

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 16 décembre 1932

2029. Relations commerciales avec la Russie

Département de l'économie publique. Proposition du 24 novembre 1932

Le Département de l'économie publique dépose le rapport suivant:

«I. Am 25. Oktober 1932¹ bezeichneten Sie eine Delegation, bestehend aus den Herren Bundespräsident Motta, Bundesrat Meyer und dem Unterzeichneten², welche in Entsprechung eines Gesuches des Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller einer Vertretung desselben Gelegenheit geben sollte, die bereits schriftlich unterbreiteten Vorschläge für die Regelung und Förderung des schweizerischen Exportes nach Russland in einer Konferenz noch mündlich näher zu begründen.

Diese Konferenz fand am 12. November 1932 in Bern statt³. Sie trug einen rein orientierenden Charakter. Die Vertreter der Maschinenindustrie legten nochmals ausführlich die Gründe auseinander, die Veranlassung zu den eingereichten Vorschlägen gegeben hatten.

II. Die *Stellungnahme* der *schweizerischen Maschinenindustrie* ist folgende:

Die auf den Export angewiesene Maschinenindustrie ist von der Wirtschaftskrisis überaus schwer betroffen. Die Lage wird von Monat zu Monat bedrohlicher. Die Zahl der in der Maschinenindustrie beschäftigten Arbeitskräfte ist von

1. Cf. E 1004 1/336.

2. *Schulthess*.

3. *Procès-verbal non retrouvé*.

über 60 000 Personen auf 43 000 zurückgegangen; aber nur 17 000 davon können in der Woche noch 48 Stunden arbeiten, die übrigen 25 000 sind weniger beschäftigt. Nach der Erledigung einer Anzahl noch in Ausführung begriffener Aufträge ist eine erneute starke Zunahme der Arbeitslosen in dieser Branche zu befürchten. Neue Bestellungen aus dem Auslande gehen nur noch ganz vereinzelt ein. *Russland* ist sozusagen das einzige Land, das heute Maschinen anschafft und Bestellungen macht. Durch die Industrialisierung dieses Landes ist speziell der Bedarf an Werkzeugmaschinen sehr gross. Trotzdem geht auch der Export schweizerischer Maschinen nach Russland immer mehr zurück. Die Gründe dafür liegen nach der Ansicht der Maschinenindustriellen einerseits im *Fehlen einer vertraglichen Regelung des schweizerisch-russischen Warenaustausches* und andererseits in der *Unmöglichkeit*, weiterhin die im Russlandgeschäft üblichen *langen Kreditfristen* zu gewähren.

Was den ersten Punkt anbelangt, so ist auf dem Wege der Gründung einer privaten Genossenschaft für internationalen Warenaustausch versucht worden, ein Abkommen über den schweizerisch-russischen Warenaustausch zustande zu bringen. Wegleitend war dabei der Gedanke, dass die Einfuhr russischer Waren in die Schweiz nach Massgabe der Abnahme schweizerischer Fabrikate durch Russland zu regeln wäre und dass an dieser Einfuhr Bedingungen hinsichtlich Bildung eines Sicherheitsfonds für die Bezahlung schweizerischer Lieferungen geknüpft werden müssten. Die *Versuche*, auf diesem Wege mit den Russen *ein Abkommen zu treffen, sind jedoch gescheitert*, da man russischerseits der privaten genannten Organisation keinerlei Vertrauen entgegenbrachte und sich zu keinen wesentlichen Zugeständnissen entschliessen konnte. Offenbar herrschte bei den Russen die Überzeugung, dass der Absatz ihrer Waren nach der Schweiz im Jahre 1931 auch in Zukunft ohne Konzessionen aufrechterhalten werden könne und eine freie Verfügung über dessen Erlös auch weiterhin möglich sei.

