

USA 861.3

STRENG VERTRAULICH

Besprechung mit dem amerikanischen Sonderbotschafter Peterson in
Paris, 21. Februar 1973

Da Peterson nicht in der Lage war, auf seiner Europareise einen Zwischenhalt in der Schweiz einzuschalten, wurde durch Vermittlung der Amerikanischen Botschaft in Bern eine informelle und vertrauliche Besprechung in Paris vereinbart. Peterson war vom amerikanischen GATT-Delegierten in Genf, Botschafter Malmgren, dem Stellvertreter Eberles, begleitet.

Zweck der Aussprache war, einerseits die Amerikaner auf die besonders negativen Auswirkungen der amerikanischen Dollarabwertung auf den schweizerischen Aussenhandel aufmerksam zu machen und andererseits Beurteilungselemente über die amerikanischen Absichten auf handelspolitischem Gebiet zu erhalten. Vor allem sollte angesichts des amerikanischen Vorgehens im Zusammenhang mit der Dollarabwertung und der Erklärungen in Washington mit Bezug auf das Bereitstellen eines Kampfdispositivs in der neuen Aussenhandelsvorlage "getestet" werden, ob Washington sich weiterhin multilateraler Verhandlungsmethoden zu bedienen gedenkt oder entschlossen ist, unilateral vorzugehen.

Dollarabwertung

Ausgehend von der unilateralen Art und Weise, in der die Dollarabwertung vorgenommen und amerikanischerseits kommentiert worden ist, stellte ich P. die Frage, ob amerikanischerseits überhaupt noch die Bereitschaft zur Benützung multilateraler Verhandlungsgremien bestehe oder ob mit einer Rückkehr zu unilateralen Massnahmen sowohl auf währungs- wie auf handelspolitischem Gebiet gerechnet werden müsse. Diese Frage dränge sich sowohl für die schweizerische Regierung als auch für mich persönlich auf, da ich mich dieser Tage entscheiden müsse, ob es einen Sinn habe, allen-

falls den Vorsitz des Spezialkomitees der OECD zu übernehmen.

P. antwortete mit der Gegenfrage, welche Konsultationen die Schweiz als sinnvoll und möglich erachtet hätte und ob wegen der Spekulationsgefahr Paritätsänderungsbeschlüsse nicht ohnehin geheim vorbereitet werden müssen; in der amerikanischen Regierung seien nur vier Personen informiert gewesen. Für ihn selbst sei die Abwertung völlig überraschend gekommen.

Ich erläuterte meine Bemerkung mit einem Hinweis auf den multilateralen Charakter des Smithsonian Agreement, das durch Gespräche in der Zehner-Gruppe vorbereitet worden sei. Glauben die USA, dass in der heutigen Situation die internationalen Währungsprobleme durch einseitige Massnahmen gelöst werden können? Haben die USA überhaupt ein Interesse an einer vereinbarlichen Lösung oder erachten sie im Gegenteil eine andauernde Unsicherheit, die auf den Dollarkurs drückt, als ihren Interessen dienlich? Die Wahl des Zeitpunktes der Abwertung, die in diesem Zusammenhang von offizieller Seite und durch Kongressmitglieder abgegebenen Erklärungen über die Vorbereitung handelspolitischer Kampfmassnahmen etc. liessen Zweifel über die tatsächlichen Motivierungen aufkommen.

Ein Land wie die Schweiz sei einmal mehr als "innocent bystander" hart betroffen worden. Unsere Handelsbilanz sei verhältnismässig noch stärker defizitär als diejenige der Vereinigten Staaten, unsere Ertragsbilanz ausgeglichen, so dass zwischen unseren beiden Ländern keine aussenwirtschaftliche Gleichgewichtsstörung bestehe, die behoben werden müsste. Unsere Einfuhrpolitik sei liberal; die Bedeutung des Aussenhandels für die Schweiz unvergleichlich grösser als für die USA.

P. schien meine kritische Fragenstellung nicht ungelegen zu kommen. Er notierte sich meine Angaben über den schweizerischen Aussenhandel und die Auswirkungen auf die Konkurrenzverhältnisse und erklärte, er werde Shultz darüber Bericht erstatten. (M. teilte mir nachträglich unter vier Augen mit, dass zwischen Volcker und Shultz gewisse Divergenzen über die Methode des Vorgehens bestehe!)

