

Freitag, 11. Januar 1952.

Abschluss eines Zoll-
vertrages mit der Bundes-
republik Deutschland.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 7. Januar 1952.
Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 10. Januar 1952.

Das Volkswirtschaftsdepartement teilt folgendes mit:

"Gemäss den von Ihnen unterm 21. September 1951 festgelegten Instruktionen sind am 26. September 1951 in Bern die Zolltarifverhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen und nach einem Unterbruch vom 27. Oktober bis 26. November 1951 weitergeführt und durch die Unterzeichnung eines Zollvertrages am 20. Dezember 1951 in Bern zum Abschluss gebracht worden. Die Notwendigkeit der Verhandlungen ergab sich dadurch, dass die Schweiz nicht Mitglied des "GATT" (General Agreement on Tariffs and Trade) ist und daher nicht an der internationalen Zollkonferenz von Torquay, an welcher über den nachträglich am 1. Oktober 1951 in Kraft getretenen deutschen Wertzolltarif bilateral verhandelt worden ist, teilgenommen hat. Das schweizerische Verhandlungsziel war dementsprechend die Senkung der zahlreichen übersetzten deutschen Zollansätze auf das von unserer Exportindustrie als tragbar angesehene Niveau.

Ueber die Entwicklung der Verhandlungen und ihr Ergebnis ist im einzelnen folgendes zu berichten:

I.

Es erwies sich leider als unmöglich, die schon vor dem 25. September 1951 den deutschen Behörden unterbreiteten Begehren um Hinausschiebung des Inkrafttretens des neuen deutschen Zolltarifs bis nach Abschluss der Zollverhandlungen und um Abfertigung der schweizerischen Lieferungen auf Grund pendenter Geschäfte zu den früheren Zollansätzen durchzusetzen. Am 1. Oktober 1951 trat auch der Schweiz gegenüber der deutsche Wertzolltarif in Kraft, was sich verhandlungstaktisch in der Weise ungünstig auswirken konnte, als bei längerer Dauer der Verhandlungen zu befürchten war, dass einige der schweizerischerseits als untragbar bezeichneten Zollschränken unter den heutigen Verhältnissen auf dem deutschen Markt übersprungen werden könnten.

Die erste Verhandlungsetappe diente dazu, die umfangreichen schweizerischen Begehren zum deutschen Zolltarif gemeinsam zu prüfen. Auf dem Wege von Fachbesprechungen zwischen Vertretern der beidseitigen Produktion ist für die wichtigsten schweizerischen Exportzweige (Landwirtschaft, Textilien, Maschinen, Chemie und Uhren) abgeklärt worden, ob und auf welche Weise die schweizerischen Interessen berücksichtigt werden können. Es ergaben sich hierfür, abgesehen von der Gewährung von Zollreduktionen für ganze Positionen, folgende besondere Möglichkeiten:

- a) Schaffung von ex-Positionen, wobei das schweizerische Begehren für eine ganze Position auf bestimmte, die Schweiz besonders interessierende Produkte, welche eine schweizerische Spezialität darstellen, eingeschränkt werden musste;
- b) Vereinbarung von Zollkontingenten, d.h. Gewährung der zollfreien bzw. zollbegünstigten Einfuhr für bestimmte Waren auf Basis der deutschen Einfuhr aus der Schweiz im Jahre 1950 (Dieses Vorgehen ist z.B. bei den fertigen Arzneiwaren, Farbstoffen, Textilhilfsmitteln und Baumwollgarnen gewählt worden);
- c) Festsetzung eines spezifischen Maximalzolles (z.B. für Käse, Obst und Schokolade), damit die teuren schweizerischen Qualitätsprodukte von den deutschen Wertzollansätzen nicht stärker betroffen werden als die billigeren Waren der Konkurrenzländer;
- d) Abstellen auf sog. Wertgrenzen, d.h. Gewährung einer Zollbegünstigung, sofern sich der Wert der einzuführenden schweizerischen Ware innerhalb bestimmter Grenzen hält (z.B. 14%iger Wertzoll für Halbschuhe mit einem Wert von 35 DM oder mehr für 1 Paar; 18%iger Wertzoll für Seidengewebe mit einem Wert von 9 bis 12 DM für 1 m²).

