

Mittwoch, 2. Juli 1969

Genehmigung der Textilveredlungsvereinbarung  
mit der EWG.

V e r t r a u l i c h

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 19. Juni 1969  
(Beilage).  
Politisches Departement. Mitbericht vom 25. Juni 1969  
(Einverstanden).  
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 24. Juni 1969  
(Einverstanden).  
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 27. Juni 1969  
(Beilage).

Auf Grund der Erwägung des Volkswirtschaftsdepartementes und  
der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Der paraphierten Vereinbarung mit den Anlagen I und II und dem von der EWG-Delegation bei der Unterzeichnung zu übergebenden "aide-mémoire" wird zugestimmt.
2. Herr Botschafter Dr. A. Weitnauer, Delegierter für Handelsverträge und Spezialmissionen, wird ermächtigt, nach Genehmigung des Vertragswerkes durch den EWG-Ministerrat dieses zu unterzeichnen.
3. Die Vereinbarung mit den Anlagen I und II ist nach der Unterzeichnung in der Eidg. Gesetzsammlung zu publizieren.
4. Auf Grund von Artikel 17 des Zollgesetzes und Artikel 39 der Vollziehungsverordnung ist die Eidg. Oberzolldirektion mit der formellen Durchführung der Vereinbarung zu beauftragen. Sie kann für die Kontingentsverteilung bestimmte kantonale Handelskammern, Wirtschaftsverbände und die Textiltreuhandstelle zur Mitwirkung heranziehen.

Protokollauszug an das Politische Departement (5); an das Finanz- und Zolldepartement (8) (Oberzolldirektion 5); an das Justiz- und Polizeidepartement (2) (Justizabteilung 2); an das Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat und Handelsabteilung 2 bzw. 5).

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

Sawant

Vertraulich, nicht für die PresseA n d e n B u n d e s r a t  
-----

EE. 777.04.09 - Mi  
Genehmigung der Textil-  
veredlungsvereinbarung  
mit der EWG

---

Noch vor der Vollendung der Zollunion zwischen den EWG-Mitgliedstaaten auf den 1. Juli 1968 ersuchte die EWG-Kommission in Brüssel um die sofortige Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines Abkommens zur Regelung des beiderseitigen zollfreien Veredlungsverkehrs für bestimmte Textilerzeugnisse. Dieser Schritt kam für uns nicht überraschend, da schon seit einigen Jahren von der EWG ein Druck auf die an diesem Veredlungsverkehr mit der Schweiz interessierten Mitgliedstaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien) ausgeübt worden war, ihre bilateralen Abmachungen mit uns zu kündigen im Hinblick auf die Notwendigkeit der Einführung einer Gemeinschaftsregelung. Auf Drängen der betreffenden EWG-Mitgliedstaaten, die einen für die beteiligten Wirtschaftskreise nachteiligen vertragslosen Zustand vermeiden wollen, entschied sich die EWG-Kommission, unabhängig von einer Kündigung direkt in Verhandlungen mit uns einzutreten, in der Meinung, durch den Abschluss eines Gemeinschaftsabkommens würden die von uns früher abgeschlossenen Vereinbarungen hinfällig.

Bei den von der Schweiz mit den erwähnten drei Ländern abgeschlossenen, heute noch geltenden Abkommen über den zollfreien Textilveredlungsverkehr handelt es sich um:

- a) Erstes Zusatzabkommen vom 25. April 1952 zum Zollvertrag zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland vom 20. Dezember 1951 (Regelung des Zollveredlungsverkehrs mit der Schweiz), in der Fassung vom 1. November 1957 (A.S. 1952, 639; A.S. 1959, 237) sowie nicht veröffentlichter Briefwechsel vom 25. April 1952 (Anlage IV a/b zum Handelsabkommen vom 25. April 1952) betreffend die Regelung des zollfreien schweizerisch-passiven Textilveredlungsverkehrs mit der Bundesrepublik Deutschland.
- b) Nicht veröffentlichter Briefwechsel vom 1. Mai 1946 über den zollfreien Gewebedruck-Veredlungsverkehr mit Frankreich.

