

*Les Délégués suisses à la Conférence de Stuttgart
au Conseil fédéral*

R

Berne 28 mars 1865

Bericht, die Verhandlungen mit dem deutschen Zollverein betreffend

Indem die Kommissarien¹ des Bundesrathes es unternehmen, über den Gang der bisherigen Verhandlungen mit dem Zollverein Bericht zu erstatten, beginnen sie naturgemäss damit, dass sie die Standpunkte näher angeben, von denen aus die beiden Parteien ausgegangen sind.

Die Bevollmächtigten des deutschen Zollvereins haben sich sofort dahin ausgesprochen, dass, nachdem der Zollverein so wesentliche Konzessionen an Frankreich gemacht habe² und Willens sei, mit andern Staaten ähnliche Verträge abzuschliessen, somit letztere an jenen Vergünstigungen Theil nehmen zu lassen, so glaube er sich auch berechtigt, an diejenigen Staaten, welchen jene Privilegien zu Theil werden sollen, gewisse entsprechende Anforderungen stellen zu dürfen.

Es schien auf Seite der Zollvereinsbevollmächtigten sozusagen als Axiom betrachtet zu werden, dass diejenigen Staaten, welche mit Frankreich auf gleiche Linie gestellt werden wollten, sich in diese Vortheile gleichsam einkaufen müssten. Um dieser Anschauung gegenüber der Schweizer-Anschauung Ausdruck zu geben, wurde namentlich hervorgehoben, dass durch einen Vertrag mit dem Zollverein sich der Schweiz ein Marktgebiet von 34¹/₂ Millionen Seelen eröffne, somit der Vortheil ganz entschieden auf die Seite der Schweiz sich stelle.

Die schweizerischen Abgeordneten lehnten zwar diesen Quasi-Einkauf in die Frankreich gewährten Begünstigungen entschieden ab und machten darauf aufmerksam, dass die Schweiz im Laufe des vorigen Jahres mit Frankreich Verträge abgeschlossen habe³ und dass sie bereit sei, den Zollverein an den daherigen Stipulationen Theil nehmen zu lassen, dass jedoch dabei nicht übersehen werden dürfe, wie zwar die Schweiz allerdings nur ein kleines Areal umfasse, dagegen aber, verglichen mit andern viel grössern Staaten, was Handel und Verkehr anbe-

1. A. Stähelin-Brunner, J. Heer und G. Hirzel. Cf. leur rapport final du 12 juin 1865, non reproduit.

2. *Traité du 2 août 1862*. Martens, NRG XIX, p. 275.

3. Du 30 juin 1864. RO VIII, p. 201—299.

lange, einen unverhältnismässig bedeutenden Spielraum darbiere. Das Zollsystem der Schweiz sei zudem ein sehr liberales und es dürfe daher auch aus diesem Gesichtspunkte von keinen Konzessionen die Rede sein, durch welche das System selbst auf den Kopf gestellt würde.

Im Verlaufe der Verhandlungen wurden sodann die gegenseitigen Anforderungen näher formulirt und als oberster Grundsatz wurde das Postulat hingestellt, dass jeder Theil den andern der am meisten begünstigten Nation gleich behandeln solle.

Die besondern Anforderungen des Zollvereins gehen hauptsächlich dahin:

1. Wird *Aufgeben der Durchgangszölle* verlangt, unter Hinweisung darauf, dass die meisten Staaten auf diese Zölle bereits schon verzichtet haben, die, grösstentheils auf dem Auslande lastend, von dem andern Staate nicht länger aufrecht erhalten werden sollen.

2. *Beseitigung der Ausgangszölle*, auf die in dem deutsch-französischen Verträge ebenfalls verzichtet worden sei. Dieser Antrag wurde wie der erstere ungefähr in gleicher Weise begründet, nämlich damit, dass derartige Zölle den internationalen Verkehr äusserst belästigen und dass diese Zölle naturgemäss denjenigen Staaten auffallen, welche davon, wie gerade der Zollverein, Umgang genommen haben.

