanntes wiederholen zu müssen, komme ich daher einleitend nicht darum herum, in einigen groben Strichen die wichtigsten Veränderungen im Aussenhandel mit Holz und Holzprodukten auf die unseres Erachtens massgebenden Bestimmungsfaktoren hin zu analysieren bzw. zu interpretieren.

Gestatten Sie mir zunächst, die Verhältnisse von 1970 in Erinnerung zu rufen:

- Die schweizerische Wirtschaft wie auch die Weltwirtschaft befanden sich zu Beginn der 70er Jahre in einer Phase inflationär überhitzter Hochkonjunktur. Allein in den vier Jahren von 1968 bis 1972 nahmen die für die Absatzmöglichkeiten der Wald- und Holzwirtschaft besonders relevanten Bauinvestitionen real um mehr als einen Drittel zu. Ihr Anteil am Brutto-sozialprodukt erreicht 1973 den nach dem Bauboom von 1964 höchsten Stand.
- Der Franken galt zu Beginn der 70er Jahre gegenüber den meisten Währungen als unterbewertet. Zur Erinnerung: 100 Lire waren damals noch Fr. – .69, eine DM Fr. 1.18.
- Handelspolitisch standen wir vor dem Brückenschlag der EFTA-Länder mit der EWG und damit der Schaffung einer industriellen Freihandelszone in Europa.²

Die Aussenhandelsbilanz für Holz und Holzprodukte – gemeint sind Rundholz, Holzabfälle, Holzfabrikate, Papier und Karton – wies zu diesem Zeitpunkt einen hohen Importüberschuss von 3,13 Mio m³ Rohholz-Äquivalenten auf. Die Ausfuhren deckten knapp einen Fünftel der Importe.

In der Zwischenzeit haben sich die gesamtwirtschaftlichen, währungsmässigen und handelspolitischen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Wald- und Holzwirtschaft – wie übrigens auch für die schweizerische Wirtschaft insgesamt – einschneidend verändert:

- Die Hochkonjunktur der Nachkriegsjahre wurde 1974/75 von der Weltwirtschaftsrezession jäh unterbrochen. Die Schweiz wurde vom weitaus stärksten gesamtwirtschaftlichen Rückschlag aller Industriestaaten betroffen. Die Bauinvestitionen nahmen zwischen 1973 und 1976 um mehr

² Die von der EWG angewandten Zollansätze betragen 1970 im produktgewichteten Mittel rund 2½ % bei Stamm- und 5½ % bei Schnittholz. Die wertmässige Inzidenz der schweizerischen Ansätze belief sich auf 3 % bei Stamm- und 4½ % bei Schnittholz. Holzzeugnisse unterlagen teils wesentlich höheren Einfuhrbelastungen.

als einen Viertel ab. Die Zahl der jährlich neuerstellten Wohnungen ging von 82 000 auf 32 000 zurück.

Von 1977 bis 1981 fand zwar auch die schweizerische Wirtschaft zu einem mässigen Wachstum zurück. Die für die Holzwirtschaft in erster Linie relevante Wohnbauproduktion blieb allerdings auch 1982 — mit rund 43 500 Einheiten — um 47 % unter dem Höchststand von 1973. Dabei ist erst noch anzumerken, dass diese 82er Zahlen deutlich über dem künftigen Bedarf an Neuwohnungen liegen dürften (35 000).

Seit 1981 — im Anschluss an den zweiten Ölpreisschock — befindet sich die Weltwirtschaft erneut in einer Rezessions- und Stagnationsphase, von der sich vor allem unser holzwirtschaftlich wichtigstes Absatzland, Italien, besonders langsam zu erholen scheint.

- Mit der Aufwertung des Frankens im Mai 1971 und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen anfangs 1973 setzte eine nachhaltige Höherbewertung des Frankens gegenüber sämtlichen Währungen ein. Zwischen 1970 und 1982 erreichte die reale, das heisst um die unterschiedlichen Teuerungen im In- und Ausland korrigierte Aufwertung des Frankens im exportgewichteten Mittel rund 40 %. Drei Viertel dieser Aufwertung vollzog sich dabei in der Periode bis 1975; sie dürfte — vereinfacht ausgedrückt — im wesentlichen eine Korrektur der fundamentalen Ungleichgewichte aus der vorangegangenen Fixkurszeit bewirkt haben. Über dem genannten Durchschnitt liegt die reale Aufwertung des Frankens gegenüber der Lira mit rund 60 %; unterdurchschnittlich ist der Kursanstieg im Verhältnis zur DM mit 35 % ausgefallen.

In den letzten 5 Jahren hat sich die Wechselkursentwicklung — sieht man vom Überschiessen des Frankens im Jahre 1978 ab — merklich beruhigt. Seit Herbst 1977 hat der reale Franken im exportgewichteten Mittel noch etwa 7 % an Wert zugelegt. Im Verhältnis zur Lira ist demgegenüber real — bemerkenswerterweise — sogar eine leichte Abwertung eingetreten.

- Im handelspolitischen Bereich ist der Zollabbau zwischen der Schweiz und den Mitgliedländern der EWG verwirklicht worden: Bei den meisten Produkten bereits 1977, bei einzelnen, einem verzögerten Abbaurythmus unterstellten Erzeugnissen, wie vor allem den Spanplatten, erst 1982.