./.

- c) Artikel 6 des Handelsvertrages zwischen der Schweiz und Italien vom 27. Januar 1923 (BS 14, 456) sowie Art. 6, lit. a des Zusatzprotokolls vom 20. Juni 1936 zu diesem Handelsvertrag (BS 14, 459).

Die in drei Etappen von einer kleinern Delegation, bestehend aus Vertretern der Handelsabteilung, der Oberzolldirektion und des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, geführten Verhandlungen führten zu einer Verständigung über Inhalt und Text eines künftigen Abkommens mit der EWG. Für dessen Unterzeichnung bedarf die EWG-Kommission der vorgängigen Genehmigung der Vereinbarungen durch den EWG-Ministerrat. Schweizerischerseits drängt sich ein analoges Vorgehen, nämlich Zustimmung des Bundesrates zu der heute in einer paraphierten Fassung vorliegenden Vereinbarung und nachherige Unterzeichnung durch den zuständigen Delegierten für Handelsverträge auf. Die Vereinbarung tritt auf den 1. September 1969 in Kraft. Das Dahinfallen der bisherigen bilateralen Abmachungen wird durch Notenwechsel in Bonn, Paris und Rom bestätigt werden.

#### I. Wirtschaftliche Bedeutung der neuen Textilveredlungsvereinbarung mit der EWG

Die Bedeutung des zollfreien Veredlungsverkehrs mit Garnen und Geweben ist ganz allgemein in den letzten Jahrzehnten etwas zurückgegangen. Im passiven Verkehr hat auch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes in Europa bei exportorientierten schweizerischen Textilunternehmungen dazu geführt, dass sie beispielsweise nicht mehr wie früher Gewebe zur Veredlung nach Italien senden, um sie hierauf zollfrei wieder in die Schweiz einzuführen und dann nach Deutschland weiter zu liefern. Die Warenströme haben sich verlagert. Trotzdem besteht heute nach wie vor ein nicht geringes Interesse an der Aufrechterhaltung eines zollfreien schweizerisch-passiven Textilveredlungsverkehrs und damit an der Möglichkeit der weitem Plazierung von Veredlungsaufträgen durch schweizerische Auftraggeber an Veredlungsbetriebe in den Mitgliedstaaten der EWG. Andererseits legt die schweizerische Textilveredlungsindustrie, einschliesslich der Zwirnerei, Gewicht auf die weitere Sicherstellung eines zollfreien schweizerisch-aktiven Veredlungsverkehrs und dessen Aufrechterhaltung mindestens im Umfange des Status quo, beziehungsweise des "courant normal" der traditionellen Beziehungen mit ausländischen Auftraggebern im EWG-Raum. Es handelt sich für uns deshalb darum, anstelle der bisherigen Abmachungen eine befriedigende Lösung mit der EWG als wichtigem Handelspartner zu finden.

Das wirtschaftliche Bedürfnis nach einer vertraglichen Regelung mit der EWG ist schweizerischerseits gegeben. Die Vereinbarung soll vorläufig dem Status quo Rechnung tragen und auch die Möglichkeit einer sukzessiven freizügigen Entwicklung des gegenseitigen Textilveredlungsverkehrs mit der EWG unter Berücksichtigung künftiger neuartiger Veredlungsarten offen lassen.

./.

## II. Von der EWG wurden bei den Verhandlungen nachstehende Grundsätze in den Vordergrund gestellt:

1. Sicherstellung eines zollfreien EWG-passiven Veredlungsverkehrs im Umfang maximal begrenzter Veredlungskontingente für die betreffenden Textilerzeugnisse:

Auf Drängen der an einem solchen zollfreien Veredlungsverkehr mit der Schweiz interessierten Auftraggeberkreise in unseren bisherigen Partnerstaaten ist in Brüssel die Notwendigkeit einer solchen kommerziellen Regelung eingesehen worden.

