

E 2001(E)-/1/387

[DoDiS-1959]

Das Volkswirtschaftsdepartement an den Bundesrat

AUFHEBUNG DER KONTINGENTIERUNG DER UHRENAUSFUHR
NACH DOLLARLÄNDERN

Kopie

At

Bern, 19. Juni 1947

Die Kontingentierung der Uhrenaufuhr nach Dollarländern (d. h. nach sämtlichen amerikanischen Staaten mit Ausnahme von Argentinien) ist am 2. November 1943, rückwirkend auf den 1. August 1943, eingeführt worden¹. Die Veranlassung für diese Massnahme bildete die Tatsache, dass damals die Handels- und Zahlungsbilanz zwischen der Schweiz und den Dollarländern als Folge der Kriegsereignisse völlig aus dem Gleichgewicht geraten war. Die

1. Vgl. *DDS, Bd. 15, Thematisches Verzeichnis: II.9.2. Etats-Unis – Relations économiques, und insbesondere Nr. 371.*



Handelsbilanz ist normalerweise stark passiv; im Jahre 1943 hingegen stand einem Import von 211 Millionen Franken ein Export von 255 Millionen Franken gegenüber. Der Differenz zwischen den beiden genannten Zahlen entsprechend hatte die Schweizerische Nationalbank mehr Dollars entgegenzunehmen und in Schweizerfranken umzuwandeln, als sie Dollars für unseren Import aus dem Dollarraum abgeben konnte. Hinzu kamen ganz beträchtliche Dollarübernahmen aus den Dollarländern für humanitäre und politische Zwecke. Das Ergebnis war eine empfindliche Belastung unserer Zahlungsbilanz und damit eine Gefahr für die Stabilität unserer Währung.

Die als Gegenmassnahme verfügte Kontingentierung der Uhrenaufuhr nach Dollarländern hat sich im ganzen als sehr wirksames Instrument erwiesen. Wenn die Kontingentierung auf den Uhrenexport beschränkt blieb – die andern Industrien hatten nur gewisse Auszahlungseinschränkungen auf sich zu nehmen – so darum, weil die Ausfuhr von Uhren im Jahre 1943 mit etwa zwei Dritteln den weitaus grössten Anteil am Gesamtexport nach Dollarländern ausmachte.

Das der Uhrenindustrie zur Verfügung gestellte Kontingent war zunächst mit 8 1/2 Millionen Franken monatlich eher knapp angesetzt. Es wurde in der Folge sukzessive erhöht, bis am 1. April 1945 das noch heute geltende ordentliche Monatskontingent von 25 Millionen Franken erreicht war². Darüber hinaus ist im Rahmen der durch Bundesratsbeschluss vom 17. März 1947³ gewährten zusätzlichen Exportmöglichkeiten gegen Sterilisation des Exporterlöses der Uhrenindustrie auch für ihre Ausfuhr nach Dollarländern ein «Sterilisations»-Zusatzkontingent von insgesamt 35 Millionen Franken eingeräumt worden. Gleichzeitig wurde den Grossuhrenexporteuren ein Sonderkontingent von 1 Million Franken monatlich zugestanden. Die Lieferung von Uhrenersatzteilen nach Dollarländern sowie die Versorgung der amerikanischen Armee in Europa mit Uhren hat die Handelsabteilung ebenfalls am 17. März 1947 überhaupt ganz freigegeben.

All diese Massnahmen entsprangen dem Bestreben, den natürlichen Ausbreitungstendenzen keine grösseren Hindernisse als unbedingt nötig in den Weg zu legen. Die Ausfuhr schweizerischer Uhren nach den Dollarländern hat denn auch trotz der Kontingentierung eine erfreuliche Entwicklung genommen. Sie ging wertmässig von 59 Millionen Franken im Jahre 1938 auf 364 Millionen Franken im Jahre 1946; der Zahl der exportierten Uhren und Uhrwerke nach von 4,2 Millionen Stück auf 12,1 Millionen Stück. Die Uhrenaufuhr nach den Vereinigten Staaten ist daran vor allem beteiligt; sie stieg von 39 Millionen Franken und 2,5 Millionen Stück im Jahre 1938 auf 266 Millionen Franken und rund 8 Millionen Stück (einschliesslich der Lieferungen an die amerikanische Armee) im Jahre 1946.

