

Bern, den 6. März 1953

Präzise Laus an Minister

Notiz an Herrn Minister Hotz

Wr. USA 843.0/2
West-Ost-Handel /
Besprechungen mit amerikani-
scher Gesandtschaft.

A 14.3.53

Herr Minister,

Ihren Instruktionen entsprechend, haben wir in den letzten 14 Tagen mit den Vertretern der Berner amerikanischen Gesandtschaft Besprechungen informativen Charakters über die im amerikanischen Aide-Mémoire vom 29. Dezember 1952 dargelegten Begehren betreffend die schweizerischen Ostexporte kritischer Waren geführt. Ziel dieser Besprechungen war, einerseits ein genaues Bild über die Tragweite der amerikanischen Wünsche zu erhalten, andererseits den Herren der amerikanischen Gesandtschaft unsere eigenen Gesichtspunkte im einzelnen zu erläutern und die Möglichkeiten für eine Verständigung zu sondieren. Das Ergebnis ist, kurz zusammengefasst, das folgende:

I. Amerikanische Begehren.

Die Amerikaner liessen von Anfang an keinen Zweifel darüber, dass sie von der Schweiz gegenüber der im Gentlemen's Agreement vom 26. Juli 1951 getroffenen Regelung neue, sehr wesentliche Konzessionen erwarten. Die von uns als Hauptgesprächsgegenstand in Aussicht genommenen "neuen" Listenpositionen traten im Vergleich damit ganz in den Hintergrund. Man schilderte uns die Situation der amerikanischen Regierung, die nach innen gegenüber ihrem Kongress und nach aussen gegenüber ihren Verbündeten die der Schweiz zugestandene Sonderbehandlung zu vertreten hat, in den düstersten Farben. Die Regierung habe zwar nach wie vor für unsere besondere Lage Verständnis und sei auch jetzt noch bereit, ihr bis zu einem gewissen Grade Rechnung zu tragen. Doch müsse sich die Schweiz darüber Rechenschaft geben, dass sie heute zum weitaus wichtigsten Lieferanten des Ostblocks mit strategisch wichtigen Waren ausserhalb des Eisernen Vorhangs geworden sei, eine Situation, die es der amerikanischen Regierung unmöglich mache, sich mit schweizerischen kritischen Ostexporten im gegenwärtigen Umfang weiterhin, wie bisher, stillschweigend abzufinden.

Im einzelnen erläuterten die amerikanischen Vertreter ihre Begehren wie folgt:

Liste I-Waren.

Diese Waren dürfen von den USA und ihren Alliierten grundsätzlich überhaupt nicht nach dem Osten exportiert werden. Ausnahmen werden nur äusserst selten und nur bei Vorliegen ganz besonderer Umstände gestattet (z.B. Lieferung auf Grund eines lä



Zeit zurückliegenden alten Kontraktes, dessen Ausführung eine strategisch bedeutsame Gegenleistung ermöglicht). Es sei untragbar, dass die Schweiz sich für rund 30 Warengruppen ("alte" und "neue" Liste I-Positionen) Lieferungen von rund 12 Millionen Franken jährlich vorbehält. Dass der Betrag an sich nicht hoch sei, bilde in gar keiner Weise ein Gegenargument; jede einzelne Liste I-Ware habe eine derart entscheidende strategische Wichtigkeit, dass auch die geringste Lieferung an den Ostblock äusserst schwerwiegend sei. Man erwarte daher von der Schweiz zum mindesten eine massive Herabsetzung der bestehenden und neubeantragten Quoten; am liebsten sähe man einen völligen Verzicht auf alle Liste I-Exporte, womit die Parallelität zur Politik der Westmächte hergestellt wäre.

Liste II-Waren.

