

VERTRAULICH

Kurzbericht über Besprechungen in Washington
(26.-29. Oktober 1971)

1. Zweck der Reise und Charakter der Gespräche

Die Reise sollte Anlass für einen allgemeinen "tour d'horizon" über die welthandelspolitischen Perspektiven bieten und dokumentieren, dass die Priorität, die im heutigen Zeitpunkt den Integrationsverhandlungen zukommt, das Interesse der Schweiz an Welthandelsfragen in keiner Weise schmälert. Die Reise war vor den Sommerferien beschlossen worden; nachdem in der Zwischenzeit die neuen amerikanischen währungs-, wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen vom 16. August ergriffen worden waren, stellte die Auswirkung dieser Massnahmen auf die Schweiz ein zweites konkretes und vordringliches Gesprächsthema dar. Da sich in letzter Zeit die amerikanischen Einwendungen gegen Freihandelslösungen zwischen der EWG und den neutralen Staaten verstärkt hatten, sollte drittens durch eine offene und direkte Aussprache versucht werden, die amerikanische Opposition aufzufangen und möglichst zu entkräften, ohne jedoch durch eine vertiefte Diskussion eine grundsätzliche Beschlussfassung der amerikanischen Regierung in dieser Angelegenheit auszulösen.

Die Reise hatte somit nicht den Zweck, spezifische Verhandlungen zu führen oder einzuleiten, sondern durch Gespräche mit möglichst vielen Persönlichkeiten das Verständnis für die schweizerische Stellung im Welthandels- und im Integrationskonnex zu fördern. Dank der ausgezeichneten persönlichen Beziehungen, über die Botschafter Schnyder in Washington verfügt, sind Kontakte mit den massgeblichen Persönlichkeiten auf höchstem Beamtenniveau (Unterstaatssekretäre*) sowie einer Reihe führender Parlamentarier*) zustande gekommen. Auf Regierungsebene wurde eine zweistündige Aussprache mit dem amerikanischen Handelsminister Stans geführt. Der oben umschriebene Zweck der Reise dürfte erfüllt worden sein.

*) State Department: Samuels, Hillenbrand, Trezise; Landwirtschaftsdepartement: Palmby; Handelsdepartement: Stans, Fox, Strauss; Finanzdepartement: Volcker; Federal Reserve Board: Burns; Berater des Weissen Hauses: Peterson, McCracken, Shultz.

***) Mills, Percy, Reuss, Ribicoff.

Die Besprechungen konzentrierten sich auf die grundsätzlichen Aspekte; Herr Jacobi weilt gegenwärtig noch in Washington, um spezifische bilaterale Probleme mit den zuständigen amerikanischen Sachbearbeitern zu behandeln. Nach seiner Rückkehr wird ein umfassender und detaillierter Reisebericht vorgelegt werden.

2. Währungspolitische Perspektiven

Bei allen Gesprächspartnern, insbesondere jedoch bei den Beratern des Weissen Hauses, standen die Währungsprobleme im Vordergrund. Es herrscht immer noch eine offensichtliche Genugtuung, mit den Massnahmen des 16. August die übrige Welt zum Handeln gezwungen zu haben. Alle Gesprächspartner betonten, dass die Weltwährungsordnung des Bretton Woods-Systems überholt sei. Die Vereinigten Staaten seien nicht gewillt, weiterhin das passive Opfer willkürlicher Paritätsfestsetzungen ihrer Handelspartner zu sein. Andererseits scheint jedoch noch niemand genaue Vorstellungen zu haben, wie das neue System aussehen könnte. Das immer wiederkehrende Stichwort lautete: erhöhte oder sogar unbeschränkte Flexibilität.