Trotzdem die deutsche Delegation durchaus bestrebt war, zu einer Verständigung zu gelangen, und sich bei einigen Positionen, wie bei Baumwollgarnen, Werkzeugmaschinen und anderen Produktionsgütern, das Interesse der weiterverarbeitenden deutschen Industrie an einer Kürzung als eine wertvolle Unterstützung des schweizerischen Standpunktes erwies, zeigten sich bei der Detailbesprechung doch erhebliche Schwierigkeiten. Ähnlich wie seinerzeit gegenüber Italien die internationalen Zollverhandlungen von Annecy, stellten nunmehr die Abmachungen von Torquay ein Hindernis dar. Die deutsche Delegation erklärte zwar zu Beginn, dass die typisch schweizerischen Positionen im deutschen Zolltarif in Torquay absichtlich nicht gebunden worden seien, um hierüber mit der Schweiz eine Verständigung zu finden. Wie nicht anders zu erwarten war, bezog sich diese Konzessionsbereitschaft nur auf einen kleinen Teil der schweizerischen Begehren. Bei wichtigen schweizerischen Exportpositionen dagegen glaubte die deutsche Seite anfänglich, infolge des damit verbundenen Einbruches in das System von Torquay und der zu weitgehenden Begünstigung von Konkurrenzländern ein Entgegenkommen ablehnen oder auf ein völlig ungenügendes Mass beschränken zu müssen.

Eine weitere fundamentale Schwierigkeit ergab sich aus der dem Verhandlungspartner auferlegten Rücksichtnahme auf die Interessen der deutschen Industrie, welcher durch den neuen deutschen Zolltarif offensichtlich ein erhöhter Schutz zuerkannt werden sollte. Unter Hinweis auf die Gegensätzlichkeit in der Struktur der deutschen und schweizerischen Volkswirtschaft sowie die noch nicht überwundenen Folgen des Krieges (Zerstörungen, Demontagen, erhöhte Steuerabgaben, Kapitalmangel, Schwierigkeiten bei der Beschaffung der Rohstoffe, etc.) wurde der schweizerischen Delegation das Schutzbedürfnis der deutschen Produktion, z.B. auf dem Gebiete der Chemie, der Textilmaschinen, der Baumwollgewebe und insbesondere auch der Uhren dargelegt. Die deutsche Seite gab offen zu, dass nur mit einem erhöhten Zollschatz eine weitere Liberalisierung der deutschen Einfuhr verantwortet werden könne. Die Zölle müssten gewissermassen die Bremse darstellen, um Auswüchse bei der Einfuhr zu verhindern.

Die schweizerische Delegation verfehlte nicht, dieser Argumentation entgegenzuhalten, dass sich die wirtschaftlichen Verhältnisse in Westdeutschland weitgehend normalisiert haben und die deutsche Exportindustrie im Begriffe sei, ihre frühere Position auf den internationalen Absatzmärkten zurückzugewinnen. Infolge des anerkannt niedrigen Niveaus der schweizerischen Zollansätze und der andauernd "offenen Türe" für deutsche Produkte sei es Deutschland möglich gewesen, die Lieferungen an seinen südlichen Nachbar immer mehr zu steigern. So werde die schweizerische Einfuhr aus Deutschland im Jahre 1951 ungefähr 900 Millionen Schweizerfranken betragen. Dieser handelspolitischen Einstellung der Schweiz gegenüber Deutschland müsse durch eine Anpassung der deutschen Zollansätze Rechnung getragen werden. Um dem schweizerischen Standpunkt Nachdruck zu verleihen, wurde intern angeordnet, dass sämtliche Einfuhrgesuche für Waren, für welche die im Handelsabkommen für die Zeit bis Jahresende festgelegten schweizerischen Einfuhrkontingente bereits überzogen waren (Eisen- und Metallwaren, Maschinen, Spielzeuge, Reiseartikel, Schmuckwaren), der Handelsabteilung zur Prüfung unterbreitet werden mussten, wodurch begreiflicherweise vorübergehend ein Unterbruch in der laufenden Einfuhr eintrat. Erst am Schluss der ersten Verhandlungsetappe ist diese Massnahme rückgängig gemacht worden, insbesondere in der Erwartung, dadurch die Position des Chefs der deutschen Verhandlungsdelegation seinen vorgesetzten Stellen gegenüber zu stärken.

II.

Bei Beginn der zweiten Verhandlungsphase stellte sich heraus, dass in der Zwischenzeit die deutsche Industrie den Druck auf ihre Behörden derart verstärkt hatte, dass der deutsche Verhandlungsvorsitzende sich ausserstande sah, erhebliche neue Konzessionen zu gewähren und bei gewissen Schlüsselpositionen über die ursprünglich von ihm in Aussicht genommenen Konzessionen hinauszugehen. Nur auf dem Wege erneuter Detailverhandlungen und Expertenbesprechungen - und dadurch, dass schweizerischerseits eine Reihe sekundärer Positionen, deren Anteil am deutschen Export relativ bescheiden ist, fallen gelassen wurde - gelang es schliesslich, die deutsche Delegation dazu zu bringen, ungeachtet der Opposition der deutschen Industrie sich weitgehend auf den Boden der schweizerischen Begehren zu begeben. Die schweizerische Delegation, welche bis zum Schluss keinen Zweifel darüber aufkommen liess, dass sie nötigenfalls einen Abbruch der Verhandlungen in Kauf nehmen würde, hatte sich zu entscheiden, ob sie sich mit einer tragbaren Kompromisslösung bei den noch offenen wesentlichen Punkten abfinden oder das Risiko übernehmen wollte, bei einem weitem Insistieren die erreichte Position zu gefährden.

III.

Die schweizerischen Zollzugeständnisse beschränken sich in Anbetracht des im allgemeinen niedrigen Niveaus des schweizerischen Tarifs auf einige besondere Positionen. Die deutsche Delegation ging bei der Auswahl ihrer Begehren insofern geschickt vor, als sie sich auf diejenigen Waren beschränkte, bei welchen die schweizerische Zollbelastung verhältnismässig hoch ist oder bei welchen schon früher

Deutschland gegenüber Zollvergünstigungen bestanden. Der schweizerische Vorschlag, ähnlich wie seinerzeit Italien gegenüber gewisse Positionen im Hinblick auf die Revision des schweizerischen Zolls auf einem erhöhten Ansatz - in Form einer sog. Plafond-Bindung - festzulegen, begegnete deutscherseits keinem Verständnis. Wo schweizerischerseits nicht eine Kürzung oder zum mindesten eine Bindung des geltenden Ansatzes zugestanden werden konnte, verzichtete die deutsche Delegation auf ihre Beghären.

IV.

Die schweizerischerseits von Herrn Minister Hotz und deutscherseits von Herrn Ministerialrat Mueller-Graaf unterzeichneten Vereinbarungen umfassen einen Zollvertrag mit verschiedenen Briefwechseln sowie einer Anlage "A" (Zölle bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Bundesrepublik Deutschland) und einer Anlage "B" (Zölle bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Schweiz).

Trotzdem sämtliche Einzelheiten aus den diesem Bericht beigefügten Vertragsdokumenten hervorgehen, gestatten wir uns, nachstehend im Sinne einer Würdigung auf den Inhalt der Vereinbarungen einzutreten:

1. Zollvertrag.

Aehnlich wie im Handelsvertrag mit dem Deutschen Reiche vom Jahre 1926 sichern sich darin die Vertragspartner gegenseitig die allgemeine Meistbegünstigung und die Freiheit der Durchfuhr durch ihr Gebiet zu (Art. I und VI). Kein Anspruch auf meistbegünstigte Behandlung besteht für Begünstigungen, die dritten Staaten von einem der beiden Vertragspartner im Rahmen eines Grenzverkehrsabkommens, eines Zollunions- oder Präferenzabkommens gewährt werden, sowie für die von einem Vertragspartner hinsichtlich Zollanschlüssen getroffenen Abkommen und Sonderregelungen (Art. II).

Unter der Bedingung der Wiederausfuhr oder Wiedereinfuhr und unter Vorbehalt von Kontrollmassnahmen wird gegenseitig die zollfreie Ein- und Ausfuhr zugestanden für handelsübliche Umschliessungen aller Art, für Maschinenteile, die zur Ausprobung von dem einen der beiden Länder in das andere gesandt werden, für Giessereimodelle, Gegenstände zur Reparatur, etc. (Art. III).

Die gegenseitigen Zollzugeständnisse unterliegen insofern einer Einschränkung, als die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben für aus dem Gebiet des Vertragspartners eingeführte Erzeugnisse, Antidumping- oder Ausgleichszöllen und Gebühren vorbehalten bleibt (Art. V).

Der Zollvertrag enthält ausserdem Bestimmungen über die Vorlage von Ursprungszeugnissen und die Einholung von Zollauskünften (Art. VII und VIII).

Die Gültigkeitsdauer des Abkommens läuft von der Ratifizierung durch die beiderseitigen Regierungen bis zum 31. Dezember 1952. Es kann erstmals bis zum 31. Dezember 1952 auf Ende März 1953 und von

da ab jeweils bis zum Beginn eines Kalendervierteljahres auf das Ende des folgenden Vierteljahres gekündigt werden. Um zu vermeiden, dass der Vertrag wegen Massnahmen gekündigt wird, zu denen sich einer der Vertragspartner aus wirtschaftlichen Gründen veranlasst sieht, ist vorgesehen, dass auf Antrag eine gemischte Kommission zusammentritt, um das Abkommen nötigenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen. Insbesondere hat die Schweiz im Falle einer Erhöhung der Zölle bei nicht gebundenen Positionen, welche die deutsche Ausfuhr nach der Schweiz wesentlich berühren, die deutschen Behörden so rechtzeitig zu benachrichtigen, dass vor Ablauf der nächsten Kündigungsfrist eine Verständigung erzielt werden kann (Art. XI).

Die Zusage, vor etwaigen Erhöhungen der schweizerischen Zollsätze mit der deutschen Regierung Fühlung zu nehmen, erwies sich neben den schweizerischen Zollzugeständnissen als notwendiges Äquivalent zu den wesentlich zahlreicheren deutschen Konzessionen. Diese Bestimmung bezweckt vor allem, der deutschen Regierung die Durchsetzung der Ratifikation im Bundestag zu erleichtern.

Nach dem Sinn der gepflogenen Unterhaltung ist die schweizerische Seite jedoch zur Annahme berechtigt, dass die Regierung der Bundesrepublik Deutschland gegen etwaige schweizerische Zollerhöhungen auch bei solchen Positionen, bei denen ein wesentliches deutsches Ausfuhrinteresse besteht, grundsätzlich keine Einwendungen erheben wird, wenn es sich im wesentlichen darum handelt, die Geldentwertung auszugleichen und wenn dadurch die schweizerische Zollbelastung diejenige, die der deutsche Zolltarif für gleichartige Waren aufweist, nicht übersteigt (vgl. Briefwechsel zu Art. XI, Absatz 3 des Zollvertrages).

2. In einem speziellen Briefwechsel ist festgelegt, dass von schweizerischer Seite das besondere Verhältnis der Bundesrepublik Deutschland zu Westberlin und der Ostzone hinsichtlich der Zölle als gegeben anerkannt wird und dass aus diesem Umstand keinerlei Ansprüche auf Grund der Meistbegünstigung gestellt werden.

