

Bundesblatt

73. Jahrgang. Bern, den 19. Oktober 1921. Band IV.

Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich „Nachnahme- und Postbestellungsgebühr“.

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

1465**Botschaft**

des

Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend das am 7. August 1921 in Paris unterzeichnete Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundnachbarlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen.

(Vom 10. Oktober 1921.)

I.

Die Zonenordnung.**A. Der Ursprung der Zonen.**

1. Als eine inmitten eines fremden Hinterlandes gelegene Stadt ohne landwirtschaftliches Gebiet hat Genf von jeher mit der umliegenden Landschaft, die für seine Verpflegung unerlässlich ist und sein natürliches Absatzgebiet bildet, sehr enge wirtschaftliche Beziehungen unterhalten. Zu allen Zeiten hat das internationale Recht dieser Ausnahmestellung Genfs Rechnung tragen müssen. So verbürgte unmittelbar nach der Escalade der Vertrag von St. Julien von 1608 Genf den freien Handelsverkehr mit Savoyen und sah zugunsten der Genfer Einwohner Befreiung von Weg- und Brückengeldern vor. Im Jahre 1602 entthob der König von Frankreich die Einwohner der Landschaft Gex der Verpflichtung, Aus- oder Eingangszölle zu bezahlen; ein königliches Edikt vom 22. Dezember 1775 stellte sie sogar ausserhalb der französischen Zolllinie.

Nach der Revolution — Genf war infolge der Besetzung Savoyens durch Frankreich vollständig von fremdem Gebiet umschlossen — wurden diese jahrhundertealten Freiheiten aufgehoben.

Eine wirtschaftliche Blockade folgte ihnen; sie trug in hohem Masse zur Einnahme der Stadt bei.

Von 1798 an war Genf fünfzehn Jahre lang der Hauptort eines französischen Departements, das die gesamte umliegende Gegend umfasste, so dass dem Warenaustausch naturgemäss keinerlei Fesseln auferlegt waren.

Die Notwendigkeit, diesem Warenaustausch eine besondere Rechtsordnung zukommen zu lassen, drängte sich nur mit um so stärkerer Gewalt auf, als Genf seine Freiheit wieder erlangt hatte.

2. Als die Kongresse von 1814 und 1815 die Karte Europas neu gestalteten, konnte die Genfer Regierung die Erwartung hegen, dass die Grenzen der kleinen Republik bis an die Berglinie vorgeschoben würden, die ihr natürliches Wirtschaftsgebiet umschliesst. Genf musste sich indessen damit begnügen, die Dörfer, die seit dem Ende des Mittelalters von ihm abhängig waren und bisher Enklaven gebildet hatten, mit seinem Gebiete zu vereinigen und sich gute Verkehrsmöglichkeiten mit der Schweiz zu sichern. Aber der Kanton Genf war in dieser Ausgestaltung nicht in der Lage, die Versorgung der städtischen Bevölkerung sicherzustellen. Der durch das französische Edikt vom 22. Dezember 1775 geschaffene Präzedenzfall musste zum Gedanken einer vertraglichen Lösung führen: nämlich das nahe Hinterland Genfs ausserhalb der Zolllinien derjenigen Staaten zu stellen, zu denen es gehörte.

a. Der Pariser Vertrag und die Zone von Gex. Die französische Zone wurde durch den Pariser Vertrag vom 20. November 1815 geschaffen. Ziffer 3 des 1. Artikels setzt die Westgrenze des Kantons fest und bestimmt, dass «die französische Zolllinie westlich des Juras, und zwar so festgelegt wird, dass die gesamte Landschaft Gex sich ausserhalb dieser Linie befindet». Diese Vertragsbestimmung hat dauernden Charakter, in gleichem Masse wie die territorialen Klauseln, von welchen sie begleitet wird. Angesichts der Tatsache, dass sie in einem «zwischen Österreich, Grossbritannien, Preussen und Russland einerseits und Frankreich andererseits» abgeschlossenen Verträge enthalten ist, wird ihre Durchführung von diesen Mächten gewährleistet. Indessen ist die Schweiz berechtigt, die Anwendung der vertraglichen Bestimmungen, die ihr zugute kommen, zu verlangen.

b. Der Turiner Vertrag und die sardische Zone. Der Pariser Kongress hatte die Frage der Südgrenze des Kantons Genf offen gelassen. Die Mächte hatten sich darauf beschränkt, in der Erklärung vom 8. November 1815 den Wunsch auszusprechen, es möge diesbezüglich eine direkte Verständigung zwischen der Schweiz und Sardinien zustande kommen. Pictet de Rochemont, der die Interessen der Schweiz in Wien und Paris mit so viel Umsicht vertreten hatte, wurde beauftragt, die Verhandlungen zu führen. Sie wurden mit dem Abschluss eines Vergleiches zwischen der

Schweiz, dem Kanton Genf und Sardinien beendet. Dieser am 16. März 1816 in Turin unterzeichnete Vertrag regelt die Grenzen bis in alle Einzelheiten und setzt das Statut der sardischen Zone fest. Sein Artikel 3 beginnt wie folgt:

«Um hinsichtlich auf die Zollstätten im Sinne des Protokolls vom 3. November zu verfahren, zugleich aber auch die Verfügungen desselben so viel möglich mit dem, was der Vorteil Seiner Majestät erheischt, in Übereinstimmung zu bringen, soll die Douanenlinie in der Nähe von Genf und dem See von der Rhone an ausgehen, über Coligny, Valeiry, Cheney, Eluiset, Châble, Sappey, Viazon, Etrembières, Annemasse, Ville-la-Grand längs dem Foron bis nach Machilly, von da über Douvaine und Colongette bis zum See und längs dem See bis nach Meillerie, um alsdann die gegenwärtige Grenze vom nächst bei St. Gingolph gelegenen Posten an weiter zu verfolgen.»

Ein schmaler Gebietsstreifen, der den gesamten Salève und die Gegend von Veigy umfasst, um dann in der Ebene schmaler zu werden, bis er schliesslich südlich von Jussy weniger als einen Kilometer breit ist, sowie der *sardische Teil des Genfer Sees* wurden auf diese Weise zwischen die Zolllinie der beiden angrenzenden Staaten gestellt.

Der Verlauf, den die sardische Zollgrenze von Meillerie bis zur Grenze des Kantons Wallis nehmen sollte, gab sogleich Anlass zu einer Streitigkeit über die Auslegung. Ein sardischer Zollposten war schon 1816 im Dorfe St. Gingolph, das durch die Grenze in zwei gleiche Teile getrennt wird, aufgestellt worden. Die Walliser Regierung machte auf die ernstlichen Unzuträglichkeiten aufmerksam, die sich aus einem Vorgehen ergeben müssten, das ihr dem Buchstaben des Turiner Vertrages zu widersprechen scheinete, und vertrat die Meinung, dass der «nächst bei St. Gingolph gelegene Posten» sich jedenfalls ausserhalb dieses Dorfes befinden müsse. Die Frage blieb während 13 Jahren offen. Schliesslich stimmte indes die sardische Regierung unter gewissen Vorbehalten der Meinung der Walliser Regierung zu. «Um dem Kanton Wallis angenehm zu sein», setzte das Manifest des Rechnungshofes (Cour des Comptes) von Sardinien vom 9. September 1829 nämlich folgendes fest:

c. Das Manifest von 1829 und die Zone von St. Gingolph.

«Artikel 2. Von nun an wird die Zolllinie in der Richtung gegen den vorerwähnten Teil der Walliser Grenze am See ihren Anfang nehmen, und zwar an dem Orte, wo die rote Brücke in der Nähe des Dorfes Locum die grosse Strasse nach Evian schneidet; sie wird dem Bette desselben Baches von Locum bergwärts folgen über die Spitze der Frasse und den Berg Mémise bis zu seiner Quelle am Fusse der Felskette, welche die Grenzlinie zwischen den Gemeinden Novel, Bernex und Tolon bildet; von diesem Vereinigungspunkte ab wird sie längs der Bergkette verlaufen, die,

nahe bei Trépertuet sich hinziehend, den Fuss der Dent d'Oche erreicht; von da an wird sie weiter dem Bergkamm folgen, der sich mit der Dent de Villand neben der Spitze der Cornette vereinigt.

«Artikel 3. In der neuen so gebildeten Zone wird von seiten der Zollbeamten keinerlei Diensthandlung vorgenommen, entsprechend der im Artikel 3 des vorerwähnten Vertrages (des Turiner Vertrages) vorgesehenen Befreiung.»

So wurde die Freizone von St. Gingolph, die infolge der engen Beziehungen zwischen den beiden Teilen ein und desselben Dorfes eine Notwendigkeit war, durch diese Auslegung des Turiner Vertrages endgültig bestätigt.

3. Wiewohl weder der Pariser noch der Turiner Vertrag der Schweiz irgendeine Verpflichtung zugunsten der Einwohner der beiden Freizonen überbunden hatte (die Zone von St. Gingolph muss als integrierender Teil der sardischen Zone im Süden von Genf betrachtet werden), bemühten sich die Kabinette von Paris und Turin seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, verschiedene zollrechtliche Vorteile für sich zu erlangen. Die rechtliche Lage der Schweiz war vollkommen klar; sie hätte sich weigern können, auf die Sache einzutreten; entgegen einer ziemlich weit verbreiteten Meinung hat die Schaffung der Bundeszollämter, die 1849 an die Stelle der kantonalen Zollämter traten, in der Tat nichts an den seit 1816 bestehenden Verhältnissen geändert¹⁾. Dennoch glaubte die Schweiz, gewisse Zugeständnisse machen zu können, indem sie hierbei dem Beispiel Genfs folgte, das schon am 24. April 1816 freiwillig die aus der sardischen Zone eingeführten lebensnotwendigen Erzeugnisse von den Zöllen befreit hatte. Der Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Sardinien vom 8. Juni 1851 gewährte den Einwohnern dieses Gebietes entsprechende Erleichterungen. Eine besondere zwischen der Schweiz und Frankreich am 19. Juli 1851 abgeschlossene Vereinbarung räumte den Einwohnern der Landschaft Gex ähnliche Vorteile ein.

Die grosse
Zone.

4. Der König von Sardinien trat im Verfolge des Krieges von 1859 seine transalpinischen Besitzungen an Kaiser Napoleon III ab. Er betonte indessen im «Vertrag betreffend die Vereinigung Savoyens und des Arrondissements Nizza mit Frankreich», der am 20. März 1860 in Turin unterzeichnet wurde, dass er «die neutralisierten Teile Savoyens nur unter den Bedingungen übertragen könne, unter denen er selbst sie besitze». Die Freizone im Süden Genfs liegt gänzlich innerhalb des in Rede stehenden Gebietes.

¹⁾ Siehe hierüber: Lucien Cramer, *La question des zones franches*, Seite 9 bis 11.

Der gleiche Vertrag sah ausserdem vor, «dass diese Vereinigung vorgenommen werden sollte, ohne dem Willen der Bevölkerung Zwang anzutun, und dass die Regierungen des Kaisers der Franzosen und des Königs von Sardinien sich, sobald als angängig, darüber verständigen sollten, wie es am besten möglich sei, die Äusserungen dieses Willens zu berücksichtigen und festzustellen». Eine Volksabstimmung fand am 23. April 1860 statt. Die Verhältnisse, unter denen sie vorgenommen wurde, sind noch heute lebhaft umstritten. Indessen steht fest, dass eine starke Strömung einen bedeutenden Teil der Wähler Hochsavoyens nach der Schweiz hinneigen liess ¹⁾. Die französische Regierung äusserte die Absicht, die wirtschaftlichen Interessen der Landschaften Faucigny und Chablais dadurch zu wahren, dass ihnen Freiheiten ähnlich denjenigen, die der Landschaft Gex seit 1815 zugute kamen, eingeräumt werden, und sie gewann die öffentliche Meinung Savoyens für Frankreich. Am 23. April 1860 haben die Wähler der Landschaften Chablais und Faucigny, sowie des Gebietes von St. Julien nördlich des Flusses Les Ussets mit 47,076 Stimmen «Ja und Zone» ihre Zustimmung zu der Annexion unter der ausdrücklichen Bedingung gegeben, dass das von ihnen bewohnte Gebiet als Freizone errichtet werde ²⁾. Am 12. Juni des gleichen Jahres bestimmte ein kaiserliches Dekret, dass die Zolllinie über folgende Punkte verlaufen solle: «Bassy, Châtel, Planaz, Frangy, Chilly, Bonlieu, les Prats, Maillet, Duret, Menthonnex, Evires, la Luaz, Collet, Sappey, Saint-Jean-de-Sixt, Chenailion, le Plan, la Giétaz, Flumet, Hauteluce, la Gite, Chapieux, Bonneval, Séez, Masure, la Thuile, Tigne, Val-de-Tigne, Bonneval, Lanslevillard, Lanslebourg, Bramans, Modane, Saint-Michel, Saint-Jean-de-Maurienne» ³⁾.

¹⁾ Lucien Cramer, a. a. O., S. 13.

²⁾ Lucien Cramer, a. a. O., S. 14.

³⁾ Diese französische Zolllinie wurde in der Folge leicht abgeändert durch das französische Gesetz vom 30. März 1899, dessen einziger Artikel wie folgt lautet: „Die Grenze des der Zollordnung unterworfenen Gebiets führt vom Fort de l'Écluse ab das linke Ufer der Rhone entlang bis zu ihrem Zusammenfluss mit dem Flusse Les Ussets;

verfolgt dann das rechte Ufer dieses Flusses bis zu dem zwischen Cruseilles und Groisy gelegenen Punkte, wo dieser Fluss aufhört, die Grenze zwischen den Arrondissementen St. Julien und Annecy zu bilden;

verläuft dann längs der Grenze der Arrondissemente Annecy, St. Julien und Bonneville bis zu dem Punkte, wo sie auf die Grenzen der Departemente Savoyen und Hochsavoyen stösst;

längs der Grenze dieser Departemente bis zu dem Punkte, wo diese auf die italienische Grenze trifft;

von da an auf der italienischen Grenze.“

Lucien Cramer, a. a. O., S. 49.

Demgemäss bildete das gesamte zwischen der Genfer Grenze, dem Genfer See, der Grenze des Kantons Wallis, der französisch-italienischen Grenze, den Bergen im Osten und Norden des Sees von Ancey und der Rhone gelegene Gebiet eine umfassende Freizone, wo die ganze Welt, voran aber die Schweiz und Genf, das den wirtschaftlichen Mittelpunkt dieser Gegend bildet, ihre Erzeugnisse zollfrei einführen konnten. Es ist dies das Gebiet, das man die grosse Zone oder Annexionszone genannt hat.

Diese Zone, deren Oberfläche ungefähr 3112 km² beträgt, dehnt sich über zwei Drittel des durch die Erklärung vom 20. November 1815 neutralisierten Teiles von Nordsavoyen aus. Sie umschliesst die kleine sardische Zone im Süden Genfs (inbegriffen die Zone von Saint-Gingolph) vollständig. Im Gegensatz zur sardischen Zone, die auf einem ohne Zustimmung der Schweiz nicht abänderbaren Verträge beruht, ist die grosse Zone das Ergebnis einer Entscheidung, die von der französischen Regierung im Verfolg von Ereignissen getroffen wurde, an denen die Schweiz keinen Teil hatte. Frankreich ist demnach vollauf berechtigt, die grosse Zone von sich aus und durch einen selbständigen Entscheid abzuändern oder sogar vollständig aufzuheben.

B. Die Zonenordnung.

Die Übereinkunft vom 14. Juni 1831 und die Zusatzakte.

1. Die Schweiz erkannte die Annexion Savoyens durch Frankreich nicht an und nahm amtlich bis zum Jahre 1881 vom Bestehen der grossen Zone keine Notiz. Indessen weigerte sie sich nicht, auf sie die Bestimmungen der Übereinkunft, die zwischen der Schweiz und Sardinien zugunsten der im Süden Genfs gelegenen kleinen Zone abgeschlossen worden war, durch erweiterte Auslegung anzuwenden.

«Die Übereinkunft betreffend die Zollverhältnisse zwischen dem Kanton Genf und der freien Zone von Hochsavoyen» hatte zur Folge, dass die Schweiz den im Jahre 1860 geschaffenen Tatbestand anerkannte, und gewährte den Zonenbewohnern bedeutende Erleichterungen hinsichtlich der Einfuhr ihrer Produkte in die Schweiz.

Die wesentlichen Bestimmungen dieser Übereinkunft können wie folgt zusammengefasst werden:

1° Zollfreiheit für die Einfuhr von aus der Zone stammendem Wein in die Schweiz bis zu einem jährlichen Höchstbetrage von 10,000 hl;

2° zollfreie Einfuhr in unbeschränkter Menge von Brennholz verschiedener Art, von Gerberrinde, von gewöhnlichen Bausteinen, Ziegeln, Backsteinen, gewöhnlichem Kalk und Gips;

3° gleichfalls zollfreie Einfuhr von zwölf Arten von Lebensmitteln, unter der Bedingung, dass ihnen nach Umfang und Art der Beförderung die Eigenschaften der Marktversorgung zukommen;

4° Herabsetzung des eidgenössischen Einfuhrzollens auf ein Viertel für eine Gesamtmenge von 250 Doppelzentnern groben Leders und für 100 Doppelzentner gegerbter Kalbs-, Ziegen- oder Schafhäute;

5° Befreiung vom eidgenössischen Ausgangszoll für eine Jahresmenge bis zu 600 rohen groben Fellen und 6000 rohen Kalbs-, Schaf- oder andern Häuten bei der Ausfuhr aus der Schweiz nach der Zone.