Seit dem schweizerisch-amerikanischen Gentlemen's Agreement vom Juli 1951 hat das COCOM, d.h. das Pariser Ueberwachungskomitee der Westmächte für den West-Ost-Handel, eine völlig neue und wesentlich strengere Regelung für den Ostexport von Liste II-Waren entwickelt. Für jede einzelne Warenkategorie dieser Liste ist ein Gesamtkontingent festgesetzt worden, das den zulässigen Gesamtexport der COCOM-Staaten für diese Waren repräsentiert und in einzelne Länderkontingente unterteilt ist. Als im Juli 1951 mit der Schweiz diskutiert wurde, befand man sich hinsichtlich der Ordnung der Liste II-Exporte in einem Anfangsstadium; es handelte sich damals darum, durch die Schaffung von Globalkontingenten, die auf früheren Durchschnittsexporten beruhten, rasch und wirksam einem Ueberborden der Ausfuhr nach dem Osten zu steuern. Heute sei - so erklärten unsere Gesprächspartner - die Situation völlig anders. In der Erkenntnis, dass die strategische Wichtigkeit der Liste II-Waren nur graduell, nicht aber prinzipiell von derjenigen der Liste I-Waren sich unterscheidet, seien die Gesamtkontingente für jede einzelne Ware sehr klein gehalten, so klein, dass die schweizerischen Exporte in nicht wenigen Fällen für sich allein so gross seien wie die Gesamtexporte aller im COCOM vereinigten Weststaaten zusammengenommen; ja manchmal seien sie doppelt und dreimal so gross oder gar noch grösser. Von der Schweiz wird gewünscht, dass sie für diejenigen Waren, mit Bezug auf welche der Umfang der Exporte als beunruhigend erscheint, eine Beschränkung auf bestimmte Limiten zugesteht, die wesentlich unter den gemeldeten Exportzahlen liegen müssten. Hinsichtlich der übrigen Positionen, unter denen die Exporte nicht als unvernünftig hoch empfunden werden, wäre man für die Mitteilung von Angaben über das vermutliche Ausmass der künftigen Exporte dankbar.

Ausfuhr nach China.

Die Ausfuhr nach China wird von den Amerikanern und ihren Alliierten wesentlich strenger überwacht als die Ausfuhr nach den übrigen Oststaaten. Der Export von Waren der Listen I, II und III ist völlig gesperrt (die Liste III enthält diejenigen Waren, die sich mit Bezug auf ihren strategischen Charakter im COCOM noch in Diskussion befinden). Darüber hinaus werden auch für eine Anzahl anderer Waren, die auf keiner der drei Listen stehen, von den Westmächten keine Exportlizenzen für China erteilt. An die Schweiz ergeht der Wunsch, dieser Situation Rechnung zu tragen und sich

- 3 -

in ihren strategischen Exporten nach China ebenfalls eine zusätzliche Beschränkung aufzuerlegen.

Verhinderung des Reexports schweizerischer kritischer Westexporte nach dem Osten.

Die Amerikaner erneuerten in recht bestimmter Form ihr schon mehrfach angemeldetes Begehren, die Schweiz möchte dem Beispiel der übrigen Westmächte folgen und für ihre Exporte von strategisch wichtigen Waren nach den Westländern regelmässig Einfuhrzertifikate der Empfangsstaaten verlangen, um damit die Möglichkeit auszuschliessen, dass solche Waren im westlichen Empfangsstaat umadressiert und nach dem Osten weitergeleitet werden. Die Westmächte haben dieses System durch die sogenannte ICDV-Vereinbarung im Herbst letzten Jahres unter sich obligatorisch erklärt (ICDV = Import Certification/Delivery Verification). Demgegenüber stellt die Schweiz - die Erfinderin des Instruments der Einfuhrzertifikate - zwar das Importzertifikat für die Einfuhr in die Schweiz zur Verfügung, um die Versorgung unseres Landes auch mit "kritischen" Waren zu sichern; andererseits verzichtet sie darauf - um sich nicht aktiv mit dem gegen den Ostblock geführten kalten Wirtschaftskrieg zu solidarisisieren -, eine analoge Politik für die eigene Ausfuhr strategischer Waren zu befolgen. Diese Lücke wünschen die Amerikaner geschlossen zu sehen.

