

p.C.41.Am.126.01.(1).- PO/rt

Bern, den 28. September 1959.

Notiz für den DepartementschefUhren Antitrust USA

(Hinweise für die Besprechung  
mit Vorort und Uhrenindustrie  
vom 30. September 1959)

I. Bisherige Entwicklung

a) Im Oktober 1954 erhob das amerikanische Justizdepartement nach vorausgegangener einjähriger Voruntersuchung gegen die Fédération Horlogère (F.H.) und Ebauches S.A. als Spitzenorganisationen der schweizerischen Uhrenindustrie sowie gegen die hauptsächlichsten Importeure von Schweizeruhren beim zuständigen New Yorker Distriktsgericht wegen Verletzung der amerikanischen Antitrustgesetze eine Zivilklage (U h r e n p r o z e s s).

Im Dezember 1955 folgte eine weitere Antitrustklage gegen die F.H., eine Anzahl Importeure von Uhrenmaschinen in New York und deren Kunden in USA wegen der einschränkenden Bedingungen, denen die Lieferung spezifischer schweizerischer U h r e n m a s c h i n e n ins Ausland unterworfen sind, Während der Uhrenprozess energisch vorangetrieben wurde, ist es im Uhrenmaschinenprozess seit der Klageerhebung still geblieben. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf den Uhrenprozess. Immerhin sei erwähnt, dass im nunmehr vorliegenden "consent decree"-Entwurf zur Uhrenfrage auch einige Bestimmungen aus dem Maschinensektor vorweg geregelt sind.

b) In einer ersten Phase des Verfahrens versuchten die Beschuldigten vorerst, die Z u s t ä n d i g k e i t des amerikanischen Richters zu bestreiten. Dieser Ein-



wand wurde zurückgewiesen. In Gestalt des "Watch-makers' of Switzerland Information Center" in New York können F.H. und Ebauches, die das New Yorker Büro hälftig kontrollieren, auf amerikanischem Territorium "gefunden" und damit nach amerikanischer Auffassung ins Recht gefasst werden. - Die Beklagten haben zwar die Möglichkeit, gegen diesen Entscheid an die höhere Instanz zu rekurrieren; doch können sie dies nach den amerikanischen Verfahrensvorschriften erst tun, nachdem die Streitsache von der Vorinstanz materiell entschieden ist.

- c) In einer zweiten Phase des Verfahrens unternahm die Uhrenindustrie den Versuch, die Differenz m a t e r i e l l durch den Abschluss eines "consent decree", d.h. eines gerichtlich zu sanktionierenden Vergleichs mit dem amerikanischen Justizdepartement aus der Welt zu schaffen und damit die gerichtliche Ausfechtung zu vermeiden. Sie wurde dabei durch Botschafter de Torrenté, der sich beim Staatsdepartement für eine gütliche Regelung einsetzte, aktiv unterstützt. Indessen erwiesen sich diese Verhandlungen als äusserst mühsam und langwierig. Schon bald trat auf beiden Seiten, von denen keine zu nennenswerten Konzessionen bereit erschien, eine verhängnisvolle Versteifung der Positionen ein, die nichts Gutes erwarten liess. Die eigentlichen Verhandlungen dieser zweiten Phase dauerten vom Herbst 1957 bis zum Sommer 1958.
- d) Am 21. Juli 1958 setzte das amerikanische Justizdepartement dieser Situation ein jähes Ende, indem sie die Gespräche im Hinblick auf den Abschluss eines "consent decree" als a b g e b r o c h e n bezeichnete und die Absicht der amerikanischen Regierung bekanntgab, den Entscheid nunmehr durch ein Gerichtsurteil zu suchen. Begründet wurde dieser Schritt u.a.

mit dem Vorwurf, dass die Vertreter der Uhrenindustrie (New Yorker Anwälte) nicht genügend Kompetenzen besässen, um nützlich verhandeln zu können, dass dauernd Rückfragen in der Schweiz notwendig gewesen seien, dass die Antworten ungebührlich hinausgezögert würden, oft unvollständig und meist unbefriedigend seien und dass die dadurch entstehende Verschleppung nicht weiter verantwortet werden könne. Aus den Begleitumständen und den Sondierungen der Botschaft ergab sich im übrigen klar, dass der Verhandlungsabbruch keineswegs nur taktisch bedingt, sondern wirklich ernst gemeint war.

