

*CONSEIL FÉDÉRAL**Proposition du Chef du Département politique, A. Hoffmann*

Société Suisse de Surveillance économique

Bern, 11. Mai 1915

[...]¹

Die englische Regierung sandte nun einen Spezialdelegierten, der sich vorher auch mit der französischen Regierung ins Einvernehmen gesetzt hatte, nach Bern, mit dem Auftrage, eine Organisation des Einfuhrdienstes zustande zu bringen, die den vorstehend erwähnten Bemängelungen und Einwendungen gerecht werden sollte. Es ist dies Sir Francis Oppenheimer, Botschaftsrat in London, der sich seit einigen Wochen hier befindet und beim unterzeichneten Departementsvorsteher offiziell vom britischen Gesandten eingeführt wurde.

Wir haben unsererseits Herrn Nationalrat Alfred Frey mit den Unterhandlungen mit dem genannten Herrn beauftragt und ihn auch mit verschiedenen Gruppen unserer schweizerischen Industriellen, sowie mit dem Leiter des Bureaus für Kompensationen, Herrn Nationalrat Schmidheiny, in Verbindung gesetzt. Herr Frey hat uns über das Ergebnis seiner Verhandlungen regelmässig auf dem laufenden erhalten und Instruktionen eingeholt. In der Folge haben wir auch persönlich die einzelnen Entwürfe mit Herrn Oppenheimer durchgesprochen. Das Resultat der sehr mühsamen Verhandlungen liegt in Form von vier Entwürfen vor:

- a) Statuten einer «Société suisse de surveillance économique» (S.S.E.).
- b) Ausführungsbestimmungen zu diesen Statuten.
- c) Statuten der «Association suisse pour l'importation des métaux», als Modell für die Statuten der Einzelsyndikate.
- d) Entwurf einer an den Bundesrat zu richtenden und von ihm im zustimmenden Sinne zu beantwortenden Note (vgl. Beilage 9–13)².

Diese Entwürfe haben durchaus provisorischen und zum Teil auch ganz unfer-tigen Charakter; sie erfordern, wenn man einmal grundsätzlich einig sein wird, eine einlässliche redaktionelle Umarbeitung und Ergänzung. Herr Oppenheimer hat ebensowenig eine Garantie dafür eingehen können, dass die in den Entwürfen niedergelegten Grundsätze von der britischen und französischen Regierung angenommen werden, wie der Unterzeichnete eine Garantie für die Gutheissung durch den Bundesrat eingehen konnte. Herr Oppenheimer ist nach London und

1. La première partie de la proposition du DPF résume le déroulement des négociations avec les Alliés depuis novembre 1914 jusqu'à l'arrivée de F. Oppenheimer à Berne.

2. Non reproduits. Cf. 2001 (B) 1, 92b.

Paris verreist, um dort definitive Instruktionen einzuholen. In der Zwischenzeit sollte sich der Bundesrat über seine grundsätzliche Stellungnahme schlüssig machen.

7. Wir gestatten uns, in Kürze die vier Entwürfe zu besprechen und zu erläutern:

Die «Société suisse de surveillance économique» ist ein aus Vertrauenspersonen gebildeter Verein, der für Rechnung Dritter (der für besondere Branchen gebildeten Syndikate oder einzelner Importeure) Rohstoffe, Halbfabrikate und Fabrikate in die Schweiz einführt, sie unter den Verpflichtungen, die von den fremden, die Einfuhr ermöglichenden Staaten aufgestellt werden, abgibt und die Einhaltung dieser Verpflichtungen überwacht. Er ist also eine Vermittlungs- und vor allem eine Kontrollinstanz. Der Verein ist aus höchstens 15 Mitgliedern (*ausschliesslich Schweizern*) zusammengesetzt, die das Vertrauen sowohl des Bundesrates, als der fremden Staaten geniessen. Sie müssen vom Bundesrat als Mitglieder genehmigt werden. Bisherige vertrauliche Besprechungen haben zur Aufstellung einer provisorischen Liste geführt, die folgende Namen enthält:

Nationalrat Hirter, Bern, Nationalrat Alfred Frey, Zürich, Professor Borel, Genf, Ständerat von Arx, Olten, Oberst Obrecht, Bern, Nationalrat Ador oder alt Nationalrat Georg, Genf, Nationalrat Wild, St. Gallen, Nationalrat Jaeggi, Basel, Theodor Reinhart, Winterthur, Wagner, Direktor des Elektrizitätswerks, Zürich, Professor Laur, Brugg.

