

Konsequenzen der Kennedy-Runde in den USA

Ich bin heute der Meinung, die Kennedy-Runde, deren Erfolg wir vor Wochen mit Erleichterung festgestellt hatten, sei nicht zu Ende. Es folgt ihr eine weitere Episode. Nicht mehr die Regierungen, die nach den international anerkannten Regeln des GATT verhandelten, befassen sich damit. Die Realisierung mühsam errungener Genfer Ergebnisse und damit auch das Schicksal kürzlicher und künftiger handelspolitischer Zusammenarbeit über den Atlantik liegt derzeit in den Händen eines missmutigen und wenig berechenbaren amerikanischen Kongresses.

Mit allen Mitteln seiner Ueberzeugungskunst und seiner umfassend angelegten Europapolitik hatte seinerzeit Präsident Kennedy den Kongress zur Annahme der Trade Expansion Act gewinnen können. Es war für ihn von Vorteil, dass es sich um eine abstrakte Gesetzgebung handelte, ein allgemeines, auf gegenseitig gleichwertige Leistungen gerichtetes Verhandlungsmandat, das zudem Schutzklauseln enthielt, von denen mancherlei protektionistisch gesinnte amerikanische Kreise zu profitieren erwarteten.

Heute, 5 Jahre später, hat der Kongress auf dem Gebiete der Chemie zu den Resultaten dieser Verhandlung Stellung zu nehmen. In der Zwischenzeit hat nicht nur in Genf eine harte Negotiation stattgefunden. Ihr vorausgegangen ist ein intern-amerikanisches Verfahren, das Wunden hinterlassen hat, die noch heute offen sind. Im Winter 1963/64 hatten die amerikanische Tarifkommission und das sog. Trade Information Committee Hearings durchgeführt, an denen während 4 Monaten alle Schutzansprüche der einheimischen Industrie geltend gemacht werden konnten. Obwohl solche Begehren in langer Reihe vorgetragen wurden, hat ihnen die Tarifkommission und schliesslich auch der amerikanische Präsident bei der Vorlage der amerikanischen Offerte im November



1964 in sehr geringem Masse, praktisch fast nur auf dem Gebiet der Wolle und überhaupt nicht auf jenem der Chemie, Rechnung getragen. Wenn auch gewisse Informationen durchsickerten, hat doch die amerikanische Industrie erst anfangs Juli dieses Jahres von dem ihr als Folge der Gesetzgebung und der Hearings zuge-dachten Schicksal im Einzelnen erfahren. Mancherorts sind Hoff-nungen auf besseres Verständnis der Administration für geltend gemachte Schutzbedürfnisse unerfüllt geblieben. Nun, da die Verhandlungsergebnisse teilweise vor dem Kongress neu aufgerollt werden, flackern diese Hoffnungen wieder auf. Sie paaren sich mit negativen Reaktionen vieler Kreise in den USA zu den Genfer Ergebnissen.

So darf man sich denn nicht wundern, dass heute mancher amerikanische Repräsentant und Senator unter starkem Druck aus seinem Wahlkreis steht, dieses oder jenes Ergebnis der Kennedy-Runde ungeschehen zu machen. Die Versuchung dazu ist, ein Jahr vor den Wahlen, gross. In diesen Zusammenhang gehört auch der Umstand, dass erstmals seit 1930 der Kongress sich zu einzelnen Zollsätzen zu äussern hat.

Die Administration ist sich der Gefahren wohl bewusst. Sie weiss, wie kontrovers allein die Abschaffung des American Selling Price ist. Sie hat deshalb die Beseitigung des ASP in einen Vorschlag eingepackt, der auch die Verlängerung einzelner abgelaufener Bestimmungen der Trade Expansion Act und eine Ver-besserung der staatlichen finanziellen Hilfe an Industrien vor-sieht, die durch Einfuhrliberalisierungen in Bedrängnis geraten. Dieses Vorgehen der Verwaltung hat viele Vorteile. Sein Nachteil ist, dass Kongressmitglieder versucht sein könnten, dem Beispiel der Administration zu folgen und ihrerseits die Vorlage auf weitere Gegenstände auszudehnen. Damit könnte einer Entwicklung die Türe geöffnet werden, von der man wohl weiss wo sie beginnt, nicht aber wo sie aufhört.

- 3 -

Wegen der protektionistischen Welle, die zur Zeit den amerikanischen Kongress heimsucht und über die im folgenden noch zu sprechen sein wird, zögert die Administration mit der Weiterleitung der "trade bill" an den Kongress. Sie möchte dafür ein günstigeres Klima abwarten. Die Wahl des richtigen Zeitpunktes ist von grosser Bedeutung. Je mehr die Zeit fortschreitet, umso weniger aber ist die Verwaltung in dieser Wahl frei. Wegen der Neuwahlen sollte der Entscheid der beiden Kammern noch im ersten Halbjahr 1968 fallen. Eventuell werden die Debatten noch in diesem Herbst einsetzen.

