

11. Jan. 1967

HANDELSABTEILUNGHerabsetzung der amerikanischen Uhrenzölle -
Rücknahme des "Escape Clause"-Entscheides

Dem Entscheid, den Präsident Johnson soeben getroffen hat, kommt grosse Bedeutung zu, dies sowohl mit Bezug auf die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten als auf dem Gebiete der internationalen Handelspolitik überhaupt.

Seit im Jahre 1934 Präsident Roosevelt und sein Staatssekretär Cordell Hull erstmals vom amerikanischen Kongress Vollmachten für eine Liberalisierung des amerikanischen Aussenhandels auf dem Wege der Zollverhandlung erhalten hatten, sind die Vereinigten Staaten stets die führende Macht im Kampf um eine Befreiung des Welthandels von seinen Schranken gewesen. Der schweizerisch-amerikanische Handelsvertrag vom 9. Januar 1936 war einer der ersten Verträge, in dem diese Politik ihren Niederschlag fand; er brachte der Schweiz u.a. eine 50%ige Senkung des amerikanischen Uhrenzolltarifs. Die Bestrebungen der Vereinigten Staaten gingen nach dem zweiten Weltkrieg in einen multilateralen Rahmen, und zwar denjenigen des GATT, über, dessen Haupttätigkeit seit seiner Gründung im Jahre 1947 in der Veranstaltung von Handels- und Zollverhandlungen besteht. Die anspruchsvollste solche Verhandlung, die je organisiert wurde, ist gegenwärtig noch im Gang: die sogenannte Kennedy-Runde.

Um bei der in weiten Bereichen protektionistisch eingestellten amerikanischen Industrie mit ihrer liberalen Handelspolitik besser durchzudringen, hat die amerikanische Regierung in den Vierzigerjahren das Institut der sogenannten "Escape Clause" ausgebildet, deren Wesen darin besteht, dass die sie anwendende Regierung unter gewissen Voraussetzungen - wirtschaftliche Notlage einer einheimischen Industrie infolge einer auf Zollzugeständnisse zurückgeführten Zunahme des Importes - einseitig Zollkonzessionen zurücknehmen kann. Es handelt sich m.a.W. um eine Art Sicherheitsventil der amerikanischen Handelspolitik. Auf amerikanisches Betreiben ist die "Escape Clause" auch in das GATT-Abkommen übernommen worden



(Art. XIX). Auch die Schweiz, mit der Kündigung des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 bedroht, musste sich mit der Aufnahme der Klausel in dieses Abkommen am 13. Oktober 1950 abfinden.

Es erscheint als ironisch, dass von den nicht allzu zahlreichen Fällen, in denen die amerikanische Regierung von der "Escape Clause" Gebrauch gemacht hat, der wichtigste Anwendungsfall ausgerechnet die Schweiz - einen ausgezeichneten Markt der USA und exemplarisch liberalen Handelspartner - mit ihrem bedeutendsten Exportprodukt im Handel mit Amerika, den Uhren, getroffen hat. Amerika hat selbst eine Uhrenindustrie, die der schweizerischen an Bedeutung nicht gleichkommt, sich aber nach schweizerischer Ansicht nie mit Grund über einen schlechten Geschäftsgang beklagen konnte. Zu diesem Schluss war auch Präsident Truman gelangt, als er im Jahre 1952 einen ersten Antrag auf Anwendung der "Escape Clause" auf die Uhreneinfuhr ablehnte. Sein Nachfolger, Präsident Eisenhower, nahm zwei Jahre später, als der gleiche Antrag wiederholt wurde, eine andere Haltung ein. Er erhöhte durch Dekret vom 27. Juli 1954 die Uhrenzölle um 50% und brachte damit die Gesamtbelastung, der die Uhreneinfuhr zu begegnen hat, auf rund 65% ad valorem. (Da der amerikanische Uhrenzolltarif im wesentlichen spezifisch ist, kann die wertmässige Belastung nur approximativ angegeben werden). Massgeblich für General Eisenhowers Entschluss war die Ueberzeugung, die er glaubte gewonnen zu haben, dass die Erhaltung der amerikanischen Uhrenindustrie für die Landesverteidigung der Vereinigten Staaten von entscheidender Bedeutung sei - dies das Argument der "Defense essentiality", das die amerikanische Uhrenindustrie mit allen Mitteln hochgespielt hatte.