An sich besteht in den EWG-Ländern die Regelung, den passiven Veredlungsverkehr ihrer Mitgliedstaaten mit dem Drittausland nur in der Weise zuzulassen, dass die Differenz zwischen dem Zoll für die im Ausland veredelte Ware und dem Zoll für die ursprünglich ausgeführte Ware erhoben wird (Differenzverzollung). Erfreulicherweise bestand bei den zuständigen Gemeinschaftsbehörden keineswegs die Absicht, damit die Möglichkeit der künftigen Vergebung zollfreier passiver Veredlungsgeschäfte nach der Schweiz zum Erliegen zu bringen.

2. Generelle Wünschbarkeit der Aufrechterhaltung des Status quo:

Die EWG-Kommission ging bei den Verhandlungen davon aus, dass nur der materielle Inhalt der bisherigen bilateralen Abmachungen der einzelnen Mitgliedstaaten mit der Schweiz in die Gemeinschaftsvereinbarung übernommen werden könne. Dies war auch die Voraussetzung bei der seinerzeitigen Erteilung ihres Verhandlungsmandats durch den EWG-Ministerrat. Eine vertragliche Regelung, die wesentliche weitergehende Konzessionen enthielte, würde von vorneherein auf Widerstand beim Ministerrat stossen.

3. EWG-interne Nichtdiskriminierung:

Für Brüssel war es eine *Conditio sine qua non*, durch das abzuschliessende Abkommen eine zumindest formelle Gleichstellung der einzelnen EWG-Länder mit Bezug auf die Möglichkeit der kommerziellen Partizipierung an unsern Zugeständnissen für den schweizerisch-passiven beziehungsweise EWG-aktiven Veredlungsverkehr vorzusehen. Soweit von uns in der neuen Regelung nicht schon eine unbeschränkte Zulassung des passiven Veredlungsverkehrs mit der EWG für die betreffenden Textilerzeugnisse konzediert werden konnte, mussten die für diesen schweizerisch-passiven Verkehr vorgesehenen Veredlungskontingente von uns nicht-diskriminatorisch, d.h. für den Verkehr mit sämtlichen EWG-Staaten zur Verfügung gestellt werden. Umgekehrt verlangte Brüssel auch, dass im zu vereinbarenden globalen Veredlungskontingent von 1,87 Mio. Rechnungseinheiten (RE = USA Dollar) für die Vergebung von Veredlungsaufträgen in die Schweiz ebenfalls die Beneluxländer angemessen berücksichtigt würden, mit welchen die Schweiz bisher keine vertraglichen Abmachungen gehabt hat und deshalb auch keine Veredlungsgeschäfte zur Abwicklung gelangten.

#### 4. EWG-externe Nichtdiskriminierung:

Die EWG behielt sich vor, in Anwendung der Meistbegünstigungsklausel gemäss dem GATT-Abkommen auch andern Ländern gegenüber Veredlungskontingente für die Vergebung von Veredlungsaufträgen einzuräumen. Hievon wird voraussichtlich vor allem Oesterreich begünstigt werden, welches schon im Verkehr mit der Bundesrepublik Deutschland einen Besitzstand erworben hat, gestützt auf die bilateralen Abmachungen von 1952. Die schweizerischen Interessen werden durch die Einräumung solcher Konzessionen an dritte Länder nicht berührt.