Zum bessern Verständnis der Bedingungen des schweizerischen Aussenhandels mit Holz und Holzprodukten scheint mir schliesslich dessen Einbettung in die weltweiten Entwicklungstendenzen auf dem Holzmarkt unerlässlich:

Ähnlich wie bei vielen andern Rohstoffen zeigt — international — die Nachfrage nach Holz Anzeichen einer relativen Sättigung. Seit 1970 ist der Holzverbrauch bei einem jährlichen Realwachstum der Weltwirtschaft um

2½ % nur noch um je 1 % gestiegen. Noch schwächer entwickelte sich in diesem Zeitraum die Nachfrage nach Schnittholz.³

Gründe dafür sind unter anderem neue, materialsparende Produktionsverfahren, der Ersatz von Holz durch andere Werkstoffe und eine vor allem demographisch bedingte Verlangsamung des Wohnungsbaus. In fast allen industrialisierten Ländern weist der Anteil der Bauinvestitionen am Bruttoinlandprodukt seit Jahren eine rückläufige Tendenz auf.

Wie nehmen sich die schweizerischen Aussenhandelsergebnisse mit Holz und Holzprodukten im Lichte der soeben angesprochenen, teils tiefgreifenden gesamtwirtschaftlichen, währungsmässigen und handelspolitischen Veränderungen aus? Ich trenne dabei die mengenmässigen von den preislichen Aspekten.

Versucht man, über die starke Ausschläge aufweisenden Ziffern Trends zu legen, so wird – erstens einmal – ein erstaunliches Auseinanderdriften von Ein- und Ausfuhrmengen und eine entsprechende Verringerung des globalen Importüberschusses sichtbar.⁴ Der effektive Einführüberschuss lag 1982 (mit 2,2 Mio m³ Rohholz-Äquivalent) um rund einen Drittel unter dem Durchschnitt der Ausgangsjahre 1970/71.

Der durch Ausfuhren gedeckte Anteil der Einfuhren stieg von den bereits erwähnten 20 % zu Beginn der Siebzigerjahre auf gegen 50 %. Wesentlich zu dieser Verbesserung hat das Rohholz und hier vor allem das Stammholz beigetragen.⁵

Die Bilanz im Bereiche des Industrie- und Brennholzes dagegen lässt bei starken zyklischen Schwankungen keinen klaren Entwicklungstrend erkennen. Positiv hat sich der Aussenhandelsaldo ferner bei Papier und Karton entwickelt.⁶

Bei den Halbfabrikaten dagegen hat sich das Ergebnis insgesamt leicht verschlechtert.⁷ Hier steht einer verstärkten Passivierung für Nadelschnittholz eine Verbesserung bei den Spanplatten gegenüber. Eine massive Verschlechterung der Aussenbilanz ist schliesslich bei den Holzabfällen zu verzeichnen.

In einer vertieften Analyse der Bestimmungsgründe dieser Aussenhandelsergebnisse fällt primär einmal die hohe Reagibilität und Sensibilität der Ein- und Ausfuhrmengen auf gesamtwirtschaftliche Veränderungen im In- und Ausland auf.

³ 1 % BSP-Wachstum reichten nur noch für eine zusätzliche Nachfrage nach Nadel- und Laubschnittholz von 0,15 % aus.

⁴ Danach stiegen die Exportmengen 1970–1982 mit jährlichen Schritten von 128 000 m³ Rohholz-Äquivalent, die Einfuhren dagegen sind nur um wenig mehr als 100 000 m³ pro Jahr gewachsen.

⁵ Einer jährlichen durchschnittlichen Steigerung der Rohholzexporte von 34 400 m³ RHA steht ein jährlicher Importrückgang von gegen 7000 m³ gegenüber.

⁶ Mit einer mittleren jährlichen Exportzunahme von 62 200 m³ RHA gegenüber einer Einfuhrsteigerung von nur 28 200 m³.

⁷ Mittlere jährliche Zunahme der Exporte um 46 800 m³, der Importe um 56 500 m³ RHA.