Die schweizerische Abordnung musste darauf erwidern, dass das schweizerische Zollsystem zu einem guten Theile auf jenen angefochtenen Zöllen beruhe und dass daher eine so totale Umänderung nur dann sich denken liesse, wenn dem ganzen Zollsystem eine andere Grundlage gegeben würde. Wenn einmal sämtliche Staaten sich herbeiliessen, ihr Zollsystem auf so liberalen Grundsätzen einzurichten, so würde wohl alsdann die Schweiz auch nicht anstehen, einem daheringe Impulse nachzugeben und auf Zölle zu verzichten, die jetzt allerdings in ihr System passen, die anderwärts aber bei anderweitigen Anschauungen und Verhältnissen fallen gelassen sein mögen.

3. Verlangt der Zollverein *Zollfreiheit für eine Reihe von Gegenständen*, wie dies bei ihm theilweise der Fall ist, z. B. für rohe Holzarbeiten.

Hier glaubten die Kommissarien aus dem Grunde nicht entsprechen zu können, weil nach dem schweizerischen Systeme alle eingehenden Handelsgegenstände mit einem gewissen, freilich immerhin sehr bescheidenen Zolle belegt werden sollen.

4. Wünscht der Zollverein *Ermässigungen von verschiedenen Gegenständen*, welche in die Schweiz eingeführt werden.

Die Kommissarien konnten sich unmöglich entschliessen, auf eine solche Insinuation näher einzutreten, weil hier für die Zolleinnahmen der Eidgenossenschaft ein ganz unverhältnismässiger Ausfall in sicherer Aussicht stünde, der sich nach einer oberflächlichen Berechnung bis nahezu an zwei Millionen belaufen würde.

Die fünfte Forderung des Zollvereins ist sodann von geringerer Tragweite; sie bezieht sich auf die *Erleichterungen des Verkehrs für übersiedelnde* (anziehende) *Personen*, für Muster, Kunstsachen und Antiquitäten, bezüglich welcher Gegenstände ohne Inkonvenienz ein Zugeständnis Platz greifen dürfte.

Die sechste Forderung beschlägt den *Mess- und Marktverkehr*, den sog. Veredlungs- und den kleinen Grenzverkehr.

Die Erleichterungen liegen hier in beiderseitigem Interesse und dürften daher unbeanstandet bleiben.

Die siebente Forderung berührt den *Verkehr der Handelsreisenden*, rücksichtlich dessen die Schweiz schon nach der jetzigen Lage durchaus kein Interesse hat, in jegliche Erleichterung nicht einzuwilligen.

Die achte Forderung endlich berührt die *Zollabfertigungen*, die *Ursprungszeugnisse*, den *internationalen Verkehr der Eisenbahnen*, die *Abfertigung auf dem badischen Bahnhof* in Basel — alles Dinge, bezüglich welcher eine Vereinbarung leicht zu erzielen sein dürfte.

Ein Hauptpunkt aber und auf welchen der Zollverein ganz besonders Gewicht zu legen scheint, ist die *Ordnung der gegenseitigen Niederlassungsverhältnisse*.

Hier sind nun zwei Auswege möglich.

In erster Linie wäre der Grundsatz festzuhalten, dass ein Staat den andern auf dem Fusse der am meisten begünstigten Nation behandeln sollte. Die Schweiz wird aber kaum diesen Weg betreten können. Sie hat zwar Frankreich und andern Staaten, wie Italien, England, Amerika und in neuester Zeit auch Baden die freie Niederlassung in liberalstem Sinne gewährt, allein anders sind die Verhältnisse im Zollverein; wo nach ihrer eigenen Gesetzgebung vielleicht die meisten Staaten noch nicht im Falle sind, der Schweiz ein materielles Gegenrecht zu gewähren. In der Mehrzahl der Zollvereinsstaaten bestehen heute noch Beschränkungen des Verkehrs, welche mit dem Prinzip der freien Niederlassung völlig unvereinbar sind, wenn man sich nur erinnert, dass z. B. im Königreich Sachsen der eigene Staatsangehörige und natürlich auch der Ausländer, welcher von einer Stadt des Königreichs in eine andere übersiedelt und dort ein Geschäft betreiben will, vorerst in dieser letztern Gemeinde das Bürgerrecht erwerben muss. Solange daher in diesen solchen Beschränkungen huldigenden Staaten die einschlagende Gesetzgebung nicht geändert wird, kann von einer gegenseitigen freien Niederlassung wohl nicht die Rede sein, weil jene Staaten nicht im Falle sind, der Schweiz dasjenige materielle Gegenrecht zu gewährleisten, auf das sie gegenüber den andern Staaten zählen kann, mit welchen sie bereits jetzt schon förmliche Niederlassungsverträge abgeschlossen hat.

