

E 2001(E)1976/17/322

[DoDiS-18884]

*Interne Notiz des Politischen Departements<sup>1</sup>*UHRENZÖLLE USA<sup>2</sup>

PO

Bern, 19. November 1963

Sie hatten gewünscht, über die Uhrenzollfrage, die gegenwärtig den Gegenstand von Gesprächen mit den USA bildet, orientiert zu werden.

1. Zwei Tatsachen charakterisieren die *Bedeutung der schweizerischen Uhrenexporte nach USA*:

- der amerikanische Markt absorbiert rund ein Viertel der gesamten schweizerischen Uhrenproduktion;
- die Uhrenaufuhren decken fast ein Drittel der schweizerischen Totalexporte nach den Vereinigten Staaten.

Die Frage der Uhrenexporte ist unter solchen Umständen seit jeher das Kernproblem der schweizerisch-amerikanischen Handelsbeziehungen. Sie bildet gleichzeitig seit langem auch ihr Sorgenkind.

---

1. Diese Notiz wurde von R. Probst verfasst und unterzeichnet und war an F. T. Wahlen gerichtet.

2. Zu dieser Angelegenheit vgl. auch Nr. 179 in diesem Band.



2. Geht man auf den Ursprung des Problems zurück, so ist er zu einem wesentlichen Teil im protektionistischen «*Tariff Act of 1930*», dem sog. «Smoot-Hawley Tarif» zu finden, mit dem der Kongress in der Periode der republikanischen *Hoover-Administration* die USA vor dem ausländischen Wettbewerb schützen wollte<sup>3</sup>. Die vorher florierenden Uhrenexporte der Schweiz nach den USA gingen infolge dieser Massnahme, zu der sich noch die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise der Dreissigerjahre gesellten, innert zweier Jahre in katastrophaler Weise auf rund ein Zehntel des früheren Volumens zurück. Für die schweizerische Uhrenindustrie bedeutete dies eine Krise von äusserster Schwere, die sie an den Rand des Ruins brachte.

Eine Wendung bahnte sich erst an, als *Präsident Roosevelt* im Kongress den «*Reciprocal Trade Agreements Act of 1934*» durchsetzte, der ihn ermächtigte, die hohen Zölle bilateral wieder in gewissem Ausmass zu reduzieren<sup>4</sup>. Im Rahmen dieser Vollmachten wurde zwischen der *Schweiz und Amerika am 9. Januar 1936 ein Handelsabkommen* unterzeichnet, in dem sich beide Seiten beträchtliche Konzessionen einräumten<sup>5</sup>. Amerikanischerseits bestanden sie vor allem in einer substanziellen Senkung der Uhrenzölle. Obwohl sie auch nach der Senkung relativ hoch blieben (auf den Wert umgerechnet erreichten diese spezifischen Ansätze anfänglich gegen 63% und betrug 1954 trotz inzwischen eingetretener starker Geldentwertung immer noch 33,2%), erlaubten es die neuen Zölle der Schweizeruhr doch, ihre traditionelle Stellung auf dem amerikanischen Markt wiederzugewinnen.

3. Während in den Vorkriegsjahren die Importe aus der Schweiz mit der amerikanischen Uhrenproduktion in normalem Wettbewerb gestanden waren, brachten die Kriegsjahre eine Störung des Gleichgewichts, das sich seit 1936 herausgebildet hatte. Einerseits sahen sich die einheimischen Produzenten genötigt, ihre Betriebe grossenteils auf die Herstellung kriegswichtiger Güter umzustellen. Dies erlaubte der schweizerischen Industrie andererseits, mit stark gesteigerten Exporten in die Lücke einzutreten. Solange die Kriegsanstrengungen andauerten, waren die schweizerischen Uhrenlieferungen für Amerika eine willkommene Entlastung. Bei Kriegsende erhob die amerikanische Uhrenindustrie indessen sogleich mit Nachdruck das Begehren, es sei ihr gegen die schweizerische Konkurrenz wirksamer Schutz zu gewähren, um ihr den Übergang von der Kriegs- auf die Friedensproduktion, also die Wiederaufnahme der eigentlichen Uhrenherstellung, zu erleichtern. Im Rahmen der hierauf eingeleiteten schweizerisch-amerikanischen Verhandlungen wurde zunächst versucht, 1946/47 während einer *Rekonversionsperiode* durch eine freiwillige Limitierung der schweizerischen Uhrenexporte auf den Stand von 1945 einen Ausweg zu finden. Als er sich in amerikanischer Sicht als ungenügend erwies, erhoben die USA das Begehren auf Einbau der sog. «*escape clause*» in das schweizerisch-amerikanische Handelsabkommen von 1936.