Die Uhrenfabrikanten der USA, die sich während des Krieges ganz auf die Herstellung von Präzisionsinstrumenten für die Armee umgestellt hatten, sahen diese Entwicklung nicht ohne Beunruhigung. Auf ihre Intervention leitete die amerikanische Regierung, um ihnen die «Rekonversion» auf die

2. Vgl. BR-Prot. Nr. 956 vom 1. Mai 1945, E 1004.1(-)/1457 (DoDiS-2329).

3. Vgl. BR-Prot. Nr. 659 vom 17. März 1947, E 1004.1(-)/1479 (DoDiS-1534).

Friedensproduktion zu erleichtern, nach Ende der Feindseligkeiten mit der Schweiz Verhandlungen über eine Beschränkung des Importes schweizerischer Uhren ein. Diese Verhandlungen, die sehr hart und schwierig waren – die amerikanischen Uhrenfabrikanten hatten ursprünglich eine Limitierung der schweizerischen Uhreneinfuhr auf 1,5 Millionen Stück pro Jahr verlangt – führten schliesslich am 22. April 1946 zu einem Abkommen⁴, nach dessen Bestimmungen die schweizerische Uhrenaufuhr im Jahre 1946 und in den ersten drei Monaten des Jahres 1947 den monatlichen Durchschnitt des Jahres 1945 nicht überschreiten durfte. Das Abkommen erlaubte, im Handelsverkehr mit den Vereinigten Staaten den Rahmen der aus innerschweizerischen Gründen verfügbaren Kontingentierung gerade etwa auszufüllen. Mit dem 31. März 1947 ist, wie vorgesehen, die Vereinbarung abgelaufen und nicht verlängert worden.

Die Situation, die im Jahre 1943 zu der Kontingentierung der Uhrenaufuhr nach Dollarländern führte, hat sich inzwischen grundlegend geändert. Noch im Jahre 1945 hatte der Aussenhandel der Schweiz mit den Dollarländern einen bedeutenden Ausfuhrüberschuss ergeben. Seither sind die Importe wieder in Gang gekommen. Schon im abgelaufenen Jahre zeigte die Handelsbilanz bei einem Totalimport von 914 Millionen Franken und einem Totalexport von 737 Millionen Franken einen Passivsaldo von 177 Millionen Franken. Die Tendenz zur Importausweitung hat sich in den ersten fünf Monaten des laufenden Jahres noch mehr akzentuiert. Einem Gesamtimport von Fr. 499'545'000.– steht ein Gesamtexport von Fr. 328'122'000.– gegenüber; der Passivsaldo beträgt also bereits Fr. 171'423'000.–. Die Einfuhr steigt von Monat zu Monat (Einfuhr im Januar 1947 Fr. 66'801'000.–, im Mai 1947 Fr. 115'121'000.–), während die Ausfuhr stationär bleibt (Ausfuhr im Januar 1947 Fr. 64'802'000.–, im Mai 1947 Fr. 64'203'000.–). Hand in Hand mit der geschilderten Entwicklung der Handelsbilanz hat sich auch unsere Zahlungsbilanz mit den Dollarländern zusehends verbessert und darf heute als praktisch ausgeglichen bezeichnet werden.

Die devisenpolitischen Gründe, die seinerzeit Anlass zur Einführung der Kontingentierung gaben, sind damit weggefallen. Vom rein monetären Standpunkt aus gesehen, kann daher die Kontingentierung ohne weiteres aufgehoben werden, dies umso mehr, als noch eine Reihe von andern Erwägungen eine solche Massnahme als geboten erscheinen lassen. Sie werden nachstehend im Zusammenhang mit den Gegengründen zu diskutieren sein, die allenfalls für die Beibehaltung der Kontingentierung, obwohl ihr die bisherige Basis entzogen ist, vorgebracht werden könnten.

Als Gegengründe kommen hauptsächlich zwei Überlegungen in Betracht. Vor allem liesse sich geltend machen, dass zwar die freie Uhrenaufuhr nach Dollarländern für unsere Währung keine Gefahr mehr bildet, dass es aber *aus konjunkturpolitischen Rücksichten* sehr unerwünscht sei, in einem Augenblick, wo das Problem der Preise und Löhne in ein besonders heikles Stadium getreten ist, durch eine – vielleicht beträchtliche – Steigerung der

4. Nicht abgedruckt. Vgl. zu diesem Thema den Bericht der schweizerischen Gesandtschaft in Washington vom 31. Mai 1946, E 2001(E)-/1/387 (DoDiS-2330).