Will man nun von einem Niederlassungsvertrag nicht vollständig Umgang nehmen, so liegen nur zwei Auswege vor.

Entweder müssen mit den einzelnen Staaten besondere Verträge nach dieser Richtung abgeschlossen werden;

oder die Schweiz giebt zu, dass jeder Staat, dessen Gesetzgebung jezt oder später ihr die volle Gewissheit des materiellen Gegenrechtes gewährt, wie solches von denjenigen Staaten gewährt worden ist, mit denen Niederlassungsverträge bestehen, denzumal auch in die gleichen Rechte ihr gegenüber trete.

Die Kommissarien glauben, dass der Zollverein auf dieses Verhältnis das grösste Gewicht legt und dass er geneigt wäre, die zuletzt angedeutete Alternative, wenn sie ihm von der Schweiz geboten würde, anzunehmen.

Tritt die Schweiz auf die eben angezeigte Konzession nicht ein, so hätte sie den Nachtheil, dass sie mit jedem einzelnen Staate besonders abschliessen müsste und dass sie zudem praktisch nur einen kaum nennenswerthen Vortheil erzielen könnte.

Die meisten in der Schweiz niedergelassenen Deutschen gehören nämlich den

Gränzstaaten Baden, Württemberg und Bayern an. Baden und Württemberg haben ihre Gesezgebung bereits so gestellt, dass sie der Schweiz ein reelles Gegenrecht zu gewähren vermögen. Bayern wird dem Vernehmen nach diesem Beispiele nachfolgen; Preussen gewährt jezt schon Niederlassungs- und Gewerbsfreiheit und es ist mithin kein innerer Grund vorhanden, den übrigen, der Schweiz ferner stehenden Staaten des Zollvereins die freie Niederlassung zu versagen, sofern sie sich über diejenigen Bedingungen auszuweisen vermögen, welche die Schweiz an das freie Niederlassungsrecht knüpft und mit allem Rechte knüpfen kann.

Eine weitere Forderung des Zollvereins geht auf *Abschluss eines Vertrages über den Schuz des litterarischen und künstlerischen Eigenthums und der Fabrikzeichen*.

Die Kommissarien wären geneigt, diese Punkte in ähnlicher Weise abzuthun, wie sie im franko-schweizerischen Vertrage erledigt worden sind. Allein hier werden sich mit Rücksicht auf die deutschen Verhältnisse dem Abschlusse eines Vertrages ganz bedeutende Schwierigkeiten entgegenstellen. Während mit Frankreich als einem Einheitsstaate verhandelt werden konnte, stellt sich uns im Zollverein ein Bund verschiedener Staaten gegenüber, deren hier einschlagende Gesezgebung eine verschiedene ist, so dass der Abschluss eines sachbezüglichen Vertrages möglicher Weise schon jezt nicht zu Stande kommen kann, sondern auf eine Separatverhandlung verwiesen werden muss.

Unbedeutender sind die Forderungen des Zollvereins in Beziehung auf die *Abfertigungen*, auf die *Verbleiungen*, auf die *Entschädigungen für Freipässe* und dgl., endlich auf die *Konsumogebühren*, bezüglich welcher der Zollverein Frankreich gleich gehalten werden will.

Die von schweizerischer Seite gestellten Forderungen beziehen sich zunächst darauf, dass der Zollverein Tarifiermässigungen eintreten lasse, theils für die Baumwollenindustrie, Garn und Gewebe, theils für die Seidenindustrie, dann für Weine, Käse, Maschinen, Uhrenbestandtheile, Leder, Tabak und Cigarren.