3. Siehe dazu *DDS, Bd. 10, Nr. 16*.

4. Vgl. *DDS, Bd. 11, Nr. 27*.

5. Vgl. *DDS, Bd. 11, Nr. 197, insbesondere Anm. 4. Zu den Verhandlungen zu diesem Abkommen vgl. DDS, Bd. 10, thematische Verzeichnis: 9.1. Nouveau tarif douanier.*

4. Die Schaffung des amerikanischen «*escape clause*»-Systems geht auf 1942 zurück. Es bezweckte ursprünglich, dem protektionistischen Widerstand gegen die liberale Aussenhandelsdoktrin Roosevelts und seines Staatssekretärs Cordell Hull den Wind aus den Segeln zu nehmen. Die «*escape clause*» besagt im wesentlichen, dass jeder der beiden Partner eines Handelsvertrages berechtigt sein soll, vertraglich eingeräumte Zollkonzessionen zurückzuziehen oder zu modifizieren, sobald der vermehrte Import einer bestimmten Ware aus dem anderen Staat die einheimische Produktion ernsthaft schädigt oder gefährdet. Gesetzlich wurde in der Folge festgesetzt, dass der Präsident auch die früher abgeschlossenen Verträge mit diesem Erfordernis in Einklang zu bringen habe. Heute enthalten sämtliche Handelsverträge der USA diese Klausel.

Das schweizerisch-amerikanische Handelsabkommen von 1936 enthielt die «*escape clause*» ursprünglich nicht. Als die amerikanische Regierung unter dem Druck der einheimischen Uhrenindustrie nach dem Krieg deren Einbau forderte, versuchten wir zunächst Zeit zu gewinnen. Unter der amerikanischen Drohung, das Abkommen von 1936 zu kündigen, fand sich der Bundesrat indessen am 15. Oktober 1950 (nachdem u. a. noch eine stürmisch verlaufene Unterredung zwischen Minister Bruggmann und Staatssekretär Dean Acheson vorausgegangen war) schliesslich bereit, die «*escape clause*» zu akzeptieren<sup>6</sup>.

5. Der enge Zusammenhang zwischen den Postulaten der amerikanischen Uhrenindustrie und dem Drängen der amerikanischen Regierung auf Einbau der «*escape clause*» trat schon bald zutage. Bereits im Februar 1951 stellte diese Industrie der US Tariff Commission den Antrag, es sei die Ausweichklausel zur Anwendung zu bringen, um die der Schweiz 1936 im Uhrensektor gewährten Konzessionen zurückzunehmen und die Ansätze von 1930 im wesentlichen wieder herzustellen. Auf Grund der hierauf durchgeführten Untersuchung erstattete die Kommission im Juni 1952 ihren Bericht, worin sie dem Präsidenten mit 4 gegen 2 Stimmen im wesentlichen eine 50-prozentige Erhöhung der Uhrenzölle empfahl<sup>7</sup>. *Präsident Truman*, dem inzwischen durch unsere Gesandtschaft der schweizerische Standpunkt eindringlich erläutert worden war, fällte im *August 1952* sein Verdikt. Er gelangte, im Gegensatz zur Tariffkommission, zum Schluss, dass von einer ernsthaften Bedrohung der amerikanischen Uhrenindustrie durch die Importe in Wirklichkeit nicht gesprochen werden könne und somit kein Grund zur Anwendung der «*escape clause*» vorliege. Die der Schweiz eingeräumten *Uhrenzollkonzessionen* blieben damit bis auf weiteres *unverändert*<sup>8</sup>.