3. Anlage "A" (Zölle bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Bundesrepublik Deutschland).

In Teil I sind die der Schweiz gewährten deutschen Zollreduktionen, in Teil II die zu den einzelnen Tarifnummern erforderlichen Bemerkungen, wie die Erklärung einer Warenbezeichnung, Berechnung eines Kontingents, enthalten.

Bei den folgenden Waren konnten die ursprünglichen schweizerischen Reduktionsbegehren völlig oder beinahe völlig durchgesetzt werden:

Kohlrabisamen, Schwefelsäure, Baumwollgarne, Seiden- und Schappeseidengarne, künstliches Rosshaar, Alben und Bilderbücher für Kinder, Kunstbücher, Drehteile (Decolletageartikel), Werkzeugmaschinen, fertige Uhren.

Als befriedigend können ausserdem die erreichten Zugeständnisse für folgende wichtige Warengruppen betrachtet werden:

Emmentalerkäse in Laiben, Kräuterkäse, Mostbirnen, Tafeläpfel, Kirschen, (für Zuchtvieh besteht deutscherseits Zollfreiheit nach näherer Anordnung der Bundesregierung);

Riechstoffe, Teerfarben, Textilhilfsmittel, fertige Arzneiwaren, Kunsthorn;

Kunstseiden- und Zellwollgarne sowie Gewebe aus Seide, Kunstseide, Zellwolle und Baumwolle, Seidenbeutel Tuch, Stickereien, Wirkwaren (einschliesslich Strümpfe), Schuhe;

Kolbenringe, Müllereimaschinen, Textilmaschinen, diverse elektrische Maschinen.

Ein Zugeständnis war leider für folgende Positionen nicht zu erzielen:

Apfel- und Birnenwein (Gärmost) sowie Süssmost und Konzentrate (durch besondere Briefwechsel gelang es immerhin vorzusehen, dass im Falle eines deutschen Einfuhrbedarfes Sachverständigenbesprechungen mit dem Ziele stattfinden, um zu prüfen, inwieweit jeweils auf Grund der dann gegebenen Produktionsverhältnisse eine Ermässigung der gültigen deutschen Zölle notwendig ist, um die Einfuhr nach Deutschland zu erleichtern);

Schachtelkäse (trotzdem schweizerischerseits bis zum Schluss an dieser Position festgehalten wurde, war die deutsche Delegation im Hinblick auf das Schutzbedürfnis ihrer Schachtelkäseindustrie gegenüber der wesentlich stärkeren drittländischen Konkurrenz zu keinem Entgegenkommen bereit);

Pektin, zubereitete Farben, Druck- und Anstrichfarben, Garne und Gewebe aus synthetischen Spinnstoffen (Nylon), Linoleum, Rechen- und Büromaschinen, Bürstenwaren.

4. Anlage "B" (Zölle bei der Einfuhr in das Zollgebiet der Schweiz).

Positionen, bei welchen der derzeitige schweizerische Zollansatz gebunden wurde:

Bier, Gummisohlen, Röhrenverbindungsstücke, elektrische Kochherde und Öfen, Kühlmaschinen, Werkzeugmaschinen, Maschinen für die Herstellung von Nahrungsmitteln, Fahrradbeleuchtungen, Wecker, Uhrgehäuse, Bleiakкумуляtoren.

Positionen, bei welchen schweizerischerseits eine Reduktion zugestanden werden musste, um die Parität mit dem deutschen Zolltarif herzustellen oder weil der schweizerische Ansatz verhältnismässig hoch war:

rohe Möbelbestandteile, Gewebe aus künstlichen Kurzfasern (Zellwollgewebe, etc.), Isolierrohre aus Papier oder Papiermasse mit Metallmantel, Solnhofer Bodenplatten, Fahrradpedale, elektrische Apparate zum Anlassen, zur Zündung, Beleuchtung etc., Schränke und Gehäuse für Radioapparate, Schallplatten, bestimmte Ausrüstmaterialien für Automobile.

