

P.C.41.Am.126.01 (1 b) - PO/mg

Bern, den 15. ^{Mai}~~März~~ 1957Export von Uhrenmaschinen nach USAim Lichte des Uhrenmaschinen-Antitrustprozesses.I. Die grundsätzliche Regelung des Uhrenmaschinen-Exportes.

Die Regelung des Uhrenmaschinenexportes basiert im wesentlichen auf dem Uhrenstatut, auf der Zweckbestimmung der Machor S.A. sowie auf der zwischen der Uhrenindustrie und den Uhrenmaschinenfabrikanten bestehenden vertraglichen Vereinbarung. Diese drei Pfeiler der geltenden Ordnung seien nachstehend kurz skizziert:

1) Uhrenstatut

Die für die Regelung des Uhrenmaschinenexportes massgebende gesetzliche Bestimmung findet sich in Art. 4 der Vollziehungsverordnung vom 21. Dezember 1951 zum Bundesbeschluss vom 22. Juni 1951 über Massnahmen zur Erhaltung der schweizerischen Uhrenindustrie; die fragliche Bestimmung lautet:

"1 Der Verkauf zum Zwecke der Ausfuhr, der Verkauf an einen im Ausland niedergelassenen Kunden und die Ausfuhr von ausgesprochenen Uhrenmaschinen bedürfen einer besonderen Bewilligung.

2 Diese Bewilligungen werden von der Oberzolldirektion erteilt, jedoch nur für Lieferungen, welche den Gesamtinteressen der schweizerischen Uhrenindustrie nicht zuwiderlaufen.

3 Die ausgesprochenen Uhrenmaschinen sind in einer Liste aufgeführt, die unter Aufsicht der Oberzolldirektion von einer Kommission, bestehend aus je drei Vertretern der Uhrenindustrie und der Maschinenindustrie, aufgestellt wird (hernach "gemischte Kommission" genannt).

4 Das Volkswirtschaftsdepartement bezeichnet auf Vorschlag der Uhrenindustrie und der Maschinenindustrie die Mitglieder der gemischten Kommission. Diese stellt die Liste der ausgesprochenen Uhrenmaschinen zusammen und besorgt die notwendigen Nachtragungen; Zweifelsfälle in bezug auf die Behandlung von Bewilligungsgesuchen im Sinne von Absatz 1 sind ihr zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

5 Die Befugnisse der gemischten Kommission werden durch ein Reglement des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements festgelegt. "



Zum besseren Verständnis sei beigelegt, dass die erwähnte Liste der Uhrenmaschinen jeweils nur eine Minderzahl der in der Uhrenindustrie effektiv verwendeten Typen enthält, nämlich jene, die spezifisch für die Uhrenindustrie entwickelt wurden und in der bestehenden Ausführung von keiner ausländischen Quelle gleichwertig bezogen werden können. Die Liste ist damit dauernden Revisionen unterworfen: auf der einen Seite werden ihr technische Neuentwicklungen beigelegt, auf der andern Seite werden aus ihr Maschinen entlassen, die infolge Veraltung die schützenswerten Qualifikationen nicht mehr aufweisen.

2) Machor S.A.

Sie ist eine Aktiengesellschaft, an der die verschiedenen Gruppierungen der Uhrenindustrie (F.H., Ebauches S.A., UBAH und Roskopfgruppe), die Uhrenmaschinenindustrie und der Schweiz. Uhren- und Metallarbeiterverband beteiligt sind. Ihr Zweck besteht darin, spezifische Uhrenmaschinen käuflich zu erwerben und sie im Hinblick auf die Wahrung der allgemeinen Interessen der Uhrenindustrie ins Ausland zu vermieten.