II. Unsere Stellungnahme.

Nach der uns vorgezeichneten Marschroute, im Rahmen einer "technischen" Diskussion ein Inventar der sich stellenden Probleme aufzunehmen, konnte nicht die Rede davon sein, dass wir das Gespräch den Charakter einer Verhandlung hätten annehmen lassen. Dies kam umso weniger in Betracht, als die Amerikaner, wie dargelegt, es nicht bei einer Besprechung der neuen Listenpositionen bewenden liessen, sondern das West-Ost-Handelsproblem als ganzes völlig neu aufwarfen. Die durch das schweizerisch-amerikanische Gentlemen's Agreement vom 26. Juli 1951 für die "alten" Positionen getroffene Regelung sehen sie als völlig überholt an; wir hingegen stehen bekanntlich auf dem Standpunkt, dass an diesem mit viel gutem Willen und gegenseitigem Verständnis zwischen Ihnen und Unterstaatssekretär Harold Linder persönlich getroffenen delikaten Arrangement im Interesse beider Teile nicht gerüttelt werden sollte.

Angesichts dieser totalen Divergenz der Ansichten bestand unsere Reaktion durchaus vorwiegend in einer erneuten ebenso einlässlichen wie geduldigen Erläuterung der politischen und wirtschaftlichen Grundlagen des Problems in schweizerischer Sicht, wie Sie sie den Herren Reams und Bean bereits selbst in Kürze gegeben hatten. Im einzelnen ist unsere Stellungnahme den folgenden Weg gegangen:

In technischer Beziehung haben wir den Amerikanern in Aussicht gestellt, dass die Schweiz bereit ist, der Regelung des schweizerischen Ostexports von strategisch wichtigen Waren den neuesten Stand der Internationalen Listen zugrunde zu legen, ihre interne Gesetzgebung entsprechend umzubauen und in die den amerikanischen Behörden in vierteljährlichen Abständen zur Verfügung gestellten statistischen Uebersichten auch die "neuen" Positionen

- 4 -

einzubeziehen. Eine Ueberprüfung der gänzlich neuen sowohl als der bloss abgeänderten Listenpositionen würde uns erlauben, für die meisten dieser Positionen Nichtexporterklärungen abzugeben oder bereits gegebene solche Erklärungen neu zu formulieren. Mit Bezug auf China haben wir den Amerikanern zugesagt, unsere "kritischen" Exporte nach diesem Lande einer genauen Analyse zu unterziehen, um abzuklären, ob das Problem überhaupt eine grosse praktische Tragweite hat. (Inzwischen hat sich herausgestellt, das wir im ersten Jahr der Geltung des schweizerisch-amerikanischen Gentlemen's Agreement für 75'000 \$ Liste I-Waren und für 400'000 \$ Liste II-Waren nach China exportiert haben). Dass die Schweiz inskünftig auch für ihren eigenen strategischen Export nach dem Westen von den Empfangsländern Einfuhrzertifikate verlangen wird, konnten wir unsern Gesprächspartnern nicht versprechen. Hingegen wiesen wir auf die für den Verkehr mit den Ländern der Zahlungsunion bestehenden schweizerischen Vorschriften zur Verhinderung von sogenannten Switch-Geschäften hin, die eine genügende Sicherung auch gegen Warenverschiebungen nach dem Osten bieten sollten.

In grundsätzlicher Beziehung haben wir versucht, den Amerikanern eine Verschiebung der Diskussion um mindestens 6 Monate beliebt zu machen. Wir erklärten, dass anderthalb Jahre ein viel zu kurzer Zeitraum seien, um ein wirkliches Urteil über Umfang und künftige Gestaltung der schweizerischen kritischen Ostexporte zu erlauben, dies besonders dann, wenn man, wie die Amerikaner, die gesamten schweizerischen Exporte solcher Waren - d.h. die Auslieferungen unter "alten" Kontrakten mit eingeschlossen - zum Gegenstand des Vergleichs mit der Praxis anderer Länder macht. Die alten Kontrakte seien heute grösstenteils abgewickelt. Die Exporte unter neuen Kontrakten erschienen uns als keineswegs beunruhigend. Unser Osthandel als ganzes sei bedeutend zurückgegangen und biete keine grossen Aussichten für eine neue Ausweitung. Es sei überdies der strikte Grundsatz unserer Unterhändler, die strategisch wichtigen Waren nur gegen entsprechend wertvolle Gegenleistungen des Ostens zur Ausfuhr freizugeben. Ferner habe die freiwillige Zurückhaltung, die sich unsere Firmen ganz autonom in der Annahme von Aufträgen für kritische Waren aus dem Osten auferlegen, erst in letzter Zeit ihren Niederschlag in der Statistik finden können, da es sich bekanntlich bei diesen Lieferungen meist um sehr langfristige Aufträge handelt. Wenn im Übrigen die amerikanischen Behörden der Ansicht seien, dass unsere Ausfuhren einzelner Waren - auch unter neuen Kontrakten - alles vernünftige Mass überstiegen, so seien diese Mitteilungen für uns völlig neu. Es bestünden aber vielleicht gewisse Möglichkeiten, in unserer künftigen Ausfuhrbewilligungspraxis diesen amerikanischen Bedenken bis zu einem gewissen Grade Rechnung zu tragen. Diese Ueberlegungen gelten vor allem für Liste II-Waren, hinsichtlich derer die Amerikaner erstmals von der Wünschbarkeit oberer Limiten für die einzelnen Warengruppen gesprochen haben. Das Quotenarrangement vom Juli 1951 für Liste I-Waren zu diskutieren, haben wir abgelehnt. Wir wiesen darauf hin, dass es für die schweizerische Regierung als nicht tragbar erscheine, in aller Form eine neue massive Reduktion dieser Quoten zu akzeptieren. Hingegen unterstrichen wir neuerdings, dass die tatsächliche zahlenmässige Ent-

