

Bundesblatt

104. Jahrgang

Bern, den 26. Juni 1952

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

6275

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung

betreffend die Vereinbarung vom 22. November 1950 über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters

(Vom 20. Juni 1952)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Unter den Gütern des internationalen Handelsverkehrs wurde immer jenen ein besonderer Platz zugewiesen, die zur Verbreitung der Kultur und für das bessere Verständnis anderer Völker bestimmt sind. Denn im Verkehr mit Waren zwischen den Ländern erwiesen sich Einschränkungen immer dann als besonders nachteilig, wenn sie sich auf Gegenstände auswirkten, deren kultureller Wert den Handelswert übersteigt. Wenn auch der sich daraus ergebende kulturelle Verlust in der Statistik über das Nationaleinkommen nicht in Erscheinung tritt, ist er trotzdem eingetreten und als solcher zu bedauern. Jedes Land kann zwar dem kulturellen Wert gewisser Gegenstände dadurch Rechnung tragen, dass es zum Beispiel einseitige Massnahmen zur Erleichterung ihrer Einfuhr trifft oder versucht, besondere Bestimmungen in seine Handelsverträge aufzunehmen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass damit nicht immer befriedigende Ergebnisse erzielt werden konnten. Der Gedanke, die anzustrebenden Lösungen liberalen Charakters könnten durch multilaterale Abkommen leichter verwirklicht werden, hat daher Eingang gefunden.

Ein erster Versuch ist durch den Völkerbund unternommen worden mit dem Abkommen vom 11. Oktober 1933 zur Erleichterung des internationalen Verkehrs mit Filmen erzieherischen Charakters. Die Schweiz ist diesem Abkommen, gestützt auf einen Bundesbeschluss vom 21. März 1934, beigetreten. Nachdem jedoch die internationalen Institutionen, deren Mitarbeit erforderlich war, aufgelöst worden sind, fiel die Anwendung dieses Abkommens auch bei uns dahin.



Bereits in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit begann die Organisation der Vereinigten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) wiederum zu prüfen, wie der internationale Verkehr mit kulturell wertvollen Gegenständen erleichtert werden könnte. Die diesbezüglichen Studien waren um so dringlicher, als sich die Hindernisse vervielfältigt hatten. Das Ergebnis bestand im besondern in der Annahme von zwei internationalen Abkommen durch die Generalkonferenz der UNESCO, nämlich der Vereinbarung zur Erleichterung des internationalen Verkehrs von Bild- und Hörmaterial erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (angenommen auf der Konferenz in Beirut im Jahre 1948) und der Vereinbarung über die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters (angenommen auf der Konferenz in Florenz im Jahre 1950).

Die erste Vereinbarung bezieht sich auf die Zollbefreiung für Filme und Schallplatten, die von einer Bescheinigung ihres erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters begleitet sind. Je nachdem wird die Bescheinigung durch das Ausfuhrland oder das Sekretariat der UNESCO ausgestellt; das Importland kann jedoch den erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Wert eines Filmes oder einer Schallplatte, die von einer Bescheinigung begleitet ist, bestreiten.

Dieses System schien den interessierten Kreisen in der Schweiz, die wir zu Ratē zogen, wenig befriedigend und zu bürokratisch, so dass wir es nicht für zweckmässig hielten, die Vereinbarung zu unterzeichnen. Achtzehn Staaten haben die Unterschrift bereits beigesetzt; damit jedoch die Vereinbarung in Kraft treten kann, sind mindestens zehn Ratifikationen oder Beitrittserklärungen erforderlich. Bis dahin liegen nur deren sechs (Jugoslawien, Kambodscha, Kanada, Norwegen, Pakistan und Syrien) vor.