Ermutigt durch ihren ersten Erfolg versuchte die Industrie noch weitere Einschränkungen der Uhreneinfuhr zu erreichen; als Ideal schwebte ihr eine Kontingentierung vor. Die amerikanische Regierung sah sich veranlasst, das in diesem Zusammenhang weiterhin geltend gemachte Argument der Landesverteidigungswichtigkeit einmal gründlich untersuchen zu lassen. Ende Februar 1958 kam das hierfür zuständige Kriegswirtschaftsamt zum klaren Ergebnis, dass die amerikanische Uhrenindustrie für die Verteidigung nicht essentiell ist.

- 3 -

Trotz dieses eindeutigen Befundes war den immer wiederholten schweizerischen Anstrengungen auf Rücknahme des Entscheides vom 27. Juli 1954 vorerst kein Erfolg beschieden. Die Dinge änderten sich erst, als Präsident Kennedy im Jahre 1962 die Initiative zu einer umfassenden Liberalisierung des Welthandels, gestützt auf den amerikanischen "Trade Expansion Act", ergriff und damit die Verhandlung einleitete, die seinen Namen trägt und gegenwärtig ihre Endphase durchläuft, nämlich die Kennedy-Runde. Der Bundesrat nahm sofort die Gelegenheit wahr, um der amerikanischen Regierung gegenüber um die Jahresmitte 1962 erneut seine Auffassung geltend zu machen, wonach der Entscheid vom Juli 1954 wirtschaftlich ungerechtfertigt war und seine Aufrechterhaltung im Zeitalter des "Trade Expansion Act" und der Kennedy-Runde vollends als stossend und unbegreiflich erscheinen muss. Trotz dieser wohlbegründeten These sind seither wiederum mehr als vier Jahre vergangen. Unsere Widersacher in der amerikanischen Uhrenindustrie waren unermüdlich tätig, um unter Zuhilfenahme aller irgendwie geeignet erscheinenden Argumente einen positiven Entscheid hintanzuhalten. Nicht nur die von der amerikanischen Regierung nach langen Vorbereitungen Anfang Dezember 1963 formell eröffnete Neuuntersuchung der Angelegenheit durch die hierzu zuständige "Tariff Commission" wurde von der amerikanischen Uhrenindustrie für allerhand Störmanöver verwendet; es wurden auch aus andern Bereichen Argumente herangezogen, wie z.B. das des unlauteren Wettbewerbs, um unsere Uhrenindustrie zu diskreditieren. Es sei hier daran erinnert, dass ein wichtiges Hindernis für die Normalisierung der schweizerisch-amerikanischen Uhrenbeziehungen Anfang 1965 beseitigt werden konnte: der Uhrenantitrustprozess. Er wurde mit einem Vergleich abgeschlossen, der die volle Konformität der privaten und öffentlich-rechtlichen Uhrenordnung der Schweiz mit den amerikanischen Antitrustgesetzen herstellte.

Im Rahmen ihrer Untersuchungen hielt es die amerikanische Regierung für vorsichtiger, das von unsern Gegnern neuerdings, mit dem Hinweis auf den Anbruch der Ära der Raumschiffahrt und die fortschreitende Nutzbarmachung der Atomenergie, ausgiebig benützte Argu-

- 4 -

ment der "Defense essentiality" ebenfalls neu überprüfen zu lassen. Wir haben Grund zur Annahme, dass die zuständigen amerikanischen Stellen auch diesmal nur das Ergebnis des Jahres 1958 zu bekräftigen vermochten, wonach die Uhrenproduktion nicht als landesverteidigungswichtig betrachtet werden kann. Aber auch diese wie alle andern Untersuchungen erwiesen sich als sehr zeitraubend, sodass Präsident Johnson erst gegen Ende des soeben abgelaufenen Jahres von seinen Beratern abschliessend orientiert werden konnte.