Der Machor wurde beispielsweise der Vollzug einer am 1. Juli 1946 zwischen britischen und schweizerischen Industriel- len abgeschlossenen Vereinbarung übertragen, welche die Vermietung von ausgesprochenen Uhrenmaschinen nach England ordnete und der Schweiz gleichzeitig die Möglichkeit gab, ein bestimmtes Uhrenkontingent nach Grossbritannien zu exportieren. Es war ebenfalls die Machor, die 1948 durch Vermietung von 14 Uhrenmaschinen entscheidend zur Sanierung der amerikanischen Waltham Watch Company in Waltham (Mass.) beitrug und damit eine vorzeitige Verschärfung des schweizerisch-amerikanischen Uhrenkonfliktes verhindern konnte. Die Tätigkeit der Machor erlaubt es also, Uhrenmaschinen unter gewissen Sicherungen zu exportieren und diesen Export eventuell auch handelspolitisch auszuwerten, ohne das Eigentum an den Maschinen selbst aus der Hand geben zu müssen.

3) Vereinbarung zwischen der Uhren- und der Uhrenmaschinenindustrie

Diese Vereinbarung, an der einerseits die schweizerische Uhrenkammer und die Organisationen der Uhrenindustrie (F.H., Ebauches S.A., UBAH, Roskopfgruppe), andererseits die meisten (nicht alle) Hersteller von Uhrenmaschinen beteiligt sind und die am 1. Juli 1956 in revidierter Form erneuert wurde, regelt die Arbeitsteilung zwischen den beiden Industrien: Herstellung und Verkauf von Uhrenmaschinen ist im Prinzip das Reservat der schweizerischen Uhrenmaschinenfabrikanten; die eigene Entwicklung von Uhrenmaschinen ist den Uhrenfabrikanten nur für den Eigenbedarf gestattet; der Uhrenfabrikant wird sich im übrigen für seinen Maschinenbedarf normalerweise beim schweizerischen, nicht bei einem ausländischen Maschinenhersteller eindecken. Als Gegenleistung verpflichten sich die Maschinenfabrikanten, den Verkauf spezifischer neuer Uhrenmaschinen jeweils während einer zweijährigen Frist seit Einführung eines neuen Modells weder

direkt noch indirekt zu stimulieren und Exporte an ausländische Uhrenhersteller nur durch Vermittlung von Machor S.A. vorzunehmen.

II. Die Praxis der Uhrenmaschinenexportes.

Gestützt auf die obigen Grundlagen hat sich für den Export spezifischer Uhrenmaschinen eine teils auf Reglementen beruhende, teils aber auch ungeschriebene Praxis entwickelt, bei der zwischen Lieferungen an uhrenherstellende Betriebe und an solche ausserhalb der Uhrenindustrie zu unterscheiden ist.

1) Lieferungen an uhrenherstellende ausländische Betriebe.

Spezifische schweizerische Uhrenmaschinen (also solche, die auf der Liste der "commission mixte" aufgeführt sind) werden an ausländische Unternehmen, die sich mit der Uhrenfabrikation befassen, grundsätzlich nicht verkauft, sondern nur vermietet. Für den Abschluss der Mietverträge ist die Machor S.A. exklusiv zuständig. Die Mietverträge sind mit einschränkenden Klauseln versehen, vor denen das sog. "Chablonnage"-Verbot die wichtigste ist; es bedeutet, dass der ausländische Uhrenfabrikant die gemietete Maschine nur für seinen Eigenbedarf verwenden, d.h. die darauf hergestellten Rohwerke und Bestandteile nicht an Drittinteressenten verkaufen darf. Daneben ist noch ein Abänderungs- und ein Kopierverbot der Maschinen sowie ein Kontrollrecht stipuliert.

Der Export von der Machor auf Grund solcher Verträge vermieteteter Uhrenmaschinen wird von der Oberzolldirektion regelmässig unbesehen bewilligt.

2) Lieferung an nicht-uhrenherstellende ausländische Betriebe.

An Betriebe, die sich nicht mit der Uhrenherstellung befassen (Fabrikation von Instrumenten und Apparaten, Zählern etc.), werden spezifische Uhrenmaschinen, sofern der Export im Rahmen von Art. 4 der Vollziehungsverordnung vom 21. Dezember 1951 bewilligt werden kann, in der Regel verkauft. Auch hier ist indessen der Verkaufsvertrag mit einer gewichtigen einschränkenden Bedingung verbunden: der Käufer muss sich verpflichten, die Maschine nicht zur Uhrenfabrikation zu verwenden und sie an kein Unternehmen der Uhrenindustrie weiter zu verkaufen.