Die Hauptlast der Arbeit wird einem Dreivorstande und einem Direktor obliegen, dem eine vollständige Angestelltenorganisation unterstellt sein wird.

Die Statuten bieten im übrigen, mit Ausnahme der den Zweck und die Tätigkeit des Vereins umschreibenden Art. 3 und 4 kein besonderes Interesse.

Um so mehr die *Ausführungsbestimmungen*, welche im Detail die Bedingungen feststellen, unter denen Rohstoffe, Fabrikate und Halbfabrikate eingeführt werden können.

Zunächst wird grundsätzlich bestimmt, dass Waren, die durch Vermittlung der S.S.E. bezogen wurden, nur für Betriebe in der Schweiz verwendet werden dürfen. Filialen schweizerischer Häuser im feindlichen Ausland sind ausgeschlossen. Umgekehrt wird auf die Nationalität der in der Schweiz domizilierten Firmen nicht abgestellt, immerhin mit Ausnahme der seit Kriegsausbruch nach der Schweiz verpflanzten Firmen. Die Ausfuhr der von der S.S.E. in die Schweiz eingeführten Waren nach neutralen Ländern ist nur gestattet, wenn deren Konsum in solchen Ländern effektiv garantiert werden kann. Die durch das Gebiet eines feindlichen Landes gehende Ausfuhr in ein neutrales Land (Holland) bleibt späterer Verständigung vorbehalten.

Von *jeder* Ausfuhrbewilligung sowohl des Rohstoffes als der daraus erstellten Fabrikate und Halbfabrikate bleiben ausgeschlossen: Kupfer, Antimon, Hämatiteisen, die besonders wertvollen Erze (Chrom, Tungstan, Mangan, Wolfram), besondere Stahl- und Eisensorten, Zinn und seine Legierungen; Schwefelkies und Schwefel, Kautschuk, Mineralöle, Schmieröle, Harze und flüchtige Öle, Wolle, ägyptische Baumwolle, Jute und Flachs, sodann die Nahrungsmittel und die daraus erstellten Waren, soweit sie nicht Eigenprodukte oder aus Eigenprodukten

hergestellt sind. Auch wird noch ein Vorbehalt diskutiert werden bezüglich Nahrungsmitteln, die aus andern Ländern als über Meer eingeführt werden.

Von diesem Grundsatz werden nun eine Reihe von Ausnahmen bewilligt:

a) Fabrikate, bei denen «verbotene» Waren nur in unbedeutenden Quantitäten Verwendung finden (z. B. Maschinen mit Gummiverdichtungen);

b) die Produkte folgender Industrien:

aa. Schokolade in Durchschnittkontingenten der Jahre 1911/13.

bb. Seidenstoffe und Bänder.

cc. Uhren und verwandte Erzeugnisse (Spielwerke, Grammophone, Reisszeuge, chirurgische Instrumente).

dd. Stickerei und Plattstichgewebe.

ee. Gewebe aus ägyptischer Baumwolle (eventuell auch die laufenden Kontrakte über Garne aus dieser Baumwolle).

ff. Gefärbte Seide.

c) Maschinen, bei denen Kupfer Verwendung findet, vorausgesetzt dass der Hauptwert nicht im Kupfer liegt;

d) der Veredlungsverkehr, in der Hauptsache nach den im Benehmen mit den Interessenten aufgestellten Grundsätzen, aber in noch zu vereinbarenden Höchstquantitäten.