Uhrenproduktion der Konjunktur neue Auftriebskräfte zuzuführen. In zweiter Linie könnte die Befürchtung geäußert werden, dass die Aufhebung der Kontingentierung zu einer Überschwemmung des USA-Marktes mit Schweizeruhren führen müsste, was möglicherweise die amerikanische Regierung veranlassen könnte, der Schweiz weit einschneidendere Einschränkungen des Uhrenimportes vorzuschlagen, als sie seinerzeit das Abkommen vom 22. April 1946 vorsah, und vielleicht sogar den Handelsvertrag vom Jahre 1936⁵, der den schweizerischen Uhren und Uhrwerken Vertragszölle einräumt, zu kündigen.

Wir glauben, dass diese Befürchtungen unbegründet sind. Was zunächst die Vereinigten Staaten anbelangt, so erscheint eine weitere Ausdehnung des Absatzes schweizerischer Uhren nach einer Verdreifachung der Importe innerhalb der letzten zehn Jahre als sehr unwahrscheinlich. Die natürlichen Gegenkräfte sind hier bereits deutlich am Werk. Der Markt ist nicht mehr unbeschränkt aufnahmefähig, die Nachfrage lässt nach, Annullationen von Bestellungen sind nichts Seltenes. In den ersten fünf Monaten des laufenden Jahres ist der Import schweizerischer Uhren der Stückzahl nach denn auch bereits um etwa 13% zurückgegangen. Eine Steigerung der schweizerischen Uhrenproduktion mit den gefürchteten konjunkturellen Auswirkungen wird daher der künftige Bedarf des USA-Marktes allein nach dem Dahinfallen der Kontingentierung bestimmt nicht hervorrufen. Es ist auch nicht zu besorgen, dass nach einer solchen Massnahme etwa die bei der Uhrenindustrie vorhandenen Vorräte die Vereinigten Staaten überfluten werden. Bei diesen Vorräten handelt es sich vorwiegend um eher minderwertige Ware, die gar nicht auf Grund von Bestellungen aus den Vereinigten Staaten fabriziert wurde und somit auch nicht mit den für die Einfuhr nach dorthin erforderlichen Uhrensymbolen versehen ist. Ein momentanes Aufflackern des Exportes ist möglich; Bedenken jedoch, dass die amerikanische Regierung die Aufhebung der Kontingentierung zum Anlass neuer Einschränkungen gegenüber dem schweizerischen Uhrenimport nehmen könnte, entbehren u. E. der Begründung. Entsprechende Bemühungen der amerikanischen Uhrenproduzenten, die in der letzten Zeit wiederholt unternommen wurden, sind beim amerikanischen Staatsdepartement bisher stets auf taube Ohren gestossen. Tatsächlich wäre es ein eklatanter Widerspruch, wenn die betont freihändlerisch eingestellte Administration Truman im Augenblick, wo sie in Genf mit 18 Nationen Verhandlungen über eine Reduktion der Zolltarife⁶ führt und sich um die Aufstellung eines freiheitlichen internationalen Welthandelsstatuts bemüht, der Schweiz gegenüber für eine ihrer wichtigsten nationalen Industrien zu krassen Restriktionsmassnahmen greifen wollte.

Immerhin verkennen wir nicht, dass der Markt der Vereinigten Staaten mit einiger Sorgfalt zu behandeln ist. Diese Rücksichten sollten zwar die Aufhebung der Kontingentierung nicht verhindern; hingegen gibt es u. E. andere Mittel, um ein überdimensioniertes Anschwellen des Uhrenexportes nach

5. Vgl. *DDS, Bd. 11, Nr. 197.*

6. Vgl. *Nr. 3 in diesem Band, insbesondere Anm. 7. Vgl. auch Nrn. 24 und 34 in diesem Band.*

USA zu verunmöglichen. Der Uhrenexport untersteht, wie der Grossteil der übrigen schweizerischen Ausfuhr überhaupt, noch immer der Bewilligungspflicht. Die Bewilligung wird für die hier interessierenden Positionen von der Schweizerischen Uhrenkammer ausgestellt. Dieser Organisation aber wird es ein Leichtes sein, eine interne Überwachung in dem Sinne auszuüben, dass sie jedesmal, wenn eine Firma eines das bisher Übliche weit übersteigenden Export nach USA beantragt, die Bewilligung im Einvernehmen mit der Handelsabteilung unseres Departementes auf einen als angemessen erscheinenden Betrag reduziert. Diese diskrete autonom-schweizerische Kontrolle dürfte als Vorsichtsmassnahme genügen, um ein – ohnehin nicht wahrscheinliches – Überborden der Ausfuhr nach unserem Hauptkonkurrenzland zu verhindern.

Wenn die Aufhebung der Kontingentierung in den Vereinigten Staaten selbst aller Wahrscheinlichkeit nach keine Vermehrung des Absatzes mit sich bringen dürfte, so wird sie andererseits zu einer höchst willkommenen Normalisierung und Sanierung des Marktes beitragen. Jede Kontingentierung hat natürlicherweise eine gewisse Starrheit; sie fälscht das natürliche Kräfteverhältnis und hemmt die freie Entwicklung. Heute kann dank der Kontingentierung sowohl die gute wie die schlechte Ware abgesetzt werden. Die gute Ware hat nur eine sehr beschränkte Möglichkeit, die schlechte aus dem Felde zu schlagen. Was dabei aber leidet, ist auf die Dauer der gute Ruf der Schweizeruhr. Durch eine Aufhebung der Kontingentierung würde ferner das unerquickliche Problem der Umwegexporte von Uhren nach den Vereinigten Staaten mit einem Schlage gegenstandslos. Jeder Anreiz dafür wäre beseitigt; die den endgültigen Abgabepreis verteuernenden Gewinne der Zwischenhändler würden wegfallen; das Endergebnis wäre eine Verbilligung und damit eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Produktes.

Anders als in den Vereinigten Staaten liegen die Verhältnisse auf dem mittel- und südamerikanischen Markt. Hier hat die schweizerische Uhrenindustrie in den letzten Jahren zwar ebenfalls sehr bemerkenswerte Fortschritte machen können. Doch ist dieser Markt noch immer sehr aufnahmefähig und in wesentlichen Teilen noch völlig unerschlossen. Diese Tatsache ist der amerikanischen Konkurrenz nicht entgangen. Sie macht, selbst unter Vernachlässigung ihres Inlandmarktes, gewaltige Anstrengungen, um in Südamerika Fuss zu fassen. In ihrem Bestreben, diesen Anstrengungen zu begegnen und von der einmaligen Gelegenheit zur Erschliessung eines neuen Absatzgebietes Gebrauch zu machen, ist die schweizerische Uhrenindustrie durch die Fesseln der Kontingentierung empfindlich gehemmt. Nicht umsonst ist dies eines der Hauptargumente, das die Spitzenorganisationen der Uhrenindustrie immer wieder vorbringen, um die Aufhebung der Kontingentierung zu erreichen. Sie weisen darauf hin, dass die Schweiz durch ihre einschränkenden Vorschriften förmlich selbst dabei mithelfe, dem amerikanischen Rivalen die Möglichkeit zu bieten, sich in Lateinamerika fest und dauerhaft zu etablieren.

Diese Überlegungen wiegen in der Tat schwer. Sie machen die ganze Verantwortung, welche die Behörden mit einer Beibehaltung der Kontingentierung aus rein konjunkturpolitischen Gründen – andere Erwägungen sind,