### III. Inhalt der Vereinbarung mit der EWG

Die Vereinbarung setzt sich zusammen aus einem Vertrag mit zwei Anlagen und wird ergänzt durch ein "aide-mémoire". In Annex I ist niedergelegt, auf was sich das globale zollfreie Veredlungskontingent von 1'870'000 RE für den schweizerisch-aktiven Verkehr bezieht (Aufteilung dieses Globalkontingentes auf die in Frage kommenden Veredlungsarten unter genauer Bezeichnung derselben). In Annex II ist angegeben, wozu wir uns im schweizerisch-passiven Veredlungsverkehr für die Vergebung von Veredlungsaufträgen nach den einzelnen EWG-Ländern verpflichten. Die Uebergabe eines "aide-mémoires" durch die EWG-Delegation bei der Unterzeichnung der Vereinbarung erweist sich als notwendig, um ausdrücklich zum mindesten in einem nicht zur Publikation gelangenden Vertragsdokument festzuhalten, wie die EWG-Kommission beabsichtigt, das globale Veredlungskontingent zugunsten der einzelnen EWG-Staaten aufzuteilen. Die EWG hat es im Zusammenhang mit der Vollendung der Zollunion und einer künftigen gemeinsamen Handelspolitik abgelehnt, sich im Vertrag selbst nach aussen ausdrücklich auf einen bestimmten Verteilungsmodus zu verpflichten. Das schweizerische kommerzielle Interesse an der Gewährleistung des Status quo ist indessen so gross, dass von uns als offizielle Notifizierung einer Absichtserklärung dieses einseitige "aide-mémoire" verlangt werden musste.

1. In der Vereinbarung ist neben der grundlegenden Abstimmung über die Eröffnung der beiderseitigen Veredlungsmöglichkeiten das wichtige Prinzip der völligen zollfreien Abwicklung des Veredlungsverkehrs festgehalten. Eine weitere wichtige Bestimmung betrifft die Einsetzung einer Gemischten Kommission. Deren Aufgabe ist es, die Entwicklung des gegenseitigen Veredlungsverkehrs zu verfolgen, nötigenfalls diesen Verkehr an die technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen, und dafür zu sorgen, dass der Ausgleich in der gegenseitigen Leistungsbilanz sichergestellt ist. Nötigenfalls hat die Gemischte Kommission konkrete Vorschläge den beiderseitigen Regierungen zu unterbreiten. Vor allem auch von Seiten der EWG ist ausdrücklich die Einsetzung einer solchen "Commission mixte" verlangt worden, um, falls nötig, die in den Annexen I und II festgelegten beiderseitigen Verpflichtungen zu revidieren, sei es im Sinn einer Erweiterung oder eventuell sogar einer Einschränkung. Trotzdem aus formellen Gründen die Beibehaltung des

Status quo von der EWG in den Vordergrund gestellt worden ist, geht die EWG doch davon aus, dass sich in relativ kurzer Zeit Abänderungen der beiden Anlagen aufdrängen könnten. Dadurch wird auch dem schweizerischen Wunsch nach einer liberaleren Ausgestaltung des Veredlungsverkehrs entsprochen werden können.

Die Vereinbarung ist auf zwei Jahre abgeschlossen, was jedoch nicht ausschliesst, dass schon während der Vertragsdauer auf Grund der Tätigkeit der Gemischten Kommission sich Vertragsänderungen ergeben.

Sofern sechs Monate vor Vertragsablauf keine Kündigung erfolgt, verlängert sich die Vertragsdauer automatisch jeweils um weitere zwei Jahre.

Durch die Festsetzung des Globalkontingentes von 1'870'000 RE auf die herkömmlichen schweizerischen Veredlungsarten in Annex I und die Aufteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten durch das "aide-mémoire" wird dem schweizerischen Bedürfnis nach Sicherstellung des "courant normal" entsprochen.