Shultz habe mit seinem Vorschlag vom vergangenen September die internationale Währungsreform auf multilateralen Wege in

- 3 -

Gang bringen wollen. Die Fortschritte im Zwanziger-Klub seien jedoch enttäuschend langsam. Ausser Ossola mache niemand konstruktive Gegenvorschläge. Die bisherigen Kontakte auf Regierungsebene in Rom, Bonn und Paris hätten P. in der Auffassung bestärkt, dass die Fortschritte noch langsamer seien, als Washington annehme. Ohne dies direkt auszusprechen, scheint P. der Auffassung zu sein, dass nur eine unilaterale Schocktherapie die multilateralen Währungsreformgespräche vorantreiben könne. (M. fügte nachher vertraulich bei, dass in der Währungsfrage nicht nur jedes Land eine andere Auffassung verträte, sondern, mit Ausnahme Italiens, auch zwischen Notenbank und Finanzministerium, z.B. zwischen Wormser und Giscard, fundamentale Meinungsverschiedenheiten bestünden.)

Ich stellte sodann die Frage, ob in Washington tatsächlich angenommen werde, dass die Dollarabwertung dazu beitragen könne, die amerikanische Zahlungsbilanz ins Gleichgewicht zu bringen. P. gab zu, dass die USA die Preis- und Nachfrageelastizität im Dezember 1971 falsch eingeschätzt hätten. Nach gegenwärtigen Schätzungen dürfte jedoch im Verhältnis zu Japan auf dem Stahlsektor die kritische Grenze für die Auswirkung einer Preisdifferenz bei 15 % liegen. Durch die Abwertung des Dollars und die Aufwertung des Yen soll diese Differenz jetzt realisiert werden. Trotzdem rechnet P. mit einem etwa gleichhohen Aussenhandelsdefizit für 1973.

Weitere Frage: Ist die Verschlechterung der amerikanischen Handelsbilanz nicht auch auf die Produktionsverlagerung der amerikanischen multinationalen Gesellschaften ins Ausland zurückzuführen? P. weist auf die soeben veröffentlichte Studie des Senat Finance Committee hin, wonach die multinationalen Gesellschaften die stärksten Exportzuwachsrate verzeichnen. Das Argument sei zwar in allen europäischen Hauptstädten vorgebracht worden, aber offenbar nicht stichhaltig. Dagegen gibt P. zu, dass ein weiterer Grund in der mangelnden Exportanstrengung der amerikanischen Industrie liegen könnte sowie in der Tatsache, dass die grössere Konkurrenzfähigkeit der europäischen Industrie und der technologische und unternehmerische Fortschritt in Europa unterschätzt würden. Jedenfalls will er diese Ueberlegung an Shultz weiterleiten.

Der zweite Teil des Gespräches ist den handelspolitischen Perspektiven gewidmet.

P. beklagte sich darüber, dass die Schwierigkeit der amerikanischen Regierung, eine multilaterale Welthandelrunde in Gang zu bringen, in Europa unterschätzt werde. Niemand glaube hier, dass sich Amerika durch das Verhalten Japans provoziert und durch die EWG in die Defensive gedrängt fühle. Die Erweiterung der EWG und der Ausbau von Präferenzabkommen (die Freihandelsabkommen wurden von P. nicht spezifisch erwähnt) verursachten ein Gefühl der Unsicherheit. Der europäische Block wachse und dehne sich auf Gebiete aus (Mittelmeer, Mittlerer Osten), in denen auch die USA vitale wirtschaftliche und politische Interessen besässen (Oel). Die Aufnahme der GATT-Verhandlungen sowie konkrete Anzeichen für erzielbare Lösungen seien daher dringend, um einen Rückfall in unilaterale nationale Verteidigungsmassnahmen der US zu verhindern. P. zeigte sich besonders enttäuscht darüber, dass auf seiner Reise bisher niemand den Eindruck einer seriösen Vorbereitung auf diese GATT-Verhandlungen gezeigt hätte. Man sei bereit, derartige Verhandlungen "in Kauf zu nehmen", weil Washington dies wünsche, aber es würden keine konkreten Verhandlungsvorschläge ausgearbeitet. P. wies sodann auf das Schlüsselproblem der Landwirtschaft hin. Die EWG mache daraus ein weltanschauliches Tabu und bezeichne die gemeinsame Landwirtschaftspolitik als ausschlaggebend für den politischen Zusammenhalt in Europa. Dadurch würden die letzten liberalen Kräfte in den USA entmutigt. Es gehe nicht darum, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern pragmatische Lösungen für konkrete Probleme zu finden. Selbstverständlich müssten auch die Amerikaner zu Konzessionen bereit sein. Die Kritik richte sich somit nicht nur an Europa, sondern auch an Washington.