Alle unsere Gesprächspartner schienen sich aber bewusst, dass die Reform des Weltwährungssystems ein langfristiges Unterfangen darstellt und daher etappenweise vorgegangen werden muss. Eine gewisse Dringlichkeit wird heute anerkannt. Washington ist nicht mehr überzeugt, dass die Zeit für Amerika arbeitet, sondern sieht ein, dass die Bereitschaft seiner Partnerländer, zu Paritätsänderungen Hand zu bieten, als Folge der durch die "surcharge" ausgelösten Rezessionserscheinungen abnimmt. Wir erhielten den deutlichen Eindruck, dass die Amerikaner an einer einvernehmlichen Lösung, die eine Aufhebung der "surcharge" und der "buy American"-Bestimmung des Investitionssteuerrabatt-Gesetzes erlauben würde, interessiert wären. Im Vordergrund steht die Frage, ^{realistischerweise} welches/der Inhalt dieses ersten Verhandlungspaketes sein könnte.

Nach wie vor erachten die Amerikaner einen "swing" von 13 Milliarden Dollar als erforderlich; sie sehen aber ein, dass hierfür kaum ein allgemeines Einvernehmen zu erzielen ist. Wenn nun aber das nach ihrer Ueberzeugung notwendige Ausmass der Verbesserung

der amerikanischen Zahlungsbilanz durch entsprechend massive Paritätsänderungen nicht erreichbar ist, welches wäre dann ein annehmbarer Kompromiss? Wir erhielten den Eindruck, dass eine bescheidenere weltweite Anpassung der Paritäten in Erwägung gezogen würde, solange diese noch als wesentlicher Schritt angesehen werden könnte und die Möglichkeit einer späteren zusätzlichen Korrektur ausdrücklich anerkannt würde. Die Herstellung der Goldkonvertibilität würde dementsprechend für diese weitere Phase hinausgeschoben. Nach wie vor kommt der Haltung Japans eine Schlüsselrolle zu. Einige unserer Gesprächspartner glauben, heute mit der Möglichkeit eines japanischen Entgegenkommens rechnen zu können. Der gegenwärtigen Reise Connallys nach Japan wird daher grösste Bedeutung beigemessen.

Wir haben uns in diesen währungspolitischen Diskussionen darauf beschränkt, das Interesse der Schweiz am Zustandekommen einer baldigen weltweiten Regelung zu unterstreichen. Unser Bestreben war, die Diskussion auf die handelspolitischen Aspekte zu lenken und zu erfahren, welche handelspolitische Komponente die Amerikaner in das erste währungspolitische Verhandlungspaket einschliessen wollen.

3. Handelspolitische Ziele

Es hat sich bestätigt, dass die Amerikaner heute die Handelspolitik in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen der Handelsbilanz auf die Zahlungsbilanz behandeln. Diesem Aspekt wird eine dominierende - nach unserer Auffassung eine übertriebene - Bedeutung beigemessen. Die Amerikaner sind nicht bereit, sich mit der Tatsache abzufinden, dass die Verlagerung der Produktionsstätten ins Ausland zu einer Abflachung der Exportzunahme aus den USA führen muss und in sinnvoller Weise zahlungsbilanzmässig durch die Repatriierung der im Ausland erzielten Gewinne ausgeglichen werden kann.

Unsere Gesprächspartner haben in der Regel den durchaus positiven Schluss gezogen, dass weiterhin eine Liberalisierung des Welthandels angestrebt werden muss. Sie sehen auch ein, dass dies nur auf Basis der Reziprozität zu erreichen ist und die Behinderung des Welthandels nicht einseitig ihren Partnern angelastet werden

kann. Dahrendorf und Mansholt scheinen bei ihrem Besuch in Washington mit Erfolg nachgewiesen zu haben, dass die Europäer gegenüber den Amerikanern mindestens ebenso gewichtige Begehren anzumelden haben wie umgekehrt. Wir haben anhand des Beispiels Schweiz-USA natürlich versucht, diese Argumentation durch konkrete Beispiele zu verstärken (unverhältnismässig hohe Zollbelastung der USA gegenüber derjenigen der Schweiz; einseitige Aufhebung der Kennedy-Runde-Zugeständnisse durch die amerikanische "surcharge"; Aufrechterhaltung des ASP etc.).