Die interessierten Kreise vertreten daher die Auffassung, dass man in dieser Beziehung nur zum Ziele komme, wenn von Staat zu Staat verhandelt werde. Sie schlagen vor, es sollte das *Volkswirtschaftsdepartement*, bzw. die *Handelsabteilung*, welche die gesamte Einfuhr nach der Schweiz als oberstes Organ regle, *ermächtigt* werden, *direkt mit Russland in Verhandlungen einzutreten*. Nur diese Stelle könne auch beurteilen und entscheiden, auf welchen Einfuhrpositionen Russland Zugeständnisse gemacht werden können, ohne die Handelsbeziehungen zu andern Staaten zu beeinträchtigen.

Der andere Grund für den Rückgang des schweizerischen Maschinenexportes nach Russland liegt nach der Auffassung der beteiligten Kreise im *Fehlen einer staatlichen Risikogarantie*. Die Hereinnahme von russischen Bestellungen ist aber nur möglich bei Eingehung der von den Russen verlangten langen Kreditfristen. In der Werkzeugmaschinenindustrie betragen dieselben 14–18 Monate; nur bei Spezialitäten sind kürzere Fristen möglich. Für Bestellungen auf normale Maschinen muss mit Zahlungsfristen bis auf 24 Monate gerechnet werden. Die einzelnen Firmen können nun aber je länger je weniger weder das Risiko noch die Investierung des nötigen Kapitals für die Fabrikation allein tragen. Während in unsern Konkurrenzländern wie Deutschland, England und Italien die Regierun-

gen der Industrie durch Übernahme des Risikos und Zuwendung der nötigen Mittel zu Hilfe gekommen sind, besteht in der Schweiz keine ähnliche Unterstützung. Die schweizerischen Firmen sind dadurch gegenüber ihren Konkurrenten in diesen Ländern ausserordentlich benachteiligt. Da ihre eigenen flüssigen Mittel heute in den meisten Fällen erschöpft sind, ist es ihnen unmöglich, die von den Russen verlangten langen Kreditfristen zu übernehmen. So gehen ihnen diese heute fast noch einzigen Exportmöglichkeiten verloren und die Aufträge werden von ihrer deutschen oder englischen Konkurrenz ausgeführt.

Wenn die schweizerische Maschinenindustrie bei diesem Konkurrenzkampf nicht ganz unterliegen und damit die Arbeitslosigkeit nicht weiter beträchtlich vermehrt werden soll, so ist nach der Meinung der beteiligten Kreise *ein Einschreiten des Staates hier unvermeidlich*. Die Maschinenindustriellen erklären, dass sie Millionenaufträge entgegennehmen könnten, wenn ihnen aus öffentlichen Mitteln ein Teil des Risikos, das in langfristigen Zahlungsbedingungen besteht, abgenommen würde. Bei Deckung des Risikos mit ca. 50% könnten sofort zahlreiche Bestellungen übernommen und in kurzer Zeit wohl 1000 bis 2000 Arbeiter, bald erheblich mehr, wieder eingestellt werden. Eine solche Belegung hätte überdies auch ihre günstigen Rückwirkungen auf die mannigfachen Hilfszweige der Maschinenindustrie.

Die Maschinenindustriellen sind der Meinung, dass beide Fragen, sowohl die Aufnahme direkter Verhandlungen von Staat zu Staat als auch staatliche Risikogarantieleistung, eng miteinander zusammenhängen. Je nach dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen den staatlichen Organen und den Vertretern Russlands müsste sich dann das Mass der staatlichen Garantieleistung richten.

Die Begehren der Maschinenindustrie werden *unterstützt* vom *Schweizerischen Handels- und Industrie-Verein* und dann vor allem vom *Regierungsrat des Kantons Zürich* und vom *Stadtrat von Zürich*. Beide Behörden haben in Eingaben an das Volkswirtschaftsdepartement⁴ die Notwendigkeit und Dringlichkeit der von der Maschinenindustrie vorgeschlagenen Massnahmen hervorgehoben und dabei insbesondere auf die Bedeutung der Frage in bezug auf die Arbeitsbeschaffung hingewiesen. Nach den Erklärungen des zürcherischen Stadtrates wären *Kanton* und *Stadt* im Falle der Schaffung einer Risikogarantieleistung durch den Bund bereit, *ebenfalls einen prozentualen Anteil dieses Risikos zu übernehmen*. Beide Behörden betonen noch ausdrücklich, die Arbeitsbeschaffung für unsere notleidende Maschinenindustrie sei jetzt so wichtig, dass Bedenken politischer Natur, wenn sie nicht sehr schwerwiegend seien, überwunden werden müssten.