- 5 -

wicklung ein weit günstigeres Bild zeige als ursprünglich angenommen worden war. Auch dies scheine uns ein weiteres Ruhenlassen der Angelegenheit für eine gewisse Zeit zu rechtfertigen; ohne formelle Versprechungen zu machen oder bindende Voraussagen zu wagen, glaubten wir doch annehmen zu können, dass die künftige Entwicklung die amerikanischen Besorgnisse kaum zu vergrössern, sondern sie eher zu beruhigen geeignet sein würden. Hinsichtlich der "neuen" Liste I-Positionen dürften die Amerikaner verstanden haben, dass die von uns angenommenen vorläufigen Quoten nicht unbedingt als unser letztes Wort anzusehen sind, sondern noch eine gewisse Diskussionsmarge enthalten.

Die Reaktion unserer amerikanischen Gesprächspartner auf diese Anregungen ist - nachdem sie zwischenhindurch noch mit Washington Fühlung genommen hatten - leider sehr enttäuschend ausgefallen. Sie beharrten darauf, dass von der Schweiz "konkrete Zusicherungen" für eine weitere Beschränkung ihrer kritischen Ostexporte abgegeben werden müssten. Es könne nicht mit noch so wohlfundierten Erklärungen allgemeiner Art sein Bewenden haben; was ihre Regierung erwarte, sei das Zugeständnis präziser neuer - und zwar wesentlich herabgesetzter - Zahlen für sämtliche schweizerischen Exportpositionen der Liste I und für diejenigen Positionen der Liste II, unter denen die schweizerischen Exporte die westlichen Alliierten besonders beunruhigen. Auf eine Verschiebung des Geschäftes könnten sie zu ihrem Bedauern ebenfalls nicht eintreten; auch wenn man nur die schweizerischen Exporte unter neuen Kontrakten in Betracht ziehe, seien sie im Vergleich sowohl mit den von den Amerikanern und ihren Alliierten aufgestellten Prinzipien als auch mit dem, was an tatsächlichen Ostexporten aus anderer westlicher Quelle heute noch stattfindet, so unverhältnismässig hoch, dass - bei allem Verständnis für unsere besondere Lage - von der Schweiz neue Zugeständnisse erwartet werden müssten.