2. Die in Annex II von der Schweiz übernommenen Verpflichtungen betreffen:
  - a) Unbeschränkte Zulassung des bisher auf Italien beschränkten Veredlungsverkehrs für Seiden- und Kunstseidengewebe zum Bedrucken auf sämtliche Mitgliedstaaten der EWG.
  - b) Die Weiterführung des schon bisher von der Schweiz autonom gehandhabten Gewebedruck-Veredlungsverkehrs in Anwendung eines Leistungssystems, wobei der EWG eine Leistungsquote von wenigstens 50 % der Inlandsdruckumsätze in den massgebenden Stichjahren vertraglich zugesichert wird.
  - c) Zulassung des sogenannten Uni-Veredlungsverkehrs für bestimmte Gewebe (Bleichen oder Färben) im Rahmen eines zollfreien schweizerischen Kontingentes von 440'000 RE. Es handelt sich hier um die Weiterführung eines bis anhin der Bundesrepublik Deutschland gegenüber unbeschränkt zugelassenen passiven Veredlungsverkehrs, welcher zur Vermeidung einer zu starken Konkurrenzierung der schweizerischen Veredlungsindustrie durch die leistungsfähigen französischen und italienischen Betriebe nun kontingentiert werden muss.
  - d) Zulassung eines zollfreien Veredlungsverkehrs für Gewirke im Umfang von 100'000 RE. Damit ist einem speziellen dringenden Begehren der EWG im Sinne einer beschränkten Erweiterung des Status quo entsprochen worden.
  - e) Zulassung des zollfreien Zwirnveredlungsverkehrs für Grège-Seide im Umfang von 250'000 RE. Auch für diesen Verkehr, der Italien gegenüber vertraglich unbeschränkt von uns zugestanden worden war, musste bei der Ueberführung in die EWG eine Kontingentierung vorgesehen werden.

- f) Zulassung weiterer Veredlungsarten für Textilerzeugnisse soweit sich hiefür schweizerischerseits ein "technisches Bedürfnis" ergibt.

Entsprechend Artikel 17 des schweizerischen Zollgesetzes und Art. 39 der Vollziehungsverordnung hiezu werden schweizerischerseits die erforderlichen Bewilligungen für die Inanspruchnahme des passiven Veredlungsverkehrs durch interessierte schweizerische Firmen von Fall zu Fall durch die Eidg. Oberzolldirektion erteilt. Für die Kontingentverteilung wird die Eidg. Oberzolldirektion im Einvernehmen mit der Handelsabteilung und dem Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrievereins bestimmte Handelskammern oder Textilverbände (Zürcher Handelskammer, Kaufmännisches Direktorium, St. Gallen und die Textiltreuhandstelle) heranziehen und diesen die erforderlichen behördlichen Weisungen erteilen.

#### IV. Der Abschluss der Vereinbarung durch den Bundesrat in eigener Kompetenz

Die heute geltenden Vereinbarungen über den Textilveredlungsverkehr mit der Bundesrepublik Deutschland und mit Frankreich, die durch das neue Gemeinschaftsabkommen mit der EWG abgelöst werden sollen, sind seinerzeit vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen und nicht den eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorgelegt worden. Die Vertragsregelung mit Italien gemäss Art. 6 des umfassenden Handelsvertrags vom 23. Januar 1923 erfuhr eine weitgehende Änderung durch Art. 6 a des Zusatzprotokolls vom 20. Juni 1936 zum Handelsvertrag, das ebenfalls vom Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen wurde (vgl. BS 14, 459). Soweit es sich um die vertragliche Ausgestaltung des schweizerisch-passiven Textilveredlungsverkehrs mit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich handelt, erfolgte diese in der Form von Briefwechseln, die nicht zur Publikation in der eidgenössischen Gesetzsammlung gelangten. Die zwischenstaatliche Verpflichtung bezog sich damit praktisch nur auf die zuständigen schweizerischen Verwaltungsorgane.

Wir sind der Auffassung, dass auch die vorliegende Vereinbarung durch den Bundesrat in eigener Kompetenz abgeschlossen werden kann und den eidgenössischen Räten nicht vorzulegen ist, und zwar aus folgenden Gründen:

Ursprünglich folgte die Praxis dem Grundsatz, dass der Bundesrat in eigener Kompetenz zwischenstaatliche Vereinbarungen treffen könne über alle Gegenstände, zu deren Regelung ihm eine Rechtssetzungskompetenz übertragen worden sei (vgl. C. Piccard, Der Abschluss internationaler Verträge durch den Bundesrat, Zürcher Diss., 1938, S. 186 ff; Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 827 f.). In der Folge wurde dieser Grundsatz in der Weise eingeschränkt, dass man es der Prüfung der Rechtslage im Einzelfall vorbehielt, ob in einer Verordnungskompetenz des Bundesrates zugleich die Befugnis zum Abschluss von Staatsverträgen ohne Genehmigung des Parlamentes enthalten sei. Von der Verordnungskompetenz dürfe nicht in jedem Falle auf die