e) Was die Möglichkeit der *Kompensationen* mit dem sog. feindlichen Ausland anbelangt, so sind diese nach wie vor möglich mit unsern eigenen Landesprodukten (Agrarproduktion), mit Waren, deren Rohmaterialien die Schweiz selbst erzeugt (z. B. Nitrate, Calciumcarbid), oder die von dem den Austausch bewerkstellenden Land eingeführt werden (z. B. Aluminium aus deutscher Tonerde, Ferrosilizium aus deutschem Eisenerz). Darüberhin wird zu unterhandeln sein über die Ermöglichung des Austausches mit über Meer importierten Waren, z. B. Reis, Mais, Weissblech für kondensierte Milch.

8. Die Hauptschwierigkeit bei der Tätigkeit der S.S.E. bietet sich bei der Behandlung derjenigen, die nicht durch die Vermittlung der S.S.E., sondern direkt Waren in die Schweiz hereinzubringen versuchen werden. Zwar wird es sich hier weniger um praktische, als um theoretische Bedenken handeln. Praktisch wird es nämlich so ziemlich ausgeschlossen sein, dass solche Waren noch eingeführt werden können. Während nämlich die an die S.S.E. adressierten Waren ohne jede Schwierigkeit die auf dem Meere und in den verbündeten Staaten eingeführte Kontrolle passieren, werden es die Alliierten zu hindern wissen, dass für andere schweizerische Adressaten bestimmte Wagen durchgehen, oder auch nur verfrachtet werden können. Es wird sich also in der Hauptsache nur um Waren handeln, die aus Italien, entgegen den dort massgebenden scharfen Ausfuhrverboten, auf illegitimen Wege in die Schweiz gelangen. Solche Ware kann nun aber nicht freigelassen werden, denn deren Eigener würden ja in eine günstigere Lage kommen als diejenigen, die durch das Mittel der S.S.E. importieren und diesen im eigentlichsten Sinne des Worts illegale Konkurrenz machen. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass derartige Waren entweder der S.S.E. zum Kaufe angeboten oder aber für die Dauer des Krieges in einem Lagerhaus magaziniert werden. Das ist der Gegenstand des

Notenwechsels, der in dem Entwurfe einer englischen Note zum Ausdrucke kommt (vgl. Entwurf IV).

9. Im übrigen enthält der Notenentwurf noch eine Bestimmung, die nur verständlich ist im Zusammenhang mit dem Entwurfe von Statuten für das Metallimport-Syndikat, auf den wir verweisen (vgl. Entwurf III) und dabei wiederholen, dass dieser Entwurf das Muster von Statuten ist, die mutatis mutandis auch für andere zu gründende Syndikate (chemische Industrie, Textilindustrie, Färbereien, Nahrungsmittel) Anwendung finden sollen.

Jedes dieser Syndikate wird gewisse namentlich aufgeführte Waren importieren; eine Ausdehnung auf andere Waren ist nur mit Genehmigung des Bundesrates möglich.

Die Statuten dieser Syndikate sehen nun vor einen Verwaltungsrat von 9 Gesellschaftern, dabei wird indessen ein Sitz für ein vom Bundesrat zu bezeichnendes Mitglied vorbehalten. Und in dem mehrgenannten Notenentwurfe ist vorgesehen, dass der Bundesrat diese Wahl auf einen Doppelvorschlag der englischen Regierung trifft, dass die Vorgeschlagenen aber Schweizerbürger sein müssen. Es ist zu hoffen, dass wir uns über die Persönlichkeiten leicht verständigen können. Die Hauptsache ist, dass weder unter den Mitgliedern der S. S. E. noch in der Verwaltung der verschiedenen Syndikate Ausländer sein werden.