wie dargelegt, nicht länger stichhaltig – auf sich nehmen würden, besonders deutlich. Es liesse sich dies daher u. E. nur dann rechtfertigen, wenn von einer Aufhebung tatsächlich weittragende Konsequenzen für die Konjunktur-entwicklung im allgemeinen erwartet werden müssten. Das ist jedoch zweifellos nicht der Fall. Von der Gesamtuhrenausfuhr nach Dollarländern im Jahre 1946 von 364 Millionen Franken gingen nach den Vereinigten Staaten 264 Millionen Franken. Im laufenden Jahre werden es voraussichtlich noch etwa 240–250 Millionen Franken sein. Nimmt man an, dass im besten Falle der Export nach Mittel- und Südamerika sich gegenüber 1946 verdoppelt, so würde dies eine Steigerung von rund 80–90 Millionen Franken der gesamten Uhrenausfuhr nach Dollarländern, d. h. *15% des Wertes des Totaluhrenexportes im vergangenen Jahre von 605 Millionen Franken oder kaum 3% des schweizerischen Gesamtexportes im Jahre 1946 von 2,7 Milliarden Franken* ausmachen. Es erscheint als sehr wenig wahrscheinlich, dass angesichts dieser Relationen die Aufhebung der Kontingentierung der Uhrenausfuhr nach Dollarländern irgendwelche wesentlichen Auswirkungen auf die allgemeine Konjunkturbewegung haben wird.

Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass die Aufhebung der Kontingentierung, ganz abgesehen von allen andern Erwägungen, einem Gebot der Gerechtigkeit entspricht. Der Anteil des Uhrenexportes am Gesamtexport nach Dollarländern ist von 65,4% im Jahre 1943 auf 45,5% in den ersten fünf Monaten des Jahres 1947 zurückgegangen. Die Uhrenindustrie war und ist die einzige Industrie, die für ihre Ausfuhr nach dem Dollarraum der Kontingentierung untersteht. Die übrigen Industrien unterliegen keinerlei Einschränkungen mehr und können sich frei entfalten. Diese diskriminierende Behandlung eines einzigen, für unser Land überaus wichtigen Industriezweiges lässt sich schlechterdings nicht länger aufrechterhalten. Um sie zu beseitigen, ist die Aufhebung der Kontingentierung das einfachste Mittel. Wenn aber vom konjunkturpolitischen Standpunkte aus darauf aufmerksam gemacht werden sollte, dass die Aufblähung unserer industriellen Produktion im allgemeinen und des Exportes von Industrieprodukten nach den Dollarländern im besonderen inflatorische Gefahren in sich birgt und dass darum restriktive Massnahmen zu ergreifen seien, so müssten unseres Erachtens derartige Massnahmen – die wir im übrigen angesichts der sich abzeichnenden Stagnation der Weltkonjunktur nicht in Vorschlag zu bringen haben – ohne Unterschied auf den gesamten Export nach Dollarländern ausgedehnt werden. Die leitenden Persönlichkeiten der Uhrenindustrie haben uns bündig erklärt, dass ihnen heute alle Argumente fehlen, um ihren Leuten die Aufrechterhaltung der Kontingentierung einzig und allein für ihre Industrie weiterhin verständlich zu machen. Dies aber ist u. E. bei aller Würdigung der konjunkturpolitischen Momente entscheidend. Eine diskriminierende Behandlung, die zu ihrer Zeit vertretbar gewesen sein mochte und allenfalls als Folge der ausserordentlichen Kriegsverhältnisse hingenommen werden konnte, hat heute einer endgültigen Bereinigung der Situation unter dem Gesichtspunkte der gleichen Behandlung aller Exporteure Platz zu machen.

Wir haben die Angelegenheit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Eidgenössischen Politischen Departement und der Schweizerischen

Nationalbank ausführlich durchgesprochen. Die Finanzverwaltung und das Politische Departement können sich unseren Schlussfolgerungen anschliessen; auch die Schweizerische Nationalbank sieht von ihrem Standpunkt aus keine Hindernisse mehr gegen die Aufhebung der Kontingentierung.

Die Kontingentierung ist seinerzeit auf Grund der Verfügung des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes vom 22. September 1939 über die Überwachung der Ein- und Ausfuhr⁷ durch eine Weisung der Handelsabteilung eingeführt worden. Ein formeller Aufhebungsbeschluss des Bundesrates ist daher nicht erforderlich; die Handelsabteilung wird die Aufhebung aus eigener Kompetenz dekretieren können. Als Aufhebungsdatum nehmen wir den 1. Juli 1947 in Aussicht.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir den
Antrag

es sei von dem Berichte unseres Departementes und der beiliegenden Pressemitteilung⁸ in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.

7. Vgl. AS, 1939, Bd. 55, S. 1067–1072.

8. Vgl. BR-Prot. Nr. 1454 vom 20. Juni 1947, E 1004.1(-)/1482.