Staatsvertragskompetenz geschlossen werden, da der Bundesrat die Verordnungen frei abändern könne, während er sich durch Staatsverträge auf eine bestimmte Regelung verpflichte. Eine Staatsvertragskompetenz sei namentlich dann anzunehmen, wenn die Materie, zu deren autonomer Regelung der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt werde, ihrer Natur nach dem zwischenstaatlichen Bereich angehöre und deshalb normalerweise durch Vereinbarungen mit anderen Staaten normiert werde (VEB 25, Nr. 18, 30, Nr. 13, J.F. Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Nr. 1319).

Das Zollgesetz gibt dem Bundesrat eine Verordnungskompetenz, indem es ihn in Art. 17, Abs. 2 und Art. 128 zur Regelung der Zollbehandlung von Waren im Veredlungsverkehr ermächtigt. Der Bundesrat oder die von ihm beauftragte Behörde kann dabei Zollermässigungen und Zollbefreiungen gewähren, "wenn besondere Interessen der Wirtschaft es erfordern und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen" (Art. 17, Abs. 1 des Zollgesetzes).

Es besteht demnach für den vorliegenden Fall keine ausdrückliche Ermächtigung des Bundesrates zum Abschluss von zwischenstaatlichen Vereinbarungen über den Veredlungsverkehr. Indessen ist der Veredlungsverkehr eine typische Materie, die traditionell durch zwischenstaatliche Abmachungen geregelt wird und die optimal nur in dieser Form zu regeln ist, besonders weil dabei auch die gegensätzlichen Interessen, die nach Art. 17, Abs. 1 des Zollgesetzes gegeneinander abzuwägen sind, ausgeglichen werden können. Diese Vereinbarungen ermöglichen nämlich insofern eine notwendige handelspolitische Ergänzung der Massnahmen auf schweizerischer Seite - die an sich auch autonom angeordnet werden könnten - , als bei der Ausfuhr zum Zwecke der Veredlung die Zollbefreiung durch das Veredlungsland zu der schweizerischen Zollvergünstigung hinzutreten muss, damit sich die Veredlung im Ausland überhaupt lohnt. Ferner erlaubt eine zwischenstaatliche Abmachung über den Veredlungsverkehr die gegensätzlichen Interessen der Inlandindustrie dadurch auszugleichen, dass vom Ausland als Gegenleistung für die Zollbefreiung der Ausfuhr zur Veredlung analoge Vergünstigungen zugunsten der schweizerischen Veredlungsindustrie verlangt werden können.

Wie bereits erwähnt, wird durch die Einsetzung der Gemischten Kommission in der Vereinbarung die Möglichkeit einer laufenden Ueberprüfung und Anpassung geschaffen. Damit geben die Parteien ihrem übereinstimmenden Willen Ausdruck, die Vereinbarung der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung - unter Umständen auch während der Gültigkeitsdauer - anzupassen. Diese zwischenstaatliche Regelung entspricht deshalb der Flexibilität einer autonomen Ordnung, die der Bundesrat in Anbetracht der notwendigen Vorarbeiten und mit Rücksicht auf die laufenden privatrechtlichen Veredlungsverträge kaum kurzfristiger als die Vereinbarung abändern könnte.

Die vorliegende Vereinbarung entspricht somit den Voraussetzungen der Vertragskompetenz des Bundesrates im Sinne der bisher geübten Praxis.