Für Bücher der Pos. 321 (einschliesslich Zeitungen und Zeitschriften), Landkarten und Musikalien ist entsprechend den Bestrebungen der UNESCO und der zollmässigen Behandlung bei der Einfuhr in Deutschland die Zollfreiheit zugestanden worden. Da unter die erwähnte Position 321 der grösste Teil der Modezeitschriften fällt, wofür nun ebenfalls die Zollfreiheit anwendbar wird, drängt sich auch eine entsprechende Korrektur für diejenigen Modezeitschriften auf, die gemäss Bundesratsbeschluss vom 21. Juni 1946 Gegenstand der Spezialpositionen 312a, 314a und 316 a bilden. Die Eidg. Oberzoll-

direktion ist der Auffassung, dass eine Gleichstellung für Modezeitschriften aller Art anzustreben ist, weshalb die vorerwähnten Spezialpositionen im Zolltarif autonom aufgehoben werden sollten.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer eventuellen späteren Erhöhung der geltenden Ansätze ist nicht auf das deutsche Begehren um Bindung oder Ermässigung bei folgenden Positionen eingetreten worden:

Bürstenbindwaren, Isolatoren aus Porzellan, Porzellan aller Art, Fensterglas, Spaten und Schaufeln, landwirtschaftliche Maschinen, Pianos, Tafel- und Flügelklaviere.

Ebenso hat die schweizerische Delegation das Begehren um sollfreie Einfuhr für Zuchtgeflügel sowie Stiere, Kühe, Schweine und andere Tiere zu Zuchtzwecken aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt.

V.

Die Zollvereinbarungen werden frühestens anfangs März 1952 in Kraft treten können, weil deutscherseits für die Ratifikation die Zustimmung des Parlaments eingeholt werden muss. Zwecks Orientierung der interessierten Kreise wird schon vorgängig, nach Genehmigung des Vertragswerkes durch Sie, der Zollvertrag mit seinen Anlagen "A" und "B" im Schweizerischen Handelsamtsblatt publiziert werden, und zwar vorläufig nur in deutscher Sprache, bis die zum Teil recht schwierige und zeitraubende Uebersetzung erfolgt ist.

Nachdem beim Abschluss des Zollvertrages bereits ein Communiqué herausgegeben wurde, ist vorgesehen, die Presse noch mündlich durch den Direktor der Handelsabteilung näher zu unterrichten."

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird antragsgemäss und im Einverständnis mit dem Finanz- und Zolldepartement

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

1. Von diesem Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen;
2. die am 20. Dezember 1951 in Bern unterzeichneten Zollvereinbarungen mit der Bundesrepublik Deutschland werden genehmigt;
3. der Zollvertrag samt den Anlagen "A" und "B" wird nach seiner Ratifikation durch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland in die amtliche Gesetzsammlung aufgenommen (die Handelsabteilung wird der Bundeskanzlei zu gegebener Zeit die zu publizierenden Texte in den drei Landessprachen übermitteln);
4. entsprechend dem vorstehenden Bericht werden die Positionen 312a, 314a und 316a des schweizerischen Zolltarifs aufgehoben;
5. das Volkswirtschaftsdepartement und das Finanz- und Zolldepartement werden mit dem Vollzug der neuen Vereinbarungen betraut;
6. die Presse wird mündlich durch den Direktor der Handelsabteilung näher unterrichtet.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Handelsabteilung, 15 Expl., Abteilung für Landwirtschaft 5 Expl.); an das Politische Departement (8 Expl.); an das Finanz- und Zolldepartement (Oberzolldirektion 10 Expl.), Alkoholverwaltung, Finanzverwaltung); an das Departement des Innern (Sekretariat und Oberforstinspektion).

Für getreuen Auszug:
Der Protokollführer,

F. Weber.