- e) Die schweizerische Seite war noch mit der Prüfung der neuen Lage beschäftigt, wobei auch die Möglichkeit einer offiziellen Demarche der Botschaft beim Staatsdepartement erwogen wurde, um einer Wiederaufnahme der Verhandlungen den Weg zu ebnen, als eine weitere überraschende Wendung eintrat : der für die Beurteilung des Falles zuständige New Yorker Distriktsrichter C a s h i n erklärte den Parteien nach Kenntnisnahme der Akten in einer von ihm einberufenen Vorverhandlung im September 1958, dass ein "consent decree" seines Erachtens doch am besten geeignet wäre, den Besonderheiten des Streitfalls Rechnung zu tragen, und bot seine g u t e n D i e n s t e an, um zwischen Klägerschaft und Beklagten eine gütliche Verständigung herbeizuführen. Die Anwälte der Uhrenindustrie versicherten den Richter unverzüglich des aufrichtigen Willens ihrer Auftraggeber, sich mit dem amerikanischen Justizdepartement zu einigen. Nach einigem Zögern erklärte sich auch dieses mit dem Vorschlag einverstanden.
- f) Für diese neue Phase der "consent decree"-Verhandlungen entschloss sich die Uhrenindustrie, um die bisherigen

- 4 -

Schwierigkeiten zu vermeiden, zwei mit den nötigen Vollmachten ausgestattete Unterhändler (die Herren R e t o r n a z und D u P a s q u i e r) als Träger ernstgemeinter, endgültiger Vorschläge nach New York zu entsenden. Die von ihnen geführten Verhandlungen begannen Ende Februar 1958 und dauerten mit Unterbrüchen praktisch bis in den Spätsommer dieses Jahres. Sie waren materiell nicht weniger hartnäckig als die früheren, spielten sich jedoch in einer gänzlich anders gearteten, gelösteren Atmosphäre ab. Verschiedene Elemente trugen hierzu bei : das gesunde praktische Urteil von Richter Cashin, sein beträchtliches Verständnis für die besonderen schweizerischen Probleme und sein ehrliches Bestreben, einen wirklichen Kompromiss herbeizuführen; der Umstand, dass die Industrie erstmals durch wirkliche Bevollmächtigte, die sehr gute Arbeit leisteten, vertreten war; das Eingreifen von Botschafter de Torrenté, der dem Staatsdepartement in einer Note vom 20. April 1959, die vorher vollinhaltlich mit den Vertretern der Uhrenindustrie bereinigt worden war, den ausdrücklichen Wunsch der schweizerischen Behörden auf einen raschen, befriedigenden Abschluss der "consent decree"-Verhandlungen zum Ausdruck brachte; schliesslich auch die Bemühungen Botschafter Taylors bei den zuständigen Behörden in Washington. Das Ergebnis dieser Verhandlungen war die Ausarbeitung des nunmehr vorliegenden gemeinsamen "consent decree"-Entwurfes.

## II. Der "consent decree"-Entwurf vom 10. Juli 1959

Der von den beiden Parteien unter Leitung von Richter Cashin ausgehandelte Entwurf trägt die Charakteristiken eines K o m p r o m i s s e s . Als solcher ist er natürlich für keine der beiden Parteien voll befriedigend. Einerseits musste sich die schweizerische Uhrenindustrie zu manchen Konzessionen herbeilassen, die an bisher "geheiligte" Grundsätze der straffen Berufsordnung rühren; andererseits hat aber auch das amerikanische Justizdepartement in verschiedenen wichtigen Punkten wesentliche Abstriche an seinen ursprünglichen Forderungen vorgenommen. In dieser Hinsicht haben die neuen Verhandlungen, auch wenn einige Punkte noch offen bleiben, ihren Zweck weitgehend erreicht.

Es kann nicht unsere Sache sein, den "b e r u f s s t ä n d i s c h e n" Teil des Entwurfes zu untersuchen. Ob dieser für die Industrie tragbar ist, ist eine Frage, die in erster Linie nach privatwirtschaftlichen, industriellen und kommerziellen Gesichtspunkten entschieden werden muss, bei denen wir nicht mitsprechen können noch wollen. Das Politische Departement hat sich von jeher auf den Standpunkt gestellt, dass das Antitrustverfahren im wesentlichen eine private Angelegenheit der Industrie ist. - Ein öffentliches Interesse bietet immerhin die zentrale Frage des C h a b l o n n a g e v e r b o t e s . Es kann hier als wichtiger Fortschritt betrachtet werden, dass das Justizdepartement auf seine ursprüngliche Forderung einer vollständigen Freigabe der Lieferung von Uhrenteilen (ébauches et fournitures de fabrication) verzichtet und sich statt dessen mit einer Einengung des amerikanischen Empfängerkreises auf eigentliche "bona fide Uhrenfabrikanten" abgefunden hat. Eine Vorschrift, dass der so umschriebene Käuferkreis die Uhrenteile nur