## V. Würdigung der Vereinbarung

Die Vereinbarung ermöglicht es, den heutigen Status quo unter Berücksichtigung gewisser sich durch die neuen Verhältnisse aufzwingender Einschränkungen und Erweiterungen weiterzuführen. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins ist zum Schluss gekommen, dass die Konvention unter dem Gesichtspunkt der in der Schweiz zu beachtenden Bedürfnisse einer vernünftigen Interessenabwägung entspricht. Die massgebenden schweizerischen Wirtschaftskreise, wie die Permanente Kommission der Auftraggeber der Veredlungsindustrie, stellen sich positiv zum Verhandlungsergebnis. Mit gewissen Einschränkungen haben sich auch der Verband der Schweizerischen Textil-Veredlungs-Industrie und der Verband schweizerischer Garn- und Tricotveredler damit einverstanden erklärt.

Die Vereinbarung hat auch einen bemerkenswerten handels- und integrationspolitischen Aspekt. Es wird damit erneut ein sichtbarer Beweis für die Möglichkeit, auf dem Wege eines pragmatischen Vorgehens mit der EWG zu konkreten Lösungen zu kommen, erbracht. Die ständige Kontaktnahme mit den zuständigen EWG-Behörden im Rahmen der durch das Abkommen vorgesehenen Gemischten Kommission wird zwangsläufig eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen schweizerischen Behörden mit den EWG-Instanzen in Brüssel zur Folge haben, die einer Vertiefung des Verhältnisses mit der EWG zumindest auf administrativer Ebene förderlich sein dürfte.

Nach erfolgter Unterzeichnung wird die schweizerische Öffentlichkeit durch das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement näher über den Inhalt der Vereinbarung mit der EWG unterrichtet werden.

Auf Grund dieser Erwägung wird im Einvernehmen mit dem Eidg. Finanz- und Zolldepartement beantragt:

1. Der paraphierten Vereinbarung mit den Anlagen I und II und dem von der EWG-Delegation bei der Unterzeichnung zu übergebenden "aide-mémoire" wird zugestimmt.
2. Es sei Herr Botschafter Dr. A. Weitnauer, Delegierter für Handelsverträge und Spezialmissionen, zu ermächtigen, nach Genehmigung des Vertragswerkes durch den EWG-Ministerat dieses zu unterzeichnen.
3. Es sei die Vereinbarung mit den Anlagen I und II nach der Unterzeichnung in der Eidg. Gesetzsammlung zu publizieren.
4. Es sei auf Grund von Artikel 17 des Zollgesetzes und Artikel 39 der Vollziehungsverordnung die Eidg. Oberzolldirektion mit der formellen Durchführung der Vereinbarung zu beauftragen. Sie kann für die Kontingentsverteilung bestimmte kantonale Handelskammern, Wirtschaftsverbände und die Textiltreuhandstelle zur Mitwirkung heranziehen.

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Schaffner

- 9 -

4 Beilagen:

Entwurf einer Vereinbarung mit Annex I und II  
sowie Entwurf eines "aide-mémoires"

Protokollauszug an:

Eidg. Politisches Departement, Abteilung für politische Angelegenheiten	(2)
und Rechtsdienst	(2)
Eidg. Finanz- und Zolldepartement, Oberzolldirektion	(5)
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Justizabteilung	(2)
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, Generalsekretariat und Handelsabteilung	(5)

M.561/Ru/mü

Bern, den 27. Juni 1969

An den BundesratGenehmigung der Textilver-  
edlungsvereinbarung mit der EWG

## M i t b e r i c h t

zum Antrag des Volkswirtschaftsdepartementes vom 19. Juni 1969

Die Auffassung des Volkswirtschaftsdepartementes, dass Art. 17 Abs. 2 des Zollgesetzes in der Fassung von Ziff. III des Zolltarifgesetzes vom 19. Juni 1959 (AS 1959, 1343) auch eine entsprechende Zuständigkeit des Bundesrates zum Abschluss von Staatsverträgen über den Veredelungsverkehr begründe, und dass die abgeschlossenen Verträge keiner Genehmigung durch die Bundesversammlung im Sinne von Art. 85 Ziff. 5 BV bedürfen, ruft Bedenken.