Unter diesen Beratern hat der dieser Tage verstorbene ehemalige Staatssekretär Herter, Sonderbeauftragter für Handelsverhandlungen, unterstützt von seinen Stellvertretern, den Botschaftern Roth und Blumenthal, eine Schlüsselposition eingenommen. Sie waren es, die das schweizerische Begehren auf Rücknahme des "Escape Clause"-Entscheidens vom 27. Juli 1954 im Zusammenhang mit der Kennedy-Runde zu würdigen und im einzelnen der grossen Bedeutung Rechnung zu tragen hatten, die für den Erfolg der Gesamtverhandlung eine liberalere Haltung der Vereinigten Staaten auch auf dem Gebiete der Uhreneinfuhr haben muss. Auf dem Wege über die Kennedy-Runde-Verhandlungen war es auch der schweizerischen Regierung möglich, über ihr formelles Begehren auf die Rücknahme des 1954er Entscheidens hinaus mit den amerikanischen Behörden fortgesetzte Kontakte zu pflegen. So haben viermal informelle Konsultationen zwischen den beiden Regierungen stattgefunden - im Oktober 1962, im Mai 1963, im Oktober 1965 und zuletzt noch im November 1966. Der zuständige schweizerische Unterhändler, Botschafter Weitnauer, hat sich zu diesem Zweck jeweils nach Washington begeben. Auch die Schweizerische Botschaft in Washington und ihre Berater haben mit der sorgfältigen Verfolgung aller Wechselfälle der Angelegenheit ein grosses Arbeitspensum erledigt.

Von dem positiven Entscheid Präsident Johnsons kann eine wesentliche Verbesserung der Verhältnisse im Uhrenexport nach USA erwartet werden. In der Tat musste eine durchschnittliche Zollbelastung von 65%, die nun nach der Rückführung des "Escape Clause"-Entscheidens auf immer noch rund 40% zurückgeht, zu einer Verzerrung der natürlichen Handelsströme führen, wie das starke Ansteigen des Schmuggels, die Aufnahme der Uhrenproduktion auf den amerikanischen Jungferninseln (die für ihre Produkte auf dem amerikanischen Festland

die zollfreie Einfuhr geniessen) sowie die Veränderung der Struktur unserer Uhrenaufuhr nach den USA, mit einer Tendenz auf die billige Uhr hin, deutlich zeigen. Die Auswirkungen der "Escape Clause" über die letzten dreizehn Jahre waren sehr drastisch. So hat der Anteil der Uhrenaufuhr an der schweizerischen Gesamtaufuhr nach den Vereinigten Staaten von im Jahre 1953 47,2 % auf im Jahre 1965 29,3 % abgenommen. Zunächst trat auch eine starke Abnahme des Exportes in absoluten Zahlen ein, die allerdings im Laufe der letzten Jahre wieder etwas aufgeholt werden konnte; doch hat die Schweizeruhr nur in geringem Masse an der bedeutenden Ausweitung des amerikanischen Konsums von Uhren teilgenommen (total Uhrenkonsum 1953 20.212 Mio Stück, Anteil der Schweiz 12.369 Mio Stück oder 61,2 %. Gesamtuhrenkonsum 1965 34.307 Mio Stück, Anteil der Schweiz 15.707 Mio Stück oder 45,7 %).

Es mag als enttäuschend erscheinen, dass, wie oben ausgeführt, auch nach Rücknahme der "Escape Clause"-Zölle die amerikanische Uhreneinfuhr immer noch mit rund 40 % belastet ist. Die Bemühungen um eine weitere Reduktion müssen daher fortgeführt werden, in der Kennedy-Runde und vor allem in späteren welthandelpolitischen Auseinandersetzungen, die der Kennedy-Runde früher oder später zweifellos folgen werden. Die Uhren sind nur ein Ausschnitt aus einem überaus vielfältigen Zusammenhang, der durch die fortgesetzte Anstrengung der liberalen Kräfte gekennzeichnet ist, den Warenaustausch immer mehr von unnatürlichen und überlebten Hindernissen zu befreien. Der amerikanische Präsident hat mit seinem mutigen Entscheid einen Schritt getan, der nicht nur in der Schweiz, sondern überall in der Welt die gebührende Beachtung finden wird. Die sonst ausgezeichneten schweizerisch-amerikanischen Beziehungen, auf die das Uhrenproblem während langen Jahren einen Schatten geworfen hat, werden von einer lästigen Hypothek befreit.