Praktisch wird über die Bewilligungserteilung von Fall zu Fall bereits durch die von einem Vertreter der Oberzolldirektion präsiidierte "commission mixte" entschieden, obwohl diese eigentlich nur über die Zusammensetzung der Liste spezifischer Uhrenmaschinen zu befinden hätte. Die Ausstellung der Ausfuhrbewilligung durch die Oberzolldirektion selbst gemäss Art. 4 der Vollziehungsverordnung von 1951 ist daneben nur noch eine Formalität.

III. Das Verhältnis zu den USA nach Eröffnung des Uhrenmaschinen-Antitrustprozesses.

Anfangs Dezember 1955 reichte das amerikanische Justizdepartement beim zuständigen New Yorker Distriktsgericht im Hinblick auf die beim Export schweizerischer Uhrenmaschinen zur Anwendung gelangenden restriktiven Praktiken (Beschränkung der Ausfuhr, einschränkende Klauseln in den Miet- und Kaufverträgen) Zivilklage wegen Verletzung der amerikanischen Antitrustvorschriften ein. Ursprünglich war amerikanischerseits geplant gewesen, den Uhrenmaschinen-Antitrustprozess gleichzeitig mit dem Uhren-Antitrustprozess, wo die Klageerhebung schon im Oktober des Vorjahres erfolgt war, zu eröffnen; die Interventionen der Gesandtschaft in Washington, die auf die Verankerung des Uhrenmaschinenregimes in der schweizerischen staatlichen Gesetzgebung hinwies, zudem aber auch die Befürchtung amerikanischer Kreise, ihre Bezugsmöglichkeiten für die nur in der Schweiz erhältlichen spezifischen Uhrenmaschinen zu gefährden, bewirkten dann aber diese mehr als einjährige Verzögerung.

Direkt Beklagte im Uhrenmaschinen-Antitrustprozess sind die Fédération horlogère (F.H.), deren New Yorker Büro (Watchmakers' of Switzerland Information Center), die Uhrenmaschinenimporteure in New York und deren Kunden in der amerikanischen Uhrenindustrie (Bulova, Elgin, Hamilton, Waltham). Als "co-conspirators", die wegen mangelnden Domizils in USA nicht eingeklagt werden konnten, aber als mitschuldig gelten, wurden verschiedene schweizerische Uhrenmaschinenhersteller sowie Machor S.A. genannt. Verlangt wird die Schuldigsprechung der Beklagten, die Aufhebung der beschränkenden Klauseln in den bestehenden Verträgen und die Unterlassung künftiger Antitrustverletzungen.

Während der Uhren-Antitrustprozess in der Zwischenzeit amerikanischerseits nachdrücklich vorangetrieben wurde, herrscht im Maschinen-Antitrustprozess seit den einleitenden Prozesshandlungen eine merkwürdige Ruhe, die auf eine gewisse amerikanische Verlegenheit schliessen lässt. Immerhin ist die Klageerhebung auf die Ausgestaltung unserer Uhrenmaschinenexporte teils nicht ganz ohne Einfluss geblieben. Es sind in dieser Hinsicht heute drei Sektoren auseinanderzuhalten:

1) Lieferungen an die amerikanische Uhrenindustrie.

Bis zur Klageerhebung im Dezember 1955 waren von Machor S.A. insgesamt 23 spezifische Uhrenmaschinen nach USA vermietet worden, wovon 14 anlässlich der schon erwähnten Sanierung der Waltham Watch Comp., der Rest an amerikanische Uhrenschalenfabriken.

Seit Eröffnung des Maschinenprozesses sind u.W., in Fortführung der bisherigen Praxis, drei weitere Uhrenmaschinen von Machor S.A. an Unternehmen der amerikanischen Uhrenindustrie vermietet worden. Die Mietverträge enthielten dabei die üblichen

restriktiven Klauseln (namentlich "Chablonnage"-Verbot), und zwar auf die Gefahr hin, dass diese Klauseln - nicht aber die Mietverträge als ganzes - durch Gerichtsurteil ungültig erklärt werden könnten.

2) Lieferungen an amerikanische Regierungsstellen.