- 6 -

für seine eigene Fabrikation verwenden darf, liess sich dagegen nicht erzielen, da solche "post sale restraints" zu einem fundamentalen Prinzip des amerikanischen Antitrustrechts in diametralem Gegensatz stehen. Dafür wurde der Uhrenindustrie vom Volkswirtschaftsdepartement wie erinnerlich diesen Sommer die formelle Zusicherung abgegeben, dass der Bundesrat bereit wäre, die Vollziehungsverordnung zum Uhrenstatut zu revidieren, wenn es sich als erforderlich erweisen sollte, der Industrie einen öffentlichrechtlichen Schutz gegen die Gefahren der Chablonnage (expatriation de l'industrie) zu gewähren. Diese Bereitschaft wäre den Amerikanern allenfalls noch im geeigneten Zeitpunkt zu notifizieren.

Wichtiger für uns sind die f o r m e l l e n Bestimmungen des Entwurfes, die teils in die öffentlich- und teils in die völkerrechtliche Sphäre übergreifen. Es handelt sich zur Hauptsache um die am Schlusse des Entwurfes stehenden Sections XIV (Kontrollbestimmungen, Anerkennung des amerikanischen Gerichtsstandes) und XV (einigermassen verklausulierter, eventuell noch verbesserungsfähiger Vorbehalt des künftigen schweizerischen öffentlichen Rechts, Sanktionen); eine französische Uebersetzung des Entwurfes, auf die für Einzelheiten hingewiesen sei, liegt bei.

Zu sehr ernsthaften Bedenken gibt namentlich die S a n k t i o n e n bestimmung Anlass (Sect. XV (C)). Sie nimmt umfassende Kollektivmassnahmen in Aussicht und steht sowohl mit den Bestimmungen des schweizerisch-amerikanischen Handelsabkommens wie des GATT in Widerspruch. Botschafter de Torrenté hat dem amerikanischen Unterstaatssekretär Livingston Merchant am 24. September, also vor wenigen Tagen eine energisch gehaltene Note überreicht, worin die Streichung der ganzen Bestimmung verlangt wird (Beilage).

- 7 -

Genau zu prüfen sind auch die vorgesehenen Kontrollmassnahmen (insbesondere Sect. XIV (A)). Es stellt sich die Frage, ob und wie weit einzelne Bestimmungen allenfalls in unzulässiger Weise in die schweizerische Rechtssphäre übergreifen. Dies betrifft namentlich die Vorschrift, wonach gewisse in der Schweiz befindliche Dokumente, die vom Justizdepartement "individualisiert" werden können, diesem auf Verlangen vorzulegen sind (Sect. XIV (A)(3)). Es scheint uns, dass zwar einzelne Punkte dieser Section die Grenze des Zulässigen streifen, aber, im Interesse einer Einigung und im Sinne eines Kompromisses, schliesslich doch verantwortet werden könnten. Unzulässig wäre jedenfalls gewesen, wenn sich die Amerikaner die Erzwingung ihres Rechts durch eigene Organe in der Schweiz selbst vorbehalten hätten. Doch weist der heute vorliegende Entwurf keine solchen Forderungen auf. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass nicht versucht werden könnte, die Kontrollbestimmungen noch zu verbessern.

Sowohl das Politische Departement wie die Botschaft standen noch bis vor wenigen Tagen unter dem Eindruck, dass der Entwurf im grossen und ganzen für die Uhrenindustrie annehmbar erscheine und lediglich in Einzelpunkten (namentlich den Sanktionen) noch einer Verbesserung bedürfte, bis der Text in naher Zukunft unterzeichnet werden könnte. In den Notenentwurf unserer Botschaft zur Sanktionenfrage wurde mit ausdrücklichem Einverständnis der Uhrenindustrie vor weniger als zwei Wochen der Satz aufgenommen (es gelang, ihn im letzten Moment vor der Ueberreichung noch zu eliminieren), dass die Verhandlungen in New York erfolgreich gewesen seien und zu einem Entwurf "now substantially satisfactory to both parties" geführt hätten.

### III. Die Bedenken des "Vororts"

Es war für uns unter diesen Umständen überraschend, vor Wochenfrist zu erfahren, dass im Rahmen des "Vororts", namentlich vom chemischen Sektor (Dr. Zschokke, Geigy) her, gegen den Entwurf Sturm gelaufen werde. Der Widerstand richtet sich namentlich gegen die formellen Bestimmungen. Man befürchtet die Entstehung eines P r ä z e d e n z - f a l l e s, der sich später gegen weitere schweizerische Industrien richten könnte. Natürlich ist es für einen unbeteiligten Industriezweig leichter Kritik zu üben, als für die Uhrenindustrie, die sich nun schon seit Jahren mit einer konkreten Antitrustklage auseinandersetzen hat, eine brauchbare Lösung zu finden. Die Opposition ist bei einigen leitenden Herren der Uhrenindustrie offenbar dennoch auf fruchtbaren Boden gefallen. Herr Homberger selbst hat sich noch nicht festgelegt. Dennoch scheint das ganze Verständigungswerk, das in langer, mühseliger Arbeit endlich bereinigt werden konnte, in Frage gestellt.