Das Dilemma für die Amerikaner besteht darin, dass sie einerseits weltweite Verhandlungen wünschen, andererseits vom Kongress unmöglich die erforderlichen Verhandlungsvollmachten erhalten können. Aus unseren Gesprächen mit Senatoren und Kongressmitgliedern hat sich die Bestätigung ergeben, dass jede Aussenhandlungsgesetzesvorlage unweigerlich mit protektionistischen Auflagen versehen würde, für die mindestens eine 2/3-Mehrheit einträte. Dies ist denn auch der Grund, weshalb nicht einmal die Vorlage über Zollpräferenzen für Entwicklungsländer eingebracht werden kann. Das Ziel der liberal gesinnten Politiker (Chairman Mills) besteht daher ausschliesslich darin, neue protektionistische Vorstösse zu schubladisieren; einschliesslich der von den Gewerkschaften eingebrachten neuen Aussenhandlungsvorlage. Nach Auffassung des State Department hat die "surcharge" weiteren protektionistischen Begehren den Riegel gestossen; andere Gesprächspartner dagegen sind der Ansicht, dass sie im Gegenteil zusätzliche protektionistische Erwartungen geweckt habe.

Wir haben uns unter diesen Umständen darauf konzentriert, den Amerikanern klarzumachen, dass sie mangels neuer Verhandlungsvollmachten nun nicht einfach die "surcharge" als Verhandlungsinstrument benützen können und dass wenigstens in der Zwischenzeit versucht werden sollte, mit Bezug auf die verfahrensmässige Vorbereitung neuer Verhandlungen im GATT einen Schritt weiterzukommen. Auch diesbezüglich bestehen noch starke Hemmungen, weil der Kongress der Verwaltung vorwerfen könnte, durch ein offensives Vorgehen die Erwartung zum Ausdruck zu bringen, dass später Verhandlungsvollmachten durch den Kongress zugestanden würden.

Die Verwaltung hält grundsätzlich am Ziel der Welthandelsliberalisierung fest; es fehlen ihr aber die Instrumente und eine überzeugende Taktik für das weitere Vorgehen.

Innenpolitisch besteht die Hauptaufgabe darin, die protektionistischen Tendenzen aufzufangen und das Freihändlerische Lager zu verstärken. Dieses besteht heute einzig und allein aus den landwirtschaftlichen Kreisen. Daher die Bemühung, handelspolitisch möglichst rasch etwas Konkretes und Unmittelbares für die Landwirtschaft herauszuholen.

Die Unmöglichkeit, vom Kongress Verhandlungsvollmachten zu erhalten, hat die Verwaltung dazu geführt, auch auf dem Gebiet der Handelspolitik ein etappenweises Vorgehen ins Auge zu fassen:

Als erstes soll das währungspolitische Verhandlungspaket dazu benützt werden, auch einige vordringliche handelspolitische Forderungen durchzusetzen. Genannt wurden:

- Vereinbarung mit der EWG über gegenseitige Zurückhaltung bei der Subventionierung der Exporte der diesjährigen hohen Weizenüberschüsse;
- Wiederherstellung des nicht-diskriminatorischen Marktzugangs für Zitrusfrüchte;
- Einvernehmliche Bestimmung der Parität des "grünen Dollars";
- Liberalisierung des staatlichen Einkaufswesens;
- Absichtserklärung über die Aufnahme von Verhandlungen betreffend technische Normen und "licences";
- Anerkennung der Zulässigkeit des Grenzausgleichs der direkten Steuern.

Die Vertreter der EG-Kommission sollen sich gegenüber diesen Forderungen sehr zurückhaltend gezeigt und lediglich die Möglichkeit einer Absichtserklärung der EG, 1973 auf eine Welthandelsrunde einzutreten, in Aussicht gestellt haben. Wir haben versucht, die Amerikaner davon zu überzeugen, dass ein derartiges Angebot angenommen werden sollte. Dies sei die beste Methode, um die EWG nach ihrer Erweiterung

auf eine weltoffene Politik zu verpflichten. Schon jetzt spezifische Verhandlungsziele vereinbaren zu wollen, sei unrealistisch.