Wie zu erwarten, benutzte die amerikanische Uhrenindustrie den Wahlsieg der Republikaner vom November 1952 zu einem neuen Vorstoss. Diesmal führte er zum Erfolg. Nachdem die Tariff Commission, wiederum mit 4 gegen 2 Stimmen und namentlich gestützt auf das zweifelhafte Argument der «*defense essentiality*» der Uhrenindustrie, erneut eine Zollanpassung empfohlen hatte, schloss sich *Präsident Eisenhower* dieser Empfehlung trotz unserer intensiven gegenteiligen Bemühungen an. Am 27. Juli 1954 entschied er, es seien

6. Vgl. *DDS, Bd. 18, Nr. 63* (DoDiS-7803).

7. Vgl. *DDS, Bd. 19, Nr. 10* (DoDiS-9205), insbesondere *Anm. 3*.

8. Vgl. *DDS, Bd. 19, Nr. 18* (DoDiS-9206).

die Uhrenzölle gemäss den Vorschlägen der Tariffkommission in Anwendung der «escape clause» um 50% zu erhöhen<sup>9</sup>. Die Zollansätze für Uhren, die im Durchschnitt rund 33% des Wertes ausgemacht hatten, stiegen damit auf rund 50% ad valorem; sie sind seither unverändert geblieben.

6. Da «escape clause»-Massnahmen ihrem Wesen nach provisorischen Charakter haben und nur so lange aufrecht erhalten werden sollen, als die Gefährdung der einheimischen Industrie andauert, ist die Tariff Commission zu jährlichen Überprüfungen gehalten. Schweizerischerseits wurde seit 1954 aus Gründen der Konsequenz, wenn auch ohne Illusionen, jedes Jahr die Rücknahme der Massnahmen verlangt; die Tariff Commission stellte indessen erwartungsgemäss ebenso regelmässig fest, dass die Voraussetzungen dazu noch fehlten.

Mit dem «*Trade Expansion Act*» von 1962, der die Grundlage für die Kennedy-Runde des GATT bildet, hat sich die Ausgangslage indessen grundlegend geändert. Im Zeitpunkt, wo der amerikanische Präsident die Initiative zu einer massiven reziproken Reduktion der Zölle im Rahmen des GATT ergreift, wirkt der Uhrenzoll, der im Durchschnitt mehr als 50% und für den wesentlichen Teil dieses wichtigsten schweizerischen Exportproduktes nach USA heute faktisch sogar gegen 65% erreicht, als Anachronismus. Dies ist zweifellos auch den Amerikanern bewusst. Die Schweiz hat deshalb verlangt, dass die Frage der von uns gewünschten Rücknahme der Anwendung der «escape clause» auf die Uhrenzölle von der Tariff Commission möglichst im Rahmen einer vom Präsidenten eigens angeordneten, auf dem «*Trade Expansion Act*» beruhenden Untersuchung von Grund auf neu überprüft werde. Im Gegensatz zu den jährlichen Routine-Untersuchungen der Kommission, von denen von vornherein kaum eine Änderung zu erwarten war, ist das Ziel nunmehr eine effektive Reduktion der Uhrenzölle.

Die *schweizerische Argumentation* wurde den amerikanischen Behörden Ende Mai 1963 von einer durch Minister Weitnauer geleiteten Delegation im Rahmen zuvor vereinbarter Konsultationen einlässlich und eindringlich dargelegt<sup>10</sup>. Der Bericht von Minister Weitnauer, der alle zweckdienlichen Angaben enthält, liegt bei<sup>11</sup>. Es sei für alles weitere darauf hingewiesen und hier nur erwähnt, dass die Stückzahl der nach USA exportierten Uhren und Uhrwerke zwar gegenüber 1952 ungefähr gleich geblieben ist; daraus erhellt aber gleichzeitig, dass die schweizerische Uhrenindustrie wegen der erhöhten Zölle an der starken Expansion des amerikanischen Konsumentenmarktes keinen Anteil hatte. Unsere Exporte nach USA haben sich überdies, zum Ausgleich der hohen Zölle, zusehends auf billigere Uhren verlagert, was sich wertmässig für die Ausfuhren negativ auswirkt, den ad valorem-Anteil des Stück-Zolles noch weiter erhöht und überdies unserem Qualitätsstreben widerspricht. Zunehmender Schmuggel und Hand in Hand damit eine be-

