

1669

Mittwoch, 23. Oktober 1968

Aufhebung des Handelsabkommens
mit den Vereinigten Staaten von
Amerika vom 9. Januar 1936.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 9. Oktober 1968
(Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 15. Oktober 1968
(Einverstanden).

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 17. Oktober 1968
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Volkswirtschaftsdepartementes
und mit Zustimmung des Politischen Departementes und des Finanz- und
Zolldepartementes hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Volkswirtschaftsdepartementes wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der vorgelegte Entwurf eines Notenwechsels zwischen der Schweizerischen Botschaft in Washington und dem Staatsdepartement der Vereinigten Staaten von Amerika über die Aufhebung des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 mit allen seinen Ergänzungen und Aenderungen auf 31. Dezember 1968 wird genehmigt.
3. Der schweizerische Botschafter in Washington wird ermächtigt, den Notenwechsel mit dem Staatsdepartement vorzunehmen.
4. Der vorgelegte Entwurf eines Bundesratsbeschlusses wird genehmigt, womit auf den 31. Dezember 1968 der Bundesratsbeschluss über die Ausfuhr von Uhren und Uhrwerken nach den Vereinigten Staaten von Amerika vom 15. November 1957 aufgehoben wird.
5. Der Notenwechsel und der Bundesratsbeschluss sind in der amtlichen Gesetzsammlung zu veröffentlichen.
6. Das vorgelegte Communiqué, das erst nach erfolgtem Notenaustausch der Presse zu übergeben ist, wird genehmigt.

In die Gesetzsammlung.

Protokollauszug an das Politische Departement (5) (Rechtsdienst, Abteilung für politische Angelegenheiten); an das Finanz- und Zolldepartement (8) (Oberzolldirektion 3); an das Volkswirtschaftsdepartement (Generalsekretariat 2, Handel 6).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMUZZI



AUSGETEILT

Ja/Kr1/jä. USA 841.O.
Aufhebung des Handelsab-
kommens mit den Vereinigten
Staaten von Amerika vom
9. Januar 1936

An den B u n d e s r a t

I

Seit dem 9. Januar 1936 stützen sich die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika auf den an diesem Tage unterzeichneten Handelsvertrag. Dieses Abkommen, eines der ersten, das die USA unter ihrer neuen von Staatssekretär Cordell Hull im Jahre 1934 geschaffenen Aussenhandelsgesetzgebung, der "Reciprocal Trade Agreements Act", abschlossen, enthält neben den Vorschriften zur Regelung des gegenseitigen Warenaustausches in seinem Anhang Listen der ausgehandelten Zollzugeständnisse. Die Entfaltung des Aussenhandels zwischen den beiden Ländern unter diesem Abkommen war erfreulich. Der provisorische Beitritt der Schweiz zum GATT und die Unterzeichnung des entsprechenden Beitrittsprotokolls durch die Vereinigten Staaten hat ab 29. April 1960 ein Vertragsverhältnis der beiden Staaten im multilateralen Rahmen begründet. Seit diesem Zeitpunkt haben die bilateralen Vereinbarungen an Bedeutung stark abgenommen. Die Umwandlung der provisorischen schweizerischen GATT-Mitgliedschaft in eine Vollmitgliedschaft und die Durchführung von Zollverhandlungen mit den USA im Rahmen der GATT-Zollkonferenzen von 1961/62 und 1964/67 haben diese Tendenz noch verschärft. Das gleichzeitige Nebeneinander von bilateralen und multilateralen Vereinbarungen liess eine Aufhebung des Abkommens vom 9. Januar 1936 von beiden Seiten als erwünscht erscheinen.