Die zweite Etappe, die nach den Präsidentschaftswahlen stattfinden könnte, würde für die Amerikaner in echten, reziproken Verhandlungen über folgende Hauptfragen bestehen:

- Gemeinsame Landwirtschaftspolitik der EWG;
- Verbesserung des Marktzugangs für amerikanische Landwirtschaftsprodukte;
- Präferenzabkommen.

Als dritte Etappe käme dann die Neuordnung der Welthandelsregeln in Frage. Wie auf dem Währungsgebiet sind auch bezüglich der Handelspolitik die Amerikaner der Auffassung, dass seit der Gründung des GATT neue Verhältnisse und neue Probleme entstanden sind (z.B. Erweiterung der EWG und entsprechende Aushöhlung des Meistbegünstigungsprinzips), die neue Lösungen erheischen. Hierüber bestehen jedoch noch keine klaren Vorstellungen. Der Studiengruppe der OECD wird daher besondere Bedeutung beigemessen. Das amerikanische Mitglied, Eberle, wird direkten Zugang zum Präsidenten haben.

Wir haben den Amerikanern erklärt, dass die Schweiz jederzeit bereit sei, Welthandelsinitiativen aktiv zu unterstützen. Es gelte, die Verhandlungsmöglichkeiten des GATT und der OECD voll auszunützen, bevor an die Schaffung neuer Instrumente gedacht werde.

4. Beziehungen der USA zur EWG

Den Kommissionsvertretern (Dahrendorf, Mansholt) ist es anlässlich ihres Besuches in Washington offensichtlich gelungen, die Animosität zu mildern. Verschiedene unserer Gesprächspartner gaben zu, dass die bisherige EWG-Politik sich nicht ganz so negativ auf die amerikanischen Handelsinteressen ausgewirkt haben. Umso grösser sind die Befürchtungen für die Zukunft; insbesondere bezüglich des Ueberhandnehmens von Präferenzabkommen. Die Ausdehnung dieser präferenziellen Verträge auf weitere Mittelmeer- und Entwicklungsländer er-

füllt Washington mit grösster Besorgnis; nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch. In diesem Zusammenhang sind auch die bevorstehenden Freihandelsabkommen mit den Neutralen vom State Department als "explosive issue" bezeichnet worden.

5. Amerikanische Einwendungen gegen Freihandelsabkommen mit den Neutralen

Die meisten unserer Gesprächspartner beurteilten die Abkommen mit den Neutralen in gleicher Weise wie die Präferenzabkommen. Selbst wenn ein juristischer Unterschied bestehe, seien die negativen Auswirkungen auf den amerikanischen Export dieselben. Wir sind dieser Auffassung mit Nachdruck entgegengetreten. Einerseits erläuterten wir die Intensität der wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und den EG-Staaten, die eine Regelung für uns als vital und unaufschiebbar macht, und andererseits unterstrichen wir die GATT-Konformität der Freihandelslösung. Die Amerikaner hätten somit keinen formellen Anhaltspunkt für ihre Einwendungen. Zudem sei eine industrielle Freihandelszone diejenige Lösung, die die amerikanischen Exportinteressen am wenigsten beeinträchtigt, weil die Schweiz ihren niedrigen Zoll beibehalten und ihre Treaty Making Power wahren könne und weil die Landwirtschaft weitgehend ausgeklammert bleiben werde.