Aubert (Traité de droit constitutionnel suisse No 1319 Ziff. 4 S. 481) bezweifelt, ob ein Verordnungsrecht des Bundesrates ohne weiteres auch zum selbständigen, der Genehmigung durch die Bundesversammlung entzogenen Abschluss von Staatsverträgen ermächtigt; denn der Bundesrat sei wohl jederzeit in der Lage, von ihm erlassene Verordnungen nötigenfalls abzuändern, ob er aber ebenso frei sei, sich einer vertraglich eingegangenen Bindung wieder zu entledigen, sei weniger sicher. Wenn man schon eine Zuständigkeit des Bundesrates zum Abschluss von Staatsverträgen in eigener Kompetenz annehmen wolle, so könne der Verzicht auf die Genehmigung durch die Bundesversammlung jedenfalls nur dann verantwortet werden, wenn der in Frage stehende Vertrag kurzfristig kündbar ist.

Gemäss Ziff. 8 des paraphierten Abkommens, wird es für eine Dauer von zwei Jahren, vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an, abgeschlossen. Erfolgt auf das Ende dieser Vertragsdauer von keiner Seite eine Kündigung, so gilt es jeweils stillschweigend als für zwei weitere Jahre verlängert. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate. Es fragt sich, ob diese Kündigungsmöglichkeit der einseitigen Abänderungsmöglichkeit einer Verordnung des Bundesrates gleichgesetzt werden darf.

Dass in Ziff. 4 des Abkommens die Einsetzung einer Gemischten Kommission für die laufende Ueberprüfung und Anpassung der getroffenen Abmachung an sich ändernde Verhältnisse vorgesehen ist, ermöglicht zwar eine gewisse Flexibilität; doch wird sie ebenfalls kaum der Zuständigkeit des Bundesrates zur einseitigen Aenderung der von ihm erlassenen Verordnungen gleichgesetzt werden dürfen. Im Zweifelsfall spräche die Vermutung wohl für die Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Der Wortlaut von Art. 17 Zollgesetz bietet keinen Anhaltspunkt dafür, dass mehr als nur eine Zuständigkeit zu autonomem Vorgehen in Abs. 2 statuiert sein will. Der Wortlaut bildet aber in der Regel die Grenze der zulässigen Auslegung. Von einem klaren Wortlaut des Gesetzes darf nur dann ohne Verletzung von Art. 4 BV und damit ohne Willkür abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus ihrer Entstehungsgeschichte, aus ihrem Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Gesetzesbestimmungen ergeben (vgl. BGE 90 I 214 E 1; 87 I 16; 84 II 103; 80 II 316). Vorliegend sehen wir keine solchen.

Wollte man in Art. 17 Abs. 2 Zollgesetz die Staatsvertragskompetenz des Bundesrates miteingeschlossen sehen, so würde dies Konsequenzen haben. Beispielsweise könnte wohl auch aus Art. 4 Zolltarifgesetz eine solche Zuständigkeit des Bundesrates zum Abschluss von Abkommen über Gebrauchszollansätze, die von

der Genehmigungspflicht gemäss Art. 85, Ziff. 5 BV befreit sind, herausgelesen werden.

Für die Annahme eines entsprechenden Gewohnheitsrechtes fehlt es an der andauernden Uebung wie an der opinio necessitatis.

Der Bundesrat wird bei einer Beschlussfassung im Sinne der vom Volkswirtschaftsdepartement gestellten Anträge ein gewisses Risiko laufen, von der Bundesversammlung politisch zur Verantwortung gezogen zu werden. Auch wird das einzugehende Völkervertragsrecht landesintern jener Rechtsbeständigkeit entbehren, die von Art. 113 Abs. 3 und Art. 114<sup>bis</sup> Abs. 3 BV für die von der Bundesversammlung genehmigten Staatsverträge statuiert ist.

EIDGENOESSISCHES  
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

*L. von Kappeler*