Fernerhin verlangten die schweizerischen Kommissarien Aufhebung des Verbotes der Ausfuhr von Lebensmitteln und Brennmaterialien. Ebenso brachten dieselben in Anregung: die Flaggenfrage, die Regelung des Gränzverkehrs, die Alpenbahn und endlich eine Bestimmung, derzufolge die deutschen Staaten darauf verzichten, ihre Staatsangehörigen willkürlich und zum Schaden des Nachbarstaates des Bürgerrechtes verlustig zu erklären.

Die Schweiz war in ihren Gegenforderungen vielleicht bescheidener als der Zollverein, jedenfalls mässiger in den Zahlen. Fasst man aber die Materie selbst ins Auge, so wird man kaum im Falle sein, den schweizerischen Gegenanträgen Ebenbürtigkeit abzusprechen.

Blickt man nun auf die Erfolge dieser Gegenforderungen, so muss man freilich gestehen, dass nur äusserst wenig erzielt werden konnte.

Der Zollverein führt zur Begründung dieser Ablehnung namentlich an, dass er durch den Vertrag mit Frankreich sein System total umgestaltet, dass er seine Tarifansätze in sehr bedeutendem Masse herabgesezt habe, ja dass in Folge dieser Vorgänge der Zollverein selber beinahe auseinandergesprenzt worden sei. Wenn man dies alles einer billigen Würdigung unterziehe, so könne man kaum versucht sein, vom Zollverein mehr zu verlangen, zumal keine Hoffnung bestehe, dass

namentlich die südlichen Staaten, welche noch theilweise dem Schuzzollsystem huldigen, einen weiter gehenden Vertrag sich gefallen lassen würden.

Speziell die Weineinfuhr betreffend, so sei dies der Punkt, welcher in den Verhandlungen mit Österreich als Hauptsache hervortrete. Was Österreich in dieser Beziehung gewährt werde, das wolle man auch der Schweiz einräumen. Von weitergehenden Konzessionen müsste jedoch abgesehen werden.

Den herwärtigen Ansprüchen begegnet der Zollverein mit der Einwendung, dass die Schweiz durch den Tarif, wie er Frankreich bewilligt sei, und durch weitere seitherige Herabsetzungen in eine vollkommen günstige Stellung gelange und daher nicht in der Lage sich befinde, fernere Konzessionen zu verlangen, bevor die Erfahrung gezeigt, wie die Ergebnisse nach Massgabe des neuen deutschen Tarifs sich herausstellen werden.

In Beziehung auf die Baumwollenindustrie und den Wein dürften daher Konzessionen nicht zu erwarten sein; vielleicht eher mit Beziehung auf Käse, Obstwein, Absynth und Kirschwasser.

In Beziehung auf die Maschinen, Holzarbeiten, Musikdosen und dgl. haben wirklich grosse Reduktionen stattgefunden und auch in Beziehung auf die Baumwollen- und Seidenindustrie lässt sich nicht läugnen, dass der jezige deutsche Tarif für einzelne Zweige der schweizerischen Fabrikation entschiedene Vortheile darzubieten geeignet ist.

Vergleicht man die gegenseitigen Anforderungen, so zerfallen sie in zwei Theile, — einmal in solche, welche sich auf die beiderseitigen Tarife beziehen — und sodann auch solche, welche die untergeordneteren Punkte wie Gränzverkehr u. s. w. zum Gegenstande haben.

Theilt man in Beziehung auf die Niederlassungsverhältnisse die im heutigen Berichte entwickelten Anschauungen, so werden die Punkte der zweiten Kategorie sich ohne Schwierigkeit erledigen lassen, zumal hier ein ebenmässiges, gegenseitiges Interesse in Frage steht und keine besondern Opfer gebracht werden müssen.

Die ganze künftige Verhandlung wird somit zunächst zu einer finanziellen Frage; es wird sich darum handeln, welche Opfer die Schweiz sich gefallen lassen wolle für den Eintritt in die Vortheile des neuen deutschen Zolltarifs.

Rücksichtlich der gegenseitigen Niederlassung, so finden die Kommissarien, es handle sich hier um eine Forderung der Zeit, welcher die Schweiz auf die Dauer sich nicht mehr wird entziehen können.