10. Legen wir uns nun die Frage vor, ob eine Lösung auf der ungefähren Grundlage, wie sie durch die 4 Entwürfe geboten wird, annehmbar erscheint, so muss vor allem vorgängig die gegenwärtige wirtschaftliche Lage und die Art, wie die schweizerischen Industriellen und Handelsleute z. Z. sich zu behelfen suchen, ins Auge gefasst werden. Die Lage ist nun in dürren Worten ausgesprochen so, dass eine ganze Reihe von Rohstoffen und Waren, die für die Industrie unentbehrlich sind, z. Z. gar nicht mehr in die Schweiz hereingelassen werden, sei es, dass sie von den Ländern, die über sie verfügen, nicht zum Exporte zugelassen werden, sei es, dass sie, wenn sie aus dritten Ländern über Meer an schweizerische Destinatäre adressiert werden, von den alliierten Schiffen aufgehalten werden. Was aber fast noch mehr ins Gewicht fällt, ist das, dass es z. Z. überhaupt den grössten Schwierigkeiten begegnet, für nach der Schweiz bestimmte Warensendungen Verfrachtungsgelegenheit zu finden. Die englischen Dampfer weigern sich, Schweizerfracht anzunehmen, wohl nicht ohne das Mitwissen der englischen Regierung. Amerikanische und italienische Dampfer weigern sich, weil sie nicht das Risiko auf sich nehmen wollen, unterwegs aufgebracht zu werden und dann gezwungen zu sein, Tage, ja Wochen lang den Formalitäten der Durchsuchung und Beanstandung sich auszusetzen. Die holländischen Dampfer endlich können keine Schweizerware aufnehmen, weil sie durch die Vorschriften des holländischen Übersee-Trusts, der den Warenaustausch mit einem neutralen Lande über Gebiet eines feindlichen Staates perhorresziert, gehindert werden.

Wenn wir die Monate hindurch und bis vor kurzem in bewusster Verzögerung und Ablehnung einer grundsätzlichen Lösung verhältnismässig gut gefahren sind und eine ausreichende Versorgung des Landes mit Rohstoffen und Waren möglich war, so ist das nun je länger je schwieriger und prekärer geworden. Das

liegt zum guten Teil an der Verschärfung der Lage zwischen Grossbritannien und Deutschland, die zunächst zu der sogenannten Blockade mittelst Unterseebooten und als Antwort darauf zu der vollständigen Sperre des deutschen Handels und der deutschen Einfuhr führten. Entsprechend dieser verschärften Situation werden die Massnahmen, um die Schweiz von jeder direkten oder indirekten Begünstigung Deutschlands abzuhalten, je länger je umfassender.

Beide Regierungen von Frankreich und Grossbritannien benützen jede Gelegenheit, um zum Ausdruck zu bringen, dass sie der Schweiz jede Unterstützung in der derzeitigen bedenklichen wirtschaftlichen Lage zu gewähren wünschen, aber immer unter der Bedingung, dass die ihnen feindlichen Staaten hievon in keiner Weise profitieren.

Es unterliegt ja natürlich nicht dem geringsten Zweifel, dass mit den Zumutungen, wie sie von den beiden Ländern erhoben werden und wie sie in den Ihnen vorgelegten Entwürfen zum Ausdruck kommen, unsere wirtschaftliche Unabhängigkeit und unser Selbstbestimmungsrecht angetastet und beschränkt werden. Würde es sich um normale Zeitläufe handeln, so wäre wohl kein Mitglied des Bundesrates zu finden, das den Antrag auf Gutheissung solcher Abkommen einbringen würde. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen bleibt, unserer Überzeugung nach, nichts anderes übrig, als sich zu fügen. England und Frankreich haben die *Macht*; sie beherrschen die Meere, sie verfügen über die mit einer einzigen Ausnahme einzig noch in Betracht kommenden Häfen und Transitlinien und haben es daher völlig in der Hand, die für die Schweiz bestimmten Waren in unser Land gelangen zu lassen oder nicht.