- So hat zum Beispiel eine Verminderung des Verbrauchs von Schweizerholz in unserem Lande um 10 % zu einem 5 %igen Exportzuwachs von Holz- und Holzprodukten geführt. Gleichzeitig bewirkten 1 % mehr an Wirtschaftswachstum in Italien bis zu 3 % Zuwachs unserer Holzexporte nach diesem Markt; allerdings spielt dieser Zusammenhang auch im umgekehrten Sinne, das heisst bei Konjunkturrückschlägen.
- Ähnliche Abhängigkeiten lassen sich auch für den Verlauf der Importmengen nachweisen:
 - Der Einbruch der schweizerischen Baukonjunktur, insbesondere des Wohnungsbaus, führte 1975 innerhalb Jahresfrist zu einer Abnahme der Holzimporte um 31 %. Nach einem kontinuierlichen Anstieg bis 1980 folgt in den letzten beiden Jahren – wiederum verbunden mit einer Verlangsamung bzw. Abnahme der Bautätigkeit – ein erneuter Rückgang der Gesamteinfuhr um insgesamt 14 %.
 - Ein eindruckliches Beispiel für die überragende Wirksamkeit konjunktureller Einflüsse liefert der Aussenhandel mit Spanplatten. In den Jahren 1970/71 war die Einfuhr mit rund 60 000 Tonnen noch doppelt so hoch wie die Ausfuhr. Im Bauboomjahr 1973, als die einheimische Produktion den inländischen Bedarf offenbar in keiner Weise mehr zu decken vermochte, verdoppelte sich die Einfuhr auf gegen 120 000 Tonnen, die Ausfuhr fiel auf praktisch bedeutungslose 8000 Tonnen zurück. Der Einbruch der Baukonjunktur brachte dann – ähnlich, nur ausgeprägter als in der schweizerischen Exportwirtschaft insgesamt – das Phänomen des Ausweichens der einheimischen Produzenten auf die ausländischen Märkte: Zwischen 1974 und 1979 haben sich die Exporte von 33 000 auf 287 000 Tonnen nahezu verzehnfacht, wogegen die Importe wieder knapp auf das Ausgangsniveau von 81 000 Tonnen stiegen.

Ohne Zweifel ist der Aussenhandelsverlauf für Holz und Holzprodukte von der 1973 einsetzenden Liberalisierung des Holzhandels mit den EG-Staaten mitbeeinflusst worden. Nach unseren Berechnungen scheinen dabei die schweizerischen Exportmengen von den Zollsenkungen insgesamt eher stärker profitiert zu haben als die Importkonkurrenz.

Dagegen ist die Währungsentwicklung über den Zeitraum 1970 bis 1982 hinweg ohne klaren Einfluss auf den – ich betone es – *mengenmässigen* Verlauf des Holzaussenhandels geblieben. Dies vermag zumindest für die erste Hälfte des vergangenen Jahrzehnts aus den erwähnten Gründen – Korrektur einer aus der Fixkurszeit hervorgegangenen Unterbewertung des Frankens – kaum zu überraschen. Eher unerwartet ist dagegen, dass – entgegen einer in Branchenkreisen verbreiteten Auffassung – gleichfalls kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Rückschlag im Holzhandel in den Jahren 1981 und 1982 und der erneuten Höherbewertung des Frankens im

Herbst 1981 festzustellen ist. Vielmehr konnte die Schweiz ihren Anteil an den italienischen Rohholzimporten – sowohl in Werten und Mengen – seit 1976 stetig ausbauen. Den Rückschlag von 1981 auf 1982 teilt sie mit Frankreich, während der Anteilsgewinn von Jugoslawien in dieser Periode primär als Reaktion auf den unmittelbar vorangegangenen katastrophalen anteilmässigen Verlust zu deuten ist.

Im Jahre 1983 sind unsere Exporte von Fichten/Tannen-Rundholz im übrigen – trotz unveränderter Währungslage – mengenmässig wieder gestiegen (+ 25 %), während die Nadelschnittholzeinfuhr 1983 stagnierte.

Lassen Sie mich im Anschluss an diese Lageanalyse der *mengenmässigen* Aspekte festhalten, dass der Aussenhandel mit Holz und Holzprodukten trotz eindeutig schwieriger gewordener gesamtwirtschaftlicher Verhältnisse in wachsendem Masse

- zu einer quantitativ ausreichenden und vor allem kontinuierlichen Waldnutzung beitragen konnte
- und zudem für einen regelmässigen Abfluss derjenigen Sortimente besorgt war, für welche die Binnennachfrage unzureichend ist.

Bis noch vor etwa 20 Jahren wurden in unserem Lande Holzexporte als etwas Ausserordentliches empfunden. Sie kamen praktisch nur in grenznahen Gebieten oder in Kriegszeiten vor. Seit Mitte der 60er Jahre ist dagegen eine starke Entwicklung der Exporte festzustellen. Ich darf an dieser Stelle an die 8 Mio Franken Bundesbeiträge erinnern, die 1967 wesentlich mitgeholfen haben, den Zugang zum italienischen Absatzmarkt zu öffnen. Das Aussenhandelsventil erlaubt heute nicht nur die Vermarktung von Holzsortimenten – Buchenholz, schlechtere Nadelholzqualitäten, gewisse Schnittholzsorten –, für welche auch nach Auffassung von Fachleuten die Inlandnachfrage ungenügend ist, sondern vor allem auch die Aufrechterhaltung eines Waldnutzungsgrades, der bedeutend höher liegt als früher. Es sei hier lediglich festgehalten, dass sich bei einer kaum grösseren Waldfläche die jährliche Holzproduktion in unserem Lande seit 1919 etwa von 1,5 Mio auf rund 4 Mio m³ erhöht hat. Wenn es zutrifft, dass für eine optimale Waldnutzung diese Menge noch gesteigert werden sollte, so dürfte ein Verzicht auf die Exporte weniger denn je in Frage kommen.