---

9. Vgl. *DDS*, Bd. 19, Nr. 118 (DoDiS-9215) und Nr. 136 (DoDiS-9219).

10. Vgl. das Protokoll Procès-verbal des consultations horlogères des 27 et 28 mai 1963 à Washington vom 31. Mai 1963 (DoDiS-18834).

11. Nicht abgedruckt.

unruhigende Desorganisation des amerikanischen Uhrenhandels waren weitere Begleiterscheinungen, denen nur durch eine Rückführung der Zölle auf ein vernünftiges Mass abgeholfen werden kann.

7. Der Ihnen bekannte Telegrammwechsel der letzten Wochen zwischen Handelsabteilung und unserer Botschaft in Washington<sup>12</sup> hat Sie über die in Amerika vorhandenen Widerstände gegen eine Neuaufrollung der Uhrenzollfrage orientiert. Sie sind namentlich innenpolitischer Natur. Es war zu erwarten, dass protektionistische Kreise und insbesondere die amerikanische Uhrenindustrie dagegen Sturm laufen würden. Aus den letzten Kabeln ist Ihnen aber bekannt, dass *Gouverneur Herter* als Beauftragter für die «Kennedy-Runde» nun doch *an den Präsidenten die Empfehlung* gerichtet hat, eine *Neuuntersuchung des Uhrenfalles* einzuleiten. Man darf annehmen, dass der Präsident dieser Empfehlung Folge leisten wird.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass die von den Amerikanern anerkannte Stellung der Schweiz in der Kennedy-Runde, insbesondere die massgebende und erfolgreiche Rolle, die Herr *Bundesrat Schaffner als Präsident der letzten GATT-Ministerkonferenz* in Genf gespielt hat<sup>13</sup>, den Beschluss Herters in entscheidender Weise zu unseren Gunsten beeinflusste.

8. Es wäre verfrüht, schon jetzt das *Ergebnis des Überprüfungsverfahrens* prophezeien zu wollen. Wir werden zweifellos mit einer sehr starken protektionistischen Opposition zu rechnen haben. Auch andere Elemente, die schliesslich im Kalkül des Präsidenten, dem das letzte Wort zusteht, mitsprechen könnten, lassen sich schwer voraussagen.

Sollte der Präsident nach erfolgter Tariff Commission-Untersuchung tatsächlich die Rücknahme des «escape clause»-Zollzuschlages anordnen, so stünde, theoretisch gesprochen, auch der Weg für die Berücksichtigung der Uhrenzölle in der «Kennedy-Runde» offen. Durch die Rücknahme der Ausweichklausel würden die Uhrenzölle von 50% (oder mehr) ad valorem auf ca. 35% reduziert. In der Kennedy-Runde des GATT wäre an sich eine nochmalige Halbierung möglich. Dies wäre ein noch nie dagewesener Tiefstand der amerikanischen Uhrenzölle. Es ist schwerlich anzunehmen, dass er erreicht werden könnte. Doch würde schon die Wiederherstellung der Vertragszölle von 1936 einen grossen Erfolg bedeuten.

---

12. Vgl. das Telegramm Nr. 95 von der schweizerischen Botschaft in Washington an die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements vom 8. November 1963, nicht abgedruckt, und das Telegramm Nr. 81 von der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements an die schweizerische Botschaft in Washington vom 12. November 1963, nicht abgedruckt.

13. Siehe dazu das Exposé Integration und Welthandel von H. Schaffner vom 29. August 1963 (DoDiS-30358).