Im übrigen ist festzustellen, dass die in den projektierten Statuten und Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Einschränkungen mit Bezug auf den Verkehr mit «feindlichen Ländern» im Grunde heute schon praktisch gehandhabt werden, zum Teil sogar ohne die Garantien, die für den Handel mit Produkten aus Konterbande-Rohstoffen und für den Veredlungsverkehr vorgesehen sind. Und ebenso ist zu betonen, dass die von den Bezüglern von Konterbande eingegangenen Verpflichtungen betreffend Unterwerfung unter eine von England und Frankreich verlangte Kontrolle im Grunde viel demütigender sind als das, was im Projekte der S. S. E. vorgesehen ist. So hat sich z. B. Schnorf in Uetikon, der Pyrit aus Frankreich bezieht, einen französischen Kontrolleur über die Verwendung der von ihm fabrizierten Schwefelsäure gefallen lassen. Bell in Basel sogar einen französischen Zollbeamten für die Kontrolle der Verwendung des über Frankreich eingeführten Schweinefetts, einen Zollbeamten, dem wir, sobald wir es erfuhren, den Zutritt zum Bahnhof in Basel untersagen liessen. Eine ganze Reihe von Industriellen haben sich die Untersuchung ihrer Bücher durch Vertreter der fremden Regierungen gefallen lassen. Das schlechte Beispiel für die Eingehung so weitgehender Verpflichtungen hat der Vertreter des Armeekriegskommissariats in Paris gegeben und das Geheimnis der Erlangung einer Reihe von Einfuhrbewilligungen, die durch seine Vermittlung viel rascher, als auf diplomatischem Wege erreicht wurden, ist darin gelegen, dass die Bezüglern ohne weiteres alles eingingen, was von ihnen verlangt wurde. Das schlimmste ist das, dass auf diesem Wege die einen, die skrupellos sich allem unterzogen, ihre Bewilligungen

erhielten. Andere, die gewissenhafter und zurückhaltender waren, dagegen nicht. Wir haben auch deutliche Anzeichen dafür, dass Geschäfte aus der romanischen Schweiz viel entgegenkommender behandelt werden als solche aus der deutschen Schweiz, ein politischer Faktor, dessen Bedeutung wohl kaum hervorgehoben zu werden braucht.

Wie sehr die *Macht* der das Meer beherrschenden Mächte auch andere Staaten gezwungen hat, sich deren Forderungen zu unterziehen, geht aus der Haltung Italiens hervor, das am 13. November das bekannte Dekret betreffend Nationalisierung aller mit Ordrekonnossementen reisenden Waren, die in italienschen Häfen anlangen, erlassen hat und das seit November 1914 den Handelsverkehr mit Deutschland und Österreich auf eine Anzahl Artikel beschränken musste, deren es zum Austausch mit deutschen Waren, vorab Eisen und Kohlen, dringend benötigte. Ebenso haben sich *Schweden* und *Holland* durch Bildung eines sogenannten Übersee-Trusts gegenüber den Allianz-mächten gebunden.

Der holländische Übersee-Trust hat in seiner Organisation den vorliegenden Entwürfen für die S. S. E. als Muster gedient. Es darf hervorgehoben werden, dass nach den Mitteilungen, die von kompetentester holländischer Seite unserm Minister in London über das Funktionieren des Trusts gemacht worden sind, geeignet sind, uns über manche Bedenken hinwegzuhelfen. Wir bitten hierüber den beiliegenden Bericht des Herrn Carlin vom 31. März³ zu konsultieren (vgl. auch Auszug aus der *Gazette de Hollande* vom 14. April 1915, Beil. 14 und 15).