Ich gab zu, dass durch die Verwirklichung eines umfassenden europäischen Marktes die Gefahr einer Vernachlässigung der europäischen Aussenwirtschaftsbeziehungen heraufbeschworen werde, da für Europa, wie seit langem für die USA, nun der Binnenhandel

dominierend sei. Umso wichtiger erscheine es mir, dass die USA derartigen Tendenzen nicht Vorschub leisten, indem sie ihrerseits den Eindruck erwecken, sie suchten in der neuen GATT-Verhandlungsrunde weniger einen Liberalisierungsfortschritt als die internationale Legalisierung von neuen Schutzmassnahmen.

Gerüchte, wonach die neue Handelsgesetzgebung ein ganzes Arsenal von Ausweichklauseln im Falle von Marktstörungen enthalten werde, wirkten in dieser Richtung. Auch eine Verzögerung mit Bezug auf die Verabschiedung eines neuen Handelsgesetzes wäre verhängnisvoll und würde es den Europäern ihrerseits erlauben, dilatorisch zu bleiben.

P. stellte weitgehend Uebereinstimmung unserer Meinung fest, dass die internationalen Handelsbeziehungen sich an einem entscheidenden Wendepunkt befänden und dass alles unternommen werden müsse, um das multilaterale System zu retten und die sehr akute Gefahr eines Rückfalls in gegenseitige unilaterale Protektionsmassnahmen zu verhindern. Die Schweiz sei sich offenbar auf Grund ihrer besonders grossen Aussenhandelsverflechtung der globalen Interdependenz besser bewusst als die meisten anderen Länder.

Anschliessend teilte mir M. mit, dass die Aussenhandelsgesetzgebung dem Kongress in Kürze unterbreitet werde. Es sei das Verdienst Heath, hiefür den Anstoss gegeben zu haben. Ohne das Einverständnis von Präsident Nixon hätte er nicht im britischen Unterhaus derart kategorische Zusicherungen abgeben können. Es sei offenbar zwischen ihm und Nixon vereinbart worden, beidseits des Atlantik die Fronten in Bewegung zu bringen. Der Besuch Soames' in Washington diene dem gleichen Zweck.

Betreffend Sonderausschuss der OECD erklärte M. in gleicher Weise wie Eberle, dass vor allem der Möglichkeit informeller Kontakte am Rande der Sitzungen Bedeutung zukomme. Dies sei der Grund, weshalb ein neutraler Vorsitzender, der die beteiligten Parteien an einen Tisch bringen und zum Abbau des gegenseitigen Misstrauens beitragen könne, nützlich erscheine.

Besprechung mit dem französischen Generaldirektor für Aussenhandel
im Quai Branly

De Morel orientiert mich über die Besprechungen zwischen Giscard und Peterson. Offenbar scheint ein gewisses gegenseitiges Verständnis zu wachsen. Jedenfalls meint mein Gesprächspartner, dass man auf dem Gebiet der Landwirtschaft nicht auf dogmatischen Positionen beharren könne. Den Amerikanern ginge es vor allem darum, die Konkurrenzierung durch die EWG auf Drittmärkten zu mildern. Dieser Wunsch sei verständlich. Andererseits könnte sich die EWG die amerikanische These des "most efficient producer" zu eigen machen, um einen besseren Zugang für ihre Milchprodukte auf dem amerikanischen Markt zu verlangen.

Die amerikanische Sorge wegen der Proliferation von Präferenzabkommen sei zwar wirtschaftlich unberechtigt, da diese Abkommen keine echte handelspolitische Substanz besässen; deshalb sei es aber auch sinnlos, mit immer weiteren Ländern Präferenzabkommen abzuschliessen zu wollen. Das französische Wirtschaftsministerium sei daher gegen eine Ausweitung dieser Politik, während das Aussenministerium aus politischen Erwägungen eher expansiv denke.