III. Nach der *Ansicht des Volkswirtschaftsdepartementes* bedarf das ganze Problem nun dringend einer Lösung. Die Verhältnisse und Bedingungen, unter denen der Verkehr mit Russland sich bis jetzt abwickelte, werden immer unhaltbarer und lassen sich nicht mehr verantworten. Bei der Frage, welche Grundlage für den Verkehr mit Russland zu schaffen sei, ging man von der Überlegung aus, dass 1931 und anfangs 1932 der Handel mit Russland ungefähr ausgeglichen

4. *Non retrouvé.*

war. Vorläufig sollte daran nichts geändert werden. Man gedachte der Einfuhr russischer Waren keine Schwierigkeiten zu bereiten, solange weitere russische Bestellungen nach der Schweiz vergeben würden. Von schweizerischer Seite wurde erklärt, man sei bereit, die Einfuhr aus Russland durch Gewährung von Zusatzkontingenten zu steigern, sofern weitere Bestellungen gemacht würden. Auf dieser Weise wurden in einigen Fällen zusätzliche Einfuhrbewilligungen für Kohle, Benzin und Teppiche erteilt. Es hat aber nicht sehr lange gedauert, bis man diese Stellungnahme bei der russischen Handelsvertretung in Berlin kannte. Die Folge war, dass russischerseits fortan an jede neue Bestellung die Bedingung geknüpft wurde, von der Schweiz müssten Zusatzkontingente gegeben werden. Es war daher nötig, in jedem einzelnen Falle zu untersuchen, ob es sich wirklich um eine neue Bestellung handelte oder um eine Bestellung im Rahmen der letztjährigen Ausfuhr. In manchen Fällen ist man so durchgekommen. Die Russen fingen jedoch an, Bestellungen nicht mehr an die gleichen Firmen wie letztes Jahr zu vergeben, sondern an andere, nur um sagen zu können, es handle sich um eine neue Bestellung.

Wie heute die Stellungnahme der russischen Regierung diesen Verhältnissen gegenüber ist, weiss man jetzt noch weniger als früher. Die Mitteilungen der am Warenverkehr mit Russland interessierten Kreise, die mit russischen Stellen verhandelt haben, sind ganz verschieden und widersprechen sich oft direkt. Irgendwelche schriftlichen Vorschläge waren von russischer Seite nie erhältlich. Die Lage ist heute so, dass auch die Würde unseres Staates gewahrt werden muss. Die Schweiz kann sich unmöglich weiter auf diese Weise behandeln lassen. Wir dürfen aber auch selbst nicht weiter so operieren, wie das bis jetzt geschehen ist.

Geändert werden kann dies unserer Überzeugung nach nur, wenn die ganze *Russenfrage beim Staat zentralisiert wird, d. h. wenn von Staat zu Staat verhandelt wird*. Alle andern Wege, die unternommen worden sind, eine Regelung des schweizerisch-russischen Warenverkehrs zustande zu bringen, sind gescheitert. Auch mit der neuerrichteten Genossenschaft für internationalen Warenaustausch ist es nicht gegangen. Es bleibt daher nichts übrig, als dass auch im Falle Russland ganz gleich vorgegangen wird wie bei den andern schweizerischen Handelsvertragsverhandlungen. Es müssen dafür die staatlichen Organe zur Verfügung gestellt werden. Nur diese sind in der Lage, bei den Verhandlungen beurteilen zu können, welche Leistungen gegenseitig in den Rahmen der allgemeinen schweizerischen Handels- und Wirtschaftspolitik hineinpassen, welche Zugeständnisse angesichts unseres Einfuhrbeschränkungs- und Kompensationssystems möglich sind und was dafür von der Gegenpartei verlangt werden muss. *Nach der Auffassung des Volkswirtschaftsdepartementes sollte daher die Handelsabteilung ermächtigt werden, mit den amtlichen russischen Organen direkt in Verhandlungen zu treten*. Die Frage der politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern wird dadurch nicht präjudiziert.