III. Schlussfolgerungen.

Sucht man nach Erklärungen für die von den amerikanischen Vertretern eingenommene, in der Form zwar verbindliche, in der Sache selbst aber sehr feste Haltung, so wird man sie wohl am ehesten in dem vom neuen Leiter der "Mutual Security Agency" (MSA), Harold Stassen, soeben der Öffentlichkeit bekanntgegebenen Sieben-Punkte-Programm über die Verschärfung der Kontrolle des West-Ost-Handels finden können. Stassen ist gleichzeitig auch Administrator der sogenannten "Battle Act", in der die Ueberwachung des West-Ost-Handels mit der amerikanischen Finanzhilfe an die Weststaaten verknüpft ist; denjenigen Ländern, welche die amerikanischen Prinzipien für den West-Ost-Handel verletzen, wird darin der Entzug amerikanischer Hilfe als Sanktion angedroht. Die Schweiz ist zwar nicht hilfeempfangendes Land; doch lag es nahe, dass sich die beabsichtigte allgemein verschärfte Praxis auch uns gegenüber auswirken würde, wie die soeben bei uns angemeldeten amerikanischen Begehren bestätigen. Dass diese Begehren gar nicht in die verharmlosende Würdigung passen wollen, welche das Staatsdepartement Ende letzten Jahres einer Diskussion über die "neuen" Listenpositionen unserer Washingtoner Gesandtschaft gegenüber zu geben suchte, macht nur umso deutlicher, dass wir allen Anschein nach eine viel weitergehende Initiative der neuen amerikanischen Administration vor uns haben.

- 6 -

Die amerikanische Initiative stellt uns vor eine Situation, die offenkundig nicht mit blossen "technischen" Abklärungen bewältigt werden kann. Vielmehr stehen wir neuerdings vor der Notwendigkeit, mit den Amerikanern unsere gesamte Politik auf dem Gebiete des West-Ost-Handels grundsätzlich zu überprüfen. Die von uns in den letzten beiden Wochen mit den Vertretern der amerikanischen Gesandtschaft vorgenommene Exploration aller einschlägigen Fragen hat vielleicht den einen Vorteil gehabt, dass wir nun die Umrisse des Problems mit ziemlicher Klarheit vor Augen sehen. Darüber hinaus aber werden auf technischem Boden die Gespräche nicht mehr geführt werden können. Wir haben daher unsern Gesprächspartnern erklärt, dass wir Ihnen über das Ergebnis unserer bisherigen Diskussionen Bericht erstatten würden; an Ihnen würde es sein, den Kontakt mit den Herren der Gesandtschaft wieder aufzunehmen. Die Amerikaner sind mit diesem Vorgehen durchaus einverstanden; sie haben einzig noch den Wunsch an Sie gerichtet, dass eine erneute Aussprache mit Ihnen für möglichst bald sollte verabredet werden können.

Man kann sich fragen, ob es nicht nützlich wäre, nun zunächst einmal das Urteil von Herrn Minister Bruggmann zum bisherigen Ergebnis der Diskussion mit der amerikanischen Gesandtschaft einzuholen. Allerdings hätten wir einige Bedenken, wenn Herrn Minister Bruggmann aufgetragen würde, auf dem Staatsdepartement die Ernsthaftigkeit und wirkliche Tragweite der Stellungnahme unserer Berner amerikanischen Gesprächspartner abzuklären. Die Berner Gesandtschaft schreibt es in erster Linie ihrem zähen Bemühen zu, wenn es gelungen ist - den schweizerischen Wünschen entsprechend - das Staatsdepartement von der Entsendung einer Delegation aus Washington abzuhalten. Als die Gesandtschaft anfangs des Jahres erfuhr, dass, parallel mit der amerikanischen Demarche bei Herrn Bundesrat Petitpierre, das Staatsdepartement auch unsere Gesandtschaft in Washington über die Grundzüge des amerikanischen Aide-Mémoire vom 29. Dezember 1952 orientiert hatte, fühlte sich die Gesandtschaft in der ungeschmählerten Ausführung ihres Auftrages schon dermassen verletzt, dass, wie wir wissen, ein erregter Telegrammwechsel zwischen Gesandtschaft und Staatsdepartement die Folge war. Wir müssen also, wenn wir überhaupt im gegenwärtigen Zeitpunkt unsere Gesandtschaft in Washington einschalten wollen, jedenfalls den Anschein vermeiden, als misstrauten wir der Vertrauenswürdigkeit und Kompetenz der Herren Reams und Bean. Im übrigen könnte es nützlich sein, wenn wir auch noch unsere Gesandtschaft in London über die Situation ins Bild setzen und sie um ihre Beurteilung vom Londoner Blickpunkt aus ersuchen.

Wir bitten Sie um Ihre Instruktion, was weiter vorzugehen ist.

Stappeler

Reisner

Sitzung Sta-OB 13.3.

Bearb. im 2. Finanzde. BR nach Oster.