Über den Aussenhandel ist es ferner immer wieder gelungen, die beträchtlichen, überwiegend konjunkturell bedingten Ausschläge im inländischen Holzverbrauch zu glätten. So lagen die jährlichen Schwankungen des Inlandverbrauchs – gemessen an der durchschnittlichen prozentualen Abweichung vom Trendwert (10,28 %) – um mehr als das Doppelte über den entsprechenden Fluktuationen des inländischen Holzschlages (4,96 %).

Soweit zur positiven Rolle und Bedeutung des Aussenhandels für die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft.

Mit dem Entstehen eines grossen westeuropäischen Zollfreimarktes für Holz und Holzprodukte, in welchem der schweizerische Holzmarkt einge-

bunden ist, wirkt der sogenannte internationale Preiszusammenhang zweifellos enger und stärker. Eigentliche Preisinseln — auch schweizerische — kann es dabei — *auf Dauer* — nicht mehr geben. Je intensiver der Wettbewerb, desto stärker der Preisangleichungsdruck; ein Druck, welchem sich auch die Rohholzproduktion nicht zu entziehen vermag, wenn sie ihre Absatzkanäle namentlich über die ihr nachgelagerten Verarbeitungsstufen offenhalten will. Im Zuge der hartnäckigen Wachstumsschwäche, des überwiegend demographisch bedingten Darniederliegens des Wohnungsbaus in den meisten OECD-Staaten, herrschen auf vielen Marktsegmenten von Holz- und Holzverarbeitungserzeugnissen die Bedingungen des sogenannten Käufermarktes vor; sie liegen mit anderen Worten unter einem Angebots- und damit unter einem Preisdruck. Wir sind uns bewusst, dass einem Auffangen dieses überwiegend gesamtwirtschaftlich bedingten Preisdruckes, namentlich auf der Stufe der Primärproduktion, strukturelle Grenzen gesetzt sind:

- Die Streuung des Waldbesitzes (1/4 Privatwald und 3/4 im öffentlichen Besitz) und die starke Parzellierung verunmöglichen eine rationelle industrielle Waldnutzung.
- Topographische Gegebenheiten verursachen hohe Erschliessungs- und Gewinnungskosten und bewirken, zusammen mit klimatischen Faktoren, eine qualitative Uneinheitlichkeit des Stammholzes.
- Die öffentlichen Funktionen des Waldes (Ökologie, Wohlfahrt, Schutz usw.) verhindern einen grossflächigen, rationellen Holzschlag und verteuern damit wiederum die Produktion.
- Dazukommt die Problematik einer lohnintensiven Produktion in einem Hochlohnland.
- Schliesslich eine mangelnde und oft verspätete Reaktion des Angebotes auf Nachfrageschwankungen, als Folge der Konzentration der Holzgewinnung im wesentlichen auf die Wintersaison.

Die Aussenhandelsproblematik auf dem Gebiete der Wald- und Holzwirtschaft zeichnet sich mit anderen Worten durch einen Zwiespalt zwischen den überwiegend positiven mengenmässigen und den mehr negativen preislichen Folgen der Integration des schweizerischen Holzmarktes in den grossen westeuropäischen Markt aus.

Auf der einen Seite benötigt der Schweizerwald aus den dargelegten Gründen — mengenmässig — das Aussenhandelsventil. Damit sind aber zwangsläufig auf der andern Seite die Konsequenzen einer Einbettung in den internationalen Preiszusammenhang in Kauf zu nehmen.

Doch nun zur Therapie und hier insbesondere zu den Möglichkeiten und vor allem Grenzen des Einsatzes aussenhandelspolitischer Instrumente im Lichte dieser Diagnose.

Gestatten Sie mir, zunächst einige grundsätzliche Überlegungen zur Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik anzustellen:

Die Aufrechterhaltung offener Welthandelsbedingungen ist für unsere

Wirtschaft von existentieller Bedeutung. Dies namentlich aus zwei Gründen:

- Die schweizerische Wirtschaft verdient jeden zweiten Franken direkt im Ausland; wegen der Enge ihres Heimmarktes ist sie gezwungen, rund die Hälfte der im Inland erzeugten Güter und Dienstleistungen im Ausland abzusetzen.
- Aus verschiedenen Gründen (stagnierende Bevölkerung, Sättigung in gewissen Bereichen der Infrastruktur usw.) sind die binnenwirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten begrenzt. In dieser Ausgangslage wird die schweizerische Wirtschaft ihr Wachstumspotential vor allem über eine Verstärkung der aussenwirtschaftlichen Position umsetzen müssen. Ob dies gelingt, hängt von zwei Faktoren ab:
 - von der qualitativen und/oder preislichen Wettbewerbsfähigkeit unserer Erzeugnisse sowie
 - vom Ausmass, in welchem der Zugang zu den ausländischen Absatzmärkten offen gehalten werden kann.

Die Erhaltung und Weiterentwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist primär der Wirtschaft aufgetragen; eine Offenhaltung des Zuganges zu den ausländischen Absatzmärkten ist Aufgabe der Aussenwirtschaftspolitik.

Das weltwirtschaftliche Umfeld von heute, in welchem die Aussenwirtschaftspolitik diese Aufgabe zu erfüllen hat, unterscheidet sich deutlich von den Verhältnissen, welche die Liberalisierungsfortschritte der Nachkriegszeit ermöglicht haben.