Artikel 11 dieser Übereinkunft bestimmt, dass sie vom Tage des Inkrafttretens an dreissig Jahre, also bis zum 1. Januar 1913, in Gültigkeit bleiben solle. Von diesem Zeitpunkt ab kann sie von Jahr zu Jahr durch stillschweigende Erneuerung aufrechterhalten werden, wogegen eine Kündigung 12 Monate im voraus zu geschehen hat. Der letzte Absatz dieses Artikels setzt indessen ausdrücklich fest, dass das Bestehen der Übereinkunft an die Aufrechterhaltung der grossen Zone gebunden ist, deren Aufhebung oder Abänderung sich die französische Regierung als ein ihr jederzeit zustehendes Recht vorbehalten hat.

Ein neues «Reglement betreffend die Landschaft Gex», das dem am 23. Februar 1882 zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossenen Handelsvertrag angefügt ist, gewährte der Landschaft Gex Erleichterungen, wie sie die Übereinkunft von 1881 den Bewohnern der Zone Hochsavoyens eingeräumt hatte. Überdies hat eine Reihe von Entscheidungen des Bundesrates (Beschlüsse vom 9. Mai 1893, vom 23. Februar 1895, *modus vivendi* vom 25. Juni 1895) auf die besondere Lage der Zonenbevölkerung Rücksicht genommen.

Diese Bestimmungen würden, von einigen Erweiterungen abgesehen, die sich auf die zollfreie Zulassung gewisser Waren, wie Wein, Käse, rohe und gegerbte Häute, Felle usw. in beschränkter Menge bezogen, wörtlich in die am 20. Oktober 1906 zwischen der Schweiz und Frankreich abgeschlossene und am 23. November gleichen Jahres in Kraft getretene Handelsübereinkunft aufgenommen. Bis zum Jahre 1908 sind die Beziehungen der Schweiz mit Savoyen durch das Abkommen von 1881 und die Handelsübereinkunft von 1906 und diejenigen der Schweiz mit der Landschaft Gex durch diese Übereinkunft und das ihr beigefügte Reglement beherrscht worden (siehe Anlage C zur Handelsübereinkunft von 1906, Amtliche Gesetzessammlung, N. F. XXII, S. 738 ff.).

Endlich hat der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1908 die den Zonenbewohnern zugestandenem Kontingentziffern für die Einfuhr von Lebensmitteln und von Vieh zu herabgesetzten Zollansätzen auf dem Wege einseitiger Entscheidung in geringem Masse erhöht.

Die Lage der Grundbesitzer diesseits und jenseits der Grenze (Grenzanzwoner) ist in den Freizonen, wie auf den andern Punkten der französisch-schweizerischen Grenze, durch die am 23. Februar 1882 in Paris unterzeichnete Übereinkunft über die grenznachbarlichen Verhältnisse zwischen der Schweiz und Frankreich geregelt worden.

2. Es ergibt sich aus vorstehendem, dass Genf bei Ausbruch des Krieges mit den fremden Gebieten, die sein Hinterland bilden, wirtschaftliche Beziehungen unterhielt, die durch keinerlei Zollschranken gehemmt waren. Es konnte die Waren, mit denen es im gesamten Gebiete der Freizonen Handel trieb, in unbeschränkter Menge und zollfrei einführen. Andererseits machten es die Zollbefreiungen, die von der Schweiz für eine Reihe von lebensnotwendigen Erzeugnissen zugestanden waren, Genf möglich, sich unter günstigen Bedingungen zu versorgen. Diese Erleichterungen trugen zur Entwicklung des Handelsverkehrs zwischen den benachbarten Bevölkerungen wesentlich bei.

Eine im Jahre 1894 auf Veranlassung der Genfer Handelskammer bei den schweizerischen und Genfer Kaufleuten veranstaltete Umfrage, auf welche etwa hundert Antworten einliefen, zeitigte folgendes Ergebnis:

Der Warenabsatz des Grosshandels in den Zonen stellt für die Schweiz einen Betrag von 11 Millionen, die von den Einwohnern dieser Gebiete in Genf vorgenommenen Detailsinkäufe einen Betrag von 5—6 Millionen dar, wogegen verschiedene Sendungen und Lieferungen in das Zonengebiet eine Summe von 3—4 Millionen erreichen, so dass sich ein Gesamtbetrag von rund 20 Millionen ergibt ¹⁾.

Die Einfuhr aus den Zonen in die Schweiz besteht im wesentlichen aus marktgängigen Lebensmitteln und aus natürlichen Bodenerzeugnissen. Sie übersteigt in jedem Jahre die Ausfuhr der Schweiz in die Zone um ein Drittel ²⁾.

¹⁾ Lucien Cramer, a. a. O., S. 81.

	²⁾ Ausfuhr aus der Schweiz in die Zone*)	Einfuhr aus der Zone in die Schweiz
	(berechnet in Millionen Fr.)	
1900	7,472	19,105
1910	10,545	28,475
1911	11,080	27,425
1912	11,930	30,289
1913	13,016	29,856

*) Herr Lucien Cramer, dessen Schrift wir diese Zahlen entnehmen,

Dieser bedeutende Handelsverkehr sowie die leichten Verkehrsmöglichkeiten, für die ein einziger Zollgürtel kein Hemmnis bildete, hatten die Bande zwischen den benachbarten Bevölkerungen noch erheblich enger geknüpft.

Das System der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex trug seine Früchte; es liess die Nachteile einer Grenze zurücktreten, die in ihrem Verlaufe nicht immer auf die geographische Gliederung des durchquerten Gebietes Rücksicht nimmt und nicht nur Genf in engem Kreise umschliesst, sondern auch die Dörfer Crassier, Hermance und St. Gingolph entzweischneidet.

3. Die aussergewöhnlichen Vorteile, die das System der Freizonen den schweizerischen und französischen Grenzbevölkerungen während des letzten halben Jahrhunderts verschafft hat, hörten mit Beginn des Krieges auf.

Wiewohl die schweizerisch-französische Übereinkunft von 1881 in Artikel 3 bestimmt, dass «die Ausfuhr der für die Versorgung des Genfer Marktes bestimmten Lebensmittel beim Ausgang aus der Freizone keinerlei Ausfuhrverbot unterworfen werden dürfe», begrenzte dennoch die französische Regierung schon bei Beginn der Feindseligkeiten die Ausfuhr aus den Zonen nach Genf, indem sie sich sowohl auf den Tatbestand der Notlage als auf die im Turiner Verträge vom 16. März 1816 vorgesehene Teuerungsklausel berief. Die Umstände veranlassten sie ferner, die Befugnis zur militärischen Beschlagnahme auf die Ernteerträge der Grenzanwohner auszudehnen und sich über gewisse Bestimmungen der Übereinkunft von 1882, betreffend die grenznachbarlichen Verhältnisse zwischen der Schweiz und Frankreich, hinwegzusetzen.

Indessen muss anerkannt werden, dass die bedeutendsten durch den Krieg verursachten Änderungen der Zonenordnung vorgenommen wurden, ohne dass gegen die Bestimmungen der Verträge von 1815 und 1816 oder diejenigen der Übereinkunft von 1881 verstossen wurde und wiewohl sämtliche Texte, auf denen diese Ordnung, so wie sie vor 1914 bestand, beruht, grundsätzlich bis auf den heutigen Tag gültig und anwendbar geblieben sind.

bemerkt, dass die schweizerische Handelsstatistik in den Zonen lediglich auf den Eisenbahnverkehr Rücksicht nimmt. Alle auf Schiffen oder Wagen beförderten Waren, sowie die in Genf von den Zonenbewohnern gekauften und nach den Zonen verbrachten Artikel unterliegen keinerlei Zollkontrolle und stellen nach der von der Genfer Handelskammer veranlassten Untersuchung einen Betrag dar, der mindestens demjenigen gleichkommt, den die amtliche Statistik für die mittelst Eisenbahn beförderten Gütermengen angibt. Man muss demnach die in der ersten der beiden Spalten angeführten Zahlen verdoppeln, um ein richtiges Ergebnis zu erhalten.

In der Tat bestand keine vertragliche Bestimmung, derzufolge die Ausdehnung des im übrigen Frankreich geltenden allgemeinen Passzwanges auf die Freizonen unzulässig gewesen wäre. An der Grenze wurde ein Polizeikordon zur Überwachung der Passanten und des Verkehrs errichtet. Als im Jahre 1918 die Bargeldkrise, die Frankreich gegenwärtig durchmacht, dazu zwang, die zur Verhinderung der Ausfuhr von Werten ergriffenen Massnahmen mit aller Strenge auch auf die Zonen anzuwenden, wurde der Polizeikordon weiter verstärkt. Seit 1919 ist er überdies mit der Aufgabe betraut, die Luxussteuern und andere innere, durch die französische Gesetzgebung vorgesehene Abgaben zu erheben. Indessen übt er keinerlei eigentlich zollamtliche Tätigkeit im strengen Sinne des Wortes aus; er steht demnach mit keiner ausdrücklichen Bestimmung der Verträge im Widerspruch, und die Schweiz kann nicht verlangen, dass er zurückgezogen werde; aber deswegen hemmt er doch den Verkehr im gleichen Masse wie eine Zollschranke, so dass in Tat und Wahrheit von den ehemaligen weitgehenden Erleichterungen lediglich die Möglichkeit für den schweizerischen Handel übriggeblieben ist, Waren in die Freizonen einzuführen, ohne die französischen Zölle zu entrichten.

Das Mittel, das die Staatsmänner von 1815 angewandt haben, um Genf Erleichterungen in seinen Beziehungen zu der umliegenden Landschaft zu sichern, hat demnach der Belastungsprobe der gegenwärtigen Krisis nicht standgehalten.

Die französi-
schen Kritiken
der Zonen-
ordnung.

4. Obwohl die Handelsbilanz zwischen der Schweiz und den Zonen einen Ausschlag zugunsten der Zonen aufwies, hat die Aufhebung des Systems der Freizonen in Frankreich jederzeit ihre Anhänger gehabt. Diese stützen sich auf folgende hauptsächlichsten Gründe:

1° Es erscheine unlogisch, zuzulassen, dass in einem Lande, dessen Regierungsweise in der Zentralisation ihren bezeichnendsten Ausdruck finde, «exterritorialisierte» oder, um den technischen Ausdruck zu gebrauchen, «als fremdes Territorium angesehen» Gebiete bestehen, derart, dass diese von der allgemeinen Organisation des übrigen Landes ausgenommen und dass deren Einwohner in den Genuss besonderer Vorrechte gesetzt werden.

2° Die Hochsavoyen eingeräumten Befreiungen hätten lediglich dem Auslande Nutzen gebracht, und die Landwirtschaft habe sich daselbst nicht mehr als anderswo entwickelt.

3° Die Kaufleute der Zonen seien in ihren Geschäften durch die innere Zolllinie behindert.

4° Es werde keinerlei neue Industrie mit Aussicht auf Entwicklung geschaffen werden können, solange die Schweiz auch weiterhin ihre industriellen Erzeugnisse in die Zonen zollfrei einführe. Die Zone Hochsavoyens, eine gebirgige Gegend, die reich an ergiebigen Wasserläufen, wie die beiden Dranse, der Giffre und die Arve, sei, habe bisher eine Energie von nur rund 30,000 Pferdekräften ausgenützt, während diese Gebirgsbäche 150,000 Pferdekräfte zu liefern vermöchten. Dieser Umstand sei darauf zurückzuführen, dass das Zonensystem grundsätzlich mit der Industrialisierung unvereinbar sei 1).

In den Zonen selbst richteten sich allerdings die Kritiken nicht sowohl gegen eine Einrichtung, deren Wert die Bevölkerung Savoyens in solchem Masse erkannt hatte, dass sie davon ihren Anschluss an Frankreich abhängig gemacht hatte, als vielmehr gegen die Bedingungen des Handelsverkehrs zwischen den freien Gebieten, Frankreich einerseits, der Schweiz anderseits.

Durch eine Reihe von Entscheidungen, auf die näher einzugehen unnötig ist, hat sich die französische Regierung bemüht, die Einfuhr der Zonenprodukte nach Frankreich zu erleichtern 2). Diese Bestimmungen erschienen der Bevölkerung der Zonen nicht weitgehend genug; hatte sie doch ihre Hoffnung auf die Annahme eines Gesetzesentwurfes gesetzt, den die Herren Peret, Raynaud und Renoult am 29. März 1914 im französischen Parlament eingebracht hatten, der aber infolge des Krieges nicht zustande gekommen ist.

Die Einwohnerschaft der Freizonen hob ausserdem hervor, dass für ein so wertvolles Absatzgebiet, wie namentlich die Annexionszone es für die Schweiz darstellt, keine genügende Gegenleistung bestehe. Die von der Schweiz hinsichtlich der Zölle eingeräumten Zugeständnisse erschienen zu geringfügig 3).

Überdies war eine Reihe von Bestimmungen der Übereinkunft von 1881 unstreitig veraltet und stellte für die Ausfuhr aus den Zonen lästige Verpflichtungen dar.

Seit 1912, dem Verfallstermin dieser Übereinkunft, die seither lediglich durch stillschweigende jährliche Erneuerung weiterbesteht, machte sich in den Zonen sehr deutlich eine Bewegung bemerkbar, die auf eine Umgestaltung des Zonensystems abzielte. Herr Fernand David, zurzeit Senator von Hochsavoyen, stellte sich an die Spitze

1) Lucien Cramer, a. a. O., S. 98.

2) Siehe hierüber die mehrfach erwähnte Schrift von Lucien Cramer, S. 42 ff.

3) Lucien Cramer, a. a. O., S. 95 und 96.

dieser revisionistischen Bewegung und griff auf eigene Faust neuerdings den Satz von der gegenseitigen Handelsfreiheit zwischen dem Zonengebieten und der Schweiz auf, einen Satz, den die französische Regierung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts vergeblich zu verteidigen versucht hatte. Eine Motion, die die Unterschrift von drei Senatoren und von zwei Abgeordneten trug und auf die Ausarbeitung eines neuen Abkommens hinzielte, war schon im Herbst 1912 im Generalrate Hochsavoyens eingebracht worden. Im Jahre 1913 äusserte sich die Pariser Handelskammer hierzu in einem Berichte, der zu dem Schluss kam, es sei entweder die Freizone Hochsavoyens aufzuheben oder aber ein Abkommen abzuschliessen, worin die gegenseitige Handelsfreiheit festgelegt werde. Sie berief sich darauf, dass die Zollbefreiungen Hochsavoyens nur dem Auslande Nutzen gebracht und die Landwirtschaft sich daselbst ebensowenig wie die Industrie entwickelt habe ¹⁾).

Seit jenem Zeitpunkte konnte nicht mehr zweifelhaft sein, dass die Übereinkunft von 1881 gekündigt und bei dieser Gelegenheit die Frage des Systems der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex in ihrer Gesamtheit und gerade nach ihrer grundsätzlichen Bedeutung aufgerollt werden würde. Die Kriegsereignisse haben die Lösung dieser Frage um einige Jahre hinausgeschoben.

II.

A. Die Kündigung der Übereinkunft von 1881.

Sobald die Umstände es erlaubten, griff Frankreich die Frage der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex von neuem auf.

Am 20. September 1918 kündigte die französische Regierung die Handelsübereinkunft von 1906; dies hatte notwendigerweise die Kündigung des «Reglements betreffend die Landschaft Gex» zur Folge, das als Beilage C dieser Übereinkunft beigefügt ist.

Am 18. Dezember desselben Jahres notifizierte die französische Botschaft dem politischen Departement die Kündigung der Übereinkunft vom 14. Juni 1881 betreffend die Zollverhältnisse zwischen dem Kanton Genf und der freien Zone von Hochsavoyen auf den 31. Dezember 1919 ²⁾). Die Botschaft legte dar, dass die Entscheidung der französischen Regierung «durch die allgemeinen Erwägungen

¹⁾ Lucien Cramer, S. 91.

²⁾ Am 19. Dezember 1919 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, zugunsten der Bevölkerung der Freizonen die aus der Übereinkunft vom 14. Juni 1881 und dem Bundesbeschluss vom 19. Juni 1908 sich ergebenden Vorteile so lange weiterbestehen zu lassen, als die für diese Gebiete gültige

begründet sei, die sie veranlasst hätten, sämtliche mit fremden Staaten abgeschlossenen wirtschaftlichen Abkommen und namentlich die im Jahre 1906 mit der Schweiz abgeschlossene Übereinkunft zu kündigen». Sie drückte die Überzeugung aus, «dass der Bundesrat nicht anstehen werde, anzuerkennen, dass die Regierung der Republik in ihrem Vorgehen sich einzig von der Sorge leiten lasse, ein vertragliches System, das in einer schon weit zurückliegenden Zeit zwischen Frankreich und seinen Nachbarn geschaffen worden und demzufolge veraltet sei, der gänzlich neuen Wirtschaftslage anzupassen, die sich aus den mit dem Kriegszustand notwendigerweise verknüpften durchgreifenden Umwandlungen ergeben habe». Aber es lag ihr daran, deutlich zu betonen, «dass die französische Regierung sich nie mit der Absicht getragen habe, die besondere wirtschaftliche Lage des Kantons Genf nicht mehr in Berücksichtigung zu ziehen, dass vielmehr die französische Regierung trotz ihrem Entschlusse, die Überbleibsel eines andern Zeitalters, die mit den heutigen Notwendigkeiten unvereinbar sind, aus der Welt zu schaffen, bereit sei, die künftigen Beziehungen zwischen der Freizone Hochsavoyens und der Schweiz zum Gegenstand einer freundschaftlichen Übereinkunft zu machen; diese Übereinkunft hat zwar die Wandlungen, die sich im Laufe der Zeit in der Wirtschaftslage der heutigen Zonengegend vollzogen haben, zu berücksichtigen, anderseits aber im entgegenkommendsten Geiste der besondern wirtschaftlichen Lage der Stadt Genf Rechnung zu tragen, mit der Frankreich durch nach ihrem ganzen Werte geschätzte geistige Bande und eine herkömmliche Freundschaft verknüpft ist».

Dieses seit 1912 mehr oder weniger erwartete Ereignis verursachte kaum irgendwelche Überraschung.

Mit Note vom 14. Januar 1919 bestätigte das politische Departement den Empfang dieser Mitteilung und brachte der französischen Botschaft zur Kenntnis, dass «der Bundesrat in Nachachtung der Bestimmungen der Verträge von 1815 und 1816 bereit sei, in demselben freundschaftlichen Geiste, wie er in der vorerwähnten Note zum Ausdruck komme, alle Vorschläge zu prüfen, welche die französische Regierung ihm hinsichtlich der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Hochsavoyen zu unterbreiten für notwendig erachten würde».

neue Rechtsordnung nicht in Kraft getreten sei. Die französische Regierung hat mit Note vom 25. Dezember 1919 von diesem Vorschlag Vormerk genommen und sich bereit erklärt, zu vereinbaren, dass dieser Übergangszustand nur durch eine mindestens monatliche Kündigung aufgehoben werden könne. Demnach bleiben die Übereinkunft vom 14. Juni 1881 und der Bundesbeschluss vom 19. Juni 1908 weiter in Kraft.

Im Laufe der Besprechungen zwischen dem schweizerischen Gesandten in Paris und dem französischen Minister des Auswärtigen, sowie anlässlich einer Reise des Bundespräsidenten nach Paris vom Januar 1919 hatte sich die Überzeugung herausgebildet, dass es im Interesse beider Länder liege, über die verschiedenen mit den Zonen zusammenhängenden Fragen so bald als möglich Verhandlungen aufzunehmen. Mit Note vom 6. Februar 1919 benachrichtigte Herr Pichon, damals Minister des Auswärtigen, Herrn Dunant, dass er den Zusammentritt «einer Sonderkommission, bestehend aus den Vertretern der verschiedenen zuständigen Verwaltungszweige, sowie der in Frage kommenden Gegenden» veranlasst habe, «zu dem Zwecke, die Grundlagen prüfen zu lassen, von denen die Regierung der Republik bei Verhandlungen über diesen Gegenstand auszugehen hätte».

Der Bundesrat seinerseits ernannte am 14. März 1919 eine aus achtzehn Mitgliedern bestehende Kommission, die mit der Aufgabe betraut wurde, die Frage der Zonen zu prüfen. Diese Mitglieder suchte er sowohl unter den Sachverständigen der Bundesverwaltung als auch unter den Vertretern der Kantone Waadt und Wallis und der wichtigsten Gemeinden des Kantons Genf. Da diese Kommission ihre Arbeiten nicht beginnen konnte, solange ihr die Absichten der französischen Regierung hinsichtlich der neu zu schaffenden Zonenordnung unbekannt waren, wurde der schweizerische Gesandte in Paris beauftragt, genauere Erkundigungen über diesen Gegenstand einzuziehen. Herr Pichon beschränkte sich darauf, in einer Note vom 24. Februar anzugeben, «dass es sich alles in allem darum handle, an die Stelle der Zonenordnung eine den heutigen Begriffen und Bedürfnissen entsprechende Regelung zu setzen, wobei beiderseits auf die geographischen Verhältnisse der in Frage kommenden Gegenden Rücksicht genommen und der Grundsatz der Gegenseitigkeit in billiger Weise zur Anwendung gebracht werden müsse».

B. Der Artikel 435 des Versailler Vertrages.

So lagen die Dinge, als Frankreich den Wunsch zu erkennen gab, in den Versailler Vertrag eine Bestimmung aufzunehmen, worin bestätigt werden sollte, dass die Schweiz auf die militärische Neutralisierung Nordsavoyens verzichte und dass die Signatarmächte des Vertrages vom 20. November 1815 an der Regelung der Frage der wirtschaftlichen Zonen nicht weiter beteiligt seien. Die Verhandlungen, zu denen dieser Vorschlag Anlass gab, hatten zur Folge, dass die an der Pariser Friedenskonferenz vertretenen Mächte die ewige Neutralität der Schweiz anerkannten.

Diese Verhandlungen bildeten den Gegenstand der Botschaft vom 14. Oktober 1919, und der Nationalrat hat sich bereits am 21. November 1919 über die zwischen dem Bundesrate und der französischen Regierung abgeschlossene Vereinbarung, so wie sie in den Artikel 435 des Friedensvertrages zwischen den alliierten und assoziierten Mächten einerseits und Deutschland andererseits aufgenommen worden ist, ausgesprochen. Die Angelegenheit ist vor dem Ständerat noch anhängig. Es mag genügen, daran zu erinnern, dass Frankreich grosses Gewicht darauf legte, die sich ihm durch den Abschluss eines grossen internationalen Vertrages bietende Gelegenheit zu ergreifen, um die Rechtsordnung Nordsavoyens von denjenigen Bestimmungen zu befreien, deren Abänderung von der Zustimmung der Signatarmächte des Vertrages von 1815 abhängig war. Es drang demnach zugleich auch darauf, von diesen Mächten eine Erklärung zu erlangen, wonach sie an der Regelung der Rechtsordnung der wirtschaftlichen Zonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex inskünftig nicht mehr beteiligt seien. Im Verlauf der Besprechungen, die am 29. April 1919 zwischen Herrn Ador und Herrn Pichon in Paris stattfanden, hatte der französische Minister des Auswärtigen vorgeschlagen, den auf die Neutralisierung Nordsavoyens bezüglichen Bestimmungen eine Klausel beizufügen, die die einfache und vollständige Aufhebung der Bestimmungen des Vertrages von 1815 und der Zusatzakte über die Freizonen bedeutet hätte ¹⁾. Der Bundesrat erhob dagegen Einspruch und erklärte sich mit dem Wortlaut, der den Artikel 435 des Versailler Vertrages bilden sollte und dessen zweiter Absatz sich darauf beschränkt, die Verzichtleistung der Mächte festzustellen, sowie der Schweiz und Frankreich die Befugnis zu erteilen, die neue Rechtslage der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex frei und im Wege der Einigung untereinander zu regeln, nur unter der Voraussetzung einverstanden, dass es sich hierbei zunächst um einen Entwurf handle. Die Note vom 29. April, mit der Herr Pichon Herrn Ador den Wortlaut dieses Entwurfes übermittelte, ist in der Anlage zu dieser Botschaft wiedergegeben ²⁾. Sie lässt keinen Zweifel über die Tatsache zu, dass eine ausdrückliche Beitrittserklärung der Schweiz noch erwartet wurde.

¹⁾ Der von Frankreich vorgeschlagene Wortlaut war folgendermassen abgefasst:

„Die Hohen vertragschliessenden Teile erkennen an, dass die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der Übereinkommen, Erklärungen und sonstigen Zusatzakte, betreffend die neutrale Zone Savoyens und die Freizonen Savoyens und der Landschaft Gex, den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen. Infolgedessen sind und bleiben diese Bestimmungen aufgehoben, und Frankreich kann im Einvernehmen mit der Schweiz die Rechtslage dieser Gebiete so regeln, wie beide Länder es für zweckmässig erachten.“

²⁾ Siehe Anlage I zu vorliegender Botschaft.

Gerade während die Verhandlungen in Paris stattfanden, liess die französische Botschaft dem politischen Departement den Entwurf zu einem Abkommen über die neue Rechtsordnung der Freizonen zugehen, den die französische Sonderkommission auf Wunsch ihrer Regierung ausgearbeitet hatte. Die französische Botschaft wies in ihrer Note vom 28. April 1919 zunächst nachdrücklich auf die Gründe hin, die die französische Regierung veranlassten, die Annexionszone aufzuheben, und schloss sodann mit folgenden Ausführungen:

«Obwohl Frankreich berechtigt wäre, die grosse Freizone einfach aufzuheben, legte es Wert darauf, einen Abkommensentwurf festzusetzen, der den Gegenstand der gestern vom Französischen Geschäftsträger dem Politischen Departement überreichten Verbalnote bildet und der die vorausgesehene Sonderbehandlung nicht nur auf die Zonen von 1815, sondern auch auf das Gebiet der heutigen grossen Zone ausdehnt.

«Die Französische Regierung ist davon überzeugt, dass eine glückliche Rückwirkung auf ihre künftigen Beziehungen zum Bundesrate von der Tatsache ausgehen wird, dass die Schweiz freiwillig der Hinfälligerklärung der Bestimmungen, die für die normale Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern ein Hemmnis geworden waren, zugestimmt haben wird.»

Dieser Abkommensentwurf, auf den wir noch zu sprechen kommen werden, hatte folgenden Wortlaut:

«Bei der Aufstellung dieser Bestimmungen wurde auf den üblichen Güteraustausch zwischen den Freizonen und den angrenzenden Schweizer Kantonen Rücksicht genommen.

«Wie die Bundesregierung aus der ihr andernorts übermittelten Liste der Erzeugnisse ersehen kann, zeugt der französische Entwurf von dem Wunsche der Französischen Regierung, sowohl die in Frage kommenden Interessen Frankreichs wie der Schweiz und namentlich diejenigen des Kantons Genf in weitestem Masse zu berücksichtigen.

«Die Regierung der Republik ist davon überzeugt, dass die Rechtsordnung, die somit auf dem Grundsatz einer gerechten Gegenseitigkeit aufgebaut ist und das Bestehen besonderer geographischer Verhältnisse in Betracht zieht, in vorteilhafter Weise das veraltete Freizonensystem ersetzen und in hohem Masse dazu beitragen wird, die freundschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern, vornehmlich was die besonders beteiligten Gebiete anbelangt, zu entwickeln.»

Das politische Departement bestätigte am 2. Mai ¹⁾ den Empfang der Noten, die ihm die französische Botschaft am 26. und 28. April hatte zugehen lassen, sowie der am 29. April vom französischen Minister des Auswärtigen an den Bundespräsidenten gerichteten Mitteilung. Es betonte, es sehe sich genötigt, die Vorschläge der französischen Kommission prüfen zu lassen und die beteiligten schweizerischen Gebiete zu Rate zu ziehen, und sprach zum Schlusse ausdrücklich den Wunsch aus, die französische Regierung möge darauf verzichten, der Freizonen im Friedensvertrage Erwähnung zu tun.

Tags darauf, am 3. Mai, erklärte der französische Geschäftsträger, der Wortlaut des Versailler Vertrages müsse den deutschen Unterhändlern unverzüglich übergeben werden. Er betonte, seine Regierung lege besonderes Gewicht darauf, dass die Frage der Neutralität Nordsavoyens und die Verzichtleistung der Mächte hinsichtlich der Teilnahme an der Regelung der Zonenfrage bei dieser Gelegenheit entschieden werde, und er drängte mit Nachdruck darauf, dass der Bundesrat gegen die Aufnahme des von Herrn Pichon Herrn Ador anlässlich ihrer Unterredung mitgeteilten Artikelentwurfes in den Friedensvertrag keinen Widerspruch erhebe.

Es ist hier nicht der Ort, wiederum das hervorragende Interesse zu betonen, das die Schweiz ihrerseits daran hatte, die sich ihr bietende Gelegenheit zu ergreifen, um von neuem den Grundsatz ihrer ewigen Neutralität bestätigen zu lassen. Diese Frage ist in der Botschaft vom 14. Oktober 1919 beleuchtet worden. Es wird genügen, darauf hinzuweisen, dass zu jener Zeit der Begriff der Neutralität in gewissen Kreisen für unvereinbar mit den neuen Grundsätzen erachtet wurde, die man dem Völkerrechte einzufügen gedachte. Belgien hatte soeben auf die ewige Neutralität feierlich Verzicht geleistet, die ihm der Vertrag von 1830 zusicherte. Es schien gefährlich, das Ergebnis von Verhandlungen in Frage zu stellen, das der Schweiz die notwendige Grundlage für die Behauptung ihrer herkömmlichen Staatsmaxime darbot. Der Bundesrat hatte keine Bedenken, seine Zustimmung dazu zu geben, dass dem Versailler Vertrag der Wortlaut, der dann dessen Artikel 435 bilden sollte, einverleibt werde, unter dem ausdrücklichen Vorbehalte, dass dieser Artikel des Friedensvertrages lediglich zu bedeuten habe, dass

- a. die Verzichtleistung der Mächte auf die Teilnahme an der Regelung der Rechtslage der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex zur Kenntnis genommen werde;

¹⁾ Anlage II zu vorliegender Botschaft.

- b. Frankreich und der Schweiz die Befugnis erteilt werde, diese Rechtslage im Wege der Einigung untereinander im Verfolg der Verhandlungen, die bereits im Dezember 1918 eingeleitet worden waren, zu regeln.

Der Bundesrat teilte seine Zustimmung durch die Note vom 5. Mai 1919 mit, die als Anlage dieser Botschaft vollständig beigelegt ist ¹⁾. Diese Note legt in klarer Weise dar, dass die schweizerische Regierung der einfachen und bedingungslosen Aufhebung der Freizonenordnung nicht zustimmen könne und dass es sich ihrer Auffassung nach «nicht darum handeln würde, das Zollsystem der Zonen, so wie es durch die obenerwähnten Verträge festgesetzt worden sei, abzuändern, sondern einzig darum, die Art und Weise des Güteraus-tausches zwischen den in Betracht kommenden Gegenden in einer den jetzigen wirtschaftlichen Verhältnissen besser angepassten Weise zu regeln».

Die französische Regierung hat den Abschluss des Einverständ-nisses in einer Note vom 18. Mai bestätigt, die folgende Stelle enthält:

«Selbstverständlich darf dies in keiner Weise das Recht Frank-reichs beeinträchtigen, in dieser Gegend seine Zolllinie mit seiner politischen Grenze zusammenfallen zu lassen, wie dies bei den andern Teilen seiner Landesgrenzen der Fall ist und wie die Schweiz es selbst seit langem an ihren eigenen Grenzen in dieser Gegend getan hat.»

Diese Note ²⁾ ist mit Rücksicht auf die Note vom 5. Mai 1919, durch die der Bundesrat der Verzichtleistung der Mächte unter den vorerwähnten Vorbehalten zustimmte, dem Artikel 435 des Versailler Friedensvertrages als Anlage beigelegt worden. Diese Tatsache hat den Eindruck erwecken können, als ob die französische Regierung die von der Schweiz gemachten Vorbehalte abgelehnt und die Bundes-regierung sich damit abgefunden habe. Hiervon ist keine Rede. Die Antwort der französischen Regierung auf die Note vom 5. Mai 1919 hätte in keinem Falle an den ausdrücklichen Vorbehalten etwas ändern können, unter denen der Bundesrat sein Einverständnis damit erklärt hatte, dass in einem Verträge, an dessen Ausarbeitung er keinen Anteil gehabt hat, eine die Schweiz betreffende Bestimmung auf-genommen werde. Sie konnte es um so weniger, als die Note vom 18. Mai 1919 nicht den Abschluss der diplomatischen Besprechungen zwischen der Schweiz und Frankreich hinsichtlich des Artikels 435 des Versailler Vertrages bildet.

¹⁾ Anlage III zu vorliegender Botschaft.

²⁾ Anlage IV zu vorliegender Botschaft.

Mit Note vom 29. Mai 1919 ¹⁾ legte nämlich der Bundesrat genauer dar, wie die Meinungsäußerungen auszulegen seien, die bisher über diesen Gegenstand zwischen den beiden Regierungen ausgetauscht worden waren, indem er folgendes schrieb:

«Der Bundesrat hält im ganzen Umfange an seinen Vorbehalten fest, die übrigens den Akten der Friedenskonferenz einverleibt worden sind. Dieser Standpunkt ist um so begründeter, als der von der Französischen Regierung vorgeschlagene Wortlaut, betreffend die Freizonen, in den Friedensvertrag lediglich zu dem Zwecke eingefügt worden ist, um von den übrigen Signatarmächten die Verzichtleistung auf die Teilnahme an der Regelung dieser Frage zu erlangen. Der Wortlaut dieses Artikels kann daher für den Kern der Frage, das heisst für den Inhalt der zwischen der Schweizerischen und Französischen Regierung abzuschliessenden Vereinbarung, kein Präjudiz bilden.

«Insbesondere glaubt der Bundesrat daran erinnern zu müssen, dass der in den Friedensvertrag aufgenommene Artikel den Bestimmungen der Verträge von 1815 und der sonstigen Zusatzakte bezüglich der Freizonen keineswegs einen nur vorläufigen Charakter verleiht; vielmehr bleiben diese Bestimmungen in derselben Gestalt in Kraft und können nur im Wege der Einigung zwischen der Schweiz und Frankreich abgeändert oder ersetzt werden.»

Mit Note vom 14. Juni ²⁾ bestätigte die französische Botschaft den Empfang dieser Mitteilung, und wiewohl sie auf dem in der französischen Note vom 18. Mai vertretenen Standpunkte verharrete, drückte sie den Wunsch aus, es möchten in Bälde direkte Verhandlungen auf der Grundlage des Abkommensentwurfes, der dem politischen Departement am 26. April zugestellt worden war, aufgenommen werden.

Mit Note vom 1. Juli ³⁾ antwortete das politische Departement, es erscheine «dem Bundesrate schwierig, den ihm am 26. April unterbreiteten Abkommensentwurf mit den Vorbehalten in Einklang zu bringen, die er in seiner Note vom 5. Mai ausdrücklich gegenüber einer mit der Verlegung der französischen Zolllinie an die Landesgrenze verbundenen Abänderung der gegenwärtigen Zonenordnung erhoben habe».

Der Bundesrat fügte hinzu, dass er, «beseelt von dem lebhaftesten Wunsche, so bald als möglich zu einer Abmachung zu gelangen, die

¹⁾ Anlage V zu vorliegender Botschaft.

²⁾ Anlage VI zu vorliegender Botschaft.

³⁾ Anlage VII zu vorliegender Botschaft.

für beide Teile annehmbar und dazu angetan sei, den Austauschverkehr zwischen den Freizonen und der Schweiz zu erleichtern, eine Spezialekommission beauftragt habe, ihrerseits einen Abkommensentwurf auszuarbeiten, worin die Rechtsordnung der in Betracht kommenden Gebiete festgelegt werden solle».

Diese Note ist nicht beantwortet worden. Der Meinungsaustausch über den Artikel 435 des Versailler Vertrages findet demnach in einer Mitteilung seinen Abschluss, die aufs neue die vom Bundesrate gemachten Vorbehalte unterstreicht und keinen Zweifel darüber zulässt, dass er fest entschlossen ist, für die Frage der Freizonen eine Lösung im Geiste der Verträge von 1815 und 1816 zu suchen. Der Boden, auf dem die Verhandlungen über die neue Rechtsordnung der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex fortgeführt werden sollten, schien geebnet und jedes Missverständnis aus dem Wege geräumt.

III.

Die Verhandlungen.

A. Der französische Entwurf vom 26. April 1919.

Der von der französischen Botschaft am 26. April 1919 überreichte Abkommensentwurf schien von allem Anfang an als Grundlage für die Verhandlungen über die neue Rechtsordnung der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex ungeeignet. Er zeichnete in groben Umrissen ein System gegenseitiger Durchdringung zwischen dem Gebiet der ehemaligen Zonen und den Kantonen Genf, Waadt und Wallis, das für Frankreich viel günstiger gewesen wäre als für die Schweiz, und vor allem nahm er die Verlegung des französischen Zollgürtels an die Landesgrenze, von der er ein Jahrhundert früher entfernt worden war, in Aussicht, ohne dass der Schweiz für die Preisgabe ihrer Rechte irgendein Ersatz geboten worden wäre; vielmehr setzte er sich ganz einfach über die Verträge von 1815 und 1816, die Grundlage des Zonensystems, hinweg.

Trotzdem wurde dieser Entwurf den Mitgliedern der Kommission unterbreitet, die der Bundesrat mit dem Studium der neuen Zonenordnung beauftragt hatte. Diese Kommission trat am 20. Mai 1919 in Bern zusammen; sie verwies die Prüfung des französischen Entwurfs an eine Unterkommission, und diese entschied am 4. Juni, dass es unnötig sei, auf einen Vorschlag einzutreten, der gleichzeitig den

vom Bundesrat in seiner Note vom 5. Mai 1919 gemachten Vorbehalten und den Wünschen der beteiligten Bevölkerung widerspreche.

Am 18. Juni stimmte die Vollkommission dieser Entscheidung zu und nahm eine Entschliessung an, worin dem Bundesrat empfohlen wurde, an der Beibehaltung des gegenwärtigen, auf Recht und Geschichte gegründeten und den Bedürfnissen der Nachbarbevölkerungen entsprechenden Systems der Freizonen festzuhalten und sich nicht zu «Verhandlungen über ein Abkommen herbeizulassen, das sich über die Verträge hinwegsetzt».

Indessen war diese Kommission der Meinung, es sei nicht zweckmässig, sich auf eine rein verneinende Haltung zu versteifen, es sei vielmehr wünschenswert, wenn die Schweiz ihrerseits Gegenvorschläge ausarbeite, die die Beibehaltung der Zollordnung der Freizonen zum Ausgangspunkt nehmen, der französischen Bevölkerung jedoch unter weitgehender Berücksichtigung der in beteiligten französischen Kreisen gegen die Zonenordnung des Abkommens von 1881 erhobenen Einwände neue Vergünstigungen einräumen sollten.

B. Der schweizerische Gegenentwurf.

In ihrer Sitzung vom 18. Juni hatte die Zonenkommission eine Unterkommission mit der Ausarbeitung des Gegenentwurfes betraut. Diese Unterkommission machte sich unverzüglich ans Werk und unterbreitete der Vollkommission am 9. August den Gegenentwurf eines Abkommens, der sich auf die Beibehaltung der Freizonen in ihrer gegenwärtigen Abgrenzung gründete, der der Zonenbevölkerung indes für die Einfuhr ihrer Erzeugnisse in die Schweiz grössere Erleichterungen gewährte, als dies bis dahin der Fall gewesen war. Die vom Bundesrat ernannte Kommission fand diesen Gegenvorschlag nicht entgegenkommend genug. Die Vertreter des Kantons Genf insbesondere bestanden nachdrücklich darauf, dass die Schweiz nur dann Aussicht habe, das System der Freizonen auf den herkömmlichen Grundlagen zu behaupten, wenn sie sich auf den moralischen Beistand der Zonenbevölkerung stützen könne und ihr zu diesem Behufe alle im Bereiche der Billigkeit liegenden Zugeständnisse mache. Der Präsident des Genfer Staatsrates legte der Kommission einen Abkommensentwurf vor, der darauf abzielte, Frankreich gleichwertige Vergünstigungen einzuräumen, wie sie sich für die Schweiz aus der Beibehaltung der «Annexionszone» ergeben hätten. Dieser Entwurf gestattete der Zonenbevölkerung, alle Bodenerzeugnisse sowie einen Teil der Industrieprodukte zollfrei in die Schweiz einzuführen, und

er schien selbst den Wünschen derjenigen französischen Kritiker Rechnung zu tragen, die das Abkommen von 1881 am abfälligsten beurteilt hatten. Der Entwurf wurde von den Vertretern der schweizerischen Landwirtschaft und Industrie bekämpft. Nach verschiedenen Abänderungen, die indessen seinen Grundcharakter unangetastet liessen, nahm ihn die Mehrheit der Kommission schliesslich in der Sitzung vom 27. August 1919 an.

Der Bundesrat, dem dieser Entwurf alsbald vorgelegt wurde, war der Ansicht, dass angesichts der hervorragenden Bedeutung, die der Kanton Genf der Beibehaltung der herkömmlichen Zonenordnung beimesse, die Frankreich eingeräumten wichtigen Zugeständnisse gerechtfertigt seien, unter der Voraussetzung, dass der französische Zollgürtel nach wie vor an der innern Grenzlinie der grossen Zone verbleibe. Er nahm demzufolge den Entwurf an, um ihn als Verhandlungsgrundlage vorzuschlagen.

Am 1. Oktober 1919 teilte das politische Departement der französischen Botschaft die Namen der schweizerischen Delegierten für die mit den französischen Vertretern anzuknüpfenden Unterhandlungen über die künftige Rechtsordnung der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex mit, nämlich: die Herren Dunant, schweizerischer Gesandter in Paris, Cramer, Legationsrat, zugeteilt dem politischen Departement, Leuté, Direktor des VI. eidgenössischen Zollkreises, Gignoux, Präsident des Genfer Staatsrates, Fazy, Staatsrat in Genf, Mégevand, Sekretär der Genfer Handelskammer.

Der von der Zonenkommission ausgearbeitete Vertragsentwurf wurde der französischen Botschaft am 15. Oktober übergeben. Die Begleitnote wies darauf hin, dass «der Vertragsentwurf im Laufe der Verhandlungen durch eine Zusatzakte zu ergänzen sei, worin die Bestimmungen über die Kontrollmassnahmen hinsichtlich des Ursprungs der von den Zonen in die Schweiz eingeführten Waren niederzulegen und die Massregeln zu bestimmen seien, die mit Bezug auf die Weineinfuhr und neue, in den fraglichen Gebieten möglicherweise in Erscheinung tretende Industrien ergriffen werden müssten»; sie führte ferner aus, dass «andererseits die schweizerischen Delegierten Instruktionen erhalten werden, die geeignet seien, die Ursprungskontrolle der aus der Schweiz in die Freizonen ausgeführten Waren zur Zufriedenheit der beiden Staaten zu regeln».

Man durfte hoffen, dass die bevorstehenden Verhandlungen dazu führen werden, «eine Neuregelung zu erreichen, die dem wirtschaftlichen Gedeihen der beteiligten Gegenden förderlich und geeignet sei», die zwischen den Gebieten der Zonen und der Schweiz bestehenden «jahrhundertealten Beziehungen enger zu knüpfen».

C. Die Verhandlungen vom Januar und Juni 1920.

Die Eröffnung der direkten Verhandlungen war ursprünglich auf den 16. Dezember 1919 angesetzt worden. Auf den Vorschlag Frankreichs hin wurde sie auf den 27. Januar 1920 verschoben. Der Bundesrat würde es vorgezogen haben, wenn diese Besprechungen in der Nähe der Freizonen abgehalten worden wären, damit nötigenfalls Erhebungen an Ort und Stelle hätten vorgenommen werden können. Es gelang ihm nicht, die französische Regierung für seinen Standpunkt zu gewinnen. So kam es, dass die Vertreter des Bundesrates in Paris mit der französischen Delegation zusammentrafen; diese setzte sich zusammen aus den Herren Regnault, französischem Botschafter, Laroche, bevollmächtigtem Minister, Unterdirektor der Abteilung Europa im Ministerium des Auswärtigen, Bolley, Generalzolldirektor, dem Haupturheber des französischen Entwurfes, Fighiera, Direktor der Handels- und Industrieangelegenheiten im Handelsministerium, Carrier, Direktor des Sekretariats und des Personellen im Landwirtschaftsministerium, denen die Herren Alexandre Bérard, Senator von Ain, Fernand David, Senator von Hochsavoyen, sowie René Bartholoni und Paul Tapponnier, Deputierte von Hochsavoyen, beigegeben waren.

Die schweizerischen Delegierten hatten Weisung erhalten, alle ihre Anstrengungen auf die Beibehaltung des Zollgürtels auf der gegenwärtigen Linie zu richten und die Rechte geltend zu machen, die sich aus den Vorbehalten der schweizerischen Note vom 5. Mai 1919 ergeben. Sie kamen indessen nicht mit leeren Händen; denn sie überbrachten Vorschläge, deren weitgehendes Entgegenkommen in der Schweiz ernsthafte Bedenken erregt hatte, und sie konnten mit vollem Rechte darauf hinweisen, dass der Grundsatz der Gegenseitigkeit im Güteraustausch, der den Zonenbewohnern zugestanden werde, den Gegenwert für die Aufrechterhaltung des Vorkriegszustandes bilde.

Von allem Anfang an mussten sie jedoch die Überzeugung gewinnen, dass die französischen Unterhändler keine andere Lösung der Zonenfrage ins Auge fassten als die Verlegung des französischen Zollgürtels unmittelbar an die Tore Genfs. Im Verlaufe von vier Sitzungen versicherte die französische Abordnung, dass die Zone von 1860 nicht aufrechterhalten bleiben und das Abkommen, welches dasjenige von 1881 zu ersetzen habe, nur unter der Bedingung abgeschlossen werden könne, dass von den frühern Verträgen abgesehen und die Art und Weise des Güteraustausches zwischen den benachbarten Gegenden auf der gewöhnlichen Grundlage der Gegenseitigkeit geregelt werde.

Unter diesen Umständen wurde nicht einmal mit der Prüfung des schweizerischen Gegenentwurfes begonnen. Da die Vertreter des Bundesrates auf Grund ihrer Instruktionen nicht ermächtigt waren, in die Erörterung des französischen Entwurfes einzutreten, konnten sie die Bemerkungen der französischen Abordnung lediglich ad referendum anhören, und die Verhandlungen wurden am 31. Januar abgebrochen, um den Delegationen Gelegenheit zu bieten, den beiderseitigen Regierungen über die Lage Bericht zu erstatten. Es war vereinbart worden, dass ein neuer Meinungs austausch in kurzer Frist vorgenommen werden sollte.

Der negative Ausgang dieser ersten Zusammenkunft liess keinen Zweifel mehr darüber zu, dass die französischen Behörden den grössten Wert darauf legten, den innern Zollgürtel abzuschaffen, und dass diplomatische Verhandlungen die französische Regierung selbst um den Preis sehr weitgehender Zugeständnisse von seiten der Schweiz nicht dazu zu bestimmen vermöchten, die Zollordnung der Freizonen, so wie sie seit 1860 besteht, unangetastet zu lassen.

Es schien indessen nicht ausgeschlossen, dass in Frankreich selbst die öffentliche Meinung sich zugunsten der Beibehaltung der Vorteile rege, die Savoyen durch die Volksabstimmung vom 23. April 1860 erlangt hatte. Die Bevölkerung der Zonen gab die Absicht kund, diese Vergünstigungen als wohl erworbene Rechte zu betrachten, und hatte verlangt, vor der endgültigen Abänderung des herkömmlichen Standes der Dinge um ihre Meinung befragt zu werden.

Andererseits hatte die Schweiz das Recht, die Aufrechterhaltung der im Vertrage vom 20. November 1815 bestätigten Zone von Gex und der im Turiner Vertrage vom 16. März 1816 errichteten kleinen sardischen Zone zu fordern. Diese Verträge waren auf unbeschränkte Zeit abgeschlossen worden. Es konnte von ihnen nicht ohne Zustimmung der Schweiz abgegangen werden.

Da aber einzig die grosse Zone, deren Abschaffung der französischen Regierung freistand, für die Schweiz von wirklicher wirtschaftlicher Bedeutung war, erhob sich die Frage, ob nach dem Verschwinden der grossen Zone das Fortbestehen der beiden vertraglichen kleinen Zonen für die angrenzenden schweizerischen Gegenden nach wie vor von tatsächlicherem Werte sei. Diese Frage wurde im Laufe einer Konferenz bejaht, die am 7. Juni 1920 in Bern stattfand und an der unter anderem die Delegierten, die in Paris für den schweizerischen Gegenentwurf eingetreten waren, teilnahmen. Die Vertreter des Kantons Genf betonten nämlich nachdrücklich, dass das Hauptziel nicht darin bestehen müsse, für die Schweiz ein zwar nicht unwichtiges, aber infolge der gegenwärtigen Valutaverhältnisse im Werte gesunkenes Ab-

satzgebiet zu retten, sondern dem Kanton Genf einen fremden Zollgürtel fernzuhalten. Getreu der jahrhundertealten Politik ging Genfs hauptsächlichstes Streben dahin, der Einkreisung seines Staatsgebietes vorzubeugen und die erworbenen Rechte zu behaupten.

Die Verhandlungen sollten am darauffolgenden 5. Juli in Paris wieder aufgenommen werden. Angesichts der Sachlage hielt der Bundesrat es für unnötig, den schweizerischen Standpunkt durch eine grosse Abordnung vertreten zu lassen. So beschränkte er die schweizerische Delegation auf die Herren Dunant, schweizerischen Gesandten in Frankreich, Lucien Cramer, Legationsrat, Gignoux, Staatsrat in Genf, und Gustave Mégevand, denen folgende Instruktionen mitgegeben wurden:

A. Sie haben die Vorteile hervorzuheben, die der im Januar von der schweizerischen Delegation überreichte Entwurf der französischen wie der schweizerischen Bevölkerung biete. Wenn sie die französischen Delegierten bestimmen können, auf diesen Entwurf einzutreten, so haben sie weiterhin im Rahmen der Instruktionen vom Januar 1920 vorzugehen.

B. Im Falle der Ablehnung haben sie in der entschiedensten Weise zu bestehen auf der Aufrechterhaltung

- a. der Zone der Landschaft Gex, errichtet in Pariser Vertrag vom 20. November 1815;
- b. der kleinen sardischen Zone, beruhend auf dem Turiner Vertrag vom 16. März 1816 (Art. 3);
- c. der kleinen Zone von St. Gingolph, in Anwendung des Turiner Vertrages (Art. 3) errichtet durch das Manifest der königlichen Rechnungskammer von Sardinien vom 9. September 1829,

da die Schweiz auf diese Gebiete unverjährbare Rechte habe.

1. Zu diesem Zwecke sollen die Delegierten darauf hinweisen, dass die Schweiz bereit sei, zugunsten der Bewohner der kleinen Zonen ähnliche Vergünstigungen aufrechtzuerhalten, wie sie in den nach der einseitigen Errichtung der Annexionszone von 1860 abgeschlossenen Übereinkünften eingeräumt worden sind. Wenn die französischen Delegierten diese Verhandlungsgrundlage annehmen, so sind die schweizerischen Delegierten ermächtigt, mit ihnen einen Vertragsentwurf auszuarbeiten, der die Bestimmungen der Übereinkunft vom 14. Juni 1881, des Reglements von 1906 über die Landschaft Gex und des Bundesbeschlusses von 1908, betreffend Hochsävoyen und die Landschaft Gex, wiederaufnimmt, deren Charakter jedoch geschmeidiger macht.

.....

D. Falls die französischen Delegierten ablehnen sollten, auf irgendeinen dieser Vorschläge einzutreten, so werden die schweizerischen Delegierten die Verhandlungen abbrechen, nachdem sie hinsichtlich der aus den frühern Verträgen herrührenden Rechte der Eidgenossenschaft einen ausdrücklichen Vorbehalt zum Ausdruck gebracht haben. Falls diese Rechte angefochten werden sollten, so würde der Bundesrat möglicherweise ein schiedsgerichtliches Verfahren ins Auge fassen.

Die schweizerischen Vertreter trafen am 5. Juli 1920 in Paris mit der französischen Abordnung zusammen, die sich gleich zusammensetzte wie im Januar. Wiederum lehnten die französischen Delegierten ab, auf die schweizerischen Vorschläge einzutreten. Sie betonten, ihre Regierung sei fest entschlossen, die Zolllinie an die Landesgrenze zu verlegen. Ausserdem entwickelten sie die schon in der Konferenz vom Januar angedeutete These, die Verträge von 1815 und 1816 seien kraft des Grundsatzes der Klausel «rebus sic stantibus» und des Vertrages von Versailles hinfällig. In Übereinstimmung mit ihren Instruktionen verlangten die schweizerischen Delegierten den Abbruch der Verhandlungen, nachdem sie folgende Vorbehalte angebracht hatten:

«In Bestätigung der schweizerischen Note vom 5. Mai 1919 behält die schweizerische Delegation ausdrücklich die Rechte der Eidgenossenschaft vor, die sich ergeben

- a. aus den Bestimmungen von Artikel 1 des Pariser Vertrages vom 20. November 1815 über die Errichtung der Zone von Gex;
- b. aus den Bestimmungen von Artikel 3 des Turiner Vertrages vom 16. März 1816 über die Errichtung der kleinen sardischen Zone;
- c. aus dem Manifest der königlichen Rechnungskammer von Sardinien vom 9. September 1826 über die in Anwendung von Artikel 3 des Turiner Vertrages zu vollziehende Errichtung der kleinen Zone von St. Gingolph.

Die schweizerische Delegation kann keinerlei Modifikation der auf diesen Verträgen beruhenden Zollgrenzen und keinerlei Abänderung zustimmen, die an der vom Turiner Vertrag geschaffenen Ordnung, namentlich mit Bezug auf die Versorgung der Stadt Genf und die Lage der Grenzanwohner, vorgenommen werden sollte.

Angesichts der für sie unannehmbaren Auslegung der französischen Delegation, wonach die oben erwähnten Bestimmungen

hinfällig geworden seien, behalten sich die schweizerischen Delegierten das Recht vor, die Frage zu prüfen, ob sie ihrer Regierung nicht vorschlagen sollten, im Wege eines Schiedsgerichtes eine juristische Lösung der Meinungsverschiedenheit zu suchen.»

D. Die Fortsetzung der Besprechungen.

Im Verlauf einer Zusammenkunft von drei Mitgliedern des Bundesrates, den Herren Bundespräsident Motta und Bundesräten Schult Hess und Chuard, mit Herrn Millerand, damals Präsidenten des Ministerrates der Französischen Republik, in Lausanne wurde vereinbart, dass die französische Regierung eine Delegation mit dem Auftrage, eine Lösung der Zonenfrage zu suchen, nach der Schweiz senden werde.

Herr Regnault, französischer Botschafter, und Herr Bolley, französischer Generalzolldirektor, trafen am 20. Oktober in Bern mit den Herren Lucien Cramer, Gassmann, Leuté und Mégevand zusammen. Sie hörten die Erklärungen an, die ihnen von neuem hinsichtlich der ganz besondern Grenzverhältnisse zwischen der Schweiz und den Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex gegeben wurden, und kehrten am 25. Oktober nach Paris zurück, nachdem sie die baldige Überreichung von neuen französischen Vorschlägen in Aussicht gestellt hatten.

Der von den Herren Regnault und Bolley angekündigte Vorwurf zu einem Abkommen wurde uns am 24. Januar 1921 vom französischen Botschafter übergeben.

Nachdem der Bundesrat das Gutachten der Sachverständigen eingeholt und Vertreter der Kantone Waadt und Wallis, sowie aller Kreise der Genfer Bevölkerung um ihre Ansicht befragt hatte, teilte er mit Note vom 25. Februar ¹⁾ dem französischen Botschafter mit, dass, nachdem er sich der Hoffnung hingegeben habe, «dass die letzten Vorschläge der Französischen Regierung in dauerhafter Weise die wirtschaftliche Lage Genfs in dessen Beziehungen zu den Zonen festigen würden», er zu seinem Bedauern feststellen müsse, dass diese Festigung mit der Verlegung der Zolllinie an die politische Grenze nicht vereinbar erscheine. Er bestand darauf, dass die Schweiz berechtigt sei, die Aufrechterhaltung der vertraglichen kleinen Zonen zu fordern, und er drückte die Hoffnung aus, die französische Regierung werde sich dazu verstehen, den Wunsch der Genfer Bevölkerung in Berücksichtigung zu ziehen.

¹⁾ Anlage VIII zu vorliegender Botschaft.

Die französische Regierung antwortete am 26. März 1921 auf die Mitteilung des Bundesrates mit einer Note¹⁾, die den Beweis zu erbringen suchte, dass die Schweiz sich in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts nicht an die Verträge von 1815 und 1816 gehalten habe und dass diese Verträge übrigens ausser Gebrauch gekommen seien, eine Hinfälligkeit, die durch die Aufnahme des Artikels 435 in den Vertrag von Versailles lediglich ihre Bestätigung erfahren habe; sodann betonte die französische Regierung, dass sie beabsichtige, sich ihre Handlungsfreiheit zurückzunehmen und durch eine einseitige Entscheidung die neue Zollordnung der Zonengebiete zu regeln. In seinem Begleitschreiben fügte der französische Geschäftsträger bei, «die französische Regierung könne selbstverständlich die Möglichkeit nicht ins Auge fassen, eine Frage, die so unmittelbar die Staatshoheit Frankreichs berühre, einem Schiedsgericht zu unterbreiten, wie dies kürzlich in der Schweiz von verschiedenen politischen Persönlichkeiten angeregt worden sei».

Wie angekündigt brachte die französische Regierung zu gleicher Zeit im Bureau der Deputiertenkammer einen «Gesetzentwurf betreffend die Umgestaltung des Zollstatuts der Freizonen der Landschaft Gex und Hochsavoyens»²⁾ ein, der vorsieht, dass «im ganzen Umfange der französisch-schweizerischen Grenze die nationale Zoll-

¹⁾ Anlage IX zu vorliegender Botschaft.

²⁾ Schon am 17. Oktober 1919 hatte die französische Regierung in der Deputiertenkammer einen Gesetzentwurf eingebracht, der auf die Errichtung eines Zollgürtels an der Grenze zwischen der Schweiz und den Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex abzielte. Mit Note vom 1. November 1919 drückte der Bundesrat der französischen Botschaft sein Erstaunen darüber aus, dass trotz der ihm gemachten Zusicherungen die französische Regierung die Frage der Zonen, die den Gegenstand der bevorstehenden Verhandlungen bilden sollte, durch eine einseitige Entscheidung scheine regeln zu wollen. Am 18. November 1919 bestätigte die französische Regierung ihre Erklärung vom 29. April, indem sie auseinandersetzte, dass «die blosse Einbringung eines Gesetzentwurfes, der die künftige Lage der Zonen zu regeln bestimmt sei, mit der von der Französischen Regierung eingegangenen Verpflichtung, den status quo gegenüber der Schweiz bis zum Abschluss der in Artikel 435 vorgesehenen Vereinbarung zu respektieren, nicht im Widerspruch stehe». Gleichzeitig gab sie der Überzeugung Ausdruck, dass die eingeleiteten Verhandlungen zum Abschluss gelangen werden, bevor die französischen Kammern über den Entwurf abgestimmt, ja vielleicht sogar, bevor sie ihn behandelt haben; überdies fügte sie bei, dass alle Massnahmen getroffen werden würden, um nötigenfalls die Ausführung des vorgeschlagenen Gesetzes aufzuschieben. Mit Note vom 25. November 1919 bestätigte der Bundesrat den Empfang dieser Erklärung. In Tat und Wahrheit wurde dieser erste Gesetzentwurf über die Umgestaltung des Zollstatuts der Freizonen in Folge der Erneuerung des französischen Parlaments hinfällig.

linie an der Grenze des französischen Staatsgebietes zu errichten sei», dass zwar den Bewohnern dieser Gebiete gewisse Erleichterungen vorbehalten seien, «die Gegend der sogenannten Freizonen jedoch inskünftig in jeder Beziehung, namentlich hinsichtlich der indirekten Steuern, derselben Gesetzgebung zu unterstellen sei wie die Gesamtheit des französischen Staatsgebietes». Ausserdem sollte den Gemeinden des Zonengebiets als Ersatz für ihre frühern Vorrechte jährlich eine Entschädigung von 40 Fr. auf den Kopf der Bevölkerung ausgerichtet werden.

Der Bundesrat antwortete am 19. April auf die Mitteilung der französischen Botschaft mit einer Note ¹⁾, worin er alle Vorbehalte machte für den Fall, dass er vor einen mit dem Völkerrecht im Widerspruch stehenden Gewaltakt gestellt werden sollte. Gleichzeitig drückte er die Hoffnung aus, die französische Regierung werde sich nicht weigern, den Streitfall «dem Spruch der Richter oder der Vermittlung der Freunde» zu unterbreiten.

Mit Note vom 10. Mai ²⁾ teilte die französische Regierung dem Bundesrat mit, dass sie zwar den von ihr eingenommenen Rechtsstandpunkt nicht aufgeben, anderseits aber nach wie vor bei der Meinung verharre, dass ein Weg zu finden sei, um ihren Wunsch nach Verlegung des innern Zollgürtels an die Landesgrenze mit den Interessen der Eidgenossenschaft in Einklang zu bringen. Der Kern dieser Note ist in folgender Stelle enthalten:

«Von dem aufrichtigen Wunsche geleitet, die wirtschaftlichen Interessen der Eidgenossenschaft und des Kantons Genf im besondern zu wahren, und von der Überzeugung getragen, auf diese Weise den Erwartungen der schweizerischen Regierung zu entsprechen, beabsichtigt die Regierung der Republik, einen neuen Vertreter nach Bern zu senden mit dem Auftrage, die Verhandlungen fortzuführen, um zu der im Vertrage von Versailles vorgesehenen Einigung zu gelangen, wobei der besondern geographischen Lage des Kantons Genf Rechnung zu tragen ist und namentlich die Gegenleistungen festgestellt werden sollen, die der Bundesrat und die Regierung von Genf berechtigterweise wünschen können; dieser Delegierte ist zur Unterbreitung neuer Vorschläge ermächtigt.»

Die jahrhundertealten Rechte der Schweiz werden darin stillschweigend anerkannt, da doch der neue Delegierte von der französi-

¹⁾ Anlage X zu vorliegender Botschaft.

²⁾ Anlage XI zu vorliegender Botschaft.

schen Regierung Auftrag erhält, gemeinsam mit den Vertretern des Bundesrates die Gegenleistungen festzustellen, die der Schweiz zum Ausgleich einzuräumen seien.

Da die französische Regierung in Herrn Laroche, stellvertretendem Direktor der politischen und kommerziellen Angelegenheiten, eine neue Persönlichkeit für den Abschluss der eingeleiteten Verhandlungen ernannt hatte, sah sich der Bundesrat veranlasst, in gleicher Weise vorzugehen. Nur mit Bedauern jedoch und um nicht vom feststehenden Brauche abzugehen, sah er davon ab, nochmals die guten Dienste seiner frühern Unterhändler in Anspruch zu nehmen, die in schwieriger Lage den schweizerischen Standpunkt mit Geschick vertreten hatten. Wir werden weiter unten noch Gelegenheit haben, festzustellen, wie sehr der umsichtige Patriotismus der Männer, die die schwere Aufgabe, den ersten Teil der Verhandlungen zu führen, auf sich genommen hatten, zu dem Erfolge beigetragen hat, der von ihren Nachfolgern davongetragen worden ist.

Unter diesen schwierigen Umständen wandte sich der Bundesrat an die Herren Maunoir, Nationalrat und Präsident des Grossen Rates des Kantons Genf, und Professor Laur, Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, um ihre Mitwirkung. Die Herren Maunoir und Laur, denen Herr Paul Martin, Staatsarchivar von Genf, zur Seite stand, nahmen am 24. Mai Fühlung mit Herrn Laroche, dem Herr Guerlet, Botschaftssekretär, und ein Vertreter der französischen Zollverwaltung beigegeben waren. Der Delegierte der französischen Regierung schlug als Verhandlungsgrundlage einen neuen Vertragsentwurf vor, der zwar wie die vorhergehenden auf der Verlegung des Zollgürtels an die Landesgrenze beruhte, der Schweiz indessen als Gegenleistung für den Verzicht auf ihre Rechte bedeutende Vergünstigungen einräumte. Der Delegierte erklärte sich überdies bereit, soweit immer möglich den ihm unterbreiteten Bemerkungen und Vorschlägen Rechnung zu tragen.

Im Laufe einer Zusammenkunft, die am 26. Mai in Bern stattfand, setzten die Mitglieder des Bundesrates und die schweizerischen Unterhändler Vertretern aller Teile der Genfer Bevölkerung auseinander, unter welchen Bedingungen die neuen Verhandlungen angeknüpft werden können, und ersuchten sie hinsichtlich der französischen Vorschläge um ihre Meinung. Die Mehrzahl der Redner war der Ansicht, dass, wenn auch der von Herrn Laroche unterbreitete Vertragsentwurf nicht unverändert angenommen werden könne, er doch geeignet sei, als Ausgangspunkt für einen erspriesslichen Meinungsaustausch zu dienen, unter der Voraussetzung, dass die Rechte

der Schweiz ausdrücklich bis zu dem Zeitpunkte vorbehalten werden, wo ein Urteil darüber möglich sei, ob die zum Ausgleich zugestandenen Gegenleistungen als hinreichend zu erachten seien.

E. Die Verhandlungen von Mai, Juni und Juli 1921.

Demzufolge ermächtigte der Bundesrat die Herren Maunoir und Laur, in seinem Namen der französischen Delegation folgende Erklärung abzugeben:

«Der Bundesrat hat den auf das bestimmteste geäußerten Wunsch der Französischen Regierung, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, um zu der in Artikel 435 des Versailler Vertrages bezüglich der Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex vorgesehenen Verständigung zu gelangen, in seiner vollen Bedeutung gewürdigt.

«In demselben Geiste der Versöhnlichkeit hat der Bundesrat seine Vertreter grundsätzlich ermächtigt, den von der Französischen Regierung unterbreiteten Vorentwurf eines Abkommens, der die Verlegung des Zollgürtels an die Landesgrenze vorsieht, mit der französischen Delegation einer Prüfung zu unterziehen.

«Die schweizerische Delegation muss indessen schon jetzt darauf aufmerksam machen, dass die Annahme einer Vereinbarung auf dieser Grundlage durch den Bundesrat, die eidgenössischen Räte und das Schweizervolk — für den Fall, dass das Referendum verlangt werden sollte — nur dann möglich erscheint, wenn die Bestimmungen des französischen Entwurfs in gewissen wesentlichen Punkten abgeändert werden, derart, dass die Gegenleistungen deutlich festgesetzt werden, auf die die Schweiz als Gegenwert für das grundlegende Zugeständnis, das sie auf diese Weise Frankreich einräumen würde, Anspruch zu erheben berechtigt ist; in dieser Hinsicht müssen die Bestimmungen, die sich auf die Gegenseitigkeit des Güteraustausches beziehen, in ihrer Tragweite genau abgewogen werden.

«Unter diesen Umständen kann die schweizerische Delegation den französischen Vorentwurf lediglich als einen Ausgangspunkt betrachten; sie behält sich vor, alle ihr notwendig erscheinenden Abänderungsvorschläge vorzubringen und allenfalls auch ihrerseits einen Entwurf zu einem Abkommen vorzulegen.»

Tatsächlich stellten die schweizerischen Delegierten dem von Herrn Laroche eingereichten Entwurf einen Gegenentwurf entgegen, der den französischen Behörden zur Prüfung unterbreitet wurde.

Ein neuer französischer Entwurf, der teilweise den Wünschen der Schweiz Rechnung trug, wurde der schweizerischen Gesandtschaft in Paris am 2. Juni übergeben und diente als Grundlage für die Ausarbeitung neuer schweizerischer Vorschläge, an die sich seit dem 15. Juli die mündlichen Besprechungen anschlossen. Am 26. Juli kam zwischen den Unterhändlern das Einvernehmen über die Bestimmungen des Abkommens zustande, das gegenwärtig den eidgenössischen Räten zur Genehmigung vorliegt.

IV.

Das Abkommen vom 7. August 1921.

A. Die Grundgedanken.

Die Zonenordnung, so wie sie durch die Verträge von 1815 und 1816 geschaffen worden war, verfolgte nur einen einzigen Zweck: zu verhindern, dass fremde Zollämter die ständigen Beziehungen hemmen, die Genf mit seinem fremden Hinterlande zu unterhalten genötigt ist. Um diesen Zweck zu erreichen, hatten die Staatsmänner vom Anfang des XIX. Jahrhunderts zu dem Radikalmittel gegriffen, die französische und die sardische Zolllinie von den Toren Genfs fernzuhalten.

Heute wie zu Anfang des vergangenen Jahrhunderts sind für Genf freie und bequeme Beziehungen mit den fremden Gebieten, von denen es eingeschlossen ist, eine Lebensnotwendigkeit. Genf hängt mit der Schweiz nur auf einem nicht mehr als 4 km breiten Landstreifen zusammen und ist mit ihr durch eine einzige Eisenbahnlinie verbunden; die 36,000 Seelen, die seine Landbevölkerung bilden, stellen kein genügendes Gegengewicht gegen eine städtische Bevölkerung von 138,000 Seelen dar; auf mehr als neun Zehnteln seiner Grenzen stösst der Kanton Genf an französisches Staatsgebiet; die Errichtung einer starren Zollschranke auf dieser Grenze, die sich längs des Bannkreises einer grossen Stadt hinzieht, müsste auf das Gedeihen dieser Stadt eine ernstliche Rückwirkung ausüben. Diese Überlegung rechtfertigte vollauf die Anstrengungen, die die Genfer Regierung zur Aufrechterhaltung eines bewährten Zustandes unternommen hat.

An Stelle dieser herkömmlichen Ordnung durfte man demzufolge eine neue Ordnung nur dann treten lassen, wenn der von den alten Verträgen verfolgte Zweck mit andern Mitteln erreicht wird. Im letzten Teil der Verhandlungen haben sich die französischen und schweizerischen Delegierten

beständig von dieser Überzeugung leiten lassen. Das Abkommen vom 7. August 1921 ist demnach vom selben Geiste erfüllt wie die Bestimmungen der Verträge von 1815 und 1816 bezüglich der Freizonen. Es trachtet, wie diese, jedoch mit andern Mitteln, zu verhindern, dass ein Zollgürtel den freundnachbarlichen Grenzverkehr und die Handelsbeziehungen hemme, die notwendigerweise zwischen den Kantonen Genf, Waadt und Wallis und den angrenzenden Gegenden, hauptsächlich aber zwischen der Stadt Genf und ihrem fremden Hinterland, herrschen müssen.

Diese neuen Mittel, über die ein Urteil erst auf Grund einer längern Anwendung möglich sein wird, bestehen darin, dass unter Anpassung des französischen Zollgürtels an die berührte Gegend und unter Berücksichtigung der besondern Lage Genfs ein System des freundnachbarlichen Grenzverkehrs bis in alle Einzelheiten hinein festgelegt wurde. Dieses System, das an Stelle der Zonenordnung tritt, ist wie diese auf unbeschränkte Dauer festgesetzt. Es kann nur im Wege der Einigung zwischen beiden Staaten abgeändert werden. Das ist in unsern Augen der Kern des Abkommens.

Andererseits war es notwendig, den Grenzgebieten die Möglichkeit einer Art von Wirtschaftsgemeinschaft zu bieten und ihnen ein besonderes Handelssystem zu sichern. Man würde sich jedoch einer Täuschung hingegeben haben, wenn man versucht hätte, die Handelsbeziehungen ein für allemal festzulegen, da diese ihrem ganzen Wesen nach starken Veränderungen unterworfen sind. Keiner der beiden Staaten hätte übrigens zu einem solchen Vorgehen Hand bieten können. Zum Ausgleich für das weitgehende Zugeständnis, das die Schweiz durch Annahme einer Abänderung der in den alten Verträgen enthaltenen Bestimmungen gemacht hat, wird die Schweiz in diesem Handelssystem in ausgesprochenem Masse begünstigt; es ist für die Dauer von zehn Jahren abgeschlossen. Nach Ablauf dieser Frist steht es jedem Staate frei, die Handelsklauseln des Abkommens zu kündigen; aber es ist vereinbart (Art. 34), dass Verhandlungen angeknüpft werden sollen, um an deren Stelle neue, vom selben Geiste getragene Bestimmungen zu setzen.

Besondere Massnahmen sind ergriffen worden, um die Wiederkehr von Schwierigkeiten, wie sie beiden Regierungen aus der Zonenfrage erwachsen sind, zu verunmöglichen und eine reibungslose Regelung aller Anstände sicherzustellen, zu denen die Ausführung dieses Abkommens Anlass geben könnte. Diese Massnahmen bestehen vor allem darin, dass das schiedsgerichtliche Verfahren vorgesehen wird, und bieten daher wertvolle Bürgschaften für die Zukunft.

B. Die Einzelheiten des Abkommens.

1. Das System des freundnachbarlichen Grenzverkehrs.

Um zu verhindern, dass die Verlegung des französischen Zollgürtels an die schweizerisch-französische Grenze die Beziehungen zwischen den schweizerischen und französischen Grenzgebieten beeinträchtigt, mussten drei Bedingungen erfüllt werden:

a. der französische Zollgürtel war so schmiegsam zu machen, dass er kein grösseres Hindernis bildet als der schon bestehende schweizerische Zollgürtel;

b. die Grenze durfte für den äusserst lebhaften Verkehr, den die geographischen Verhältnisse mit sich bringen, kein Hemmnis bilden;

c. die Lage Genfs war derart sicherzustellen, dass es der Hauptmarkt für die umliegende Gegend bleiben kann.

Das Abkommen sorgt dafür in folgender Weise:

a. Die Zollverhältnisse.

Zwischen den Zollverwaltungen der beiden Länder ist ein ständiges Handinhandarbeiten hergestellt, in der Weise, dass sie sich gegenseitig alle Angaben zukommen lassen, die sie für die Ausübung ihres Dienstes nötig haben (Art. 31). Sie haben gemeinsam alle Massnahmen zu ergreifen, die zur Ausführung dieses Abkommens dienlich sind, und sich untereinander darüber zu verständigen, «dass die französischen und schweizerischen Zollposten so angeordnet und mit derartigen Befugnissen ausgestattet werden, dass die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den anstossenden Gebieten, sowie der Personenverkehr gegenseitig erleichtert werden. Wenn immer die Umstände es erlauben, sollen diese Posten so nahe beieinander als möglich errichtet werden, damit die Reisenden beim Grenzübertritt durch die von den Zollbeamten der beiden Länder vorzunehmenden, aufeinanderfolgenden Untersuchungen nur einmal gestört zu werden brauchen» (Art. 26).

Eine besondere Abmachung ist namentlich zur Erleichterung des täglichen Lokalverkehrs für die schweizerischen und französischen Einwohner von St. Gingolph vorgesehen.

Auch ist vereinbart worden, dass «an Stellen, wo eine Traminie oder ein anderes öffentliches Fahrzeug die Grenze überschreitet, die Zollabfertigung wenn immer möglich im Innern der Wagen vor sich gehen soll, ohne dass die Reisenden zum Aussteigen genötigt werden» (Art. 27).

Allgemein kann der Grenzübertritt zu jeder Stunde erfolgen (Art. 28). Besondere Massnahmen sind für die Erleichterung der Viehkontrolle getroffen worden (Art. 29).

Endlich darf man die besten Wirkungen erwarten von der im Artikel 32 festgesetzten Einrichtung einer schweizerisch-französischen Kommission, die beauftragt ist, «die in diesem Abkommen vorgesehenen Kontrollmassnahmen auszuarbeiten, die Schwierigkeiten, zu denen die Anwendung dieses Vertrages Anlass geben sollte, nach Möglichkeit aus dem Wege zu räumen und überhaupt alle Fragen zu regeln, über die die betreffenden Verwaltungen der beiden Staaten zu keiner Verständigung gelangt sein sollten». Diese Kommission, die aus je drei von den beiderseitigen Regierungen ernannten schweizerischen und französischen Mitgliedern besteht, hat demnach die nötigen Befugnisse, um dem doppelten Zollgürtel die von den örtlichen Verhältnissen erheischte Geschmeidigkeit verleihen zu können.

b. Der Grenzverkehr.

1. Die Bewirtschaftung der Grenzgüter.

Artikel 18 ordnet an, dass den schweizerischen und französischen Grundeigentümern, Nutzniessern, Pächtern, ihren Familienangehörigen, sowie ihren Angestellten, Bevollmächtigten und Arbeitern im Hinblick auf ihre Bewegungsfreiheit alle Erleichterungen gewährt werden sollen, um ihnen die Bewirtschaftung ihrer in der Zone von 10 Kilometern diesseits und jenseits der Grenze zwischen dem Gebiet der ehemaligen Zone und dem Kanton Genf gelegenen Güter zu ermöglichen». Er bestimmt ausserdem, dass die Artikel 1 bis 6 der schweizerisch-französischen Übereinkunft vom 23. Februar 1882 über die grenznachbarlichen Verhältnisse und die Beaufsichtigung der Grenzwaldungen ¹⁾ für diesen Teil der Grenze in Kraft bleiben, selbst

¹⁾ Diese Artikel haben folgenden Wortlaut:

Artikel 1. Um die Bewirtschaftung der an der Grenze liegenden Güter und Wälder zu erleichtern, werden von allen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgebühren befreit: Getreide in Garben oder in Ähren, Heu, Stroh und Grünfutter, die Roherzeugnisse der Wälder, Holz, Kohlen und Pottasche, sowie im fernern Dünger, Sämereien, Pflanzen, Stangen, Rebstecken, Tiere und Werkzeuge jeder Art, die zur Bewirtschaftung der innerhalb eines Umkreises von zehn Kilometern auf beiden Seiten der Grenze gelegenen Güter dienen, vorbehaltlich der in beiden Ländern zur Verhütung von Defraudationen bestehenden reglementarischen Kontrolle.

Artikel 2. In dem im vorhergehenden Artikel angegebenen Umkreise und unter den daselbst angeführten Garantien sind ebenfalls von allen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgebühren befreit: Korn und Holz, welches von Bewohnern des einen der beiden Länder in eine auf dem Gebiete des andern gelegene Mühle oder Sägemühle geführt wird, sowie die daherigen Produkte Mehl und Bretter.

wenn diese Übereinkunft gekündigt werden sollte. Die Übereinkunft von 1882, die während des Krieges erheblich durchlöchert worden ist, besteht nur noch durch stillschweigende Verlängerung, und es ist nicht gleichgültig, wenn den Grenzgrundbesitzern die Bestätigung und die dauernde Aufrechterhaltung der ihnen darin verliehenen wichtigen Vergünstigungen zugesichert wird.

Die Artikel 19 und 20 gewähren ihnen endlich neue Erleichterungen für die aus einem Lande ins andere erfolgende Einfuhr von Erzeugnissen der Bienenstände und der Alpen, Molkereien und Käseereien.

2. Verkehr.

Die Bevölkerung von Genf legt ganz besondern Wert darauf, sich auch weiterhin in den angrenzenden ländlichen Gegenden frei bewegen zu können. Artikel 22 erlaubt den aus der Schweiz kommenden Vergnügungsreisenden, Spaziergängern und Jägern, ihre Reisevorräte und ihre Sportausrüstung samt Zubehör, die sie für ihren Ausflug mit sich führen, unter Befreiung von allen zollamtlichen Gebühren und Taxen ins Gebiet der Zonen einzuführen.

Die gleiche Begünstigung wird den Angehörigen beider Länder gewährt für die Gewinnung des Öls aus den auf ihren Gütern eingesammelten Sämereien, für das Bleichen der rohen Garne und Leinwand, welche aus den Erzeugnissen der von ihnen bebauten Grundstücke hergestellt werden, sowie für die Lohnspinnerei des im genannten Umkreise geernteten Flachses und Hanfes.

Artikel 3. Die Feld- oder Walderzeugnisse sind auf den öffentlichen Wegen zu transportieren, ohne einer weitern Entschädigung zu unterliegen, als wie sie die Landesgesetze den Ortsbewohnern auferlegen.

Die längs der Grenze hinlaufenden oder je nach der Bodenbeschaffenheit von einem Gebiet ins andere übergehenden Grenzwege dürfen in keinem Falle für die Zirkulation besagter Erzeugnisse gesperrt oder geschlossen werden.

Artikel 4. Bei enklavierten Waldungen oder andern Liegenschaften, welche von einem Nichtlandesangehörigen bewirtschaftet werden, soll in jedem der beiden Länder gegen Entschädigung eine Durchfahrt über die umliegenden Grundstücke geöffnet werden. Diese Entschädigung ist, wenn die Parteien sich nicht gütlich verständigen sollten, durch die Gerichte zu bestimmen.

Artikel 5. Die französischen Eigentümer oder Bebauer von Grundstücken in der Schweiz und umgekehrt die schweizerischen Eigentümer oder Bebauer von Grundstücken in Frankreich genießen in bezug auf die Bewirtschaftung ihrer Güter insgesamt die nämlichen Vorteile wie die Landesangehörigen des gleichen Ortes, unter der Bedingung, dass sie sich allen für die Landesangehörigen geltenden Verwaltungs- oder Polizeiverordnungen unterziehen.

Artikel 6. Durch die vorstehenden Bestimmungen soll keine der Übereinkünfte, welche zwischen den Grenzmunizipalitäten bestehen könnten, alteriert werden.

Artikel 23 zufolge wird Zollfreiheit gleichfalls für Pferde, Lasttiere und Fahrzeuge aller Art zugestanden. Ein Passierschein ist nur erforderlich, wenn die Besitzer den Zollbeamten nicht bekannt sind. Für Automobile, Sidecars und Motorräder darf indessen die Vorlegung eines Zollausweises verlangt werden.

Tiere und Fahrzeuge unterstehen natürlich den in jedem Lande geltenden Vorschriften der Gesundheits- und Verkehrspolizei. Artikel 24 befreit jedoch die Besitzer von Fahrrädern, Motorrädern, Sidecars oder Automobilen, die in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis wohnen, von der Verpflichtung, sich für den Verkehr im Gebiet der Zonen mit den in Frankreich vorgeschriebenen Ausweisen und Kontrolltafeln zu versehen, sofern sie mit den von der schweizerischen Gesetzgebung vorgeschriebenen Kontrolltafeln ausgerüstet sind. Sie müssen lediglich einen Passierschein lösen, für den Fahr- und Motorräder einzig die Stempelgebühr, Automobile und Sidecars ermässigte Taxen zu entrichten haben. Es war billig und vorteilhaft, den Bewohnern der ehemaligen Freizonen entsprechende Vergünstigungen einzuräumen.

3. Durchgangsverkehr.

Artikel 15 sichert den Waren und dem Vieh, die von einem Ort zu einem andern desselben Landes unter Benutzung fremden Staatsgebietes befördert werden, Zoll- und Durchfuhrfreiheit zu. Diese Bestimmung wird sicherlich für die Beförderung von Waren zwischen dem Kanton Genf und dem Kanton Wallis über das Südufer des Genfer Sees nutzbar gemacht werden.

c. Sicherung der Lage Genfs.

1. Ausfuhr.

Artikel 17 gibt den Bewohnern der ehemaligen Freizonen mit Einschluss der grossen Zone das Recht, in Genf alle beliebigen Waren anzuschaffen, unter der Voraussetzung, dass diese in Frankreich weder einem Staatsmonopol noch einer innern Abgabe unterworfen sind, und sie unter den von der französischen Verwaltung zu regelnden Bedingungen zollfrei einzuführen. Dieses Reglement wird einen Höchstbetrag für die Einkäufe festsetzen, indem es als Grundlage eine ungefähre Zahl von 15 Franken auf das Jahr und den Kopf der Bevölkerung annimmt. Diese Bestimmung, die zeitlich unbegrenzt ist, kann für den Handel Genfs von grosser Bedeutung werden; denn er behält in dieser Weise die Möglichkeit, jedes Jahr ausserhalb der Kontingente Waren im Werte von rund 15 Millionen Franken in die ehemaligen Zonen auszuführen.

Artikel 5, Liste *B* zufolge können ausserdem Lebensmittel, wie Eier, frische Butter, natürlicher Honig, frisches Obst und Gemüse sowie Zuckerbäckerwaren im Marktverkehr im Umfang gewisser Höchstgewichte von den Verkäufern selbst zollfrei in die Zonen eingeführt werden. Die Einzelheiten dieser Vergünstigung, die den Bewohnern der Kantone Waadt und Wallis gleichfalls zugestanden wird, sind nur für eine Dauer von zehn Jahren festgesetzt; aber der Grundsatz selbst dieses Artikels und die Zulässigkeit der Waren, für die er gilt, haben dauernden Charakter.

2. Versorgung.

Eine Bestimmung von Artikel 21 setzt fest, dass die französische Regierung sich bemühen werde, «die Lebensmittelversorgung des Kantons Genf und des schweizerischen Gebietes der Gemeinde St. Gingolph und des Bezirkes Nyon sicherzustellen, indem sie zugunsten dieser Gebiete in die notwendigen und mit der Verpflichtung zur Sicherung der örtlichen Versorgung zu vereinbarenden Abweichungen von den allgemeinen Ausfuhrverboten einwilligt».

Mit der Einlösung dieses Versprechens ist schon begonnen worden dadurch, dass die französische Regierung sich im gleichen Artikel verpflichtet, Kriegszeiten vorbehalten und unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit, die Ausfuhrverbote, die für die Gesamtheit des französischen Staatsgebietes erlassen werden sollten, auf die Erzeugnisse derjenigen Landgüter nicht anzuwenden, die im Besitze von Genfer Einwohnern sind und in der Zone von 10 Kilometern liegen. Diese Bestimmungen gelten gleichfalls für die Einwohner des Bezirkes Nyon und der Gemeinde St. Gingolph und auf Grund der Gegenseitigkeit auch für die Zonenbewohner.

Artikel 16 bestimmt überdies, dass diese Erzeugnisse bei der Ausfuhr aus dem Zonengebiete von allen Zollgebühren befreit sind, wenn sie in den Kanton Genf, den Bezirk Nyon und die Gemeinde St. Gingolph zur Versorgung der dortigen Bevölkerung gesandt und von Grundeigentümern oder für deren Rechnung von den Mietern und Pächtern befördert werden.

Die besonderen Bestimmungen, die von der Schweiz in den Listen *B* und *C* des Artikels 1 zugunsten des Marktverkehrs und des kleinen Grenzverkehrs eingeräumt worden sind, werden ebenfalls dazu beitragen, die Versorgung Genfs zu erleichtern.

2. Das besondere Handelssystem.

a. Die Ausfuhr aus der Schweiz in die ehemaligen Freizonen.

Wenn das oben auseinandergesetzte System des freundnachbarlichen Grenzverkehrs den Bewohnern des Kantons Genf, der Gemeinde

St. Gingolph und des Bezirkes Nyon mindestens ebenso ausgedehnte Erleichterungen gewährt wie die alten Verträge, so verliert die Schweiz durch die Zustimmung zur Verlegung des französischen Zollgürtels an ihre Grenze doch das dauernde Recht, in die Landschaft Gex und in die kleine sardische Zone ungehindert, zollfrei und in Mengen, die nur durch die Aufnahmefähigkeit dieser Gebiete beschränkt werden, alle Waren auszuführen, mit denen sie Handel treibt. Die Preisgabe dieses Rechtes musste durch Verleihung eines gleichwertigen Zugeständnisses ausgeglichen werden. Nach Artikel 5 und 6 des Abkommens verpflichtet sich Frankreich demzufolge, die hauptsächlichsten Waren schweizerischen Ursprungs zollfrei zur Ausfuhr nach dem Gebiete der ehemaligen Zonen, mit Einschluss der grossen Zone, auf die die Schweiz bisher keine Rechte erworben hatte, zuzulassen. Die französischen Unterhändler legten indessen Wert darauf, diese Vergünstigung nur für diejenigen schweizerischen Waren zuzugestehen, die in den Kantonen Genf, Waadt und Wallis zum Versand gelangen.

Artikel 5 führt die Erzeugnisse schweizerischen Ursprungs an, die in unbeschränkter Menge zollfrei in die Zonen eingeführt werden dürfen. Es handelt sich um Rohstoffe, für die Frankreich selbst Ausfuhrland ist und die nicht geeignet erscheinen, mit der französischen Produktion ausserhalb des Zonengebiets in Wettbewerb zu treten. Im Hinblick auf die besondern Handelsverhältnisse zwischen der Schweiz und den Zonen ist es immerhin von Wert, dass Erzeugnisse wie Dünger, Kalk, Nutzholz und Viehfutter in unbeschränkter Menge zollfrei in das Gebiet der ehemaligen Freizonen ausgeführt werden dürfen ¹⁾.

Infolge der Aufhebung des innern französischen Zollgürtels mussten dagegen für die zollfreie Einfuhr der meisten verarbeiteten Erzeugnisse schweizerischen Ursprungs in die ehemaligen Zonen Kontingente festgesetzt werden. Es ist jedoch unbestreitbar, dass die daraus herrührenden Vergünstigungen viel grösser sind als diejenigen, die sich aus der Aufrechterhaltung der blossen kleinen Zonen würden ergeben haben. Bei der Aufstellung der in Artikel 6 aufgezählten Kontingente haben sich die Unterhändler von den mittlern Zahlen leiten lassen, die sich aus der Statistik über die Ausfuhr von schweizerischen Erzeugnissen nach den Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex während der Vorkriegsjahre ergeben. Es war indessen nicht immer möglich, im Abkommen vom 7. August 1921 Kontingente von

¹⁾ Im Jahre 1913, dem letzten Jahre, das hinsichtlich des Güteraus-
tausches zwischen der Schweiz und den Zonen normale Verhältnisse auf-
weist, führte die Schweiz 35,778 q Dünger, 56,432 q Gips und Kalkstein,
33,322 q rohes Bau- und Nutzholz und 79,354 q Futter und andere pflanz-
liche Produkte für das Vieh nach diesem Gebiete aus.

der Höhe dieser Ausfuhrzahlen zu erlangen; dabei muss freilich darauf hingewiesen werden, dass in diesen Zahlen auch die schweizerische Ausfuhr ausländischer Erzeugnisse nach den Zonen enthalten ist, während diese inskünftig verzollt werden müssen. Andererseits fehlt aber in der Statistik der Warentransport durch Wagen und Personen. Manche Kontingente werden deshalb dem bisherigen Verkehr kaum genügen. Vereinzelt hat auch Frankreich überhaupt kein Kontingent gegeben, wie z. B. für Mehl, weil der französische Müller im Gegensatz zum schweizerischen einen erheblichen Getreidezoll bezahlen muss und die zollfreie Konkurrenz der schweizerischen Müllerei nicht ertragen könnte. Die Gesamtheit der erhaltenen Kontingente ist aber doch sehr ansehnlich, und es darf deshalb erwartet werden, die schweizerische Produktion werde in den Zonen ein wichtiges Absatzgebiet behaupten. Der hauptsächlichste Nachteil des neuen Systems dürfte sich aus den Schwierigkeiten ergeben, die mit der Verteilung der Kontingente unter die Handeltreibenden der drei angrenzenden Kantone unlösbar verknüpft sind. Die nur allzu zahlreichen Erfahrungen, die während des Krieges auf diesem Gebiete gemacht worden sind, haben bewiesen, dass diese Schwierigkeiten tatsächlich bestehen, haben aber auch gezeigt, dass sie nicht unüberwindlich sind. Diese heikle Frage soll durch ein noch aufzustellendes Reglement gelöst werden.

Es mag hier darauf hingewiesen werden, dass, wenn auch die in Artikel 5 und 6 vorgesehenen, ausschliesslich für Erzeugnisse schweizerischen Ursprungs gewährten Vergünstigungen für die schweizerischen Industrien vorteilhaft sind, diese Bestimmung jedoch für die Handeltreibenden der drei angrenzenden Kantone ungünstig ist, da diese in den Zonen bisher nicht nur schweizerische Erzeugnisse, sondern auch Waren fremden Ursprungs verkauft haben. Dieser Nachteil wird für den Genfer Handel aufgewogen durch den Umstand, dass inskünftig der übrige Teil der Schweiz gezwungen ist, einen Vermittler in den Grenzkantonen zu bemühen, wenn von dort nach den Zonen zollfrei exportiert werden will. Die Bestimmungen des Artikels 17 über die Ankäufe für den Hausgebrauch ermöglichen ausserdem die Einfuhr von Produkten jeder Herkunft in die ehemaligen Zonen.

Wenn auch die neue Regelung der Ausfuhr aus der Schweiz nach dem Gebiet der Zonen dem schweizerischen Handel nicht ganz ebenso weitgehende Vergünstigungen bietet wie diejenigen, die er seit der Errichtung der grossen Zone genossen hat, so ist doch unbestreitbar, dass diese Vergünstigungen an wirtschaftlicher Bedeutung weit über eine Regelung hinausgehen, wie sie die Aufrechterhaltung der kleinen Zonen mit ihrer sehr beschränkten Aufnahmefähigkeit würde gebildet haben.

b. Die Einfuhr aus dem Gebiet der Zonen nach der Schweiz.

Um eine billige und gerechte Regelung des Güterausstausches herzustellen, musste man bei der Festsetzung des Abkommens vom 7. August 1921 der Tatsache Rechnung tragen, dass Genf für das Gebiet der ehemaligen Zonen die Rolle des Marktmittelpunktes spielt, und man musste daher den Zonenbewohnern besondere Erleichterungen für die Einfuhr ihrer Erzeugnisse einräumen.

Artikel 1 des Abkommens führt die Erzeugnisse auf, die aus den alten Freizonen in unbeschränkter Menge zollfrei in die Kantone Genf, Waadt und Wallis eingeführt werden dürfen. Es handelt sich ausschliesslich um Rohprodukte, die für die schweizerische Produktion keine ernstliche Konkurrenz bilden können. Ein grosser Teil davon war schon in Anwendung des schweizerischen Zolltarifs oder des schweizerisch-französischen Abkommens von 1881 zollfrei.

Artikel 2 gewährt im Rahmen von Kontingenten rund vierzig verschiedenen aus den Zonen stammenden Erzeugnissen zollfreie Einfuhr; diese Kontingente gelten für Waren, die der Versorgung Genfs dienen, sowie für Halbfabrikate, die von der schweizerischen Industrie verwendet werden, wie Boden-, Zeug- und Militärlleder, Häute, abgebundenes Bauholz, sowie Kunstdrechsler-, Steinhauer- und Steindrechslerarbeiten. Grössere Kontingente wurden zugunsten der Töpfereien von Ferney und Pougny und für das Mineralwasser von Evian vorgesehen. Gewisse schweizerische Produzenten, vornehmlich die Genfer Landwirte und die Waadtländer Weinbauern, hatten der Befürchtung Raum gegeben, Erzeugnisse, die als angeblich aus den Zonen stammend eingeführt würden, könnten unter den gegenwärtigen günstigen Kursverhältnissen mit ihren eigenen Produkten in gefährlichen Wettbewerb treten. Die schweizerischen Unterhändler haben dieser Befürchtung möglichst Rücksicht getragen, und das Abkommen vom 7. August 1921 gewährt in dieser Hinsicht diesen sehr berechtigten Interessen wirksamen Schutz. Das Weinkontingent, das sich nach der Übereinkunft von 1881 auf 19,000 hl belief, wurde auf 12,000 hl herabgesetzt; ausserdem wurden mit Bezug auf die Ursprungskontrolle die strengsten Vorsichtsmassregeln ergriffen. Die Kontingente für die Vieheinfuhr zu Vorzugstarif, die durch den Bundesbeschluss vom 19. Juni 1908 festgesetzt worden waren, wurden eingeschränkt. Im Rahmen dieser Kontingente ist das aus den ehemaligen Zonen stammende Vieh lediglich von der Entrichtung von 50 % der gegenwärtigen Zollgebühren befreit und untersteht demzufolge Einfuhrgebühren, die wesentlich höher sind als unter der alten Zonenordnung, während das schweizerische Vieh im Rahmen der Kontingente des Artikels 6 völlig zollfrei in das Zonengebiet ausgeführt werden

darf. Die schweizerischen Unterhändler lehnten es ab, besondere Erleichterungen für die Grosseinfuhr gewisser Erzeugnisse, wie Butter und frischer Rahm, zuzugestehen; diese Produkte dürfen daher, selbst im Marktverkehr, nur in kleinen Mengen zollfrei eingeführt werden. Das Abkommen vom 7. August 1921 sichert auch sehr weitgehende Erleichterungen für die Einfuhr einer grossen Anzahl landwirtschaftlicher Erzeugnisse in das ganze Gebiet der Zonen, mit Einschluss der grossen Zone, zu. Trotz dem starken Widerstande, auf den die schweizerischen Begehren gerade in den landwirtschaftlichen Positionen gestossen sind, darf gesagt werden, dass die landwirtschaftlichen Verhältnisse des schweizerischen Grenzgebietes weitgehende Berücksichtigung gefunden haben.

c. Verschiedene Bestimmungen.

Artikel 3 befreit eine bestimmte Anzahl von Häuten und Fellen schweizerischen Ursprungs, die zur Verarbeitung in die Gerbereien des Zonengebiets ausgeführt werden, vom Ausfuhrzoll.

Nach Artikel 4 dürfen Halbfabrikate der Uhren- und Bekleidungsindustrie in den Zonen fertiggestellt werden, vorausgesetzt, dass sie wieder in die Schweiz eingeführt werden. Gegenseitigkeit ist unter den gleichen Bedingungen zugestanden.

Besondere Erleichterungen sind für den Grenzübertritt der Arbeiter vorgesehen, die diesseits oder jenseits der Grenze ihrer Beschäftigung nachgehen.

3. Die Rechtsordnung auf dem Genfer See.

Die Ausübung eines Zolldienstes längs der in der Mitte des Genfer Sees verlaufenden schweizerisch-französischen Grenze verändert den Zustand der Dinge, der dem am 10. September 1902 in Paris unterzeichneten Übereinkommen zwischen der Schweiz und Frankreich, betreffend die Schifffahrtspolizei auf dem Genfer See, zugrunde liegt. Dieses Übereinkommen musste infolgedessen unter Beachtung der neuen Erfordernisse durch eine gewisse Anzahl von Bestimmungen vervollständigt werden; sie sind für die gleiche Dauer gültig wie das Übereinkommen, an das sie sich anschliessen. Diese Bestimmungen stehen in den Artikeln 11, 12, 13 und 14 des neuen Abkommens.

Artikel 11 des Abkommens ergänzt die Artikel 3, 27 und 67 des Übereinkommens von 1902 derart, dass die Zollverhältnisse für die französischen Gewässer auf der gleichen Grundlage geregelt werden, wie sie bisher in den schweizerischen Gewässern geordnet waren.

Das Abkommen vom 7. August 1921 war bestrebt, auf dem See hinsichtlich der Geschmeidigkeit der Kontrollmassnahmen ähnliche Grundsätze zur Geltung zu bringen wie beim Zollgürtel auf dem Lande.

Artikel 12 ordnet an, dass beide Regierungen sich verpflichten, die Erfüllung der Zollformalitäten zu erleichtern, indem sie wenn möglich die Zollabfertigung der Reisenden und des von ihnen mitgeführten Gepäcks unterwegs an Bord der Schiffe vornehmen lassen, die zwischen der Schweiz und Frankreich auf dem Genfer See einen regelmässigen Personenverkehr vermitteln.

Falls unterwegs eine Übertretung der Ausfuhrvorschriften festgestellt wird, so veranlasst der dabei in Betracht kommende Zolldienst die Hafenbehörden des Bestimmungslandes bei der Ankunft im ersten Ausschiffungshafen, die in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung des Versandlandes beschlagnahmten Waren aufzubewahren. Die beschlagnahmten Waren werden bei der ersten Gelegenheit in das Land zurückgesandt, in dem sie verschifft worden sind.»

Lustschiffe dürfen während der Tagesstunden an allen Stellen des Ufers landen, sofern sie keinerlei Waren befördern (Art. 11).

Wenn einerseits die Zollbeamten das Recht haben, jedes Schiff während der Dauer seines Aufenthaltes in den Häfen ihres Landes zu untersuchen (Art. 13), so dürfen andererseits die Kreuzfahrten der Wachtschiffe nicht in einer Entfernung von mehr als 600 Metern vom französischen oder schweizerischen Ufer ausgeführt werden und darf die Verfolgung in keinem Falle über die äusserste Grenze der Hoheitsgewässer hinausgehen (Art. 14).

4. Diplomatische Bestimmungen.

Der Umstand, dass an Stelle einer Rechtsordnung, die sich auf mehrere, über verschiedene Verträge verstreute Klauseln gründete, ein verwickeltes neues System mit Bestimmungen von unbegrenzter und beschränkter Dauer trat, liess es den beiden Regierungen angezeigt erscheinen, gewisse Vorsichtsmassregeln zu ergreifen, um künftigen Missverständnissen vorzubeugen.

Der Eingang schildert einlässlich die Umstände, unter denen das Abkommen vom 7. August 1921 zustande gekommen ist, und weist ausdrücklich darauf hin, dass nur diejenigen Bestimmungen der alten Verträge, die auf die Freizonenordnung Bezug haben, abgeschafft sind. Im übrigen bleiben diese Verträge, die für die Schweiz von grösster Wichtigkeit sind, da sie deren gegenwärtiges Gebietsstatut festsetzen, in Kraft.

Artikel 33 zufolge «verpflichtet sich jeder der beiden vertragsschliessenden Teile, die Bestimmungen dieses Abkommens dem andern gegenüber in keiner Weise einzuschränken, von vorübergehenden ausserordentlichen Vorkehrungen abgesehen, die sich aus einer für das gesamte schweizerische oder französische Staatsgebiet gültigen Massnahme ergeben und sei es aus gebieterischen Gründen der staatlichen Ordnung und Sicherheit, sei es infolge von Epidemien, Teuerung oder Kriegsereignissen, unerlässlich erscheinen». Selbst in diesen Fällen bleiben die in Artikel 21 zugunsten Genfs festgesetzten Sonderbestimmungen vorbehalten.