In solchen Verhandlungen wäre einmal die Frage der Einräumung eines *Sperrkontos* zu prüfen. Nach den bisherigen Sondierungen sind allerdings die Aussichten in dieser Beziehung nicht besonders gross. Im weitern wäre dann vor allem die Frage des *Kompensationsverhältnisses* zu behandeln. Die Russen stellten bisher die Forderung nach einem Verhältnis von 1:1,7, da ihrer Meinung nach der

Frachtwert, der auf den russischen Waren liegt, mitberücksichtigt werden sollte. Nach den bisherigen Untersuchungen, die von unserer Seite in dieser Beziehung angestellt wurden, könnte vielleicht ein Kompensationsverhältnis von 1:1,5 oder 1,6 verantwortet werden.

Auf dem *Kompensationsweg* allein lässt sich aber das Verhältnis zu Russland nicht lösen. Die Waren, die aus Russland bezogen werden können, beschränken sich auf einige wenige Artikel: Getreide, Kohle, Benzin, Gasöl, Holz, Teppiche und einige kleinere Artikel, die weniger von Bedeutung sind. Alle diese Waren sind im Wert stark gesunken. Es müssen daher grosse Mengen davon eingeführt werden, um nur den frühern Gegenwert zu bekommen. Von der letztjährigen Einfuhr aus Russland entfielen 18 Millionen Franken auf die Einfuhr von Getreide. Dieses Jahr ist die Lage jedoch völlig verändert. Russland kann kein Getreide exportieren. Dieser Kompensationsartikel, der letztes Jahr in grossen Mengen geliefert worden ist, und dessen Einfuhr in diesem Jahre hätte gesteigert werden können, ohne unsere Beziehungen zu andern Ländern zu gefährden, fällt heute weg. Aus diesen beiden Gründen, niedrigere Preise und Wegfall der Kategorie Getreide, müssten daher alle andern russischen Exportwaren ganz erheblich gesteigert werden, wenn daraus unser Export finanziert werden sollte. In diesem Falle wären z. B. für Kohle und Benzin Kontingente zu reservieren, die bei uns gar nicht abgesetzt werden könnten. Ebenso wenig besteht eine Möglichkeit, Holz in grossem Umfange aus Russland hereinzulassen. Hier käme man in einen Interessenkonflikt mit der schweizerischen Forstwirtschaft.

Unter diesen Umständen erscheint es *ausgeschlossen*, dass auf dem *Kompensationswege allein wesentlich vermehrte Bestellungen für die schweizerische Maschinenindustrie hereingebracht werden könnten*. Wenn man den Export steigern will, dann gibt es bei den heutigen Verhältnissen nur ein Mittel, und das ist die *Übernahme eines Teils des Exportrisikos durch den Staat*.

Nach den wiederholten Erklärungen unserer Maschinenindustriellen wären sie in der Lage, zahlreiche Geschäfte hereinzubringen, wenn sie die verlangten langen Zahlungsfristen eingehen könnten. Die meisten Firmen sind aber heute nicht mehr in der Lage, bei solchen Bedingungen grosse Lieferungen zu finanzieren und das ganze Risiko allein zu tragen.

Will man unserer Maschinenindustrie wirklich zu Hilfe kommen, so muss man ihr einen Teil dieses Risikos abnehmen. Die Schaffung einer *Exportrisikogarantieleistung* ist daher eine *Notwendigkeit*. Damit würde den Exportfirmen ermöglicht, ihr Risiko bei der einzelnen Lieferung auf einen bestimmten Umfang zu limitieren. Die Industriellen könnten dafür mehr Bestellungen hereinnehmen und infolgedessen mehr Arbeiter beschäftigen.