Wachstumsschwäche, hohe Arbeitslosigkeit, das Auftreten neuer Konkurrenten, Währungsunruhen, Verschuldungskrise bilden den Nährboden für die wachsenden protektionistischen Tendenzen von heute. Der Wechsel von einst kontinuierlich wachsenden zu übersättigten Märkten, das unerbittliche Ringen von Überkapazitäten um Märkte mit abnehmendem Aufnahmevermögen provozieren Abwehrreaktionen. Der Druck wächst, die eigene Industrie auf dem Binnenmarkt gegenüber der Importkonkurrenz abzuschirmen und ihr gleichzeitig möglichst grosse Vorteile im Kampf um die ausländischen Absatzmärkte zu verschaffen.

Auch in der protektionistischen gewordenen Umwelt von heute hat die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik an ihrer freihändlerischen Grundausrichtung festzuhalten. Dazu gibt es keine Alternative

- nicht nur wegen unserer grossen Exportabhängigkeit
- sondern vor allem auch aus der Überzeugung, dass mit Protektionismus keine Probleme gelöst und «à la longue» weder Arbeitsplätze erhalten, noch neue geschaffen werden können.

Unser Eintreten für liberale Welthandelsbedingungen wirkt umso glaubwürdiger, je besser dies mit der im eigenen Haus betriebenen Politik übereinstimmt. Wir können international nicht Freihandel predigen und zuhause Protektionismus praktizieren. In dieser Lage lehnen es die verantwortlichen

Instanzen auch ab, auf protektionistische Sündenfälle im Ausland unbesehen und automatisch mit Gegenmassnahmen zu reagieren: In vielen Fällen ist der Nachweis einer unmittelbaren Schädigung schweizerischer Wirtschaftsinteressen nicht zu erbringen. Dennoch wissen Sie um die Bereitschaft unseres Amtes, sorgfältig allen Fällen nachzugehen, in welchen durch ausländische Massnahmen schweizerische Interessen tangiert werden. Es gibt auch auf Ihrem Sektor Beispiele dafür, dass bereits ein «Bellen» unsererseits – ohne dass wir dies an die grosse Glocke zu hängen wünschen – für Abhilfe zu sorgen vermocht hat.

Ohne die Wald- und Holzwirtschaft ungerechtfertigterweise in die Rolle einer Galionsfigur des Protektionismus drängen zu wollen, glauben wir zu verspüren, dass das freihändlerische Credo in Ihren Kreisen nicht zum vorbehaltlos anerkannten Gedankengut gehört. Vielleicht könnte das auch damit zusammenhängen, dass zumindest in einer länger zurückliegenden Vergangenheit Holz und Holzprodukte stets zu den ersten Erzeugnissen gehörten, bei welchen es zu Einfuhrbeschränkungen kam.

Mit Importrestriktionen für Möbel begann zum Beispiel 1919 der Reigen der protektionistischen Massnahmen, die der Bund bis 1925 auf schliesslich rund 20 % aller Zollpositionen ausgedehnt hat. Bei der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre umfassten die ersten Warengruppen, die unter Zollkontingente fielen, wiederum Holz und Möbel.

Die Einfuhrbeschränkungen der 30er Jahre waren allerdings die Folge einer vom Protektionismus bereits völlig zerfressenen Umwelt.

Allen unübersehbaren negativen Vorzeichen zum Trotz sind die heutige Situation im Welthandel und namentlich die Beziehungen zu unseren westeuropäischen Freihandelspartnern mit der Lage von damals schlechthin nicht vergleichbar. Nach wie vor ist der Zugang schweizerischer Industrieerzeugnisse zu den umliegenden Märkten des Auslandes ohne mengenmässige Beschränkungen und zollfrei möglich. Abgesehen von punktuellen, infolge von Naturkatastrophen vorübergehend erlassenen Handelshemmnissen, werden den schweizerischen Holzexporten nach den Nachbarländern keine staatlichen Hindernisse in den Weg gelegt. Trotz der wirtschaftlichen Klimaverschlechterung darf festgestellt werden, dass bislang das Netz der Freihandelsverträge in Westeuropa als Damm gegen protektionistische Sündenfälle gehalten hat.

In seinem Vortrag vom 12. Dezember 1983 hat Herr Direktor Lötscher bedauert, dass die Schweiz bisher nie die Schutzklauseln im EFTA-Vertrag und im Freihandelsabkommen mit der EWG angerufen habe. Ich möchte hinzufügen, dass wir im Verhältnis zu unseren EG- und EFTA-Partnern auch noch die Schutzklauseln des GATT-Vertrages zu beachten haben. Alle diese internationalen Handelsverträge sind dem Grundsatz der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Warenaustausches verpflichtet. Dabei sind die von der Schweiz im Ausland eingeräumten Zugeständnisse mit den der