Unsere Ausführungen sind mit Aufmerksamkeit und einem gewissen Verständnis aufgenommen worden. Auch wurde uns bestätigt, dass die EG-Kommissionsvertreter und die EG-Mitgliedstaaten keine Zweifel offen gelassen hätten, dass die Verhandlungen mit den übrigen EFTA-Staaten nicht hinausgeschoben würden. Wir erhielten schliesslich den Eindruck, dass die Amerikaner weniger daran denken, frontal gegen diese Abkommen vorzugehen, sondern den Diskriminierungseffekt genau abwägen und eventuell Kompensationen verlangen werden. Vor allem ist festzuhalten, dass, wie oben erwähnt, die handelspolitische Komponente des ersten währungspolitischen Verhandlungspaketes die Frage der Freihandelsabkommen mit den Neutralen nicht enthält. Im übrigen bestätigte es sich, dass die endgültige Stellungnahme der amerikanischen Regierung noch nicht festgelegt worden ist.

Nachdem häufig der Vorwurf zu hören war, die europäischen Länder seien bestrebt, ihre Beziehungen ohne jede Rücksichtnahme auf die amerikanischen Interessen zu regeln, trug unser Angebot, mit den Amerikanern informelle Konsultationen aufzunehmen, wesentlich zur Entspannung der Lage bei. Wir betonten jedoch, dass derartige Konsultationen nur im Rahmen bilateraler Gespräche über sämtliche zwischen der Schweiz und den USA hängigen handelspolitischen Fragen ihren Platz finden könnten, da die Amerikaner keinen Anspruch hätten, in die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EWG formell einbezogen zu werden. Dies wurde anerkannt. Es bleibt abzuwarten, ob die Amerikaner auf unser Angebot überhaupt zurückkommen werden.

6. Handhabung der "surcharge"

Die Erkenntnis scheint sich in Washington durchzusetzen, dass die "surcharge" für die Amerikaner wirtschaftlich und politisch negative Auswirkungen haben kann, indem sie Rezessionsbewegungen bei wichtigen Handelspartnern auslöst, Gegenmassnahmen ruft (Dänemark) und den innenpolitischen Druck Amerika-feindlicher Kreise auf schwache Regierungen verstärken kann. Die baldige Aufhebung der "surcharge" scheint daher ein ehrliches Anliegen zu sein. Offen ist die Frage des hierfür nötigen Entgegenkommens der amerikanischen Handelspartner, ob schon, wie oben erwähnt, sich Washington bewusst ist, dass die "surcharge" kein handelspolitisches Verhandlungsinstrument sein kann.

Die Amerikaner fassen eine länderweise Freistellung nicht ins Auge, wohl aber produktweise Freistellungen im Falle von Selbstbeschränkungsmassnahmen der Exportländer (japanische Textilien) sowie eventuell zugunsten von Produkten, bei denen die Entwicklungsländer Hauptlieferanten sind. Wir haben für alle Fälle vorsorglicherweise unsererseits die Aufnahme bilateraler Konsultationen verlangt, wenn die "surcharge" nicht in Kürze generell aufgehoben werde. Wir wiesen darauf hin, dass bei bestimmten Produkten Härtefälle entstehen, für die im Rahmen der amerikanischen Gesetzgebung - also ohne spezifische Privilegierung der Schweiz - eine Lösung gefunden werden sollte (z.B. Uhren). Wir wiesen insbesondere darauf hin, dass für Maschinen und Investitionsgüter wegen des vorgesehenen diskriminatorischen Steuerrabatts seit Mitte August keine Bestellungen mehr eingegangen sind. Unsere Gesprächspartner haben bestätigt,

dass sie gewillt seien, von der Freistellungsermächtigung des Investitionssteuergesetzes Gebrauch zu machen. Als Beispiel wurde die Einfuhr von schweizerischen Textilmaschinen erwähnt. Diese Freistellungsklausel ist im Kongress nicht umstritten, da eingesehen wird, dass die amerikanische Wirtschaft Schaden erleidet, wenn sie vom Bezug hochwertiger ausländischer Investitionsgüter entmutigt würde.

