Die öffentlich-rechtlichen Regelungen der deutsch-schweizerischen Handelsbeziehungen

Von Dr. W. Ott, Bern

Übersicht

	Seite		Seite
I. Periode des eidgenössischen Staatenbundes	79	A. Freihandelsära	83
A. Zustände unter dem «heiligen römischen Reich deutscher Nation»	79	B. Schutzzollära	84
B. Verhältnis der eidgenössischen Stände zu den deutschen Südstaaten	80	1. Verträge von 1881 und 1888	84
II. Periode des schweizerischen Bundesstaates	83	2. Vertrag von 1891	85
		3. Vertrag von 1904 und Mehlzollkonflikt	88
		4. Kriegszeit	90
		5. Nachkriegszeit	91

Das Schwergewicht des schweizerischen Aussenhandels hat sich im Verlauf des vergangenen Jahrhunderts von Westen nach Norden verschoben. Frankreich musste seine ehemals gebietende Vormachtstellung zum Grossteil dem mächtig aufstrebenden deutschen Wirtschaftskörper überlassen. Bereits ausgangs des 18. Jahrhunderts, vollends aber in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollzog sich diese Wandlung in der wirtschaftlichen Orientierung der Schweiz. Obwohl dafür keine ziffernmässigen Belege vorhanden sind, lassen doch die Wirtschaftsberichte aus jener Periode und der damals straff angezogene französische Protektionismus dies mehr als bloss vermuten. Sicher ist auf alle Fälle, dass seit den achtziger Jahren, der Periode, die erstmals über einigermaßen brauchbares Zahlenmaterial verfügt, Deutschland bis auf den heutigen Tag stets als der bedeutendste Faktor des schweizerischen Aussenhandels zu werten ist.

Deutschland und die Schweiz haben in ihrer Entwicklung das eine gemeinsam, dass sie sich verhältnismässig spät zu einem konsolidierten, scharfumrissenen Staatengebilde durchzuringen wussten. Demgemäss liess auch eine einheitliche, zielbewusste Handels- und Zollpolitik beidseitig lange auf sich warten. In der Schweiz fiel die Zolleinheit normalerweise mit der Entstehung des Bundesstaates zusammen (Ordnung des Zollwesens: 1849—1851). Nicht so in Deutschland. Hier griff der wirtschaftliche Zusammenschluss dem Bundesstaate (1871) vor. Unter der Leitung Preussens entwickelte sich von 1828 bis 1854 eine Zollunion, die sich fast über das gesamte nachmalige Deutsche Reich erstreckte. Was sich

somit handelspolitisch zuvor gegenseitig abspielte, kann nur mehr lokalen Charakter haben, war aber nichtsdestoweniger in weitem Masse wegbestimmend für den gesamten eidgenössischen Handel mit den deutschen Landen.

I. Periode des eidgenössischen Staatenbundes

A. Zustände unter dem «heiligen römischen Reich deutscher Nation»

Als starrer Ausgangspunkt unserer Betrachtung ist der Friede zu Basel vom 22. September 1499 aufzugreifen, welcher dem sogenannten «Schwabenkrieg» ein Ende bereitete. Durch den Verlauf dieses Kampfes wahrten und erhärteten sich die eidgenössischen Stände ihre absolute Handlungsfreiheit und stellten sich damit tatsächlich ausserhalb des Reichsverbandes — die ausdrückliche Anerkennung dieses Verhältnisses von seiten des Reiches erfolgte jedoch erst im Westfälischen Frieden. In die Glanzperiode des eidgenössischen Kriebsruhmes fallen nun auch die bedeutendsten und Jahrhunderte in Geltung bleibenden Regelungen des schweizerischen Wirtschaftsverkehrs in nördlicher und östlicher Richtung.

Der in die österreichischen Vorderlande eindringende Herzog von Burgund, Karl der Kühne, trieb den alten «Erbfeind» der Eidgenossen an deren Seite. Das seinerzeit kaum Glaubwürdige wurde Wirklichkeit, im Jahre 1474 gingen Habsburg und die Eidgenossen eine sogenannte «Ewige Richtung» ein. Man sicherte sich unter anderm gegenseitig freien Handel und Wandel zu. Von neuen Zöllen und andern wirtschaftlichen Hemmnissen (beswärd) sollte abgesehen werden und nichts mehr Geltung haben, als was von alters her üblich war. Direktiven für die Rechtsordnung gaben dem Ganzen einen festern Halt. Der siegreiche Ausgang der Burgunderkriege knüpfte die Bande enger. 1477/78 schlossen die eidgenössischen Stände mit Sigmund eine Erbeinigung, welche den Charakter eines wirklichen Bündnisses trug. Damit war der Wirtschaftverkehr in lang entbehrte ruhige Bahnen gelenkt.

Nach der erwähnten endgültigen Auseinandersetzung der Eidgenossenschaft mit dem Reich setzten die friedlichen Beziehungen mit Österreich rasch und dauernd wieder ein. Am 7. Februar 1511 vereinbarten die Stände mit Kaiser Maximilian ebenfalls eine «Erbvereinigung». Da Maximilian die Eidgenossen immer noch «als Glieder des heiligen Reichs, der Christenheit und deutscher Nation» betrachtete, ging er dieses Abkommen nicht in der Eigenschaft als Oberhaupt des Reiches ein, sondern als Erzherzog von Österreich, als Nachfolger Sigmunds. Die beiden Abkommen von 1474 und 1477/78 wurden soweit zu Recht erklärt, als die neue Übereinkunft nichts anderes festlegte. Die freiheitliche Richtung des Wirtschaftsverkehrs wurde übernommen und von neuem bekräftigt. Damit war der Verkehr wohl nicht mit dem alten Deutschen Reich (heiliges römisches Reich deutscher Nation) in grossen Zügen geregelt, wohl aber mit der grössten nördlich und östlich angrenzenden Territorialmacht. Von Bedeutung ist nun, dass aller Wahrscheinlichkeit nach diese Vereinbarungen auch Gültigkeit errangen im Verkehr mit den übrigen nordwärts angrenzenden Gebieten und darüber hinaus bis weit in die sogenannten schwäbischen Lande hinein, also weit über den österreichischen Rahmen hinauswuchsen.

Wie bereits angetönt, waren diese Stipulationen Wegleiter während gut drei Jahrhunderten. Ausgenommen in ausserordentlichen Zeiten, wie Teuerung, Krieg etc., wurden die Grundsätze des freien Handels und Wandels getreulich befolgt. Dies wird nicht zuletzt durch ein Schreiben des kaufmännischen Direktoriums von St. Gallen an die Helvetische Regierung einlässlich beleuchtet. Jede der rasch aufeinanderfolgenden Regierungen des helvetischen Staates spielte mit dem Gedanken, eine einträgliche Zollschranke gegenüber Deutschland aufzurichten. Erst die völlige politische Zerrüttung der Schweiz im Jahre 1802 bereitete solchen Projekten ein Ende. Zur Ausarbeitung dieses Projektes nun und zur Schaffung von Grundlagen für einen eventuell notwendigen Handelsvertrag war die helvetische Regierung auch das kaufmännische Direktorium um Abschluss über die bisherigen Verträge und Gepflogenheiten im deutsch-schweizerischen Wirtschaftsverkehr angegangen. Eindeutig nahm das Direktorium Bezug auf die Erbeinigung von 1511 und drängte, «beim jetzigen Zustand der Dinge zu bleiben». Die «äusserst geringen Abgaben und Transitgebühren» wären nicht der Rede wert, d. h. so unbedeutend, dass «durch Verträge nicht mehr zu erreichen» sei. Die sich überstürzenden politischen Ereignisse sollten jedoch bald ungewohnten bitteren Zuständen rufen.