II

Die 1947 vollzogene Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) stellt den Beginn der multilateralen Handelspolitik auf weltweiter Ebene dar. Sie kam zum Ausdruck einerseits in der Durchführung von Zollsenkungskonferenzen und andererseits in der Aufstellung von vertraglichen Vorschriften zur Regelung der Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten. Bei diesem Uebergang zum Multilateralismus spielten die Vereinigten Staaten eine führende Rolle. Ihre Regierung war denn auch bestrebt,

die auf die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zurückgehenden bilateralen Handelsverträge aufzulösen und durch GATT-Vereinbarungen zu ersetzen. Diese Umwandlung konnte deshalb ohne grössere Schwierigkeiten durchgeführt werden, weil als Folge des amerikanischen Einflusses die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens weitgehend identisch sind mit den Klauseln der bilateralen von den USA früher abgeschlossenen Handelsverträge. Dies trifft auch für den Inhalt der Abmachungen im schweizerisch-amerikanischen Handelsabkommen von 1936 zu. Als am 1. April 1966 die Schweiz ihre GATT-Vollmitgliedschaft erlangte, wurde sie Vertragspartei dieses Abkommens unter den gleichen Rechten und Pflichten wie die Vereinigten Staaten. Vom Gesichtspunkt des schweizerischen Interesses an der Weiterführung der die Handelsbeziehungen zwischen den beiden Ländern regelnden Bestimmungen besteht auch von unserer Seite keine Veranlassung mehr, am bilateralen Vertragswerk von 1936 festzuhalten.

Die vor Abschluss des Vertrages von 1936 zwischen der Schweiz und den USA ausgehandelten gegenseitigen Zollkonzessionen bilden den bedeutsamsten Inhalt dieses Abkommens. Die in ihnen verkörpert vertraglichen Ansprüche waren bilateral und mussten ebenfalls ins GATT eingeführt werden im Hinblick auf die Aufhebung der bilateralen Vereinbarungen. Für diese technisch komplizierte Operation bot die Kennedy-Runde eine willkommene Gelegenheit. Die Vereinigten Staaten und die Schweiz vereinbarten, in die Listen ihrer in der Kennedy-Runde gewährten Konzessionen ebenfalls die bereits bestehenden gegenseitigen bilateralen Zugeständnisse aufzunehmen. Auf diese Weise wurden auch die bisher nur bilateral geltenden vertraglichen Ansprüche auf gebundene Zollsätze in das GATT eingebracht.

Seit Bestehen des GATT haben es die USA abgelehnt, ausserhalb dieser Organisation Zollverhandlungen zu führen. Somit ergab sich für die Schweiz erst seit ihrer provisorischen GATT-Mitgliedschaft die Möglichkeit, mit den USA derartige Verhandlungen aufzunehmen. Dies geschah denn auch in der Dillon-Runde (1961/62) und in der Kennedy-Runde (1964/67). Beide Zollsenkungsrunden hatten u.a. zur Folge, dass Zollsätze, die bereits 1936 verhandelt wurden, eine weitere Reduktion erfuhren. Nach Abschluss der Kennedy-Runde liegt nunmehr die Situation vor, dass sämtliche jemals zwischen den USA und der Schweiz vereinbarten Zollkonzessionen im GATT, d.h. multilateral, gebunden sind, sei es auf dem Niveau der Ansätze des Abkommens von 1936, sei es auf einem noch tieferen Stand als Resultat der beiden oben erwähnten Zollkonferenzen. Angesichts dieses Sachverhaltes ist das Abkommen von 1936 auch als Basis für vertragliche Ansprüche auf Zollsätze hinfällig geworden.

Das gleiche trifft zu für die im Abkommen von 1936 enthaltenen Kontingentsvereinbarungen, deren Anwendung durch den Ausbruch des Zweiten Weltkrieges verunmöglicht wurde. Infolge der nach Kriegsschluss stark veränderten Wirtschaftsverhältnisse erlangten diese Kontingentsabsprachen nie Bedeutung und blieben

während 23 Jahren unbeachtet. Durch den Wegfall dieser Verpflichtungen, die nur auf schweizerischer Seite bestehen, wird eine längst überholte Situation bereinigt.