Wir sind in unserer ablehnenden Haltung bestärkt worden, als wir von der zweiten Vereinbarung, die zwei Jahre später von der Generalkonferenz der UNESCO angenommen worden ist, Kenntnis erhielten. Diese bezieht sich ebenfalls auf Filme und Schallplatten erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters und bezweckt, deren Umsatz von einem Land zum andern ohne das Bescheinigungssystem zu erleichtern. Die Vereinbarung ist in zwei Etappen ausgearbeitet worden; ein Vorentwurf wurde einem Expertenkomitee, das sich im März 1950 in Genf versammelt hatte, unterbreitet. Er enthielt eine Anzahl Bestimmungen, die wir nicht hätten gutheissen können. So wäre es zum Beispiel gestattet gewesen, Antidumping-Gebühren zu erheben oder die Vorteile der Vereinbarung jenen Veröffentlichungen nicht angedeihen zu lassen, die im Ausland in einer Amtssprache des Importlandes erschienen. Unsere an die Konferenz nach Genf entsandte Delegation unter der Leitung von Herrn Dr. P. Bourgeois, Direktor der Schweizerischen Landesbibliothek, hatte die Weisung, verschiedene Änderungen vorzuschlagen; in den meisten Fällen ist sie damit durchgedrungen.

Der im Anschluss an die Beratungen in Genf herausgegebene Text wurde von der Generalkonferenz der UNESCO, die zwei Monate später in Florenz

tagte, geprüft und in einer leicht abgeänderten Form angenommen. Seit der Auflegung der Vereinbarung zur Unterzeichnung beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen, d. h. seit dem 22. November 1950, ist sie bis jetzt von fünfundzwanzig Staaten (Ägypten, Afghanistan, Belgien, Bolivien, China, Columbien, Dominikanische Republik, Ecuador, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Guatemala, Haiti, Iran, Israel, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Pakistan, Philippinen, Salvador, Schweden, Schweiz, Siam, Tunesien) unterzeichnet worden. Nachdem zehn Staaten eine Ratifikationsurkunde hinterlegt oder ihren Beitritt erklärt haben, ist die Vereinbarung gemäss Artikel XI am 21. Mai 1952 in Kraft getreten. Gegenwärtig gelangt sie auf die Beziehungen zwischen den folgenden Staaten zur Anwendung: Ägypten, Ceylon, Israel, Jugoslawien, Kambodscha, Laos, Monaco, Pakistan, Schweden und Siam.

Die Vereinbarung bezweckt in erster Linie, die in Betracht kommenden und in den Anhängen erwähnten Gegenstände von Zollgebühren zu befreien, vorausgesetzt natürlich, dass sie aus einem Vertragsstaat stammen (Art. I, Ziff. 1). Dagegen schliesst die Vereinbarung die Erhebung von Taxen nicht aus, solange diese nicht höher sind als diejenigen, welche für ähnliche einheimische Produkte gefordert werden, ebensowenig wie die Erhebung von Gebühren, welche den ungefähren Kosten für geleistete Dienste entsprechen (Art. I, Ziff. 2).

Zum Verständnis der Tragweite der sich aus Artikel I ergebenden Verpflichtungen ist es nötig, auf die Anhänge zu verweisen, in denen die Gegenstände, die unter die Vereinbarung fallen und von Zollgebühren ausgenommen sind, umschrieben sind. Es können drei verschiedene Kategorien unterschieden werden:

a. Von einer ersten Kategorie von Gegenständen wird angenommen, sie seien erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters, so dass es für die Zollbehörden in diesem Fall nicht schwierig ist, die Vereinbarung anzuwenden. Dies betrifft Bücher, Veröffentlichungen und Dokumente, wie sie im Anhang A (Nrn. 1-11) und E (Nr. 1) erwähnt sind;

b. die Gegenstände der zweiten Kategorie sind nur dann von Zollgebühren befreit, sofern sie einen erzieherischen wissenschaftlichen oder kulturellen Charakter aufweisen (Anhang B, ausgenommen Nr. 4, sowie Anhang C, Nr. 4). Die Aufgabe der Zollbehörden ist in einem solchen Fall heikler, wird aber durch detaillierte Begriffsbestimmungen in der Vereinbarung erleichtert;

c. auf Gegenständen der dritten Kategorie wird die Zollbefreiung nur gewährt, sofern diese durch Institutionen, die von den zuständigen Behörden des Importlandes ermächtigt worden sind, eingeführt werden (Anhang A, Nr. 12, Anhang B, Nr. 4, Anhang C, ausgenommen Nr. 4, Anhang D und Anhang E, Nr. 2).