B. Verhältnis der eidgenössischen Stände zu den deutschen Südstaaten

Die freihändlerische Orientierung zwischen der Eidgenossenschaft und den deutschen Ländern dauerte trotz französischer Fremdherrschaft und trotz einem vorübergehend zentralisierten Regierungssystem in der Schweiz weiter an. Erst der Pressburger Friedensvertrag von 1805 und die nachfolgende Auflösung des «römischen Reiches deutscher Nation» schafften eine radikale Wandlung. Baden, Württemberg und Bayern wurden «arrondiert» und rückten in breiter Front unmittelbar an die Schweizergrenze. Hüben und drüben heischten nun bald die steigenden Kriegslasten vermehrte Einnahmen, welche man durch neue Zollverordnungen einzubringen suchte. Dazu gesellte sich mit zunehmendem Druck das sogenannte Kontinentalsystem, die Kontinentalsperre. Die handelspolitische Lage der Schweiz gestaltete sich immer unerquicklicher und wuchs sich bis zur Unerträglichkeit aus, als sich 1810—1811 auf Geheiss des französischen Machthabers die drei deutschen Südstaaten gegenüber der Schweiz zu einer ausgedehnten Handelssperre hergeben mussten. Den Kolonialwaren (inkl. Baumwolle, Zucker etc.) musste der Transit nach der Schweiz verweigert werden. An der italienischen und französischen Grenze war die Sperre eo ipso in Kraft, und da Österreich nach Abtretung des Tirols an Bayern nicht mehr an die Schweiz grenzte, war die Abschliessung der Schweiz zu dieser Zeit hinsichtlich der genannten Waren sozusagen hermetisch. Wohl berechnet war mit diesem Vorgehen Hand an die blühendste Industrie (Baumwolle) der Schweiz gelegt worden, um die Kantone für die napoleonischen Absperrmassnahmen gefügig zu machen. Der Zweck wurde voll erreicht und die Schranken daraufhin milder gehandhabt.

Unstimmigkeit herrschte in der Schweiz aber noch über die 1807 von den Südstaaten aus fiskalischen Gründen vorgenommene Belastung der Aus-, Ein- und Durchfuhr. Frühzeitig setzte sich die Schweiz mit Baden und Württemberg

in Verbindung. Die Hauptklagen richteten sich gegen die hohe Belastung des Weines und gegen die progressive Steigerung (gemäss der inländischen Teuerung) der Ausfuhrzölle für Getreide. Die Verhandlungen schleppten sich durch Jahre hin. Endlich erfolgte 1812 mit Baden ein Abschluss auf 10 Jahre. Baden gewährte auf allen Verkehrsarten Erleichterungen. Von besonderer Bedeutung für die Schweiz waren die Zollreduktionen auf Wein und Käse. Die Schweiz selbst konnte sich nur auf den status quo verpflichten. Unantastbar im gegenseitigen Verkehr blieb fürs erste natürlich der von Frankreich aufgenötigte Zolltarif für die sogenannten Kolonialwaren. Mit Württemberg gediehen die Verhandlungen 1813 bis fast zur Vertragsunterzeichnung. Die einsetzenden politischen Ereignisse lenkten jedoch die Aufmerksamkeit von diesen wirtschaftlichen Angelegenheiten ab, und die Verhandlungen konnten später nicht mehr in Gang gebracht werden.

Neuen Impuls in die gegenseitigen Beziehungen brachte erst wieder der immer schärfer anziehende französische Protektionismus. Die süddeutschen Staaten wie die Schweiz rüsteten sich 1822 zu Abwehrmassnahmen gegenüber Frankreich. Fast schien es eine Zeitlang zu einer gemeinsamen Aktion mit enger Fühlungnahme zu kommen. Doch man fürchtete schweizerischerseits für die Souveränität und versuchte, selbständig vorzugehen. Da aber einige Kantone der Mehrheit nicht Folge leisteten, brachen die Retorsionsmassnahmen der Schweiz kläglich in sich zusammen. Die eidgenössische Handlungsunfähigkeit in handelspolitischen Angelegenheiten war dadurch wieder einmal mehr aufgedeckt worden. Dazu hatte die Schweiz bekanntlich zollpolitisch nichts zu bieten. Aus diesen Gründen fand der Handelsvertrag mit Baden, welcher 1822 ablief, keine Erneuerung. Provisorisch wurde allerdings der status quo belassen. Neu ergriffene Unterhandlungen von seiten der Schweiz, veranlasst durch den erhöhten badischen Zolltarif von 1825, führten ebenfalls zu keinem Ziel. 1826 mussten sich die Kantone, der Not gehorchend, lediglich mit einem modus vivendi begnügen. Auch später wiederaufgegriffene Verhandlungen zeitigten kein anderes Resultat, so dass dieses Provisorium noch Jahre anhielt, d. h. erst 1834 von seiten Badens angesichts seines bevorstehenden Eintrittes in den Zollverein gekündigt wurde. In dieser Periode schnitten die schweizerischen landwirtschaftlichen Produkte zolltarifarisch (nach Baden hin) im allgemeinen gut ab. Dagegen mussten sich die Fabrikate aus Seide, Baumwolle, Wolle, Flachs und Leder neuen, ziemlich erhöhten Zollansätzen unterwerfen. Allerdings ist zu betonen, dass die vorausgehenden Ansätze zum Teil ausserordentlich mässig waren.

Wenn nun die Schweiz in dieser Zeit, wo jeder einzelne Kanton eifersüchtig seine Souveränität nach allen Seiten hin peinlich gewahrt wissen wollte — somit einschliesslich den Halbkantonen zwei Dutzend Meinungen für einen gültigen Akt geeint werden mussten —, wenn also die Schweiz trotzdem einen Handelsvertrag einbrachte, so verdankte sie das lediglich dem gutgewillten Entgegenkommen Württembergs. Denn die zeitweilig immer wieder auftauchenden, prahlerisch anmutenden Retorsionsandrohungen nahm niemand mehr ernst. Was übrigens die Schweiz bei Unterhandlungen hätte gewähren können, war, wie bereits angetönt, nicht der Rede wert, da sie einem ausgedehnten Freihandel huldigte. Ein besonderer Vertragsanreiz bestund daher für niemanden. Ärgernis

bereitete nur die Unmasse von Grenz-, Brücken- und Wegzöllen. So gering auch die Belastung im grossen ganzen war, bildeten diese Zölle doch ein lästiges Hemmnis für allen Verkehr. Insbesondere der Transitverkehr litt darunter, doch vermochte keiner der deutschen Südstaaten diesbezüglich von der Eidgenossenschaft die geringste Zusicherung allgemeinen Charakters zu erringen. Die Grenzkantone allein gewährten im eigenen Interesse hier einige wenige geringfügige Erleichterungen. Im Vertrag mit Württemberg war das Bedeutendste zu dem die Schweiz sich verstehen konnte, die Verpflichtung, den wesentlichsten aus Württemberg stammenden Waren «die Zoll- und Verkaufsgebühren, so wie sie gegenwärtig bestehen, nicht (zu) erhöhen». Auf seinen neuen Zollansätzen von 1824 bot dagegen Württemberg Ermässigungen für Fabrikate aus Seide, Baumwolle, Flachs, Wolle, Leder, Stroh etc. und für Käse, Obst und Getränke (Wein, Branntwein etc.). Von Bedeutung sollte im Textteil bald der Artikel XII werden. Dieser bestimmte, dass bei einer Vereinheitlichung des eidgenössischen Zollwesens oder bei der Eingehung einer Zollunion Württembergs mit irgendeinem Staate «über die dadurch veranlassten Modifikationen des Vertrages eine neue Unterhandlung gepflogen werden» solle. Dieser Vertrag wurde im Jahre 1825 auf 10 Jahre abgeschlossen.

Langsam begann sich in Deutschland die zollpolitische Lage zu klären. 1827 erfolgte der Abschluss einer «Zoll- und Handelskonvention» zwischen Bayern und Württemberg. Im folgenden Jahr wuchs daraus bereits ein geschlossener Zollverein hervor. Damit folgten sich aber auch schon einige Zollerhöhungen zuungunsten der Schweiz, doch musste sich Bayern umgekehrt auch einigen mässigen württembergischen Ansätzen fügen. Ein weiterer bedeutender Schritt in der deutschen Zollvereinheitlichung vollzog sich 1829. Der süddeutsche Zollbund liierte sich weitgehend mit dem norddeutschen, woraus dann einige Jahre später ebenfalls ein kompakter Zollverein hervorging. Die Zolleinheit mit Preussen etc. rief natürlich weiteren tarifarischen Abänderungen des württembergisch-schweizerischen Vertrages. In Mitleidenschaft wurden insbesondere die Seidenwaren und die Uhrenbestandteile gezogen.