Die handelspolitische Vorlage ist vorerst vom Repräsentantenhaus und innerhalb diesem vom Hause Ways and Means Committee unter der Leitung von Repräsentant Wilbur Mills zu behandeln. Mills ist eine sehr starke Persönlichkeit und kontrolliert in wirtschaftlichen Dingen nicht nur weitgehend sein Komitee, sondern ebenso das Plenum im Repräsentantenhaus. Bis vor kurzem war Mills für seine liberale Einstellung bekannt. Heute wissen nicht einmal mehr die ihm nahe stehenden Personen, was sie in dieser Hinsicht von ihm zu halten haben. Er hat sie alle während der zwei Wochen meines USA-Aufenthaltes damit überrascht, dass er zwei stark protektionistische Gesetzesvorlagen einbrachte. Am 19. Juli beantragte er die Einführung mengenmässiger Importbeschränkungen für jede Arten und Verarbeitungsstufen aller Textilien mit Ausnahme der Seide. Wenige Tage später legte er einen Gesetzesentwurf vor, mit welchem er die im Januar dieses Jahres abgeschafften Escape-Clause-Zölle für Uhren wieder einführen will. Ich befand mich eben bei Herrn Botschafter Roth, dem Nachfolger Herters, als er von der Textilvorlage erfuhr, und ich war Zeuge seiner Perplexität. Gute Freunde der liberalen Sache glauben, Mills habe mit seinem Vorgehen anderen und schlimmeren Anträgen zuvorkommen und die Angelegenheit in seinen Händen bewahren wollen. Ob aber ein derart bedeutender Mann derart bedeutenden Wirtschaftszweigen derart bedeutende Hoffnungen machen kann ohne gewisse Taten folgen zu lassen, scheint mir

./..

fraglich zu sein. Zum mindesten belegt das Beispiel Mills, wie wenig die Entwicklungen vor dem Kongress vorausgesagt werden können. Es ist aber wohl möglich, dass Herr Mills in seinem Komitee die Beratung der ASP-Vorlage mit seinen Textil- und Uhrenanträgen verbindet und umfassende Hearings durchführt.

Die Fachleute erwarten noch immer, dass zwar die Gesetzesvorlage im Komitee Mills gewisse Aenderungen erfahren könnte, dass aber Herr Mills im Repräsentantenhaus einer relativ liberalen Lösung zum Durchbruch verhelfen werde.

Dann wird sich der Senat und hier in erster Linie das unter der Leitung von Senator Rusell Long stehende Senate Finance Committee mit der Vorlage befassen. Wann das der Fall sein wird, liegt im Belieben des unberechenbaren und politisch nicht klar profilierten Senator Long. In diesem Komitee könnte es geschehen, dass in Genf vereinbarte Zollsätze willkürlich geändert werden. Im GATT würden die Folgen solcher Zollerhöhungen indessen nicht ausbleiben. Sie könnten zu einem gefährlichen Schwund der Kennedy-Runde-Konzessionen führen und damit das handelspolitische Verhältnis zwischen den USA und seinen überseeischen Partnern schwer belasten. So wäre nicht daran zu zweifeln, dass Konzessionsrückzüge der EWG auch die Schweiz empfindlich treffen würden.

Nun stellt sich die Frage, welche liberalen Kräfte in den USA mobilisiert werden können.

In erster Linie und mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln sollte der Präsident die von ihm eingegangenen internationalen Verpflichtungen verfechten. Indessen hat auch er an seine im nächsten Jahr fällige Wiederwahl zu denken. Zudem ist seine politische Führung durch die soziale Unrast im Lande, den Vietnamkrieg und die vor einigen Wochen beantragte Steuererhöhung schwer belastet. Gerade diese Steuererhöhung wird für eine wenig sympathische Sache, den Vietnamkrieg, gefordert und fällt ökonomisch gesehen in eine ungünstige Zeit. Es bedarf aller Ueber-

- 5 -

redungskünste des Präsidenten, um die Schlüsselleute im Kongress, zu denen auch die Herren Mills und Long gehören, zu überzeugen. Ob er sich kurz danach ebenso für Aussenhandelsfragen, die innenpolitisch nicht von überragendem Gewicht sind, einsetzen wird, ist fraglich.

Die Administration andererseits hat ihre besten Fachleute verloren. Nach wie vor ist sie unsere bewährteste Verbündete. Aber gerade das Büro von Botschafter Roth hat nach Ende der Kennedy-Runde bis zur Spitze hinauf einen solchen personellen Aderlass durchgemacht, dass es eindeutig geschwächt an eine Auseinandersetzung herantritt, in der es notwendigerweise zu den Hauptfaktoren und -zeugen zählt.

Dies war denn auch der Grund, weshalb Herr Botschafter Roth mich um Hilfe bat, die über die Ueberlassung fachlicher Argumente hinausgeht. Er bat mich, dafür zu sehen, dass seine liberale Front vor dem Kongress verbreitert wird. Arbeit, die unter normalen Umständen er selbst mit seinem Stab zu leisten in der Lage wäre, muss ihm nun abgenommen werden. Darunter fällt vieles, was man heute unter dem Begriff "Lobby" zusammenfasst. Unsere chemische Industrie hat dem Wunsche Rechnung getragen und einen Anwalt angestellt, mit dem ich in Washington vorverhandelt hatte. Er wird, weil dies nach aussen hin in mancher Hinsicht günstig ist, im Auftrag des Vororts auftreten, internschweizerisch liegt aber die Federführung bei der chemischen Industrie, die auch die Kosten trägt. Der Anwalt, Herr Daniels, wird dem Büro Roth Hilfe leisten, der Importeurorganisation, die sehr schwach ist, zur Seite stehen, uns über alle Entwicklungen, die für die schweizerische Gesamtwirtschaft von Interesse sind und insbesondere den Verlauf der ASP-Auseinandersetzung rechtzeitig informieren, Verunglimpfungen über unsere Industrie (wie sie leider schon vorkamen) richtig stellen und wo immer nötig unseren Interessen entsprechend Einfluss nehmen. Die chemische Industrie tut damit etwas, was unsere Uhrenindustrie seit langem

unternimmt und was vielleicht auch andere schweizerische Industriezweige in naher Zukunft an die Hand nehmen müssen : eine Interessenvertretung der wichtigen Industrien in Washington ist in Anbetracht der vielen Instanzen, welche den amerikanischen Protektionisten zur Verfügung stehen, kaum mehr zu umgehen.

Der Umstand, dass die Administration in ihrer Auseinandersetzung mit dem Kongress der Hilfe aus dem Ausland bedarf, versetzt die amerikanische Verwaltung in mancherlei Hinsicht in eine delikate Position. Wir sind gezwungen, ihr unsere Hilfe im Stillen zu leisten. Andererseits kommen wir nicht darum herum, wo immer nötig unsere Interessen selbständig und mit Nachdruck zu vertreten.

Da auch die USA von den Ergebnissen profitieren werden - schliesslich sind ihnen von sämtlichen Verhandlungspartnern sehr substanzielle Konzessionen zugestanden worden -, sollte man meinen, die amerikanische Exportindustrie habe ein genügendes Interesse an der Realisierung der Genfer Resultate, um sich in den Kongressauseinandersetzungen im liberalen Sinne einzuspannen zu lassen. Die amerikanische Verwaltung wie auch wir Beobachter diesseits des Atlantiks sind indessen in dieser Hinsicht schwer enttäuscht worden. Die amerikanische Industrie ist vielfach nicht "exportminded". Sie verfügt über einen grossen eigenen Markt, auf den sie sich primär ausrichtet. Interessiert sie sich für einen fremden Markt, so zieht sie sehr oft eine Investition in jenem Gebiet einem Export dorthin vor. Die mühsamen Anstrengungen, amerikanische Industriezweige zu einem liberalen Auftreten in Washington zu veranlassen, sind aber noch keineswegs aufgegeben worden.

Alle unsere Anstrengungen mögen nützlich sein. Von entscheidender Bedeutung aber ist es, dass der Kongress vor seine aussenpolitische Verantwortung gestellt wird. Wenn er auch von Europa, das die amerikanischen Lasten im Vietnamkrieg überhaupt nicht und die amerikanischen Anstrengungen in der Entwicklungs-

- 7 -

hilfe in der Sicht der USA nur ungenügend mittragen will, enttäuscht ist, so wird er doch mit demselben Europa im eigenen Interesse ein gütliches Auskommen suchen müssen. Das Unrecht, das der Kongress der Welt und dem eigenen Lande antäte, wenn er die Kennedy-Runde-Resultate nachträglich in Frage stellen wollte, wäre gewaltig. Es wäre wünschbar, dass die Verwaltung gerade in dieser Richtung einen von allen gehörten Mahner, einen "elder statesman", wie es alt-Staatssekretär Herter gewesen ist, zur Verfügung hätte.

Meine Herren, ich habe Ihnen ein in mancher Hinsicht pessimistisches Bild gezeichnet. Es ging mir darum, die Gefahren aufzuzeigen, die uns drohen. Es ist besser, ihnen frühzeitig und bevor sie sich im einzelnen dartun entgegenzusehen, als sich von ihnen überraschen zu lassen. Eine Wendung zum Guten ist keineswegs ausgeschlossen. In Kenntnis aller möglichen Klippen und Hindernisse lohnt es sich daher, soweit es in unseren eigenen Kräften steht, einem günstigen Gang der Geschehnisse nachzuhelfen.

sig.: Rudolf Bosshard

22.9.1967/fa