11. Einer Erklärung bedarf schliesslich noch das Verhältnis zu Deutschland und Österreich. Es liegt natürlich auf der Hand, dass die Gründung der S. S. E. in erster Linie sich *gegen* diese Länder richtet, denn es soll ja in erster Linie verhindert werden, dass die aus den verbündeten Ländern und über See eingeführten Waren nach Deutschland und Österreich hinausgehen. Die Ausnahmen, die vom leitenden Grundsatz zugestanden werden, sind es ausschliesslich im wirtschaftlichen Interesse der *Schweiz*, die in ihrem Verkehr auch auf Deutschland und Österreich angewiesen ist und sich von diesen Ländern nicht völlig abschliessen lassen kann. Dennoch wäre es irrig anzunehmen, dass sich die S. S. E. ausschliesslich *gegen* Deutschland und Österreich richte und nicht auch in einem gewissen Masse zu deren Gunsten benutzen lasse. Auch diese Länder haben ein Interesse daran, dass die Rohstoffe und Waren, die sie in die Schweiz gelangen lassen, nicht ins «feindliche Ausland» reexportiert werden können. Und Deutschland insbesondere hat es denn auch bisher schon verstanden, den Bezügen von Rohstoffen und Waren dahin gehende Verpflichtungen aufzuladen. Diese Verpflichtungen waren zum Teil in der letzten Zeit so umfassend geworden, dass sie eine ernstliche Hemmung unserer Industrie zur Folge hatten, da die aus deutschen Rohstoffen und Halbfabrikaten geschaffenen Maschinen ohne jeden Vorbehalt nur für den diese Rohstoffe und Halbfabrikate liefernden Staat und seine Alliierten verwendet werden könnten. Wir haben kürzlich eine Abordnung der

3. *Non reproduit.* Cf. 2001 (B) 1, 92b.

Interessenten (die Herren Boveri von Brown und Boveri, Sulzer, von Gebr. Sulzer und Hardmeyer von der Lokomotivfabrik) unter Führung von Herrn Nationalrat Frey nach Berlin entsendet, um durch mündliche Verhandlungen mit den dortigen Reichsämtern eine grössere Ellbogenfreiheit für die schweizerische Industrie zu erlangen. Die Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen. Es ist einleuchtend, dass wir unsererseits darauf trachten müssen, von Deutschland gerade die Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des Handels mit dem «feindlichen Ausland» erhältlich zu machen, die die Gründung der S.S.E. im umgekehrten Verhältnis von den Alliierten Staaten uns gewährleistet.

Die Statuten und Ausführungsbestimmungen sind daher auch so redigiert, dass sie ebensowohl im Verhältnis zu Frankreich und England, als im Verhältnis zu Deutschland und Österreich als «feindliches Ausland» funktionieren können. Grundsätzlich ist somit die Parität hergestellt, wenn auch ohne weiteres zuzugeben ist, dass durch die Natur der Sache die Hemmung im Verhältnis der letztgenannten Länder viel schwerwiegender ist, als im Verhältnis zu den alliierten Staaten. Deutschland und Österreich wissen übrigens ganz genau, dass, im Falle, das S.S.E. Projekt schweizerischerseits abgelehnt werden sollte, ihre eigene Lage um nichts besser sich gestalten würde. Die Schweiz würde dann eben von der Einfuhr der wichtigsten Rohmaterialien und anderer Waren abgeschnitten, ohne dass Deutschland und Österreich den geringsten Vorteil zögen.

Die Minister von Deutschland und Österreich sind von den Unterhandlungen mit dem englischen Delegierten, Sir Francis Oppenheimer, unterrichtet und wir beabsichtigen, sobald die Vorlagen vom Bundesrate grundsätzlich gutgeheissen werden, sie anlässlich eines demnächstigen Besuches des Leiters unseres Kompensationenbüros, Herrn Nationalrat Schmidheiny, in Berlin den dortigen Stellen im vollen Umfange zur Kenntnis bringen zu lassen.

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir den

Antrag:

Der Bundesrat wolle sich grundsätzlich mit der Bildung einer «Société Suisse de Surveillance économique» auf Grund der vorgelegten Statuten, der Ausführungsbestimmungen, der Statuten für die Einzelsyndikate sowie des Inhalts des englischen Notentwurfes einverstanden erklären und das Politische Departement ermächtigen, ungefähr auf dieser Grundlage die Verhandlungen weiterzuführen⁴.

4. A la séance du Conseil fédéral du 18 mai 1915, le Conseil fédéral prend acte avec approbation des démarches faites jusqu'ici par le Département politique qui est chargé de continuer. Cf. E 1004 1/259 n° 1166.