Es steht somit jedem einzelnen Staat zu, eine Liste der Institutionen aufzustellen, die in den Genuss der Zollbefreiung für den einen oder andern Gegenstand gelangen können. Dieses Vorrecht kann übrigens im Falle von Missbrauch aufgehoben werden.

Ausser der Hauptverpflichtung, Zollbefreiungen zu gewähren, übernehmen die Vertragsstaaten eine Anzahl weiterer damit im Zusammenhang stehender Verpflichtungen:

1. Sie müssen die erforderlichen Devisen freigeben und Einfuhrbewilligungen für die in Artikel II, Ziffer 1, erwähnten Gegenstände erteilen. Für alle andern in den Anhängen aufgeführten Gegenstände sind sie lediglich verpflichtet, Devisen und Einfuhrbewilligungen im Rahmen des Möglichen freizugeben bzw. zu erteilen.

Diese mit Rücksicht auf die in verschiedenen Ländern bestehenden Vorschriften über mengenmässige Einschränkungen sowie Devisenkontrollmassnahmen getroffene Lösung ist das Ergebnis eines Kompromisses. Einige Delegationen haben erklärt, dass sie Weisungen erhalten hätten, sich jeder Bestimmung zu widersetzen, die zu einer unbeschränkten Freigabe von Devisen und Erteilung von Einfuhrbewilligungen führen würde. Nach ihrer Auffassung ist schon die sehr bescheidene Liste des Artikels II, Ziffer 1, zu weitgehend, so dass sie ihre Streichung beantragten. Andere Delegationen, darunter auch die unsrige, machten hingegen geltend, durch die Möglichkeit, Devisen und Einfuhrbewilligungen zu verweigern, werde der Wert der Vereinbarung weitgehend herabgesetzt. Wozu dienen schliesslich die Bestimmungen über die Zollbefreiung, wenn die Gegenstände mangels Devisen und Einfuhrbewilligungen doch nicht importiert werden können? Ferner würden die Vertragsstaaten, die keine Einfuhrbeschränkungen oder Devisenvorschriften erlassen haben, übervorteilt, da keine Gewähr für die Einhaltung der Reziprozität bestünde. Diese Staaten würden somit darauf verzichten, auf den als frei erklärten Gegenständen Zölle zu erheben, während umgekehrt andere Staaten die Einfuhr schweizerischer Erzeugnisse verhindern könnten, ohne die Vereinbarung zu verletzen.

Diese Ungleichheit der gegenseitigen Verpflichtungen unter den Vertragsstaaten konnte nur in einem bescheidenen Ausmass durch Artikel II, Ziffer 1, gemildert werden. Wir hielten es daher für unerlässlich, unserem Delegierten die Weisung zu erteilen, anlässlich der Unterzeichnung der Vereinbarung den nachstehenden Vorbehalt anzubringen:

«Die Schweizerische Regierung behält sich gegenüber Vertragsstaaten, die Einfuhrbeschränkungen oder Devisenvorschriften in einseitiger Weise handhaben und damit die Vereinbarung unwirksam machen, volle Handlungsfreiheit vor.»

Da dieses Problem sich ebenfalls bei den Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur Charta von Havanna gestellt hat, hielten wir es für angebracht, darauf hinzuweisen, dass die Annahme des Artikels II, Ziffer 2, auch in der durch den erwähnten Vorbehalt eingeschränkten Fassung nicht etwa eine Änderung unserer Haltung in bezug auf gleichartige Bestimmungen der Charta von Havanna bedeute. Unser Delegierter ist deshalb beauftragt worden, einen zweiten Vorbehalt folgenden Wortlauts anzubringen:

«Meine Unterschrift wird ferner ohne Präjudiz in bezug auf die Haltung der Schweizerischen Regierung zur Charta von Havanna vom 24. März 1948, in welcher eine internationale Handelsorganisation vorgesehen ist, abgegeben».

Wir glauben, durch diese beiden Vorbehalte die sich für unser Land ergebenden Hauptnachteile des Artikels II, Ziffer 2, beseitigt zu haben. Falls Sie uns ermächtigen, diese beizubehalten, können wir jenen Vertragsstaaten entgegenwirken, die Devisen und Einfuhrbewilligungen für die in der Vereinbarung erwähnten Gegenstände in unangemessener Weise verweigern würden.