Anlässlich der Besprechung der übrigen Artikel des Abkommens wurden die in Artikel 34 zusammengefassten Bestimmungen schon gestreift, die sich auf die Dauer der verschiedenen Festsetzungen beziehen.

Durch Artikel 35 endlich «kommen die Hohen vertragschliessenden Teile überein, dass auf Ersuchen des einen von ihnen der Ständige internationale Gerichtshof von Rechts wegen zuständig sein soll, jede Streitigkeit bezüglich der Auslegung und der Ausführung dieses Abkommens zu schlichten, die weder auf diplomatischem Wege noch durch die Verweisung an ein durch die beiden Parteien eigens gebildetes Schiedsgericht geregelt werden könnte. Der Ständige internationale Gerichtshof soll indes nur dann zuständig sein, wenn sein Statut von den beiden Teilen ratifiziert worden ist.

Wenn aus dem einen oder andern Grunde der Ständige internationale Gerichtshof nicht in der Lage sein sollte, ein Urteil zu fällen, so verpflichten sich die Hohen vertragschliessenden Teile, auf alle Fälle das im Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 über die friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten vorgesehene schiedsgerichtliche Verfahren anzuwenden».

Der Bundesrat legt dieser Schiedsgerichtsklausel ganz besondere Wichtigkeit bei. Trotz der Sorgfalt, die von den Unterhändlern bei der Regelung des neuen Systems des freundschaftlichen Grenzverkehrs und der Handelsbeziehungen zwischen den benachbarten Bevölkerungen aufgewendet worden ist, musste die Möglichkeit ins Auge gefasst werden, dass über die Auslegung oder Ausführung des Abkommens eine Streitigkeit sich würde erheben können, die mit den gewöhnlichen Mitteln nicht zu schlichten wäre.

Manche Bestimmungen des Abkommens stellen ziemlich kühne Neuerungen dar, die Anlass zu Meinungsverschiedenheiten geben können, und die schiedsgerichtliche Lösung musste nicht nur als statthaft, sondern als obligatorisch erklärt werden für den Fall, dass eine der beiden Parteien sie als zweckmässig erachtet.

Bildet vielleicht der Ständige internationale Gerichtshof für die Mehrzahl der Streitigkeiten, die aus dem Abkommen vom 7. August 1921 sollten entstehen können, eine allzu erhabene Instanz und einen allzu schwerfälligen Apparat? Man wird indessen zugeben müssen, dass in der Praxis die Möglichkeit, eine gerichtliche Lösung vorzunehmen, genügen wird, damit die beiden Regierungen die Bestimmungen eines schiedsgerichtlichen Verfahrens festlegen und sich über die Bildung eines weniger imposanten Gerichtshofes verständigen können. Diese Möglichkeit bildet für die Zukunft die beste Schutzwehr für die Rechte der Schweiz und die sicherste Bürgschaft dafür, dass das Abkommen vom 7. August 1921 zum Gedeihen der beteiligten schweizerischen und französischen Bevölkerung beitragen werde.

5. Das französische Zollamt in Cornavin.

Eine Zusatzbestimmung, die den Artikel 36 bildet, bietet ein ergänzendes Zugeständnis zugunsten Genfs, das seit Jahren Erleichterungen für die Erfüllung der französischen Zollformalitäten fordert. Dieser Artikel bestimmt, dass «die beiden Regierungen sich über die Errichtung eines französischen Zolldienstes im Bahnhof Genf-Cornavin für die Abfertigung der Reisenden und ihrer persönlichen Gepäckstücke verständigen werden, die mit den zwischen Genf und der Grenze direkt verkehrenden Schnellzügen nach oder aus Frankreich befördert werden».

V.

Schlussfolgerungen.

Bietet das soeben untersuchte Abkommen der Schweiz Gegenwerte und Bürgschaften, die einen hinreichenden Grund bilden, um auf die berechtigzte Forderung nach unbedingtem Rückzug der französischen Zolllinie auf die in Artikel 1 des Pariser Vertrages vom 20. November 1815 und des Artikels 3 des Turiner Vertrages vom 16. März 1816 festgelegte Linie zu verzichten?

Wir stehen nicht an, diese Frage zu bejahen. Unser Urteil stützt sich auf folgende Überlegungen:

1. Kraft der Verträge war die Schweiz berechtigt, sich der Vornahme von Zollhandlungen in den kleinen Zonen zu widersetzen; aber ihr Recht beschränkte sich hierauf. Namentlich konnte sie sich der Amtstätigkeit eines Verwaltungskordons nicht entgegenstellen, der an der französisch-schweizerischen Grenze den gesamten Verkehr kontrollieren und andere Taxen als Zollgebühren erheben würde. Die allzu einfache Formel der Verträge von 1815 und 1816 — der letzte Krieg hat dies bewiesen — genügte nicht, um die Aufrechterhaltung von bequemen Beziehungen zwischen den Grenzgebieten sicherzustellen. Der freundschaftliche Grenzverkehr, wie er durch das Abkommen vom 7. August 1921 eingeführt wird, ist wirksamer und den heutigen Verhältnissen besser angepasst. Er erstreckt sich auf das ganze Gebiet der Zonen mit Einschluss der grossen Zone, auf die die Schweiz bisher keine Rechte hatte. Er gewährt in dauernder Weise den Einwohnern des Kantons Genf, der Gemeinde St. Gingolph und des Bezirks Nyon ausgedehntere Zusicherungen, als sie in dieser Hinsicht bisher besessen haben.

2. Indem die Schweiz der Errichtung des französischen Zollgürtels auf der schweizerisch-französischen Grenze zustimmt, verzichtet sie allerdings auf ihr Recht, Waren aller Art zollfrei nach den kleinen Zonen auszuführen. Aber die wirtschaftliche Bedeutung dieses winzigen Gebietes ist nach Ansicht aller Sachverständigen äusserst gering. Der Verlust dieses Rechtes wird demnach in billiger Weise ausgeglichen durch den Umstand, dass im Rahmen von Kontingenten die in Artikel 5 und 6 des Abkommens vom 7. August 1921 genannten Waren nach dem gesamten Gebiet der Zonen ausgeführt werden dürfen. Selbst wenn man zugibt, dass diese wirtschaftlichen Zugeständnisse möglicherweise durch die neue Handelsvereinbarung

eingeschränkt werden, zu deren Abschluss die Schweiz und Frankreich sich unter Umständen in zehn Jahren veranlasst sehen könnten, so darf das Handelssystem des jetzigen Abkommens doch als annehmbar gelten.

3. Die Vergünstigungen, die im neuen Abkommen den Einwohnern der angrenzenden französischen Gegenden eingeräumt werden, halten sich, so entgegenkommend sie auch sind, an die gleichen Grundsätze, die für die Einführung einer besondern Rechtsordnung zugunsten Genfs massgebend gewesen sind. Sie bilden übrigens für die schweizerische Produktion keinerlei Gefahr.

Die Grundlagen, auf denen sich die Umgestaltung der vor mehr als einem Jahrhundert zugunsten Genfs geschaffenen Zonenordnung aufbaut, dürfen demzufolge als billig und gerecht gelten, und keine Partei wird sich als benachteiligt betrachten. Die Neuregelung bewegt sich in der Richtung der frühern Bestimmungen, und das Abkommen vom 7. August 1921 setzt nicht die Abschaffung des alten Zustandes fest, sondern bildet in Wirklichkeit eine Neuerung der Bestimmungen der Verträge von 1815 und 1816 bezüglich der Freizonen.

Solange die französische Regierung an die Umgestaltung der Zonenordnung wie an eine Frage, die unter Übergang der schweizerischen Rechte geregelt werden sollte, heranzutreten schien, musste der Bundesrat alles daran setzen, um Genf seine alten Vorrechte zu wahren. Sobald die Verhandlungen den Abschluss einer Kombination erhoffen liessen, die auf dauerhafte Weise Genf gleichwertige Vergünstigungen sicherte und überdies für Frankreich die Befreiung von einer Verpflichtung bedeutete, die ihm zu drückend vorkam, hatte der Bundesrat keine Veranlassung mehr, zum vornherein einen Ausgleich auszuschlagen. Es würde den Grundsätzen einer weitsichtigen Politik widersprochen haben, wenn er es abgelehnt hätte, in voller Unabhängigkeit die Vorschläge zu prüfen, die die französische Regierung in diesem Sinne zu machen wünschte.

Der Gang der schwierigen Verhandlungen, die erst in ihrem letzten Stadium einen Ausblick auf eine befriedigende, nun gelungene Lösung zulassen, musste bis in die Einzelheiten hinein auseinandergesetzt werden. Die Schilderung unter Kapitel III dieser Botschaft wird die Bundesversammlung instand setzen, sich davon Rechenschaft abzulegen, dass das Abkommen vom 7. August 1921 das Ziel erreicht, das wir unablässig gesucht haben: eine Vereinbarung, die in möglichst weitem Masse die jahrhundertealten Vorrechte Genfs wahrt und gleichzeitig dem Begehren Frankreichs Rechnung trägt, den herkömmlichen Zustand der Dinge den heutigen Verhältnissen wiederum anzupassen.

Diese Schilderung wird Ihnen auch klarmachen, was einen Teil der öffentlichen Meinung zu der Annahme bewogen hat, der Bundesrat habe unter dem Druck der Verhältnisse den Standpunkt preisgegeben, auf den er sich seit Anfang des Jahres 1919 gestellt und den er nochmals in seiner Note vom 19. April 1921 zusammengefasst hatte; der mühsame Gang der Verhandlungen, die erfolglosen Versuche von 1920, die in der Abrede vom 5. Mai 1919 vorgesehene Verständigung zu erreichen — eine Abrede, durch die die Einfügung einer Bestimmung, betreffend die Freizonen Hochsavoyens und der Landschaft Gex, in den Versailler Vertrag ermöglicht worden ist —, und mehr noch vielleicht die französische Beweisführung, die die Rechte der Schweiz auf das Gebiet der Zonen in Frage stellte, dies alles hat die öffentliche Meinung stark beunruhigt, so dass zum Schlusse die Ansicht Platz griff, dass in der Zonenfrage nur zwei Lösungen möglich seien: die einfache Bestätigung oder aber die kompensationslose Abschaffung der Vorrechte, die Genf durch die Verträge von 1815 und 1816 verliehen worden sind. Wir glauben zur Genüge gezeigt zu haben, dass ein Mittelweg gefunden worden ist und dass die alten Rechte der Schweiz an Rechte ausgetauscht worden sind, die in ihrer Gesamtheit mit den alten Vorrechten gleichwertig sind und die, unabhängig von den anlässlich dieser Neuerung erlangten wirtschaftlichen Vergünstigungen, dauernd in Kraft bleiben werden.

Es wäre um so natürlicher, dass der herkömmliche, wohlbewährte Zustand der Dinge in den Genfer Kreisen, die der Vergangenheit am meisten zugetan sind, nur mit Bedauern aufgegeben würde, als — wie wir gesehen haben — es heute fast unmöglich ist, den Vorteil der in den alten Verträgen erworbenen Rechte von den Vergünstigungen, die Genf während der letzten sechzig Jahre von der grossen Zone und von günstigen politischen Umständen geboten worden sind, deutlich zu unterscheiden. Wenn wir der Ansicht sind, das Abkommen vom 7. August 1921 sichere der Schweiz ebenso ausgedehnte Rechte wie die Verträge von 1815 und 1816, so dürfen wir uns natürlich nicht verhehlen, dass es nicht ebenso grosse Vergünstigungen in sich schliesst, wie sie sich aus den selbständigen Entscheidungen der französischen Regierung ergeben haben. Es lag jedoch nicht in der Macht der Schweiz, Frankreich ohne die Gewährung von Gegenleistungen zur Aufrechterhaltung von Bestimmungen zu zwingen, deren Widerruflichkeit immer anerkannt worden ist.

Zur Zeit, wo der Gegensatz in den Auffassungen der beiden Regierungen den Glauben erwecken konnte, die Verhandlungen würden von den beiden Parteien nicht mehr auf dem Fusse der Gleichberechtigung fortgesetzt werden können, galt einem Teil der schweizerischen

öffentlichen Meinung der Gedanke, die Lösung der Zonenfrage an ein Schiedsgericht oder an eine Vermittlungskommission zu überweisen, als ein sicheres Mittel, eine Streitigkeit auszugleichen, die die guten Beziehungen zwischen der Schweiz und Frankreich zu trüben drohte. Dieser Gedanke stimmte derart mit den Überlieferungen unseres Landes überein und entsprach auch den neuen Bestrebungen so sehr, dass er sich manchen in solchem Grade aufdrängte, bis er nicht mehr als ein blosses Mittel, sondern sozusagen als ein Endzweck angesehen wurde. Es schien besonders wünschenswert, an der Schwelle der neuen Zeit zwei durch sehr alte Bande der Freundschaft miteinander verknüpfte Staaten zum Schiedsverfahren ihre Zuflucht nehmen zu sehen, um eine Streitigkeit zu schlichten, wie sie zwischen Nachbarn entstehen kann, und einzelne Leute haben vielleicht bedauert, dass eine Lösung auf der Grundlage eines Vergleichs das Schiedsverfahren überflüssig gemacht hat. Als eine Verständigung im Wege von freundschaftlichen Verhandlungen nicht erreichbar schien, schlug der Bundesrat ohne Zögern vor, die Rechtsfrage, die damals die schweizerische und die französische Regierung trennte, Schiedsrichtern zu unterbreiten. Er würde die Möglichkeit, die Streitigkeit durch ein schiedsgerichtliches Verfahren entscheiden zu lassen, ohne Bedenken aufgenommen haben, vorausgesetzt, dass dieses Verfahren die nötigen Bürgschaften geboten hätte. Wir durften uns indessen nicht verhehlen, dass beim heutigen Stand des Völkerrechts und angesichts des Umstandes, dass zwischen der Schweiz und Frankreich kein Schiedsgerichtsvertrag besteht, lange und kitzlige Verhandlungen nötig gewesen wären, bevor ein frei gebildetes Gericht das Studium der eigentlichen Streitfrage hätte in Angriff nehmen können, und wir können uns heute nur dazu beglückwünschen, dass es unter stillschweigender Anerkennung der schweizerischen Rechte möglich gewesen ist, die Zonenfrage gütlich zu regeln.

Man könnte meinen, der Bundesrat desavouiere durch seine Zustimmung zum Abkommen vom 7. August 1921 diejenigen Unterhändler stillschweigend, die sich mit äusserster Zähigkeit für die Aufrechterhaltung der herkömmlichen Zonenordnung eingesetzt haben. Nach dem Vorstehenden braucht nicht wiederholt zu werden, dass dem nicht so war, dass vielmehr die zwischen der Schweiz und Frankreich erzielte Verständigung die Krönung der Anstrengungen bedeutet, die jene bei der Verteidigung der Vorrechte Genfs entfaltet haben. Die patriotische Tatkraft und das hohe Mass von Sachkenntnis, mit denen sie unter den schwierigsten Verhältnissen die Anhänglichkeit Genfs an seine jahrhundertealten Rechte verkündeten, trugen sicherlich dazu bei, in der französischen Regierung die Überzeugung zu festigen, dass diese Rechte nicht missachtet werden dürfen. Als dies

einmal erreicht war, lag es neuen Unterhändlern ob, zur Neuerung der Rechte, deren Anerkennung von ihren Vorgängern erlangt worden war, überzugehen. Für die eine wie die andere dieser Aufgaben war eine unbedingte Hingabe an das Gemeinwohl und die gleiche technische Geschicklichkeit erforderlich; die eine wie die andere Aufgabe sind zu gutem Ende geführt worden, und das Abkommen vom 7. August 1921 bildet eine annehmbare Umgestaltung eines Zustandes, der nicht über jede Kritik erhaben war, und eine billige Neuerung der alten Rechte.

Wir glauben demnach der Bundesversammlung Zustimmung zu dem am 7. August 1921 in Paris unterzeichneten Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundschaftlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen empfehlen zu können, und wir beantragen Annahme des nachstehenden Bundesbeschlusentwurfs.

Bern, den 10. Oktober 1921.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Schulthess.

Der Bundeskanzler:

Steiger.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

über

die Ratifikation des am 7. August 1921 in Paris unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundnachbarlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft

nach Kenntnisnahme einer Botschaft des Bundesrates vom
10. Oktober 1921

beschliesst:

Das am 7. August 1921 in Paris unterzeichnete Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundnachbarlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie der Landschaft Gex und den angrenzenden schweizerischen Kantonen wird genehmigt.

Dieses Abkommen unterliegt den Bestimmungen des Artikels 89, Absatz 3, der Bundesverfassung, betreffend die Annahme der internationalen Verträge durch das Volk.

—*—

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend das am 7. August 1921
in Paris unterzeichnete Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung
der Handelsbeziehungen und des freundnachbarlichen Grenzverkehrs zwischen den
ehema...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1921
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1465
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.10.1921
Date	
Data	
Seite	511-561
Page	
Pagina	
Ref. No	10 028 103

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.