Amerikanische Militärstellen, insbesondere die Kriegsmarine, sind schon seit längerer Zeit Abnehmer einer beträchtlichen Anzahl schweizerischer Uhrenmaschinen, die von ihnen oder ihren privaten Unterkontrahenten (worunter auch Firmen der amerikanischen Uhrenindustrie wie Bulova) zu Zwecken der Rüstungsproduktion verwendet werden.

Diese Lieferungen erfolgten ursprünglich auf Grund von Kaufverträgen mit den bekannten Einschränkungen (keine Herstellung von Uhrenteilen, kein Weiterverkauf an Uhrenunternehmen etc.). Später wurden die restriktiven Klauseln der Kaufverträge im gegenseitigen Einvernehmen durch eine gleichwertige Erklärung der amerikanischen Gesandtschaft in Bern an die Handelsabteilung ersetzt. Als diese Erklärung den amerikanischen Amtsstellen in der Folge mit Rücksicht auf die eingeleitete Antitrustuntersuchung nicht mehr tragbar erschien, trat an ihre Stelle ein neuer Notentext, worin sich die amerikanischen Behörden in gemilderter Form über die ausschliessliche Verwendung der erworbenen Uhrenmaschinen für Rüstungsaufträge aussprachen und bestätigten, dass die Maschinen stets im Eigentum der amerikanischen Regierung verbleiben würden. Die wesentlichen Teile dieser Note, die vom amerikanischen Justizdepartement genehmigt wurde und somit nicht als antitrustwidrig zu betrachten ist, lauten:

"The Embassy has . . . been authorized to state . . . that in accordance with normal procedures, purchases of machinery are made by the United States Government under its facilities program for the defense program. Machinery so purchased remains at all times the sole property of the Government of the United States and may be used solely on defense projects authorized by the Government.

The Embassy desires to make clear that this statement reflects only normal U.S. Government practice under the facilities program. While the Embassy has no reason to expect any modification . . . the Embassy will endeavor to inform the Swiss Government in the event that any such modification of policy should occur."

Ein Rückzug von der "Verpflichtung" kann also amerikanischerseits, wie aus dem Schlussspassus hervorgeht, jederzeit vorgenommen werden, ohne dass damit der Kauf selbst rückgängig gemacht werden müsste.

Die letzte Lieferung auf Grund einer solchen Note erfolgte im August 1955 (60 Profilfräsmaschinen Hauser), also vor der Antitrust-Klageerhebung. Doch würden entsprechende neue

Gesuche gegebenenfalls auch heute noch in gleicher Weise behandelt.

3) Lieferungen an amerikanische Unternehmungen ausserhalb der Uhrenindustrie.

Auf schweizerischer Seite war schon früh die Ueberlegung aufgetaucht, dass das konkrete amerikanische Bedürfnis nach den speziellen Maschinen, um die es hier geht und die nur in der Schweiz hergestellt werden, eine der spärlichen Waffen darstelle, die wir in der Auseinandersetzung mit Amerika auf dem Uhrengebiet einzusetzen hätten. Die Oberzolldirektion wurde deshalb nach Eröffnung des Uhrenmaschinen-Antitrustprozesses angewiesen, allfällige Ausfuhrgesuche für derartige Maschinen der Handelsabteilung zu unterbreiten, die ihrerseits vor einer Stellungnahme das Politische Departement begrüssen würde.

Diese Weisung war den zuständigen Stellen offenbar noch nicht zur Kenntnis gelangt, als der Export einer ersten von der Ebosa in Grenchen an Kodak in Rochester verkauften Maschine auf Grund des üblichen Kaufvertrages mit den restriktiven Klauseln freigegeben wurde. In der Zwischenzeit sind Ausfuhrgesuche für 5 weitere Uhrenmaschinen eingegangen (4 Ebosa-Maschinen, 1 Hauser-Maschine), die an private amerikanische Käufer ausserhalb der Uhrenindustrie geliefert werden sollen. Das Politische Departement, dem diese Gesuche verabredungsgemäss von der Handelsabteilung zur Kenntnis gebracht wurden, hat sich der Erteilung der gewünschten Ausfuhrbewilligungen grundsätzlich nicht widersetzt, seine Zustimmung jedoch von der Bedingung abhängig gemacht, dass der Käufer den Kaufvertrag der zuständigen amerikanischen Stelle (Justizdepartement) vorlege und von ihr eine Erklärung erlange, wonach amerikanischerseits gegen die mit den schweizerischen gesetzlichen Bestimmungen in Einklang stehenden Bedingungen des Kaufvertrages keine Einwendungen erhoben würden. Bezweckt wurde, die prinzipielle Lieferbereitschaft der Schweiz unter Beweis zu stellen, aber zu vermeiden, dass diese zu neuen Antritrust-Klagen ausgenützt werden könnte, und vor allem, damit auch auf die amerikanischen Stellen indirekt einen gewissen Druck auszuüben. Es war jedoch von Anfang an klar, dass amerikanischerseits die verlangte Erklärung angesichts der Antitrustklage nicht abgegeben werden könnte und dass dadurch der Export der fraglichen Maschinen verunmöglicht würde.

Die in diesem Zusammenhang konsultierte schweizerische Gesandtschaft in Washington teilte die Ansicht des Departements. Minister de Torrenté schrieb hierzu am 17. Dezember 1956:

"Auch ich bin der Auffassung, dass wir uns grundsätzlich bereit erklären sollten, die Ausfuhrbewilligung zu erteilen. Andererseits bliebe es dem Besteller überlassen, das amerikanische Justizdepartement zu bitten, die Durchführung des Geschäftes unter Einhaltung der schweizerischerseits festgelegten restriktiven Bedingungen zu gestatten. Das Justizdepartement wird natürlich einen negativen

Bescheid erteilen und damit die Transaktion verhindern. Dass das Departement in dieser Rolle auftritt, entspricht, taktisch gesehen, durchaus unseren Interessen."

Es konnte indessen nicht ausbleiben, dass die vom Departement aufgestellte Forderung, die in erster Linie den Interessen der Uhrenindustrie entgegenkam, bei den Firmen der Maschinenindustrie, welche dadurch an Lieferungen nach USA verhindert wurden, auf heftigen Widerstand stiess. Dieser Widerstand hat sich auch im Rahmen der "commission mixte", in der die Maschinenindustrie mit 3 Mitgliedern vertreten ist, geltend gemacht. Die Mitglieder der Uhrenindustrie in dieser Kommission haben sich unterdessen dem Standpunkt der Maschinenindustrievertreter angeschlossen. Herr H.R. Gassmann, Chef der Tarifabteilung OZD, der die "commission mixte" präsidiert, ist seinerseits der Auffassung, dass auf die vom EPD aufgestellte Bedingung, die in die Kompetenzen der Kommission eingreift und in ihrer Mitte ein Malaise verursacht habe, verzichtet werden sollte; es sei der Kommission zu überlassen, wie bis anhin für Kontrolle und Drosselung der Uhrenmaschinenexporte nach USA alleine besorgt zu sein. Was schliesslich die Handelsabteilung anbelangt, so war sie ursprünglich mit uns der Meinung, dass an der Bedingung einer amerikanischen Unbedenklichkeitserklärung festgehalten werden solle. Nachdem aber nicht nur die Vertreter der Maschinen-, sondern auch jene der Uhrenindustrie in der "commission mixte" mit dem Export der fraglichen Maschinen einverstanden sind, beharrt die Handelsabteilung nicht mehr auf ihrem Standpunkt; mit beiliegendem Schreiben vom 27. April teilt sie uns mit, sie erhebe jetzt auch ihrerseits keine Einwendungen mehr dagegen, dass die strittige Bedingung aufgehoben werde. Das Politische Departement, dem damit die Verantwortung zufällt, wird von der Handelsabteilung in diesem Zusammenhang zuständigkeithalber zuhanden der OZD um seinen Entscheid gebeten.

IV. Die heutige Fragestellung.

Es ist also darüber zu entscheiden, ob am Erfordernis einer Unbedenklichkeitserklärung des amerikanischen Justizdepartements zu den Kaufverträgen für Uhrenmaschinenlieferungen an amerikanische Firmen ausserhalb der Uhrenbranche festgehalten werden soll.