Mit dem Eintritt Badens in den Zollverein im Jahre 1835 war die deutsche Zolleinheit nach der Schweiz hin vollständig durchgeführt. Da im gleichen Jahr auch der württembergisch-schweizerische Handelsvertrag ablief, wodurch für die Schweiz jeder rechtliche Anspruch auf Zollvergünstigungen dahinfiel, konnte der Zollvereinstarif an der schweizerischen Grenze autonom gehandhabt werden. Die von der Schweiz zur Einleitung von Handelsvertragsunterhandlungen ausgestreckten Fühler blieben unerwidert. Dafür regelten 1836 die Südstaaten auf autonomem Weg den Grenzverkehr recht befriedigend, doch fiel darüber hinaus an Zollvergünstigungen der Schweiz wenig mehr zu. Auf weiteres Drängen von seiten der Schweiz bequerten sich die drei Südstaaten, natürlich immer im Einverständnis mit den übrigen Unionsstaaten, nochmals zu einigem Entgegenkommen (1838). Gleichzeitig liess man aber klar durchblicken, dass der Zollverein nicht gewillt sei, sich vertraglich gegenüber der Schweiz zu binden.

Als Kuriosum sei hier beigefügt, dass sich der Stand Neuenburg gleich mit Beginn der Wirkung des Zollvereinstarifes einiger spezieller Vergünstigungen erfreuen konnte, so auf Flaschenwein, Uhren und -bestandteilen und baumwollenen

Druckwaren. Die Verbindung mit der preussischen Krone bewirkte diese Vorzugstellung.

Auf dieser vertragslosen Basis wickelte sich der gegenseitige Wirtschaftsverkehr trotzdem lange Jahre ungestört ab. Eine vorübergehende Trübung erhielt er lediglich zu Beginn der fünfziger Jahre. Nach der Bereinigung des schweizerischen Zollwesens in den Jahren 1849—1851, respektive der Verlegung der innern Gebühren (Weg-, Brücken- etc. Zölle) an die Grenze, glaubte sich der Zollverein benachteiligt und hob 1851 seinerseits die 1836 und 1838 freiwillig gewährten, nicht gerade erheblichen Vergünstigungen auf. Nachteilig wirkte diese Neuordnung immerhin beidseitig auf die Grenzbewohner.

II. Periode des schweizerischen Bundesstaates

A. Freihandelsära

Während die Schweiz nach wie vor grundsätzlich den Freihandelsideen huldigte, gewann auf deutscher Seite bis in die fünfziger Jahre hinein der Schutzzollgedanke nicht unbedeutend an Boden, was sich für einige Exportprodukte der Schweiz recht unliebsam auswirkte. Die von England her einsetzende Freihandelsära löste aber bald auch im Zollverein eine entsprechende Bewegung kräftig aus, die insbesondere von Preussen, zum Teil aus politischen Gründen — Abhalten des stark protektionistisch gesinnten Österreich vom Eintritt in den Zollverein —, recht rege geschürt wurde. Ende der fünfziger Jahre gewann die freihändlerische Bewegung in Deutschland immer mehr an Boden. Der praktische Erfolg setzte in den sechziger Jahren ein. Entscheidende Bedeutung erlangte der preussisch-französische Handelsvertrag des Jahres 1862. Preussen, welches im Auftrage des Zollvereins handelte, hatte nach Unterzeichnung des Vertrages die mühsame und vielfach gefährdete Aufgabe, die übrigen Staaten zur Annahme des neuen freihändlerisch gehaltenen Tarifes zu bewegen. Endlich am 1. Juli 1865 war man deutscherseits so weit, den Vertrag mit Frankreich in Kraft erklären zu können. Dieser Zeitpunkt hatte auch für die Schweiz grosse zolltarifarisches Bedeutung. Der französisch-schweizerische Handelsvertrag von 1864 sollte nämlich laut Artikel 31 «zu gleicher Zeit in Vollziehung treten, wie der am 2. Augustmonat 1862 zwischen Frankreich und Preussen abgeschlossene Handelsvertrag». Weiter hatte sich die Schweiz auf diesen Termin hin mit dem Zollverein und mit Italien geeinigt, sich gegenseitig auf provisorischem Fusse meistbegünstigt zu behandeln.

Dieser Einigung mit dem Zollverein gingen Handelsvertragsunterhandlungen voraus, welche bis zum Abschluss gediehen waren. Doch vermochten die drei süddeutschen Staaten, mit welchen die Schweiz gemäss den Grundverträgen des Zollvereins zu verhandeln hatte, nicht die Ratifikation aller Länder, insbesondere nicht diejenige Preussens beizubringen. Und so fiel gemäss dem «liberum veto» der Zollvereinsverfassung der Vertrag mit der Schweiz dahin. Die kriegerischen und politischen Vorkommnisse in Deutschland und der Umstand, dass mit der provisorischen Meistbegünstigung das Wichtigste gegenseitig geregelt war, drängten die beiden Parteien nicht zu neuer Fühlungnahme. Eine erste Wiederaufnahme der Verhandlungen im Jahre 1868 erzielte kein Resultat. Endlich im

Mai des folgenden Jahres gelangte man zu einer Einigung. Damit war der erste Handelsvertrag zwischen dem Zollverein (Deutschland) und der Schweiz unter Dach gebracht. Die beiden Kontrahenten konnten sich gegenseitig nur wenig bieten. Die Schweiz hatte sich fast restlos ihrer wenigen handelspolitischen Waffen im Vertrag mit Frankreich begeben, und aus fiskalischen Gründen durfte sie es nicht mehr wagen, ihren ohnehin recht freihändlerisch aufgebauten Zolltarif weiter zu beschneiden. Natürlich sah sich umgekehrt auch der Zollverein nicht veranlasst, der Schweiz zolltarifarisch entgegenzukommen. So überschritt man den Rahmen einer vertraglichen Verankerung der bereits 1865 gegenseitig provisorisch gewährten Meistbegünstigung nur wenig. Der Grenzverkehr erhielt natürlich eine eigene Note, ohne allerdings bemerkenswerte Erleichterungen aufzuweisen. Dieser erste deutsch-schweizerische Handelsvertrag trat am 1. September 1869 in Kraft und sollte mindestens bis Ende des Jahres 1877 Geltung haben.

B. Schutzzollära

1. Verträge von 1881 und 1888

Die Konsolidierung des Deutschen Reiches tat der freihändlerischen Bewegung keinen Abbruch. Die Zusammensetzung des Reichstages, die Einstellung der Regierung, wie auch die bis 1877 andauernden zolltarifarischen Reformen wiesen eher auf eine kräftige Weiterpflege der Freihandelspolitik hin. Doch noch vor Ablauf des Jahrzehntes setzte eine tiefgreifende Wandlung ein. Die gewaltige Entwicklung der Kommunikationsmittel, wodurch der überseeischen agrarischen Konkurrenz auf dem europäischen Markt eine immer überlegene Stellung zuteil wurde, trieb die grosse Masse der freihändlerisch gesinnten Kreise, welche die Landwirtschaft bis anhin stellte, jäh ins feindliche Lager. Damit war das Schicksal des Freihandels in Deutschland besiegelt. Die handelspolitische Umorientierung erfolgte sehr rasch und durchgreifend. In der Schweiz fasste man den neuen deutschen Zolltarif von 1879 als ein «scharf ausgeprägtes Schutzzollsystem» (Wartmann) auf. Schweizerischerseits war man dem freihändlerischen Prinzip weiterhin treu ergeben. Die Ende der siebziger Jahre auch hier einsetzende Zolltarifrevision brachte vorerst nichts Positives.

Die Wandlung in der deutschen Aussenhandelspolitik erstrebte anfänglich auch gegenüber der Schweiz eine durchgreifende Neuorientierung, doch hatte man es später (beidseitig) wenig eilig mehr. Denn einerseits hatte die Schweiz bekanntlich nichts Nennenswertes zu bieten und andererseits war Deutschland nicht gewillt, von seiner autonomen Zollpolitik abzuweichen. Der deutsch-schweizerische Handelsvertrag, auf Ende 1879 gekündigt, wurde deshalb zweimal prolongiert bis 1881. Endlich ergriffene Unterhandlungen zeitigten schlussendlich keine wesentlichen Abweichungen von den früheren Vertragsbestimmungen. Dominierend war wieder die Meistbegünstigungsklausel. Die im österreichisch-schweizerischen Handelsvertrag von 1868 stipulierten Zollfreiheiten, welche zum Grossteil in den deutsch-schweizerischen Vertrag von 1869 aufgenommen worden waren, blieben mit Ausnahme der Weintrauben und Mutterlauge unberührt. Zollfreiheit genossen mithin über die Grenzen beider Länder immer noch die

Kartoffeln, das frische Obst, die frischen Garten- und Futtergewächse, Heu, Stroh, edle Metalle etc. Beim Veredlungsverkehr behielt sich Deutschland den aktiven für die autonome Regelung vor. Einige unbedeutende Korrekturen wurden auch beim Grenzverkehr angebracht. Tariffragen fanden auch diesmal keine Erörterung. Am 1. Juli 1881 trat dieser Vertrag in Kraft. Seine Geltungsdauer beschränkte man schweizerischerseits wohlweislich auf 5 Jahre.

In der Schweiz schenkte man diesem Abkommen anfänglich nur mässige Beachtung. Eine Neuordnung der Handelsbeziehungen mit Frankreich stund bevor und konzentrierte das Interesse der Schweiz auf sich. Doch der sich verschärfende Protektionismus Deutschlands im Verlauf der achtziger Jahre liess endlich auch nach dieser Seite hin energisch aufhorchen. In dieser Zeitperiode versuchte sich nun allerdings auch die Schweiz in ihren ersten protektionistischen Schritten (1884 und 1887), doch fielen diese so schüchtern aus, dass sich das Ausland dessen kaum gewahr wurde, insbesondere zudem das Hauptkontingent der schweizerischen Zolltarifansätze durch den Vertrag mit Frankreich gebunden war. Weniger harmlos gestaltete sich dagegen die deutsche Zollpolitik. Insbesondere der protektionistische Schub von 1885 rüttelte die Gemüter in der Schweiz recht unsanft auf. Man drängte schweizerischerseits zu sofortiger Aufnahme von Tarifverhandlungen. Deutschland erklärte sich daraufhin bereit, zusätzliche tarifarische Bestimmungen zum Handelsvertrag von 1881 zu erörtern. Ende 1886 erfolgte ein erster Meinungsaustausch, doch die Verhandlungen blieben stecken, da die handelspolitische Situation zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn vorerst noch geklärt werden sollte. 1888 endlich schritt man zur Unterzeichnung des Zusatzvertrages, welcher am 1. Januar des folgenden Jahres in Kraft gesetzt und bis zum 1. Februar 1892 in Geltung erklärt wurde.

Die von Deutschland der Schweiz zugesprochenen Konzessionen waren, obwohl gering an der Zahl, doch von wesentlicher Bedeutung. Den grössten Nutzen zog die Uhrenindustrie. Ihr wurden Zollermässigungen von 20% bis über 70% zuteil. Nennenswerten Erfolg heimste auch die Textilindustrie ein, so in baumwollenen Stickereien, Zwirn aus Rohseide, Waren aus Seide oder Florettseide und Seidenbeuteltuch. Bei der damaligen agrarischen Schutzzolltendenz Deutschlands war auch die Bindung des Käsezolles als Erfolg zu buchen. Die Verpflichtungen der Schweiz waren gemäss ihres noch immer stark freihändlerisch gehaltenen Zolltarifs bescheiden. Portlandzement, Bier, Konfektion, Lampen etc. waren die betroffenen Positionen.

2. Vertrag von 1891

Das Abkommen mit Deutschland war kaum unter Dach, als sich die Schweiz zu neuen Handelsvertragsverhandlungen rüstete. Die ausserordentlichen Schwierigkeiten in den Verhandlungen mit den bereits zum ausgeprägten Protektionismus übergetretenen Ländern zwangen auch die Schweiz, immer entschiedener von ihrer freihändlerischen Tradition abzuweichen. Dazu gesellte sich ein verstärktes Schutzbedürfnis der agrarischen und gewerblichen Kreise. Im Jahre 1891 trat die Schweiz erstmals in voller schutz- und kampfüllnerischer Rüstung auf. Im Gegensatz zu Frankreich nun, welches sich auf ein absolut autonomes Zolltarif-

system zurückzuziehen trachtete, lenkte Deutschland ein und übernahm im Verein mit Österreich-Ungarn die Führung im sogenannten mitteleuropäischen Handelsvertragssystem, d. h. förderte und beeinflusste an Stelle Frankreichs die europäischen Handelsvertragsverhältnisse. Deutschland und Österreich-Ungarn setzten sich gemeinsam mit der Schweiz an den Verhandlungstisch. Das Ergebnis war für die Schweiz ein tiefgreifendes. Die handelspolitische Umorientierung von Westen nach Norden vollzog sich radikal. Fast stürmte man schweizerischerseits dabei ins andere Extrem. Von den 476 Positionen des schweizerischen Zolltarifes vom 10. April 1891 wurden 265 festgelegt, wovon (mit den Teilpositionen) 196 ermässigt und 95 gebunden wurden. Dadurch ward fast $\frac{3}{5}$ der gesamten schweizerischen Einfuhr berührt. Der Vertrag gelangte, nachdem die Unterhandlungen einen mehrmonatigen Unterbruch erlitten hatten — einerseits fielen die Verhandlungen Italiens mit Deutschland und Österreich-Ungarn dazwischen und andererseits war noch der durch ein Referendum angerufene Volksentscheid über den schweizerischen Generalzolltarif abzuwarten —, am 10. Dezember 1891 zur Unterzeichnung und wurde auf den 1. Februar 1892 bis zum 31. Dezember 1903 in Kraft erklärt.

Die Neuordnung der Textbestimmungen brachte diesmal hinsichtlich der Meistbegünstigungsklausel eine für die Schweiz unbedeutende Einschränkung. Für Getreide und Wein ausländischer Provenienz, welche in den schweizerischen Spezialhandel eingehen würden, sollte die Schweiz nach ausdrücklichem Verlangen Deutschlands auf das Meistbegünstigungsrecht Verzicht leisten. Endlich stimmte Deutschland auch der vertraglichen Sicherstellung des aktiven Veredlungsverkehrs zu. Vergebens erstrebte dagegen die Schweiz eine Regelung des Transitveredlungsverkehrs. Unverändert wurden die Bestimmungen über den grenznachbarlichen Verkehr vom alten Vertrag übernommen. Der Patent-, Muster- und Markenschutz wurde einem speziellen Abkommen vorbehalten, welches am 16. August 1894 in Kraft trat.

Die gegenseitigen Tarifkonzessionen gingen, wie bereits gestreift, stark über den Rahmen des 1888er Abkommens hinaus. Die damaligen Zugeständnisse Deutschlands erfuhren lediglich auf zwei Positionen von Bedeutung, den baumwollenen Stickereien und dem Seidenzwirn, eine Erweiterung. Die günstigen Ansätze für Uhren wurden unverändert übernommen. An neuen erwähnenswerten Konzessionen zugunsten der Schweiz sind hervorzuheben diejenigen für Baumwollgarne, Musikdosen, Aluminium, Hartkäse, Kindermehl, Ochsen und Jungvieh. Die Reduktion des deutschen Käsezollansatzes um 25 Prozent konnte als die bedeutendste Errungenschaft gebucht werden. In die Reihe der Erfolge durften auch eingeordnet werden die Bindungen der Ansätze für Maschinen, wollene Kammgarne, Waren aus Aluminium etc. Zollfreiheit genossen die Anilinfarbstoffe, frisches Obst etc.

Hinsichtlich der Deutschland gebotenen Vergünstigungen interessiert vor allem auch, in welchem Masse die Schweiz ihre erstmals in grossem Stil vorgenommenen Schutzzollmassnahmen zu wahren wusste. Die agrarischen Kreise insbesondere sahen durch diesen Doppelvertrag einen schönen Teil ihrer Hoffnungen wieder dahinschwinden. Vermehrter Schutz von Bedeutung verblieb lediglich für gesalzene Butter, Fleisch, Geflügel, Kühe und Rinder (geschaufelt), Jungvieh

und Schweine. Die chemische Industrie rettete sich auf Stärke aller Art, Zündhölzern, Farben, Firnissen und Lacken einige erhöhte Ansätze. Eines zum Teil recht ansehnlichen schutzzöllnerischen Erfolges konnte sich die Möbelindustrie erfreuen. Auch die lederverarbeitende (Schuh-) Industrie hatte sich nicht zu beklagen. Die Ansätze zugunsten der Maschinen- und Eisenindustrie unterlagen nur geringen Änderungen, so dass sich Deutschland mit Zollansatzbindungen zufrieden stellte. Vermehrte Beachtung fanden dagegen beidseitig die Waren aus Kupfer, Nickel, Zink und Zinn. Mit Ausnahme der Buchbinder- und Kartonnagearbeiten sah sich die Papierindustrie im grossen ganzen auf die alten Ansätze zurückgebunden. Bei den Textilindustrien konzentrierte sich das deutsche Interesse in erster Linie auf die Wollgewebe, da Deutschland hierin der weitaus bedeutendste Lieferant war und die Schweiz die bisherigen Ansätze um das Vier- und Fünffache erhöht hatte. Für die schwereren Stoffe rettete sich die Schweiz immerhin noch eine gute Verdoppelung und für die leichteren Stoffe (grössere Konkurrenz Frankreichs) eine gute Verdreifachung der alten Ansätze. Trotz zum Teil kräftiger Beschneidung der Generalzölle gingen ebenfalls die Bänder und Posamentierwaren aller Art durchweg mit stark erhöhten Ansätzen aus dem Kampf hervor. Allerdings ist zu betonen, dass dadurch immer noch keine nennenswerte Wertbelastung hervorgerufen wurde. Grosses Interesse bekundete Deutschland weiterhin für die Konfektionswaren. Auch hier waren die schweizerischen Generalzölle um das Mehrfache der Gebrauchsansätze gesteigert worden. Wie zum Teil bei den andern Branchen, einigte man sich auch hinsichtlich der Konfektionswaren im grossen ganzen auf mittlerer Linie zwischen Gebrauchs- und Generalzolltarif. Die Anzahl der Tarifbindungen ist bekannt. Darunter waren Positionen von grosser Bedeutung für Deutschland, so Brennholz, Ledersorten aller Art, Bücher, Maschinen und -bestandteile aller Art etc.

Wie seinerzeit der 1864er Handelsvertrag mit Frankreich, so sollte dieser Vertrag grundlegende Bedeutung für die schweizerische Aussenhandelspolitik während einer Periode von mehr als zwei Dezennien erlangen. Es kann nicht behauptet werden, dass die Schweiz mittels dieser Übereinkunft besonders gut abschnitt. Manch ein dringliches Schutzbedürfnis gewerblicher und agrarischer Kreise musste den deutschen Begehren geopfert werden. Auch hatte sich die Schweiz Tarifbeschneidungen und -bindungen zu unterziehen, die weit über das Mass der deutschen Konzessionen hinausgingen und die Kraft der Schweiz für weitere handelspolitische Aktionen stark lahmlegte. Es ist deshalb unverständlich, warum anfänglich weite Kreise der deutschen Wirtschaft gegen diesen Vertrag anrannten und es als «beispiellos» und «unerhört» empfanden, dass Deutschland in Zukunft trotz Vertragsabschluss zum Teil verhältnismässig erheblich höhere Zölle als früher bezahlen müsse. Dass sich die Schweiz zum Schutzzoll bekehrt, jedoch Deutschland in schutzzöllnerischer Hinsicht noch bei weitem nicht aufgeholt hatte, beachtete man nicht, weiter übersah man geflissentlich, dass Deutschland bis zur Stunde mit Ausnahme der 1888er Zugeständnisse für nichts der so ausserordentlich günstigen schweizerischen Zollansätze teilhaftig ward. Nur so ist es zu verstehen, dass selbst ein Bismarck, welcher den Handelsvertrag Deutschlands mit Österreich-Ungarn als ungünstig bezeichnete, denjenigen mit der Schweiz

als noch unbefriedigender hinstellen konnte. Wie unrecht diese Meinungen hatten, lehrten gar bald die Aussenhandelsziffern. Von 1892 bis 1903 vermehrte Deutschland auf Grund der schweizerischen Aussenhandelsziffern seinen Export nach der Schweiz um 56,5 %, während umgekehrt die Schweiz ihren Export nach Deutschland nur um 24,6 % anwachsen sah. Einen besondern Vorteil für die Schweiz wird man kaum aus diesen Ziffern lesen wollen. Gegen Ende dieser Handelsvertragsperiode rang sich denn auch eine kompetente deutsche Persönlichkeit zu der Äusserung durch, dass die deutsche Industrie aus dem Handelsvertrag von 1891 den «allergrössten Nutzen» gezogen habe (Lotz).

Zu Klagen hatte dagegen leider die Schweiz nur zu bald berechtigte Veranlassung. Am 1. Januar 1896 liess nämlich das Deutsche Reich ein neues amtliches Warenverzeichnis zum Zolltarif in Kraft treten. Willkürlich waren darin einige Waren aus Vertragspositionen in ungebundene, dem Generalzolltarif unterworfenen Positionen geschoben worden. Hemmungen wurden auch dem Veredlungsverkehr auferlegt. Die Empörung in der Schweiz war allgemein. Der sonst in seinen Äusserungen sehr vorsichtig gehaltene Bericht des Vorortes des Handels- und Industrievereins fällte in seinem Heft betreffend das Wirtschaftsjahr 1897 sein Urteil über diese deutschen Manipulationen dahin, dass sich Deutschland nicht scheue, «zu Mitteln zu greifen, die sonst die finanziell und politisch schwache Nation charakterisieren». Man sprach offen von Vertragsbruch. Es erregt zum Beispiel heute noch lebhaftes Kopfschütteln, dass damals Deutschland an der Ostgrenze die Transformatoren zolltarifarisch als Maschinen behandelt wissen wollte, während es sich an der Südgrenze mit Händen und Füssen gegen die nämliche Auslegung sperrte. Ähnliches und zum Teil in noch schärferer Art ereignete sich mehr. Nur äusserst widerstrebend nach langer Hinzögerung und bei weitem nicht durchgehends liess sich Deutschland zu Korrekturen herbei. Damit war es auch gegenüber Deutschland angezeigt, in künftigen Vertragsunterhandlungen mit «äusserster Behutsamkeit» (Geering) vorzugehen. Denn die «deutschen Interpretationskünste» stunden «in keiner Weise hinter der früher so übel berufenen italienischen Zollpraxis» zurück (Wartmann).

3. Vertrag von 1904 und der Mehlzollkonflikt

Auch für die zweite Handelsvertragsperiode der Schutzzollära richtete die Schweiz ihr Hauptaugenmerk auf Deutschland. Beidseitig hatten die Parlamente Ende 1902 einen neuen, wesentlich präziser gefassten Generalzolltarif unter Dach gebracht. Bedeutende materielle Veränderungen waren weder hüben noch drüben vorgenommen worden. Der Schutz- und Kamp fzollcharakter der beiden Tarife trat nicht übermässig betont hervor. Seinerzeit wurde vielfach bei deren Beurteilung die seit Beginn der neunziger Jahre eingetretene Geldentwertung übersehen.

Auf Antrag Deutschlands entschloss man sich lediglich zu einer Revision des bestehenden Handelsvertragsverhältnisses und sah deshalb von einer Kündigung des Vertrages ab. Die Aufnahme der Unterhandlungen (Ende 1903) führte nicht über eine erste Lesung hinaus. Nach fast einem Jahr erst wurden die Unterhandlungen wieder aufgegriffen, doch diesmal zu einem Abschluss

gebracht. Die usuellen «grossen und mannigfaltigen Schwierigkeiten» waren natürlich ebenfalls wieder zu überwinden. Der Vertrag wurde am 12. November 1904 abgeschlossen und trat am 1. Januar 1906 in Kraft. Die Inkrafterklärung der deutschen Zollansätze und der bezüglichen Textbestimmungen behielt sich Deutschland vertraglich für einen andern Zeitpunkt vor. Es bestimmte später den 1. März 1906. Der Vertrag sollte nicht vor dem 31. Dezember 1917 ablaufen.

Vor allem wurde bei den Textbestimmungen die Einschränkung der Meistbegünstigungsklausel (hinsichtlich Wein und Getreide) fallen gelassen. Der Grenzverkehr erhielt einige weitere Erleichterungen zugesprochen, erlitt allerdings auch eine Einschränkung im Verkehr mit frischem Gemüse. Eine zügigere Behandlung sollte künftig dem Veredlungs-, Reparatur-, Markt- und Messverkehr zuteil werden. Neu und einem wesentlichen Bedürfnis entgegenkommend war die Vereinbarung einer Schiedsgerichtsklausel. Da sich Deutschland gegen eine umfassende obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit aussprach, beschränkte man sich auf ein Obligatorium für Tarifstreitigkeiten.

Wesentliche Änderungen wies auch die neue Tarifvorlage nicht auf. Die bundesrätliche Botschaft konnte mit Recht hervorheben, dass «zum grossen Teil der status quo» im Export der Schweiz nach Deutschland bewahrt wurde. Einigen Ermässigungen auf Schokolade, Seidengeweben, Wirkwaren, Stroheflechten etc. stunden als Kompensation Erhöhungen auf Schlachtvieh (zum Teil auch auf Nutzvieh), Maschinen und Baumwollgarnen und -geweben gegenüber. Von einer allgemeinen Verschärfung der deutschen Schutzzollpolitik zu reden, war danach übertrieben. Im grossen und ganzen ist auch für die Schweiz zu betonen, dass ihre seit 1891/92 bestehende zolltarifarisches Grundlage materiell wenig angetastet wurde. Der schutzzöllnerische Erfolg, den einige gewerbliche und industrielle, insbesondere aber einige agrarische Produkte davontrugen, überschritt einen annehmbaren Rahmen nicht und rührte zum Teil daher, dass man schweizerischerseits bestrebt war, einige der grössten Differenzen zwischen den ausländischen (nicht zuletzt den deutschen) und den eigenen Tarifansätzen etwas auszugleichen.

Mit Fug durfte dieses deutsch-schweizerische Abkommen als Zusatzvertrag bezeichnet werden. In grossen Zügen ergibt sich nämlich das Bild, dass in materieller Hinsicht zur Hauptsache lediglich die seit dem letzten Vertragsabschluss eingetretene Geldentwertung aufgeholt und dass in formeller Richtung die notwendige Anpassung an die beiden Generaltarife, welche eine weitgehende Tarifspezialisierung brachten, vorgenommen wurde.

Trotz der mit grosser Sorgfalt — in Erinnerung der vorausgegangenen Zwistigkeiten — durchgeführten Text- und Tarifiedigierung und trotz der neu aufgenommenen Schiedsgerichtsklausel konnte jedoch der baldige Ausbruch eines langwierigen Streites, des sogenannten Mehlsollkonfliktes, nicht vermieden werden. Auf den 1. Juli 1906 setzte Deutschland auf Grund seiner erhöhten Getreidezölle eine Neuordnung der Zollrückerstattungen zugunsten des Mehlexportes in Kraft. Beim erstklassigen Weizenmehl wirkte sich nun aber die Art der Bemessungsgrundlage zu einer derartigen Exportprämie aus, dass der schweizerische Mehlsoll völlig illusorisch wurde. Die Folge war, da zudem die

deutsche Verkehrspolitik und anderes mehr die Müllereiprodukte weitgehend begünstigte, ein sehr rapider Anstieg des deutschen Exportes in erstklassigem Weizenmehl nach der Schweiz. Dieser Export wuchs in der Folge rasch auf das Acht- und Zehnfache der früheren normalen Beträge an. Die Lage des schweizerischen Müllereigewerbes gestaltete sich dadurch sehr prekär und veranlasste natürlich frühzeitig eine diplomatische Aktion des Bundesrates. Doch weder die daraufhin eingeleiteten Unterhandlungen noch eine direkte Fühlungnahme der Produzenten beider Länder führten zu irgendeiner Lösung. 1909 endlich bequeme sich Deutschland auf autonomem Fuss zu einem minimalen Entgegenkommen, ohne aber damit den berechtigten schweizerischen Forderungen bei weitem Genüge zu tun. Daraufhin fügte sich die Schweiz, trotz anfänglich energischer gegenteiliger Versicherung der obersten Behörde, stillschweigend in dieses *fait accompli*.

Dies damalige offizielle Verhalten der Schweiz berührt einen heute noch etwas eigenartig. Trotzdem dem schweizerischen Bundesrate rechtliche Mittel (Art. 4, Abs. 2, des Zolltarifgesetzes vom 10. Oktober 1902) zu Abwehrmassnahmen zur Verfügung standen — was von deutscher Seite voll anerkannt wurde —, verharrte er aus Furcht, Deutschland könnte die angedrohten Repressalien in Tat umsetzen, in unfruchtbarem Zuwarten. Unseres Erachtens war aber diese Furcht ziemlich unbegründet. Denn es stund kaum zu erwarten, dass sich Deutschland für eine Sache, die volkswirtschaftlich von zweifelhaftem Werte war und die im Inland selbst die grössten Anfechtungen erfuhr, in handelspolitische Abenteuer gestürzt hätte. Man hat sich schweizerischerseits entschieden etwas unüberlegt ins Bockshorn jagen lassen. Im übrigen ist zu dem deutsch-schweizerischen Wirtschaftsverkehr zu bemerken, dass er sich während dieser Periode in ruhigen Bahnen abwickelte. Die Zollzwistigkeiten bewegten sich in weit engern Grenzen als in den neunziger Jahren. Sie geben keine Veranlassung zu einer besondern Hervorhebung.

Noch kurz vor Ausbruch des Weltkrieges (Frühjahr 1914) hatte man schweizerischerseits die glückliche Eingebung, sich von Deutschland die Zusicherung geben zu lassen, die in Deutschland lagernden Getreidevorräte der Schweiz im Kriegsfall nicht zu beschlagnahmen und den Abtransport dieser wie auch der für die Schweiz bestimmten Steinkohlen nicht zu behindern. In Anbetracht der obwaltenden Umstände war es sehr anerkennenswert, dass Deutschland diesem formlosen Versprechen restlos nachkam.

4. *Kriegszeit*

Die mit Beginn der Kriegswirren allseits an die Regierungen erteilten ausserordentlichen Vollmachten griffen in erster Linie natürlich auch in die Ordnung der Handelsbeziehungen ein. Die Handelsverträge boten für den Kriegsfall selbst die rechtliche Handhabe dazu. Ein-, Aus- und Durchfuhrhemmnisse jeglicher Art schossen bald üppig ins Kraut. Die Handelsverträge hatten nur mehr den Charakter von Surrogaten, d. h. gelangten erst dann zur Anwendung, wenn keine Spezialbestimmungen vorhanden waren. Ausserordentliche Massnahmen starteten aber dem Verkehr sozusagen auf allen Gebieten in Unmenge

entgegen. Um der dadurch hervorgerufenen Unübersichtlichkeit und Unsicherheit im Aussenhandel etwas zu steuern und im fernern aus Gründen der Beschaffung notwendigster Rohstoffe und Lebensmittel, sah man sich quasi von Abkommen zu Abkommen gehetzt. Aus den damaligen Beziehungen der Schweiz zu Deutschland heben sich vier Abkommen durch ihre breitere wirtschaftliche Basis hervor. Es sind dies die Übereinkommen vom September 1916, vom Mai und August 1917 und vom Mai 1918. Einzelheiten brauchen uns hier nicht zu interessieren. Die Einmaligkeit dieser Vorgänge drückte dem deutsch-schweizerischen Verkehr keinen bleibenden Stempel auf. Von Interesse ist bloss die Feststellung, dass auf deutscher wie auf schweizerischer Seite der Kompensationsgedanke bei den Vertragsabschlüssen im Vordergrund stand — Ware hatte Ware zu locken.

Die Schweiz musste sich vor allem mit jeglichen Mitteln die deutschen Kohlen- und Eisenlieferungen sichern, doch war sie auch auf Kalisalz, Thomasmehl, Zucker, Zink, Kartoffeln etc. sehr angewiesen. Dafür heischte Deutschland als Kompensation Zucht- und Nutzvieh, Milch und Milchprodukte, Schokolade, Obst, Aluminium etc. Weiter musste die Schweiz im Lauf der Jahre noch eine Reihe von Krediten gewähren. Es ist zu betonen, dass sich beide Parteien im grossen ganzen bemühten, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Es war nicht immer leicht und gelang auch nicht stets, da einerseits die Schweiz das Argusauge der alliierten Mächte über sich wusste und andererseits Deutschland durch seine Kriegslage wirtschaftlich oft ausserordentlich beengt war.