Schweiz vom Ausland gewährten Konzessionen eng verknüpft. Nur auf diese Weise kann jede Vertragspartei die starken Seiten ihrer Industrie auch im Export zur Geltung bringen. Zur Gewährleistung der gegenseitig eingeräumten Vorteile pflegen deshalb sowohl der Bundesrat als auch die Regierungen unserer Vertragspartner hohe Anforderungen an den Erlass von Schutzmassnahmen zu stellen, wie sie in den geltenden Abkommen – namentlich bei ausserordentlichen Umständen – zulässig sind. Im Holzsektor zum Beispiel ist bislang der Grundsatz des Freihandels zwischen der Schweiz und der EWG nur zweimal und lediglich mit vorübergehenden und eher moderat gehandhabten Schutzmassnahmen geritzt worden. Beide Male ging es darum, einen zufolge Windwurfkatastrophen übermässigen Anfall von Schadholz aufzufangen. Zu diesem Zwecke wandten 1973 die Bundesrepublik Deutschland und 1983 Frankreich Einfuhrbewilligungen an. Dank Interventionen seitens der schweizerischen Behörden war es möglich, für die Lieferungen aus unserem Land eine grosszügige Handhabe bei der Erteilung solcher Importlizenzen zu erwirken.

Nach jeweils kurzer Zeit sind die deutschen bzw. französischen Sondermassnahmen wieder aufgehoben worden.

Es gilt heute, das heisst unter den veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, ganz besonders, dieser in unseren Handelsbeziehungen zu den EWG- und EFTA-Ländern unter Beweis gestellten liberalen Gesinnung nachzuleben, gehen doch nicht weniger als 60 % unserer Warenausfuhr in die westeuropäische Freihandelszone.

Sollte es tatsächlich zur befürchteten Ausnahmesituation auf dem Holzmarkt kommen, so müssen – zweifellos – bei uns und unseren Partnern einige Fragen neu – im Lichte der dannzumaligen Situation – gestellt und beantwortet werden, um nicht panikartig Schutzmassnahmen an der Grenze zu ergreifen. Abzuklären wären unter anderem das Ausmass des zu bewältigenden Schadens; die Möglichkeiten und Kosten einer Holzverwertung ohne Importrestriktionen, Vorkehrungen zugunsten des Holzexportes, die Aussichten auf eine koordinierte Verwertungsaktion mit den durch die Katastrophe ebenfalls betroffenen Handelspartnern, die Aufrechterhaltung der Versorgung des einheimischen Marktes mit im Inland nicht erhältlichen Holzqualitäten, die Sicherstellung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der nachgelagerten Branchen, die Dauer allfälliger Schutzmassnahmen sowie die Wettbewerbsfähigkeit der geschützten Teile der Wald- und Holzwirtschaft nach Aufhebung der Schutzmassnahmen. Entgegen der oft gehörten Kritik, wonach die Bundesbehörden aus Angst vor ausländischen Retorsionsmassnahmen Importrestriktionen im Holzsektor ablehnen, geht es uns, wie Sie anhand dieser Hinweise sehen, darum, alle Aspekte und Konsequenzen allfälliger Schutzmassnahmen sorgfältig zu bedenken.

Ferner gilt es zu berücksichtigen, dass Probleme und Schwierigkeiten, wie sie sich bei uns stellen bzw. abzeichnen, auch in anderen EFTA-Ländern

und in der EG akut sind, ohne dass deswegen die Regierungen unserer Partnerstaaten bislang den interessierten Kreisen gegenüber eine Bereitschaft erkennen liessen, diesen Schwierigkeiten mit Massnahmen an der Grenze entgegenzutreten zu wollen bzw. zu können. So wurde kürzlich im Deutschen Bundestag die Frage gestellt, ob die Bundesregierung angesichts der durch das Waldsterben ausgelösten zusätzlichen Einschläge von Holz notfalls Importbeschränkungen für Schnittholz zu verhängen erwäge. Die Antwort war negativ. Im Europäischen Parlament hatte vor einigen Monaten auch die EG-Kommission Gelegenheit, sich zur Frage allfälliger Importrestriktionen auf diesem Sektor zu äussern. Sie hob hervor, dass die Holzversorgung des grossen EG-Marktes zu über 50 % durch Importe sichergestellt werde, wovon rund die Hälfte aus EFTA-Ländern stammen. Daraus zog die EG-Kommission den Schluss, dass Massnahmen an der Grenze kaum verwirklicht werden bzw. nur einen sehr beschränkten Beitrag zur Linderung der derzeitigen Probleme erbringen könnten.

Schlussfolgerungen

- Nach den geltenden internationalen Handelsregeln gehören Holz und Holzprodukte bekanntlich zum industriellen Sektor. Gegenüber der Landwirtschaft ist damit ein klarer Trennungsstrich gezogen. Eine Abkehr von diesen Grundsätzen – etwa im Sinne eines schweizerischen Alleingangs – zum Beispiel über die Schaffung eines protektionistisch ausgerichteten Sonderstatuts für Holz – müsste von unseren Handelspartnern als einseitige Schutzpolitik qualifiziert werden (Kompensationsforderungen, Retorsionsrisiken und damit Gefährdung unserer eigenen Exportinteressen).
- Gedrückte Holzpreise, eine entsprechend verschlechterte Ertragslage vieler Forstbetriebe – dies unseres Erachtens primär als direkte Folge gesamtwirtschaftlicher Einflüsse – können keinen ausreichenden Rechtfertigungsgrund für Importschutzmassnahmen bilden. Der Bundesrat hat es bislang immer abgelehnt, konjunkturelle und wechselkursbedingte Schwierigkeiten mittels handelspolitischer Massnahmen zu mildern oder zu entschärfen; Schwierigkeiten, mit denen – übrigens – Ihre Branche bei weitem nicht allein dasteht. Ich darf an dieser Stelle an die dramatischen Währungsverhältnisse vom Herbst 1978 erinnern, die schliesslich allein mit den Mitteln der Geld- und Währungspolitik behoben worden sind.
- In diesem Zusammenhang möchte ich ferner zu bedenken geben, ob durch Importrestriktionen überhaupt eine Preisinsel für Schweizerholz (auf welchem Niveau?) geschaffen und durchgehalten werden könnte