Dafür spricht der Umstand, dass die Uhrenmaschinen in der Tat eine der spärlichen Waffen darstellen, über die wir in der Uhrenfrage verfügen. Dass diese Waffe nicht ganz wirkungslos ist, bezeugt die Tatsache, dass unsere Botschaft in Washington erstmals im Februar und dann wieder im März d.J. vom amerikanischen Staatsdepartement (auf Veranlassung eines Senators) angefragt wurde, ob es nicht möglich wäre, zwei der in Frage stehenden Eposa-Maschinen, die für die Hartford Machine Screw Comp. bestimmt sind, zum Export freizugeben; die Administration sei hieran sehr interessiert, da die Maschinen für die amerikanische Landesverteidigung nicht geringe Bedeutung hätten.

Gegen die Aufrechterhaltung unserer Bedingung kann geltend gemacht werden, dass es sich im konkreten Fall um Lieferungen geringen Umfangs handelt, dass für den Verkauf von Uhrenmaschinen an Unternehmungen ausserhalb der Uhrenindustrie vor den Behörden strengere Kriterien angelegt würden, als für die Vermietung gleicher Maschinen an amerikanische Uhrenfabriken durch Machor S.A., wo keine Unbedenklichkeitserklärung verlangt wird, dass es nicht angehe, die legitimen Exportinteressen der Maschinenindustrie den Belangen der Uhrenindustrie zum Opfer zu bringen, und dass die Uhrenindustrie, der die Massnahme zugute kommen sollte, durch ihre Vertreter in der "commission mixte" schon selbst ihr Desinteressement an der Sache kundgetan hat.

Dieses Desinteressement braucht allerdings für die Bundesbehörden nicht unbedingt massgebend zu sein; denn schliesslich besteht deren Aufgabe darin, die Landesinteressen, die mit den kurzfristigeren Anliegen eines einzelnen Industriezweiges erfahrungsgemäss nicht immer übereinstimmen, von höherer Warte aus zu wahren. Ob die Uhrenindustrie dem Verzicht auf die amerikanische Unbedenklichkeitserklärung wirklich beipflichtet, wie aus der Reaktion ihrer Vertreter in der "commission mixte" geschlossen werden kann, scheint überdies ebenfalls nicht unmissverständlich festzustehen. Es wäre nicht das erste Mal, dass die Exponenten der Uhrenindustrie in Anwesenheit ihrer Partner aus der Maschinenindustrie anders reagieren, als wenn die gleiche Frage mit ihnen unter vier Augen besprochen wird. Es sind im übrigen nicht die Vertreter der "commission mixte", die für uns in Bezug auf amerikanische Uhrenfragen als Sprecher der Uhrenindustrie massgebend sind; diese Rolle fällt vielmehr verabredungsgemäss der eigens hierfür geschaffenen, von Herrn Renggli präsierten Koordinationskommission der schweizerischen Uhrenindustrie in Biel zu. Eine Stellungnahme dieses Gremiums ist aber noch gar nicht eingefordert worden. Dies sollte, und wäre es auch nur, um gegen spätere Vorwürfe gesichert zu sein, nachgeholt werden. Auch die Botschaft in Washington (und Anwalt Nash) sollten u.E., bevor man Entschlüsse fasst, noch konsultiert werden.

V. Schlussfolgerungen

Auf Grund des Gesagten sind wir der Auffassung, dass vorerst, zwecks Beschaffung sämtlicher Elemente zur Beurteilung der Lage, das Koordinationskomitee der Uhrenindustrie sowie die Botschaft in Washington um Stellungnahme zu ersuchen sind. Eventuell wäre auch eine Aussprache mit den Organisationen der Uhren- und Uhrenmaschinenindustrie ins Auge zu fassen. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung, die die Frage für das Uhrenproblem als Ganzes aufweist, wäre schliesslich zu erwägen, ob der endgültige Entscheid nicht allenfalls - wie vom EPD schon Mitte März angeregt wurde - von der ständigen Wirtschaftsdelegation getroffen werden sollte.

Beilage erwähnt.

Prohl