Der amerikanische Wunsch nach Ausweichsklauseln beziehe sich auf Japan. Frankreich habe dafür Verständnis; doch dürfte die Handhabung derartiger Ausweichsklauseln nicht einer supranationalen Kontrolle unterstellt werden.

Peterson habe den genauen Inhalt der neuen Aussenhandelsvorlage nicht bekanntgegeben, die Gerüchte über die negativen Elemente jedoch keineswegs dementiert. Diese seien offenbar nötig, um die protektionistischen Kreise im Kongress zu beruhigen. Es werde bei der Beurteilung dieser Gesetzesvorlage daher zwischen dem externen und dem internen Aspekt sorgfältig unterschieden werden müssen.

Trotz dieser somit eher positiven Beurteilung der Mission Peterson weist d.M. darauf hin, dass möglicherweise zwei grundsätzliche Missverständnisse bestehen mit Bezug auf den Zweck der neuen GATT-Verhandlungen. Während für die Europäer der Sinn jeder neuen Verhandlungsrunde in der Aushandlung reziproker Zugeständnisse bestehen muss, gehen die Amerikaner wahrscheinlich von der Voraussetzung aus, dass

diese Verhandlungen dazu dienen sollen, ihre Zahlungsbilanz ins Gleichgewicht zu bringen. Ferner streben die Amerikaner die Herstellung eines globalen Gleichgewichts an, einschliesslich der Kapitalbewegungen. Es sei jedoch undenkbar, durch handelspolitische Zugeständnisse diese globalen Gleichgewichtsstörungen zu beheben.

Den Arbeiten des Sonderausschusses der OECD steht Frankreich eher skeptisch gegenüber. Im Hinblick auf die GATT-Verhandlungen könnten keine handelspolitischen Fragen behandelt werden, weil sonst Verhandlungspositionen vorzeitig preisgegeben würden. Das gleiche gelte für eine Diskussion der Ausweichklauseln. Als Thema verbleibe somit nur das Problem der multinationalen Gesellschaften und der Investitionen, und es sei nicht klar, auf welche Aspekte sich die Diskussion konzentrieren könnte. Jedenfalls sei für die EWG-Länder die Ausgestaltung der entsprechenden Gemeinschaftspolitiken wichtiger als die internationalen Auswirkungen.

Gesamteindruck

Peterson scheint offenbar den Auftrag zu haben, den Stand der Vorbereitung der wichtigsten europäischen Regierungen sowohl mit Bezug auf Währungsreform als auch auf die kommenden GATT-Verhandlungen abzuklären. Es scheint der amerikanischen Verwaltung daran zu liegen, aus dem Stadium von grundsätzlichen Erklärungen herauszukommen, die einen mangelnden Willen, zu konkreten Verhandlungen Hand zu bieten, maskieren könnten ("avoid escalation of rhetoric"). P. ist auf Grund seiner bisherigen Kontakte nicht überzeugt, dass die Europäer diesen Fragen die nötige Priorität einräumen. Dies könnte Washington darin bestärken, die Schocktherapie fortzusetzen.

Hier kann laut M. jedoch ein grundsätzliches Missverständnis vorliegen. Die Amerikaner erwarten europäische Gegenvorschläge, vergessen jedoch, dass Europa nicht mit einer Stimme sprechen kann und sich die einzelnen EWG-Staaten daher Zurückhaltung auferlegen müssen. Shultz sei in den Aussenwirtschaftsbelangen unerfahren, versuche aber, die radikalen Methoden Volckers (und Conollys) zu dämpfen. Er sei sich gewohnt, aus seiner früheren Befassung mit

Arbeitskonflikten eine Vermittlerrolle zu spielen und Kompromisslösungen herbeizuführen.



Geht an:

HH. Bundesrat Brugger;
Botschafter Thalmann;
Direktor Bieri;

L, Pro, Rb, Ja, D;

Schweizerische Botschaft, Washington; London; Paris;
Schweizerische Delegation bei der OECD, Paris;
Schweizerische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, Brüssel.