### IV. Beurteilung der heutigen Situation

Natürlich ist es Sache der Uhrenindustrie, selbst zu entscheiden, ob sie das "consent decree" unterzeichnen will oder nicht. Doch kann dies nicht vollständig losgelöst von der bisherigen Entwicklung geschehen. Ausserdem ist zu überlegen, welches die Alternative wäre, falls man die bisherigen Ergebnisse der Vergleichsbemühungen gesamthaft von sich weisen und die in den Verhandlungen bereits gemachten Konzessionen wieder zurücknehmen würde. Wahrscheinlich bliebe in einem solchen Falle nur die gerichtliche Auseinandersetzung übrig. Ebenso günstige Voraussetzungen wie in den vergangenen Monaten wären jedenfalls für spätere neue "consent decree"-Verhandlungen kaum mehr zu finden.

- 9 -

Für die prozessuale Austragung kann geltend gemacht werden, dass sie erlauben würde, die Sache noch über Jahre hinzuziehen und inzwischen mit unserem bisherigen System der Exporte nach USA weiterzufahren (sofern die Amerikaner, was von den Anwälten noch zu prüfen wäre, nicht vorsorgliche Massnahmen ergreifen könnten). Es wäre damit Zeit gewonnen, wobei sich inzwischen die ebenfalls zu berücksichtigende Entwicklung im Rahmen der europäischen Integrationsbestrebungen geklärt haben könnte. Doch wäre der Entscheid nur hinausgeschoben.

Gegen die prozessuale Austragung sprechen folgende Gründe :

- a) Ein Gerichtsurteil wird aller Voraussicht nach in strikter Anwendung des Gesetzes ungünstiger lauten als der heute mögliche Vergleich ; dies wäre dann aber auch für die anderen Industriezweige ein noch weniger vorteilhafter Präzedenzfall.
- b) Während der langen Dauer des Prozesses wird die Uhrenindustrie aus dem Zustand der Ungewissheit, der sie schon bisher schwer belastete, nicht herauskommen.
- c) Für eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofs (nach voller Erschöpfung des nationalen Instanzenzuges) erscheint die Angelegenheit wenig geeignet; das Antitrustrecht wird im übrigen bis dahin auch in Europa stark an Boden gewonnen haben.
- d) Es wäre psychologisch ungünstig, den erstinstanzlichen Richter (Cashin) zu brüskieren, nachdem er sich ehrlich um einen Kompromiss bemühte und glauben durfte, erfolgreich gewesen zu sein.
- e) Die prozessuale Austragung wird für die Industrie, die schon bisher grosse finanzielle Aufwendungen erbringen musste, sehr kostspielig sein.

- 10 -

- f) Eine gerichtliche Verurteilung könnte von den amerikanischen Industriellen, die sich durch die antitrustwidrigen Praktiken der schweizerischen Industrie geschädigt fühlen, nach dem geltenden Recht zum Ausgangspunkt von Schadenersatzforderungen in der dreifachen Höhe der effektiven Schädigung ("treble damage suit") gemacht werden; beim Zustandekommen eines Vergleichs fiel diese Gefahr dahin.
- g) Die weitere Pendency des Streitfalles wird sich ganz allgemein auch politisch und handelspolitisch für unsere Beziehungen zu den USA belastend auswirken.

Die vernünftigste Lösung bestände u.E. darin, am vorliegenden Entwurf wenn möglich noch Verbesserungen anzustreben, am Prinzip des Vergleiches aber nicht mehr zu rütteln. Solange hierüber indessen noch keine Gewissheit herrscht, wird jede weitere Demarche unserer Botschaft in Washington sistiert werden müssen. Es geht nicht an, die Botschaft zu offiziellen Schritten zu veranlassen und ihr dann den Boden unter den Füßen zu entziehen. Man kann sich sogar fragen, ob nicht schon die Demarche wegen der Sanktionen hätte annulliert werden sollen. Wenn alles bisher Erreichte wieder rückgängig gemacht würde, müsste sich die Botschaft, auf deren Hilfe die Uhrenindustrie immer wieder drängte, desavouiert vorkommen. Die Situation in der Schweiz bedarf u.E. einer unmissverständlichen Klärung, bevor irgendwelche weiteren Schritte unserer Vertretung in Frage kommen können.

2 Beilagen.

W

Prom