5. Nachkriegszeit

Die Hoffnungen, die der Abbruch des Waffenganges allseits weckte, zerschellten rasch an den vorliegenden wirtschaftlichen Zuständen. Das erste deutsch-schweizerische Wirtschaftsabkommen nach Kriegsabschluss (Juni 1919) sah sich denn auch noch völlig in die ausserordentlichen Bahnen der Kriegsverhältnisse gedrängt, ja hinsichtlich der Vertragsvollziehung war es zum Teil weit schlimmer bestellt als damals. Zum Beispiel blieben die Kohlen- und Eisenlieferungen Deutschlands ganz bedeutend hinter den festgesetzten Kontingenten zurück. Dementsprechend hielt natürlich die Schweiz auch ihrerseits mit den Lieferungen von Nahrungsmitteln zurück, sistierte sie zeitweilig sogar, da sie selbst noch in Nöten steckte. Die Zeit der ausserordentlichen Wirtschaftsvorkehrungen sollte noch Jahre hin anhalten.

Wie hervorgehoben, wurde der letzte deutsch-schweizerische Handelsvertrag der Vorkriegszeit durch die Ereignisse sozusagen ausser Funktion gesetzt. Einer Restitution des Vertrages oder einer Neuordnung der Beziehungen stand nun in der Nachkriegszeit insbesondere die undurchsichtige Wirtschaftslage Deutschlands entgegen. So fand der Handelsvertrag von 1904 am 1. Juli 1921 ein klangloses Ende, ohne einem Nachfolger den Platz zu räumen. Den Vertragstext liess man fortbestehen, um sich wenigstens gegenseitig das Meistbegünstigungsrecht zu sichern. Die kommenden aussergewöhnlichen Zustände sollten aber nicht einmal mehr die Einhaltung dieser Verpflichtung ermöglichen. Deutschland ging rapid seinem Währungsdebakel entgegen, und die Schweiz begann nach bestem Können ihre Zollgrenzen zu vermauern. Drüben zeigte sich dem

Blick ein Wirtschaftsgebilde, welches sich in konvulsivischen Krämpfen wand, und hüben ein solches, welches in Stagnation geriet und eine nie geahnte Arbeitslosigkeit auswies.

Unter solchen Umständen ist es begreiflich, dass sich beide Länder zollpolitisch auf das autonome Verfahren zurückzogen. Erst die Währungsanierung Deutschlands und das daraufhin einsetzende Anziehen der deutschen Produktionskostenindizes schufen für die Schweiz endlich die Möglichkeit, von ihrem autonomen Verhalten langsam abzuweichen. Als erstes heischte das leidige Gebiet der Einfuhrbeschränkungen eine Regelung. Ein Abkommen vom November 1924 mit zwei Zusatzabkommen im folgenden Jahr milderten diese Einfuhrhemmnisse und setzten deren Aufhebung auf Ende 1925 fest. Damit war die Bahn zu weiterer handelspolitischer Verständigung etwas geebnet.

Welcher Art war nun in Kürze beidseitig die zollpolitische Gestaltung? Deutschland, welches am 1. Juli 1921 seinen Generalzolltarif von 1902 in Anwendung gebracht und während der folgenden Jahre mehrfach wesentlich verschärft hatte, erliess am 17. August 1925 eine sogenannte kleine Zolltarifnovelle, wodurch schlussendlich sozusagen das gesamte deutsche Zolltarifsystem gegenüber 1902 modifiziert war. Entgegen der vorkriegszeitlichen Übung setzte Deutschland die neuen Zollansätze am 1. Oktober 1925 in Kraft, ohne vorerst mit dem Ausland handelspolitischen Kontakt genommen zu haben. Schweizerischerseits hatte man sich auf den 1. Juli 1921 mit einem sogenannten provisorischen Gebrauchstarif gewappnet. Zur weiteren Stärkung der handelspolitischen Machtmittel erliess der Bundesrat — kraft seiner ausserordentlichen Vollmachten vom Februar 1921 — am 5. November 1925 noch einen provisorischen Generalzolltarif, ohne allerdings dessen direkte Wirkung zu erproben. Mochte die Schweiz auch einige kräftige protektionistische Schritte getan haben, so stund ihr Deutschland in seinem provisorischen Endergebnis von 1925 keineswegs nach. Im Gegenteil sah sich die Schweiz alsbald zu energischem Eingreifen gezwungen, wollte sie sich nicht in ihren lebenswichtigen Exportindustrien schwer geschädigt sehen. Schweizerischerseits trachtete man also danach, Deutschland möglichst rasch an den Verhandlungstisch zu bringen, um von diesem fürs erste wenigstens eine Milderung der grössten Härten zu erringen. Eine Einigung erfolgte nach verhältnismässig kurzer Zeit. Am 6. November 1925 lag ein Provisorium unterzeichnet vor und trat bereits im folgenden Monat in Kraft. Es sollte bis zum Abschluss des schon in Aussicht genommenen Handelsvertrages Geltung haben.

Die Schweiz hatte gemäss dem Gebrauchsscharakter ihrer Zölle wenig zu bieten. Zur Hauptsache mussten sich ihre Konzessionen auf Bindungen beschränken. Nur einige wenige Positionen erlitten geringfügige Reduktionen unter die bisherigen Gebrauchsansätze. Wie bemerkt, war das Entgegenkommen auf seiten Deutschlands angebracht, welches seine Generalzollansätze nicht ususmässig in Kraft gesetzt hatte. Es ist nun allerdings auch hervorzuheben, dass sich die Schweiz mit den deutschen Zugeständnissen fürs erste zufrieden erklären durfte. Sie heimste nicht unbeträchtliche Vergünstigungen ein auf Obst, Zuchtvieh, Käse, Schokolade, dichten ganzseidenen Geweben, Plattstichgeweben, Uhren und Uhrenbestandteilen etc.

Nach dieser ersten Verständigung trat man etwas geruhsamer an die Hauptverhandlungen heran. Diese wurden gleich zu Beginn des Jahres 1926 eröffnet und am 14. Juli zum Abschluss gebracht. Da beidseitig die Zolltarifverhältnisse immer noch nicht in definitive Bahnen eingelenkt waren (dies steht übrigens heute noch aus) und man auch hinsichtlich der Stabilität des Wirtschaftslebens weiterhin etwas im ungewissen schwebte, einigten sich beide Parteien auf einen kurzfristigen Vertrag, auf eine einjährige Geltungsdauer. Der Vertrag trat am 1. Januar 1927 in Kraft und ist nun seit 1. Oktober des nämlichen Jahres jederzeit auf drei Monate kündbar.

Der Vertragstext birgt keine bedeutenden Abweichungen von der alten Fassung. Zur Meistbegünstigungsklausel sind einige Ausnahmen stipuliert, die früher nicht erwähnt aber doch in Übung waren: Grenzverkehr, Zollvereinigungen, Verträge zur Vermeidung der Doppelbesteuerung etc. In Auffüllung einer Lücke im Niederlassungsvertrag äussert sich Artikel 3 über die Rechte der sogenannten Handelsgesellschaften (Befreiung von Zwangsanleihen). Artikel 6, welcher sich über den Tarif auslässt, enthält in seinen Zusatzbestimmungen (Anlage D) einige tarifarische Vorbehalte mit Bezug auf Bier (Gerste, Malz und Hopfen), Farbstoffe und Aluminium. Die Zulassung von Erbschaftsgütern, Aussteuern, Kunstsachen etc. fällt hinfort, entgegen dem alten Vertrag, der autonomen Regelung anheim. Das gleiche gilt für den Stickerieveredlungsverkehr, da Deutschland wünschte, den Umfang dieses Verkehrs den jeweiligen Bedürfnissen seiner Wirtschaft anzupassen. Der übrige zollfreie Veredlungsverkehr wurde durch den Notenwechsel vom 14. Juli 1926 geregelt. Unter diese Rubrik fallen lediglich geringfügige Verarbeitungen der Textilindustrien. In Befolgung des internationalen Übereinkommens zur Vereinfachung der Zollförmlichkeiten (3. November 1923) verpflichteten sich beide Parteien, Behörden zu bezeichnen, welche «auf Verlangen verbindliche Auskunft über Zolltarifsätze und die Tarifierung bestimmt bezeichneter Waren zu geben» haben. Erstmals ist weiter die Bestimmung aufgenommen, dass die Zollfreiheit für Fahrzeuge (inklusive Möbelwagen und -kasten) oder Lasttiere auch dann gewährt wird, wenn diese auf ihrer Rückkehr nochmals Personen oder Waren mitführen. Durch Artikel 16 wurde formhalber noch das Fürstentum Liechtenstein während der Dauer des Zollanschlusses in den Vertrag einbezogen.