7. Interne Wirtschaftspolitik

Unsere Gesprächspartner zeigen sich zuversichtlich über die Möglichkeit, die Inflationsrate auf ein erträgliches Ausmass zurückzudämmen (2 - 3 % jährliche Preiserhöhungen; 5 - 6 % Lohnerhöhungen). Die Vorbereitung der nötigen Massnahmen und Kontrollen, die den Preis- und Lohnstopp ablösen sollen, ist in vollem Gange.

Dagegen hat die "New Economic Policy" Präsident Nixons die Investitionsbereitschaft noch nicht erhöht und die Wirtschaft noch nicht anzukurbeln vermocht. Die Möglichkeit einer Verringerung der Arbeitslosenzahl wird daher eher pessimistisch beurteilt. Im Hinblick auf die Präsidentschaftswahlen kommt diesen konjunkturpolitischen Aspekten die grösste Bedeutung zu.

8. Andere Fragen

In unseren Gesprächen sind von amerikanischer Seite auch das Rechtshilfeabkommen und die Beschaffung von Kampfflugzeugen erwähnt worden. Wir haben versucht, den amerikanischen Eindruck zu zerstreuen, dass schweizerischerseits ein Junktim zwischen dem Abschluss des Rechtshilfeabkommens und der Aufhebung der "surcharge" gemacht werde, sondern haben betont, dass die entstandenen Schwierigkeiten auf den Unterschied der gegenseitigen Rechtsordnungen zurückzuführen seien. Schweizerischerseits werde nicht bewusst dilatorisch vorgegangen.

Der Entscheid betreffend Beschaffung eines neuen Kampfflugzeuges werde nach objektiven und nicht nach politischen Kriterien gefällt werden.

Die Bereitwilligkeit und Offenheit, mit der diese Gespräche geführt wurden, zeigt, dass aus Sicht der Amerikaner das gegenseitige Verhältnis ein durchaus freundschaftliches und unbelastetes ist. Weder unsere Währungs- noch unsere Handelspolitik bot Anlass zu irgendwelcher Kritik. Im Verhältnis der Schweiz zur europäischen Integration wird die Tatsache, dass unsere Neutralitätspolitik den Vollbeitritt nicht zulässt, als "fact of life" zur Kenntnis genommen. Die schweizerische Neutralität wird für die amerikanische Politik nicht als störend - im Gegensatz zu den Äusserungen unserer europäischen Nachbarstaaten jedoch auch nicht als wichtiger positiver Beitrag zur heutigen Entspannungspolitik - empfunden.

Wir glauben, dass unsere Gespräche den Nutzen der schweizerischen liberalen Handelspolitik für die Vereinigten Staaten bestätigt und den qualitativen Unterschied zwischen einer Freihandelslösung mit der EWG und einem reinen Präferenzabkommen klargestellt haben. Ferner hoffen wir, die Amerikaner in der Auffassung bestärkt zu haben, dass die Lösung der währungspolitischen Fragen und die Abschaffung der "surcharge" von wachsender Dringlichkeit sind. Die Tatsache, dass wir ausdrücklich darauf verzichtet haben, trotz allen uns zur Verfügung stehenden Argumenten eine Sonderlösung für die Schweiz zu verlangen, dürfte die Glaubwürdigkeit unserer grundsätzlichen Vorstellungen verstärkt haben.

* *
 *

Zum Schluss gebührt Botschafter Schnyder und seinen Mitarbeitern ein besonderer Dank für die ausgezeichnete Organisation dieser Gesprächsrunde und die durch verschiedene Essen und Empfänge auf der Botschaft gebotene Gelegenheit für zusätzliche Kontakte. Generalkonsul Aubaret in New York hat seinerseits ein Zusammentreffen mit den Spitzen der Schweizerkolonie organisiert, das einen sehr direkten und lebendigen Gedankenaustausch über die Lage der schweizerischen Banken und Unternehmen in den USA ermöglichte. Auffallend war das Vertrauen der meisten unserer Landsleute in einen bevorstehenden Wiederaufschwung der amerikanischen Wirtschaft.

Bern, den 3. November 1971