III

In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Schweiz spielten die Uhren seit jeher eine dominierende Rolle; ihr Anteil an unseren Gesamtexporten nach den USA betrug 1952 50,8% und 1967 30,1%. Der für unser Land wohl bedeutendste Ertrag des Handelsabkommens von 1936 lag in den amerikanischen Zollkonzessionen für Uhren, Uhrwerke und Uhrenteile. Die prohibitiven Ansätze des amerikanischen Zollltarifs von 1930 wurden, je nach Position, um 10 bis 50% reduziert. Diese Herabsetzungen waren den amerikanischen Uhrenfabrikanten von Anbeginn ein Dorn im Auge; sie liessen nichts unversucht, um sie rückgängig zu machen.

Der erste in diese Richtung gehende Schritt war die im Sommer 1950 vorgetragene Forderung der Vereinigten Staaten, in den Abkommenstext von 1936 die sogenannte Ausweichklausel (Escape Clause) aufzunehmen. Diese Vorschrift räumt einem Abkommenspartner das Recht ein, bei Vorliegen gewisser Umstände vereinbarte Zugeständnisse rückgängig zu machen. Das Begehren der USA nach Einschluss dieser Klausel in das Handelsabkommen war begleitet von der Kündigung des Vertrages für den Fall einer abschlägigen Antwort aus Bern. Unter dem Druck dieses Ultimatums lenkte am 13. Oktober 1950 die Schweiz ein.

Bereits im folgenden Jahr versuchten die amerikanischen Uhrenproduzenten, in Anwendung der "Escape Clause" die Uhrenzölle heraufzusetzen, doch lehnte Präsident Truman den Mehrheitsantrag der hierfür zuständigen Tarifkommission ab. Nach dem Regierungswechsel in Washington führten die Bemühungen der Protektionisten jedoch zum Erfolg: am 27. Juli 1954 beschloss Präsident Eisenhower unter Berufung auf die Ausweichklausel, die Uhrenzölle um 50% zu erhöhen.

Während nahezu 13 Jahren blieben die Uhren unter der Herrschaft der "Escape Clause". Unentwegt verfochten die schweizerischen Behörden ihren Standpunkt, dass die Erhöhung dieser Zollsätze ungerechtfertigt war und die von den Vereinigten Staaten in einem Zusatzabkommen vom 8. Juni 1955 erbrachten Kompensationsleistungen den der schweizerischen Exportwirtschaft zugefügten Schaden nicht zu ersetzen vermochten. Die Rückführung der Uhrenzölle auf ihren Stand von 1936 war für uns von derartiger Tragweite, dass sie die zukünftige Ausgestaltung unserer handelspolitischen Abmachungen mit den USA massgeblich beeinflusste. Die Tatsache, dass die Zollansätze für Uhren, wie sie im Abkommen von 1936 festgesetzt waren, vertragliche Ansprüche für die Schweiz darstellten, die durch die Anwendung der Ausweichklausel temporär ausgesetzt, nicht aber hinfällig wurden, bildete ein

- 4 -

entscheidendes Element in unserer Argumentation. Dementsprechend hätten wir einer Ueberführung der Ausweichklauselzölle in das GATT nie zustimmen können, weil damit diese vertraglichen Ansprüche gefährdet worden wären.

Am 11. Januar 1967 führten unsere unermüdlichen Bemühungen um eine Aufhebung des "Escape Clause"-Regimes zum Erfolg: mit sofortiger Wirkung beendete Präsident Johnson die Anwendung der Ausweichklausel und führte die Zölle von 1936 wieder ein, was einer durchschnittlichen Senkung um 1/3 gleichkam. Damit war auch der Weg freigelegt, um diese gesenkten Ansätze im GATT multilateral zu binden.