Trotz einer ersten tarifarischen Bereinigung im vorausgehenden Jahre förderte diese Seite der Unterhandlungen noch einige harte Nüsse zutage. Insbesondere Deutschland sollte sich noch zu einigen grösseren Konzessionen verstehen müssen. Die der Schweiz im Provisorium bewilligten Zollansätze für Zuchtvieh wurden definitiv zugesprochen. Über das Provisorium hinaus trugen Hartkäse und Schokolade Erfolge davon. Äusserste Hartnäckigkeit bekundete Deutschland in seinem Textilschutz. Die Schweiz sah insbesondere ihren Seiden- und Stickerieexport stark gefährdet. Trotzdem unsere Unterhändler verhältnismässig grosse Abschreibungen erzielten, ist die Belastung dieser schweizerischen Produkte zum Teil immer noch als sehr beträchtlich zu bezeichnen. Zu begrüssen sind immerhin die Ermässigungen auf den Stickereien: von 1600 und 1800 Mark auf 550 und 700 Mark. Die Schwierigkeiten der Unterhandlungen beleuchtet unter

andern der Sachverhalt, dass, während die Schweiz die meisten Zollreduktionen auf den Seidenfabrikaten für ungenügend erachten musste, Deutschland gerade hier dringend genötigt war, sich für einen Grossteil der diesbezüglichen Positionen Übergangszölle auszubedingen. Die Grosszahl der heute geltenden Seidenzölle trat erst am 1. Januar 1928 in Kraft. Günstig gestaltete sich die Lage für die Uhrenindustrie. Den bedeutenden Konzessionen des Provisoriums gesellten sich noch einige weitere bei. Erfolgreich war die Schweiz im weitem in Seidenschuhen, Hüten, Wirkwaren, Holzschnitzereien, einer Anzahl elektrotechnischer Waren etc.

Bei Betrachtung der Gegenleistungen der Schweiz ist wie beim Provisorium von 1925 darauf zu achten, dass die Schweiz Deutschland nicht mit in Gebrauch gesetzten Generalzöllen gegenübertrat. Die schweizerischen Konzessionen sind also dementsprechend zu werten. An bedeutenden Reduktionen, welche sich um 20 und mehr Prozent bewegen, heben sich hervor diejenigen auf Saatkartoffeln, Bier in Fässern, Bodenleder (nicht Kernstücke), Holzfässern, Drechslerwaren, Leisten, Pappe, Portlandzement, Kalk, Drahtgeflechten, eisernen Konstruktionen, Stand- und Wanduhren, Weckern, Bronzefarben, Spielzeug etc. Weitere Zollermässigungen bis zu 10 und mehr Prozent sicherte sich Deutschland noch auf einer grossen Anzahl von Positionen. Die schweizerischen Konzessionen erreichten damit einen Grad, welcher den deutschen Forderungen in weitgehendem Masse entsprach. Schon der Verlauf der Verhandlungen deckte dies ersichtlich auf. Denn der Kampf um die schweizerischen Zolltarifpositionen wickelte sich verhältnismässig glatt und rasch ab. Die deutsche Einstellung war übrigens von Anfang an mehr auf Verteidigung als auf Angriff gerichtet. Den für Deutschland günstigen Abschluss der Handelsvertragsunterhandlungen dokumentiert im weitem die seither unbehindert ansteigende Kurve des deutschen Exportes nach der Schweiz. Kommt heute Deutschland seinem vorkriegszeitlichen prozentualen Anteil am schweizerischen Import bei weitem nicht nahe, so beruht dies zum grossen Teil auf den Gebietsabtrennungen, d. h. auf einem starken Ausfall an Rohstoffen und Lebensmitteln. In seiner volkswirtschaftlich bedeutendsten Kategorie, den Fabrikaten, hat Deutschland dagegen seinen ehemaligen Stand in Erwägung der eingetretenen Veränderungen bereits sehr schön aufgeholt. Es ist also nicht Deutschland, sondern angesichts des Aussenhandelsresultates von 1928 eher die Schweiz, welche zu Klagen Veranlassung hätte. Doch darf von seiten der Schweiz die finanziell gebundene und gespannte Lage Deutschlands nicht ausser acht gelassen werden. Denn schon geringfügige Konjunkturrückschläge finden dort immer noch einen überaus ängstlichen und zurückhaltenden Markt, so dass es heute noch ungewiss ist, inwieweit sich gegenüber dem schweizerischen Export die zolltarifarischen Hemmungen oder die Konsumeinschränkungen auswirken. Nichtsdestoweniger stehen aber der Schweiz heute schon einige berechnete Forderungen zu, die zum Teil dringende Berücksichtigung heischen.

Hoffentlich nur eine erste Korrektur bildet das am 23. April 1929 abgeschlossene Zusatzabkommen, welches bereits auf den 20. Juli in Kraft gesetzt wurde. Es handelt sich darin zur Hauptsache um eine Anpassung der schweizerischen Zölle an die bedeutend höher gestellten deutschen Ansätze. So erfolgte

ein Ausgleich für die Uhrenschalen. Eine gewisse Spanne zugunsten Deutschlands blieb allerdings immer noch bestehen, doch musste sich dieses dafür zu einem Entgegenkommen bei den Uhrenzöllen verstehen. Ausgeglichenere wurden auch die Ansätze für die elektrischen Ausrüstungen der Automobile etc. gestaltet. Eine Einigung konnte noch in andern, weniger Interesse erweckenden Begehren erzielt werden.

Literatur

- L. F. von Jan*: Staatsrechtliches Verhältnis der Schweiz zu dem deutschen Reiche von dem Ursprung der Eidgenossenschaft bis zum Ende des 18. Jahrhunderts. Nürnberg und Altorf 1801/03.
- B. de Cérenville*: Le système continental et la Suisse, 1803—1813. Lausanne 1906.
- M. Dunan*: Eine württembergische Handelssperre gegen die Schweiz vor hundert Jahren (1810—1811). In den «Württembergischen Vierteljahresheften für Landesgeschichte» von 1913.
- A. von Gonzenbach*: Über die Handelsverhältnisse zwischen der Schweiz und den deutschen Zollvereinsstaaten etc. Luzern 1845.
- H. Wartmann*: Industrie und Handel des Kantons St. Gallen auf Ende 1866, 1867—1880, 1881 bis 1890, 1891—1900; St. Gallen 1875, 1887, 1897, 1913.
- A. Huber*: Die Entwicklung des eidgenössischen Zollwesens vom Beginn der ersten Tarife bis zur Bundesverfassung des Jahres 1848. Bern 1890.
- E. Frey*: Die schweizerische Handelspolitik der letzten Jahrzehnte. In Bd. 49 der «Schriften des Vereins für Sozialpolitik». Leipzig 1892.
- Tr. Geering*: Die Handelspolitik der Schweiz am Ausgang des 19. Jahrhunderts. Berlin 1902.
- W. Lotz*: Die Ideen der deutschen Handelspolitik von 1860 bis 1891. Bd. 50 der «Schriften des Vereins für Sozialpolitik». Leipzig 1892.
- Fr. Lünenbürger*: Der deutsch-schweizerische Handelsvertrag vom 10. Dezember 1891. Strassburg 1901.
- W. Lotz*: Die Handelspolitik des deutschen Reiches unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe. Bd. 92 der «Schriften des Vereins für Sozialpolitik». Leipzig 1901.
- Y. D. (A. Frey)*: Deutschland und der schweizerische Mehlzoll. Zürich 1908.
- J. Steiger*: Die Entwicklung des Mehlzollkonfliktes mit Deutschland im Jahre 1909. Zürich 1910.
- Tr. Geering*: Art. «Staatsverträge (Handelsverträge)» in Reichesbergs Handwörterbuch. Bern 1911.
- A. Reichlin*: «Die schweizerische Zollbelastung»; zwei Untersuchungen in der «Zeitschrift für schweizerische Statistik (und Volkswirtschaft)», Jahrgänge 1915 und 1925.
- Fr. Ruckert*: Die Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz etc. Leipzig 1926.
- C. Hammer*: Die Entwicklung der handelspolitischen Beziehungen zwischen Deutschland und der Schweiz seit Ende des Weltkrieges. Bern 1926.
- R. Pfenninger*: Die Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland während des Krieges 1914—1918. Zürich 1928.
- Eidgenössische Abschiede.
 Bundesblatt der schweizerischen Eidgenossenschaft.
 Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweizerischen Eidgenossenschaft.
 Jahresberichte der deutschen Handelskammer in der Schweiz.
-