Eine solche Risikogarantieleistung wäre nicht bloss in Aussicht zu nehmen für russische Bestellungen, sondern könnte auch für Lieferungen nach andern Ländern in Betracht kommen, wo ebenfalls die Einräumung längerer Zahlungsfristen üblich ist, wie z. B. nach einzelnen südamerikanischen Staaten.

Das Volkswirtschaftsdepartement glaubt, dass in dieser Beziehung der Versuch gemacht werden sollte. Und zwar dürfte eine Garantieübernahme von im Maximum 50% für den Bund in Frage kommen. Nötig wäre vielleicht eine Sum-

me von 15 bis höchstens 20 Millionen Franken. Mit einer Garantieleistung in dieser Höhe könnten daher für rund 40 Millionen Franken Aufträge hereingebracht werden. Hievon würden etwa 16 Millionen auf produktive Arbeitslöhne entfallen. Die Gesamtsumme an Löhnen wird aber noch höher sein. Wenn man die Beschaffung von Halbfabrikaten mitberücksichtigt, so wird man auf etwa 60% direkter und indirekter Löhne kommen. Mit 40 Millionen Bestellungen, also 20 Millionen Garantie, könnten wir ungefähr eine Lohnsumme von 24 Millionen Franken erreichen.

IV. Wir sind uns bewusst, dass gegenüber unsern Vorschlägen gewisse Hemmungen bestehen, und möchten daher noch darauf hinweisen, wie die Frage in andern Ländern geordnet ist, und einige prinzipielle Erörterungen daran knüpfen.

1. Hinsichtlich des Verhaltens anderer Länder gegenüber Russland verweisen wir auf den Bericht, den wir Ihnen am 28. September⁵ erstattet haben und von dem der Bundesrat Kenntnis genommen hat.

[...]⁶

2. Wir haben schon weiter oben ausgeführt, wie intensiv die Krise in der Maschinenindustrie ist und dass sie droht, noch viel schlimmer zu werden. Jetzt leben verschiedene Firmen noch von Aufträgen, die vor einiger Zeit z. B. für den Ausbau von Wasserkraften eingegangen sind. Die Arbeiterschaft in der Maschinenindustrie besteht meistens aus Männern, vielfach aus Familienvätern. Sie ist zum grössten Teil in grossen Firmen beschäftigt, die namentlich in der Ostschweiz, Zürich, Schaffhausen, Baden usw. domiziliert sind. Die dauernde Nichtbeschäftigung solcher Arbeitermassen ist eine grosse soziale und politische Gefahr. Diese ist um so grösser, wenn in den Leuten die Überzeugung lebt, dass wenigstens ein Teil von ihnen Arbeit finden könnte, wenn der Bund zu einer Kombination mit Russland Hand bieten würde.

Es kann keine Rede davon sein, diese Leute, die man nicht immer arbeitslos lassen kann, mit sogenannten Notstandsarbeiten zu beschäftigen. Wir wüssten nicht, welche grossen und bedeutenden Werke geschaffen werden könnten. Eine Erhebung beim Etzelwerk hat übrigens ergeben, wie verhältnismässig gering auch bei einem so grossen Unternehmen die Lohnsummen sind, und wie bescheiden die Arbeiterzahl ist, die für dessen Fertigstellung in Betracht fällt. Dazu kommt, dass die Notstandsarbeiten bei uns, wo alle nötigen und noch viele unnötigen Bauten schon längst erstellt sind, fast ausnahmslos keine produktive Werte schaffen, so dass die hiefür durch Gemeinden, Kantone und Bund ausgelegten Summen im wesentlichen als dahingegeben zu betrachten sind. Das Ziel unserer Beschäftigungspolitik muss immer bleiben: Möglichst viele Leute an ihrem normalen Beschäftigungsorte arbeiten lassen. Deshalb haben wir auch die Einfuhrbeschränkungen erlassen und die Massregeln für den Schutz unserer Produktion getroffen.