Wegen der ausserordentlich langen Herrschaft der Ausweichklausel weisen die amerikanischen Uhrenzölle einen "Verhandlungsrückstand" auf, da als Folge der gesetzlichen Vorschriften über die Verhandlungskompetenzen des amerikanischen Präsidenten die Uhren von allen während der letzten 13 Jahre durchgeführten Zollverhandlungen ausgeschlossen waren. Die Aufhebung der "Escape Clause" erfolgte in einem Zeitpunkt, der eine zusätzliche Senkung der Uhrenzölle in der Kennedy-Runde nicht mehr möglich machte, wohl aber ihre Bindung zu den Ansätzen des Abkommens von 1936.

Die auf diese Weise erfolgte Verankerung der amerikanischen Uhrenzölle im GATT kann sie nicht vor einer erneuten Erhöhung schützen. Das Allgemeine Abkommen weist in seinem Artikel XIX ebenfalls eine Ausweichklausel auf. Wird jedoch eine derartige Massnahme im GATT ergriffen, ist das davon betroffene Land in der Verteidigung seiner Interessen nicht allein, sondern es kann auf die Unterstützung anderer am Export dieses Produkts interessierter Mitgliedstaaten rechnen. Für die Uhren heisst dies, dass für eine allfällige neue Auseinandersetzung mit den USA die Schweiz nicht mehr wie in der Vergangenheit allein zu kämpfen hätte, sondern in den anderen Lieferanten von Uhren nach den USA Kampfgefährten finden würde.

IV

Ihre Bereitschaft zur Senkung der Uhrenzölle im Jahre 1936 knüpfte die amerikanische Verhandlungsdelegation an die Bedingung, zur Bekämpfung des schon damals erheblichen Schmuggels von Uhren nach den USA die schweizerischen Uhrenexporte nach diesem Land einer strikten Kontrolle zu unterwerfen. Zu diesem Zwecke wurde dem Abkommenstext eine gemeinsame Erklärung über Massnahmen zur Unterbindung des Uhrenschmuggels beigefügt. Die gestützt hierauf erlassene Regelung schreibt u.a. vor, dass alle für den amerikanischen Markt bestimmten Schweizeruhren vom Hersteller mit einem auf dem Rohwerk eingepprägten oder eingraphierten Symbol gekennzeichnet und über bestimmte Zollabfertigungsstelle direkt nach den USA befördert werden müssen. Jede Uhrensending nach den USA muss zudem

von einer besonderen Ausfuhrbewilligung, dem "export permit", begleitet sein. Das Gegenstück dieser Vorschriften in den USA besteht darin, dass Schweizeruhren nur einführen kann, wer im Besitze dieses aus drei Buchstaben bestehenden, für jeden Importeur verschieden lautenden Uhrensymbols ist. Die Zuteilung der Symbole erfolgt auf Antrag des amerikanischen Importeurs durch die Schweizerische Uhrenkammer, die ebenfalls die "export permits" für die einzelnen Sendungen erteilt. Durch die dergestalt ermöglichte Identifikation der Uhren, des Importeurs und des Exporteurs hoffte man, Schmuggeltransaktionen auf den Leib rücken zu können. Diese Erwartungen erfüllten sich jedoch nicht, der Uhrenschmuggel in die USA ging weiter und als Folge der Zollerhöhung von 1954 nahm er noch mehr überhand.

Das System des Uhrensymbols und der Ausfuhrbewilligung für die USA verursacht unseren Uhrenfabrikanten beträchtliche Umtriebe und Kosten. Auch für die mit der Ausführung der Kontrollen betrauten Bundesstellen (Zollämter, Handelsabteilung, Konsulate in den USA) ergibt sich eine erhebliche Beanspruchung. Es war deshalb unser Bestreben, als nächsten Schritt nach der Rückgängigmachung der "Escape Clause"-Zölle mit der amerikanischen Verwaltung Gespräche über die Aufhebung der Uhrensymbolpflicht aufzunehmen. Wir kamen damit auch einem besonders in letzter Zeit vielfach geäußerten Wunsch unserer Uhrenindustrie nach. Die amerikanischen Behörden widersetzten sich unseren Begehren nicht und die Aufhebung des Handelsabkommens von 1936 wird dementsprechend auch dazu benutzt, um diese Sonderregelung zu beenden. Die USA hatten Verständnis dafür, dass, ganz abgesehen von ihrer geringen Wirksamkeit, die Symbolregelung den schweizerischen Uhrenexport diskriminiert. Die Importe nichtschweizerischer Uhren in die USA sind der Regelung nicht unterworfen, was umso stossender wirkt, nachdem die amerikanischen Uhreneinfuhren aus Japan, Deutschland und Frankreich in den Nachkriegsjahren an Bedeutung stark zugenommen haben.