Die Aufhebung der Ausfuhrverbote, insbesondere auf Lebensmittel, wird von deutscher Seite an eine Tarifermässigung auf Mehl geknüpft. Hier wird die Schweiz kaum konzediren können, zumal bei den gegenwärtigen, ganz veränderten Verkehrsverhältnissen solche Verbote ungemein an Wichtigkeit verloren haben und kaum mehr darnach angethan sind, der Schweiz grossen Schaden zufügen zu können.

Eine im Sinne des Zollvereins sehr gewürdigte Konzession könnte die Schweiz sich hinwieder gefallen lassen durch die verlangte Aufhebung der Durchfuhrzölle. Diese Zölle sind bekanntlich schon sehr ermässigt worden und ihr Ertrag dürfte die Summe von 45 000 fr. kaum übersteigen. Geben wir diese Zölle auf, so vollziehen wir etwas, das ebenso sehr den Forderungen einer geläuterten Volkswirtschaft entspricht, als im wohlverstandenen eigenen Interesse liegt.

Das zweite Opfer, welches die Schweiz zu bringen hätte, bestünde in der Ermässigung einzelner Zollansätze. Diese Konzessionen hätten sich zu beziehen: auf gemeine Holzwaaren,
 tannene Möbel,
 Gerstenmalz,
 Chaisen,
 Grünes Gras,
 Strohmappen,
 Schiefertafeln,
 Bürstenbinderwaaren,
 Schwarzwälderuhren.

Nach einer vorläufigen Berechnung würde der Ausfall, welchen die Schweiz auf diesen Zollermässigungen erlitte, circa 70 000 fr. betragen; — die Gesamtverminderung der Zolleinnahmen also, die Aufhebung der Durchfuhrzölle eingerechnet, 115 000 fr.

Vielleicht dürfte den deutschen Wünschen auch noch darin Rechnung zu tragen sein, dass auf Thonwaaren, weisse Glaswaaren und gröbere Maschinenbestandtheile ebenfalls ein geringerer Zoll gelegt würde.

Wägen die Kommissarien die Gründe für und gegen einen Vertrag mit dem deutschen Zollverein mit der grösstmöglichen Genauigkeit ab, so kommen sie zu dem Schlusse, dass das Eintreten in den neuen deutschen Zolltarif der Schweiz jedenfalls grosse Vortheile gewähren müsste. Eine Umgestaltung des bisherigen Systemes des deutschen Zollvereines ist ohne Zweifel eingetreten; der deutsch-französische Vertrag ist der Übergang vom Schuzzollsystem zu einem liberalern, zum Finanzsystem, zu dessen Grundsätzen auch die Schweiz sich bekennt.

Auf der andern Seite wären die Nachtheile für die Schweiz, wenn ein Vertrag nicht zu Stande käme, nicht minder entschieden und um so grösser, als sie sich von einem Markte verdrängt sähe, der 35 Millionen Menschen umfasst.

Es könnte sich leztlich nur noch um die Frage handeln, ob die erwähnten Vortheile nicht auch ohne Vertrag erhältlich gemacht werden könnten, da verschiedentlich verlauten wollte, dass der Zollverein seinen jezigen Tarif allgemein machen, d.h. allen Staaten gegenüber zur Anwendung bringen werde.

Die Kommissarien haben sich mit dieser Frage vielfach beschäftigt; es wurde ihnen aber verdeutet, dass diese leztere Auffassung durchaus unrichtig sei und dass der Zollverein, wenn ein Vertrag mit einem Staate nicht zu Stande käme, nicht anstehen würde, wieder Differentialzölle eintreten zu lassen.

Unter solchen Umständen halten die Kommissarien dafür, dass es im Interesse der Schweiz liege, unter Voraussetzung der angedeuteten, jedenfalls nicht ungemessen sich steigernden Opfer und auf Grundlage der bisherigen Verständigungen mit dem Zollverein einen Vertrag abzuschliessen.⁴

4. Cf. *le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 30 juin 1865, non reproduit. Un traité de commerce et de douane entre la Confédération et l'Union douanière et commerciale allemande sera signé le 13 mai 1869.* RO IX, p. 766—797.