2. Nach Artikel III sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Einfuhr von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters zu erleichtern, sofern sie für öffentliche Ausstellungen bestimmt sind und später wieder ausgeführt werden.

3. Den sich aus Artikel IV ergebenden Verpflichtungen kommt in einem geringeren Mass zwingender Charakter zu. Es handelt sich einerseits darum, die Formalitäten administrativer Art sowie die Zollformalitäten zu vereinfachen. Andererseits sollen weiterhin gemeinsame Anstrengungen zur Einführung neuer Massnahmen, die nicht in der Vereinbarung vorgesehen sind, unternommen werden. Die gemeinsamen Anstrengungen können besonders zum Abschluss bilateraler Abkommen führen.

4. In Artikel VII ist die Verpflichtung verankert, Unterhandlungen oder Vergleichsverfahren zur Beilegung allfälliger Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Vereinbarung einzuleiten.

5. Schliesslich sieht Artikel XII vor, dass die zur praktischen Durchführung notwendigen Massnahmen getroffen werden müssen innert einer Frist von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten der Vereinbarung oder dann innert drei Monaten nach der Ratifikation oder dem Beitritt, wenn die Vereinbarung bereits in Kraft getreten ist. Ferner ist der UNESCO hierüber ein Bericht zuhanden der Signatarstaaten einzusenden.

Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass jeder Vertragsstaat nach Artikel V das Recht behält, gestützt auf seine nationale Gesetzgebung einschränkende Massnahmen zu treffen, wenn Gründe im unmittelbaren Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit, der Sittlichkeit oder der öffentlichen Ordnung dies verlangen. Die Anwendung der Gesetzgebung und der Abkommen über das Urheberrecht bleibt nach Artikel VI vorbehalten.

Durch Artikel XIV wird die Möglichkeit geschaffen, nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren vom Inkrafttreten der Vereinbarung an gerechnet, den Austritt zu erklären. Die Kündigung wird ein Jahr später wirksam.

Anlässlich der Beratung des in Genf ausgearbeiteten Entwurfs der Vereinbarung durch die in Florenz tagende Generalkonferenz der UNESCO beantragte die Delegation der Vereinigten Staaten von Amerika die Aufnahme einer Bestimmung, wonach die Vereinbarung hätte ganz oder teilweise suspendiert werden können, sobald man die Gefahr oder das Bestehen eines

grossen Nachteils für die nationalen Produzenten von ähnlichen oder Konkurrenz-Erzeugnissen feststellte. Aus grundsätzlichen Erwägungen besteht die amerikanische Regierung auf der Einführung einer solchen «escape»-Klausel in alle ihre Handelsverträge.

Der Antrag wurde jedoch abgewiesen. Die Konferenz beschränkte sich darauf, die Vereinigten Staaten durch ein Zusatzprotokoll zu ermächtigen, einen Vorbehalt im gleichen Sinn anzubringen, der jedoch nur die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und den andern Vertragsstaaten betrifft. Die amerikanische Regierung hat indessen die Vereinbarung von Florenz noch nicht unterzeichnet, während sie derjenigen von Beirut betreffend Bild- und Hörmaterial beigetreten ist. Falls die Vereinigten Staaten von dem erwähnten Vorbehalt Gebrauch machen, können die andern Vertragsstaaten ihn ebenfalls gegenüber Erzeugnissen amerikanischen Ursprungs zur Anwendung bringen.

Ziehen wir nun die Folgen für die Schweiz aus der Ratifikation in Erwägung.

Nach den Schätzungen der Eidgenössischen Oberzolldirektion würde die Zollbefreiung für die in der Vereinbarung vorgesehenen Gegenstände zu einer Verminderung der Einnahmen um 75 000 bis 100 000 Franken führen, vorausgesetzt, dass unsere gesamte Einfuhr an Gegenständen dieser Art aus Vertragsstaaten stammt. Dies wird aber nicht vor Ablauf eines längern Zeitraums der Fall sein. Der Einnahmefall dürfte daher in den nächsten Jahren weniger als 50 000 Franken betragen und 0,1 Promille unserer Zolleinnahmen nicht erreichen.