Verwaltungsintern sind als Folge der Abschaffung der Erklärung zur Bekämpfung des Uhrenschmuggels die gestützt hierauf erlassenen Ausführungsbestimmungen, der Bundesratsbeschluss über die Ausfuhr von Uhren und Uhrwerken nach den Vereinigten Staaten von Amerika vom 15. November 1957, zu widerrufen. Der Entwurf eines entsprechenden Beschlusses liegt bei.

Da im gegenwärtigen Zeitpunkt bereits die Fabrikation von Uhrwerken aufgenommen wird, die für den Verkauf in den USA im Jahre 1969 bestimmt sind, werden wir uns gestatten, im Moment der Einreichung des vorliegenden Antrags die Schweizerische Uhrenkammer zuhanden der interessierten Kreise darüber zu orientieren, dass mit allergrösster Wahrscheinlichkeit ab 1. Januar 1969 die Symbolpflicht nicht mehr bestehen wird. Angesichts des sehr geringen Risikos, dass der Notenaustausch in letzter Minute nicht zustande kommen sollte, und der durch die Weglassung der Symbolprägung bewirkten Kosteneinsparung, drängt sich diese Mitteilung u.E. auf.

- 6 -

V

Die nach Abschluss der Kennedy-Runde des GATT von der Schweizerischen Botschaft in Washington weitergeführten Gespräche mit den zuständigen amerikanischen Verwaltungsstellen haben zur Ausfertigung eines Notenwechsels geführt, dessen beidseitig genehmigter Entwurf diesem Antrag beiliegt. Es besteht Einigkeit, dass auf 31. Dezember 1968 das bilaterale Handelsabkommen von 1936 samt seinen Ergänzungen und Aenderungen aufzuheben ist.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. von unserem Bericht zustimmend Kenntnis zu nehmen,
2. den beiliegenden Entwurf eines Notenwechsels zwischen der Schweizerischen Botschaft in Washington und dem Staatsdepartement der Vereinigten Staaten von Amerika über die Aufhebung des Handelsabkommens vom 9. Januar 1936 mit allen seinen Ergänzungen und Aenderungen auf 31. Dezember 1968 zu genehmigen.
3. den schweizerischen Botschafter in Washington zu ermächtigen, den Notenwechsel mit dem Staatsdepartement vorzunehmen,
4. den beiliegenden Bundesratsbeschluss zu fassen, mit dem ebenfalls auf den 31. Dezember 1968 der Bundesratsbeschluss über die Ausfuhr von Uhren und Uhrwerken nach den Vereinigten Staaten von Amerika vom 15. November 1957 aufgehoben wird,
5. den Notenwechsel und den Bundesratsbeschluss in der amtlichen Gesetzsammlung zu veröffentlichen,
6. das beiliegende Communiqué, das erst nach erfolgtem Notenaustausch der Presse zu übergeben ist, zu genehmigen.

EIDG.VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig.

Beilagen:

Entwurf eines Notenwechsels
 Entwurf eines Bundesratsbeschlusses
 Entwurf einer Pressemitteilung

P.A.:

Eidg. Politisches Departement 4 (Rechtsdienst, Abteilung für politische Angelegenheiten)
 Eidg. Finanz- und Zolldepartement 4 (Oberzolldirektion)
 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement 8 (2 Generalsekretariat, 6 Handel).