und wie die entsprechenden Rückwirkungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der nachgelagerten Stufen zu veranschlagen wären. Die Vergangenheitserfahrungen stimmen jedenfalls diesbezüglich nicht optimistisch. In der Periode der Einfuhrbeschränkung, die 1932 begann, bewirkten die getroffenen Schutzmassnahmen zwar eine Senkung der mengenmässigen Einfuhr. Gleichzeitig fielen aber die inländischen Holzpreise weiter, weil der von Jahr zu Jahr sich verringernden Holznachfrage ein unelastisches Angebot gegenüberstand.

- Mit Blick auf die vornehmlich ertragsbedingten Schwierigkeiten des Schweizerwaldes ist nach unserem Dafürhalten nach andern Massnahmen Ausschau zu halten. Dies entspricht übrigens auch der konstanten Haltung des schweizerischen Bundesrates, der schon vor der Volksabstimmung über das Freihandelsabkommen mit der EG in seiner diesbezüglichen Botschaft wörtlich festgehalten hat: «Eine Abgeltung der im Interesse der Allgemeinheit erbrachten Leistungen des Waldes wird in erster Linie im binnenwirtschaftlichen Bereich gefunden werden müssen».

So beteiligt sich der Bund bekanntlich aktiv an der Finanzierung von Investitionen; diese sollen – so hat man mir vorgerechnet – zurzeit bis gegen 10 % der Produktionskosten beim Rohholz ausmachen.

Namentlich mit Blick auf die auf uns zukommenden Schwierigkeiten und Probleme frage ich mich, ob nicht von einer wachsenden Bereitschaft auf der politischen Ebene ausgegangen werden kann, zugunsten des Schweizerwaldes zusätzliche öffentliche Mittel bereitzustellen. Ich erinnere an dieser Stelle zum Beispiel an den bedenkenswerten Vorschlag von Nationalrat Basler.

Im gleichen Atemzug möchte ich jedoch auch an Ihren Selbsthilfewillen appellieren. Bitte empfinden Sie die nachfolgenden Gedanken und Fragen nicht als Schulmeisterei eines dazu nicht legitimierten Beamten:

- Zwar ist der Holzschlag in der Vergangenheit zweifellos beträchtlich rationalisiert worden. Als Folge davon blieben die Gesamtkosten der Rohholzproduktion erfreulicherweise deutlich hinter der Inflationsentwicklung zurück. Soll der heutige Grad der Waldnutzung beibehalten und sogar erhöht werden, so wird die schweizerische Wald- und Holzwirtschaft aber nicht um die Fortsetzung einer konsequenten Auslotung aller noch immer vorhandenen Produktivitätsreserven herumkommen.
- Angesichts der bereits angesprochenen Sättigungsgrenzen im Holzverbrauch auf den wichtigsten Absatzmärkten braucht es weitere und intensivierte Anstrengungen,
 - um dem Holz zusätzliche Anwendungsbereiche zu erschliessen
 - und/oder das schweizerische Holzangebot auch qualitativ so zu diversifizieren, dass das inländische Holz noch mehr zur Deckung eines immer anspruchsvoller werdenden Inlandbedarfes beitragen kann.

Die Vergangenheitserfahrungen stimmen mich diesbezüglich jedenfalls optimistisch. Der seit Mitte der 70er Jahre beobachtete Trend in Richtung Sanierung, Modernisierung und Renovation von Altwohnungen bildet für die Holzwirtschaft willkommene Absatzmöglichkeiten. Es liegt nun allerdings an der Holzwirtschaft selbst, diesen veränderten Marktstrukturen auch in qualitativer Hinsicht entsprechen zu können. Es stellt sich die Frage, ob zu diesem Zwecke nicht ausbildungs- und vor allem forschungsmässig noch einiges an Möglichkeiten offen läge.