Die schweizerischen Produzenten ähnlicher Gegenstände brauchen auch keine verschärfte ausländische Konkurrenz zu fürchten, da unsere Zollgebühren auf Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters allgemein sehr niedrig sind. Andere Länder erheben hingegen ziemlich hohe Zollgebühren, so dass deren Dahinfallen infolge der Vereinbarung unsere Ausfuhr begünstigt.

Wir schliessen daraus, dass durch die Vereinbarung kaum ein Nachteil für die schweizerische Volkswirtschaft entstehen dürfte, falls die Einfuhr des einen oder andern Gegenstandes erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters die Ausfuhr übersteigt. Im umgekehrten Fall können sich uns neue Absatzgebiete erschliessen. Gesamthaft übersteigen unsere Ausfuhren auf diesem Gebiet die Einfuhren, so dass wir an einer Förderung der Ausfuhr interessiert sind. Die Ratifikation der Vereinbarung ist deshalb von verschiedenen Institutionen und Organisationen unseres Landes gewünscht worden, besonders von der Stiftung «Pro Helvetia», der Schweizerischen Filmkammer, dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, dem Schweizerischen Buchhändler- und Verlegerverein, dem Schweizerischen Buchdruckerverein, dem Schweizerischen Schriftstellerverein, der Gesellschaft schweizerischer Maler, Bildhauer und Architekten, dem Schweizerischen Tonkünstlerverein, der Akademie der medizinischen Wissenschaften und der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft.

Es ist ferner zu erwähnen, dass nach der schweizerischen Gesetzgebung die Zollbefreiung für verschiedene in der Vereinbarung aufgeführte Gegenstände bereits besteht, zum Beispiel für die Gegenstände des Anhangs A, und unter gewissen Bedingungen für diejenigen des Anhangs B, Nrn. 1-5; C, Nrn. 1, 3 und 5, sowie D. In allen diesen Fällen wird uns die Vereinbarung gestatten, von Vertragsstaaten, die gegenwärtig Einfuhrzölle erheben, die Reziprozität zu verlangen.

Nachdem wir damit die zu erwartenden Wirkungen materieller Art erörtert haben, möchten wir aber hervorheben, dass die Vereinbarung unseres Erachtens besonders unter dem Gesichtspunkt ihrer Bedeutung auf dem Gebiet kultureller Werte beurteilt werden muss. In den Vorstellungen der Urheber und entgegen allem Anschein liegt hier kein Handelsvertrag vor, der Gegenstände erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters betrifft. Es handelt sich vielmehr um den ersten Versuch einer multilateralen Vereinbarung mit dem Zweck, einige der zahlreichen Hindernisse, die gegenwärtig den Austausch von Gegenständen erzieherischen, wissenschaftlichen oder kulturellen Charakters erschweren, zu beseitigen. Wir wünschen deshalb, dass die europäischen Signatarstaaten der Vereinbarung — Belgien, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Luxemburg und die Niederlande — sie bald ratifizieren und dass ihr Beispiel von andern Staaten, mit denen wir bedeutende Beziehungen kulturellen Charakters unterhalten, befolgt werden möge.

Wir beantragen Ihnen daher, uns dadurch, dass Sie einen Bundesbeschluss im Sinne des beiliegenden Entwurfs fassen, zur Ratifikation der Vereinbarung zu ermächtigen.

Wie bereits ausgeführt, setzt Artikel XII eine Frist fest von sechs Monaten, vom Inkrafttreten der Vereinbarung an gerechnet, oder von drei Monaten, vom Datum eines nachträglichen Beitritts an gerechnet, für die Anordnung der zur Durchführung der Vereinbarung erforderlichen Massnahmen. Diese Massnahmen bestehen in der Hauptsache darin, dass einerseits den Zollorganen genügend detaillierte Weisungen erteilt werden und andererseits eine Liste derjenigen Institutionen erstellt wird, die zur zollfreien Einfuhr von in der Vereinbarung erwähnten Gegenständen berechtigt sind, sofern die zollfreie Einfuhr nur solchen Institutionen gestattet ist. Die Kantone werden selbstverständlich Gelegenheit erhalten, sich zur Aufstellung dieser Liste zu äussern.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 20. Juni 1952.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Kobelt

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser
