

*Notiz für den Vorsteher des Politischen Departements, F. T. Wahlen¹*UHRENPROBLEME USA²
(FÜR BESPRECHUNG MIT STAATSSSEKRETÄR DEAN RUSK³)

Bern, 8. April 1965

I. Vorgeschichte

Am 19. November 1963 hatte Ihnen der Unterzeichnete die beiliegende Notiz⁴ über die Vorgeschichte des Uhrenzoll-Problems USA vorgelegt. Es ging damals um die Frage, ob Präsident Kennedy die U. S. Tariff Commission beauftragen würde, die amerikanischen Uhrenzölle zu überprüfen. Diese waren bekanntlich⁵ 1954 durch Entscheid des republikanischen Präsidenten Eisenhower in Anwendung der *escape clause*⁶ um 50% über den Stand der uns im Handelsabkommen von 1936 seitens der USA vertraglich zugestandenem Ansätze erhöht worden. (1952 hatte der Demokrat Truman bekanntlich eine solche Erhöhung abgelehnt⁷.) Wir glaubten zu wissen, dass Präsident Kennedy im November 1963 bereit war, eine Neuuntersuchung anzuordnen; die Weisung an die Tariff Commission lag praktisch damals schon zur Unterschrift auf seinem Schreibtisch, als er ermordet wurde. Um eine weitere Verzögerung zu verhindern, den neuen Präsidenten⁸ aber nicht schon in seinen ersten Amtswochen innenpolitisch zu belasten (protektionistische Opposition), zog man es in der Folge vor, die Untersuchung anfangs Dezember 1963 von der Tariff Commission «on its own motion» beschliessen zu lassen.

II. Bedeutung der Uhrenzollfrage für die Schweiz

Die Bedeutung der Uhrenzollfrage ist nicht nur im Hinblick auf unser bilaterales Verhältnis zu den USA, sondern auch im Lichte der weltweiten Kennedy-Runde⁹ innerhalb des GATT zu betrachten.

Die Schweiz ist gewillt, die Initiative des verstorbenen amerikanischen Präsidenten vollumfänglich und vorbehaltlos zu unterstützen; sie hat als erster Staat beschlossen, die maximale 50-prozentige Reduktion ihrer Industriezölle

1. Notiz: E 2001(E) 1978/84 Bd. 503 (C.41.126). Verfasst und unterzeichnet von R. Probst.

2. Vgl. dazu Dok. 11, dodis.ch/30947; Dok. 33, dodis.ch/30948 und Dok. 110, dodis.ch/30954.

3. Zu dieser Besprechung vgl. Dok. 77, dodis.ch/30957.

4. Vgl. DDS, Bd. 22, Dok. 178, dodis.ch/18884.

5. Handschriftlich gestrichen.

6. Zur «escape-clause» vgl. Dok. 11, dodis.ch/30947, Anm. 4.

7. Vgl. DDS, Bd. 19, Dok. 18, dodis.ch/9206.

8. L. B. Johnson.

9. Zur Kennedy-Runde vgl. Dok. 1, dodis.ch/30938, Anm. 8.



ohne eine einzige Ausnahme zu offerieren¹⁰. Die Kennedy-Runde ist für beide Länder umso bedeutsamer, als es u. a. auch darum geht, die Zollmauer der EWG substanziell zu senken. Die kleine Schweiz ist dabei ein nicht zu vernachlässigender Partner, steht sie doch als Kunde der EWG hinter den USA (2,4 Milliarden Dollar) und vor Grossbritannien (1,8 Milliarden Dollar) mit Einfuhren von rund 2 Milliarden Dollar aus den Ländern des Gemeinsamen Marktes an zweiter Stelle. Mit ihrem gewaltigen Einfuhr-Überschuss aus¹¹ der EWG finanziert die Schweiz überdies mehr als die Hälfte des Handelsbilanzpassivums der EWG gegenüber den USA. Damit die Schweiz ihre «bargaining power» voll in die Waagschale werfen kann, ist es aber erforderlich, dass die USA ihrerseits die schweizerischen Exportinteressen in der Kennedy-Runde voll berücksichtigen. Würden amerikanischerseits Uhren auf der «exception list» verbleiben, was gemäss Trade Expansion Act solange der Fall ist, als die Uhrenzölle nicht vollumfänglich von der *escape clause*-Erhöhung befreit werden, so hätte dies schwerwiegende Folgen. Uhren machen in der Tat rund ein Drittel unserer Exporte nach den USA aus. Wir wären folglich genötigt, im Umfang des Wertes unserer Uhrenaufuhren nach Amerika (ca. 65 Mio. Dollar) eigene Zollkonzessionen auf amerikanischen Exportwaren von unserer Offerte zurückzuziehen, um die Reziprozität zu wahren. Da derartige Rückzüge nicht ausschliesslich amerikanische Interessen treffen würden, wären «chain reactions» seitens der durch solche Rückzüge geschädigten Drittstaaten unausbleiblich. Der Erfolg der Kennedy-Runde würde dadurch als Ganzes stark beeinträchtigt.

III. Heutige Situation

1. Tariff Commission Report

Mit der endgültigen Liquidierung des Uhren-Antitrustprozesses durch das «Modified Final Judgment» vom 3. Februar 1965¹² war ein wesentliches juristisches und psychologisches Hindernis zur Regelung der Zollfrage dahingefallen. Am 5. März 1965 erstattete die Tariff Commission dem Präsidenten ihren Bericht, worin sie sich darauf beschränkte, die wirtschaftlichen Folgen eines allfälligen vollen roll-back der Uhrenzölle¹³ und damit die Wiederherstellung der Zollsätze des Abkommens von 1936 darzulegen.

Die Schlussfolgerungen der Kommission sind zwar nüanciert, aber für unsere Sache eher günstig; doch hat sie davon abgesehen, eigentliche Empfehlungen zuhanden des Präsidenten zu formulieren. Dieser hat vielmehr das Büro Herter (Governor Herter ist der Sonderbevollmächtigte des Präsidenten für die Führung der Kennedy-Runde) beauftragt, solche Empfehlungen auszuarbeiten.

10. Vgl. dazu Dok. 12, dodis.ch/31817.

11. *Handschriftliche Korrektur aus:* gegenüber.

12. Vgl. Doss. wie Anm. 1.

13. Zur ganzen «roll-back»-Problematik und zu ihrer Auswirkungen auf die Kennedy-Runde vgl. Doss. E 2001(E) 1978/84 Bd. 492–493 (C.41.111). Vgl. auch das Telegramm Nr. 96 des Politischen Departements an die schweizerische Botschaft in Washington vom 21. Dezember 1966, dodis.ch/30960 und DDS, Bd. 22, Dok. 181, dodis.ch/18903.

2. *Defense essentiality*

Die amerikanischen Uhrenhersteller haben seit jeher zur Durchsetzung von Schutzzöllen mit dem Argument gefochten, ihre Industrie sei «essential for national defense». Der Entscheid Eisenhowers von 1954 basierte weitgehend auf dieser – namentlich auch von seinem Freund General Bradley (Verwaltungsratspräsident von Bulova) hochgespielten – These. In einem Entscheid von 1958 hat allerdings das «Office of Defense Mobilization» (ODM) diese These als unzutreffend abgewiesen und die Verteidigungswichtigkeit der Uhrenindustrie eindeutig verneint¹⁴. Da aber die amerikanischen Manufakturen das Argument unter Hinweis auf die seitherige Entwicklung von Raketentechnik und Raumforschung wieder hervorholten und da zudem der «Tariff Commission Report» nur den wirtschaftlichen, nicht auch den militärischen Aspekt behandelte, hat das Weisse Haus soeben die Nachfolgeorganisation des ODM, das «Office of Emergency Planning» (OEP) mit einer Neuuntersuchung der «defense essentiality» betraut. Dieser Entschluss ist nicht nur negativ zu bewerten (vgl. beiliegende, Ihnen bekannte Kommentare Werner Imhoofs¹⁵); unter Umständen ist es vielleicht besser, die wohl unvermeidliche neue Diskussion über die «defense essentiality» jetzt durchzukämpfen, als später damit überrascht zu werden. Die neue Untersuchung durch eine neutrale Instanz wirkt sich aber zeitlich ungünstig aus.

3. *Weiteres Vorgehen*

Es sind zwei Phasen zu unterscheiden.

Die *erste Phase* besteht darin, dass der Präsident die *escape clause-Zölle* voll «zurückrollt». Die Zölle würden dadurch vom heutigen Stand von 65% ad valorem um rund ein Drittel reduziert. Den hierfür benötigten wirtschaftlichen Bericht der Tariff Commission besitzt der Präsident bereits. Jener des OEP, der soeben angefordert wurde, wird dagegen einige Zeit beanspruchen und öffentliche Hearings erfordern. Wir werden, zusammen mit Anwalt Fortas, alles daran setzen, dass auch die militärische Untersuchung für uns günstig verläuft. Sie sollte indessen, nachdem der Präsident eine «deadline» von 6 Monaten angesetzt hat, möglichst beschleunigt werden.

Eine solche Beschleunigung ist insbesondere im Hinblick auf die *zweite Phase*, nämlich den *Einschluss der Uhrenzölle in die Kennedy-Runde* wichtig. Dieser Einschluss wird gesetzlich erst möglich, wenn das «roll-back» vollumfänglich durchgeführt ist. Die Vollmachten des Präsidenten für die Kennedy-Runde laufen am 1. Juli 1967 ab. Vor diesem Zeitpunkt sollte nicht nur das «roll-back» vollzogen sein, sondern noch genügend Zeit übrig bleiben, um neue Hearings, die dem formellen Einschluss der Uhren in die Kennedy-Runde vorangehen müssen, durchzuführen und namentlich die Zollverhandlungen in Genf selbst abzuschliessen. Es sind dies alles langwierige Operationen, die nochmals viele Monate beanspruchen werden.

14. Vgl. das Telegramm Nr. 10 von H. de Torrenté an die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartements vom 28. Februar 1958, dodis.ch/11338.

15. Vgl. den Artikel Vor der Entscheidung über die amerikanischen Uhrenzölle vom 5. März 1965 (NZZ vom 6. März), E 2001(E) 1978/84 Bd. 498 (C.41.111).

Das volle «roll-back» (erste Phase) bildet die unabdingbare Voraussetzung, damit das Reziprozitätsproblem in der Kennedy-Runde (zweite Phase) überhaupt gelöst werden kann. Ein partieller «roll-back» würde nach amerikanischem Gesetz nicht genügen. Ist das «roll-back» erst einmal vollzogen, so wird das Ausmass der weiteren Zollreduktion im Rahmen der GATT-Verhandlungen (theoretisch bis zu 50% der «zurückgerollten» Zölle) zum Gegenstand unserer Gespräche mit den USA gemacht werden können.

Nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die anderen Länder (EWG, insbesondere Frankreich) ist der Uhrenfall schon seit Jahren zu einem «test case» für die Aufrichtigkeit der neuen liberalen amerikanischen Aussenhandelspolitik geworden. Man ist sich dessen in Washington vielleicht nicht immer voll bewusst. Die Aufrechterhaltung einer Zollmauer von 65% auf einem gewöhnlichen Konsumgut würde jedenfalls in eklatantem Widerspruch zur bewunderungswürdigen Initiative stehen, die die Amerikaner mit der Kennedy-Runde ergriffen haben. Sie würde auch den wohlverstandenen Interessen der USA selbst zuwiderlaufen.

Die vorliegende Notiz ist gemeinsam mit Herrn Dr. Jacobi, dem ersten Mitarbeiter von Minister Weitnauer in den GATT-Verhandlungen, verfasst.