- Der Umstand, dass die öffentliche Hand grösster Waldbesitzer und bedeutender Bauherr zugleich ist, müsste eigentlich – und zwar ohne obrigkeitliche «Hirtenbriefe» – dazu führen, dass die Verwendung von Schweizerholz eine natürliche Präferenz zugesprochen erhielte.
- Der Schweizerfranken wird auch in Zukunft eine harte Währung bleiben. Auf der andern Seite werden unsere Inflationsraten – im internationalen Quervergleich – entsprechend tief und die Zinsen günstig bleiben, ein nicht zu unterschätzender Vorteil für die lohnintensive Holzproduktion. Dies gesagt, möchte ich für die Zukunft nicht ausschliessen, dass es im Falle einer mehrere Länder in ähnlichem Ausmass heimsuchenden Waldkatastrophe dringend werden könnte, einen engeren Kontakt zwischen den betroffenen Handelspartnern herzustellen, damit binnenwirtschaftliche Massnahmen nicht zu erheblichen Verzerrungen im grenzüberschreitenden Handel führen. Wir teilen deshalb die Auffassung des «Forum Holz», das in seinem letzten Jahresbericht den Stellenwert einer gegenseitigen Information bzw. Koordination auf internationaler Ebene besonders hervorgehoben hat.

Ähnliches gilt zweifellos auch hinsichtlich der Ursachenbekämpfung des «Waldsterbens». Da in der Luftverschmutzung die Hauptursache zu sehen ist, wird allgemein eine Reduktion der Schadstoffemissionen an der Quelle angestrebt. Da die Luftverschmutzung vor Landesgrenzen nicht Halt macht, braucht es auch hier international konzertiertes Handeln. Im Vordergrund stehen hier insbesondere die 1979 im Rahmen der ECE verabschiedete Konvention über die weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung sowie die gegenwärtigen Bestrebungen zur Einführung von bleifreiem Benzin, die eine nochmalige wesentliche Reduktion der Autoabgase ermöglichen würde. Es ist zu hoffen, dass es gelingen wird, auch in diesem Bereich zu international abgestimmten Massnahmen zu kommen. Mit diesem aussenwirtschaftspolitischen Blick in die Zukunft habe ich den Kreis meiner Gedanken geschlossen.

Résumé

Problèmes de politique économique extérieure de l'économie forestière et de l'industrie du bois

Lorsque la situation de l'économie forestière et de l'industrie du bois se dégrade, suite à l'influence simultanée de plusieurs facteurs défavorables (hausse des coûts de production, baisse de la demande, renchérissement du franc etc.), les autorités sont souvent saisies de requêtes tendant à restreindre les importations de bois. Les auteurs de telles revendications se réfèrent aux difficultés des producteurs suisses, aux aides dont bénéficieraient leurs concurrents étrangers, aux marges d'exportation insuffisantes ou encore aux affinités entre l'agriculture et l'économie forestière.

En replaçant le problème dans un contexte plus large et en examinant la structure et l'évolution récente de nos échanges extérieurs, de bois et de produits en bois, force est de constater que, malgré les conditions difficiles qui règnent sur le marché mondial du bois, la libéralisation des échanges a eu dans l'ensemble des effets plutôt positifs dans ce secteur.

Sur le plan quantitatif, on a assisté à la réduction de l'important solde déficitaire que la Suisse connaît traditionnellement dans ses échanges de bois et de produits dérivés du bois: c'est ainsi que nos importations nettes ont été inférieures d'un tiers environ, en 1982, à la moyenne des années 1970/71. Ce résultat s'explique avant tout par le fait que nos exportateurs ont su tirer profit de la possibilité qu'ils ont eue d'accéder librement aux marchés étrangers: leurs exportations se sont fortement accrues depuis 1970, surtout celles de bois en grumes et, en général, des variétés de bois pour lesquelles la demande indigène est insuffisante. Quant à nos importations, leur évolution a été déterminée par les fortes fluctuations de la consommation intérieure. Les brusques diminutions de cette dernière lors des années de faible activité dans le secteur de la construction ont généralement entraîné une réduction plus que proportionnelle des importations, ce qui a permis à l'industrie indigène du bois de ne pas être trop affectée par la volatilité de la demande et à l'exploitation des surfaces boisées de se maintenir, de façon stable, à des niveaux relativement élevés.

Quant la demande fléchit, il est vrai qu'il en résulte une baisse des prix, à laquelle le marché suisse du bois ne peut plus se soustraire, du fait de son intégration économique dans la zone européenne de libre-échange. Ce vaste marché n'est plus cloisonné par des barrières tarifaires ou des contingents mettant les productions nationales à l'abri de la concurrence de fournisseurs étrangers. Il ne saurait être question de remettre en cause cette situation. Des considérations d'ordre général s'y opposent. La santé économique de notre pays dépend en large mesure de ses exportations et nous avons tout intérêt à donner l'exemple en ce qui concerne le respect des principes du libre-échange. Dans le secteur du bois, il importe aussi de ne pas compromettre les chances de nos exportateurs. Une politique restrictive, par exemple dans le cadre d'un statut particulier pour le bois, ne manquerait pas de provoquer des réactions négatives de la part de nos partenaires commerciaux.

Même si une véritable situation d'exception devait se présenter à l'avenir sur notre marché du bois, nos autorités devraient procéder avec prudence et en bonne intelligence avec les pays voisins, qui pourraient être confrontés à des problèmes analogues.

Aux mesures restrictives à la frontière, le Conseil fédéral a toujours préféré, dans ce secteur également, le recours à des mesures internes. Aujourd'hui, l'ampleur et la gravité des risques de dépérissement des forêts pourraient nécessiter de la part des autorités une action énergique allant dans ce sens.