3. Die Risikogarantieleistung, wie wir sie uns vorstellen, würde für den Bund

5. *Non reproduit.* Cf. E 1001 1, EVD, 1. 8.-30. 9. 1932.

6. *Plusieurs Etats ont déjà introduit des assurances garantissant les risques à l'exportation destinée à l'Union soviétique. C'est le cas de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de l'Autriche, de la Tchécoslovaquie, de la Belgique et des Pays-Bas.*

höchstens die Hälfte des Fakturabetrages umfassen. Alle Abzahlungen kämen zur Hälfte dem Bunde zugute. Der Unternehmer würde also eine gleiche Verantwortlichkeit tragen wie der Bund. Dadurch wäre dafür gesorgt, dass der Unternehmer keine Geschäfte übernimmt, die nicht verantwortet werden könnten. Überdies müsste natürlich eine Prüfung und Genehmigung des einzelnen Abschlusses vorbehalten bleiben. Indem der Bund die Hälfte der Faktur garantiert, übernimmt er die Haftung für die sich aus der Ausführung von Aufträgen aus der Maschinenbranche ergebenden produktiven und unproduktiven Löhne. Es ist zuzugeben, dass diese Haftung eine höhere Summe beschlägt als die auf die betreffenden Arbeiter eventuell entfallenden Arbeitslosenentschädigungen. Andererseits wäre damit aber eben für Arbeit gesorgt und der Export käme unserer Handelsbilanz zugute.

4. Was das Risiko betrifft, so spielen bei der Abschätzung desselben auch Gefühlsmomente mit. Wir können nur sagen, dass man uns seit 14 Jahren prophezeit, die Russen werden die Zahlungen einstellen. Tatsache ist, dass bis jetzt alle Lieferanten bezahlt worden sind, dass aber langfristige Kredite gewährt und die bezüglichen Russenwechsel von den Banken nicht diskontiert werden. Selbstverständlich besteht ein gewisses Risiko. Ist es grösser bei Lieferungen nach Russland als bei solchen für eine ganze Reihe anderer europäischer Länder? Wir glauben es nicht. Wir haben sogar den Eindruck, dass Russland bezahlen will, weil die Schuld, die es eventuell abschütteln würde, für ein so grosses Land nicht in Betracht käme. Die herrschende Meinung ist auch in deutschen Kreisen die, dass Russland weiter bezahlen wird. Wir sehen denn auch, dass in einer Generalversammlung einer grossen deutschen Maschinenfabrik der Leiter erklärte, dass er auch fernerhin grössere Russengeschäfte gerne hereinnehmen werde. Gleichzeitig kommt auch die Nachricht aus Stockholm, dass innerhalb der schwedischen Industrie die Frage einer staatlichen Unterstützung der Ausfuhr durch Exportkredite resp. Exportkreditgarantien lebhaft erörtert werde.

5. Hinsichtlich der Durchführung wäre es denkbar, dass eine reine Risikogarantieleistung seitens des Bundes in Verbindung mit unserer Industrie durchgeführt werden könnte, ohne dass der Bund damit in irgendwelche Beziehungen mit Russland tritt. Es wäre eine rein interne Sache. Wünschenswerter wäre allerdings eine gleichzeitige Regelung des Kompensationsverkehrs und dadurch könnten auch die Zahlungen noch eher und besser gesichert werden.

Wird dieser Anregung Folge gegeben, so würde es sich auch hier in keiner Weise um die Aufnahme diplomatischer Beziehungen oder um eine Anerkennung der Sowjetregierung handeln, sondern einzig um Besprechungen eines Vertreters der Handelsabteilung mit einem solchen der russischen Handelsvertretung in Berlin, Verhandlungen, die sich ausschliesslich auf die gegenseitigen Warenlieferungen beziehen würden.

6. Die Verantwortlichkeit des Bundes müsste natürlich prozentual, aber auch absolut begrenzt werden. Die Garantien müssten sich, wie oben ausgeführt, innert den Grenzen eines von der Bundesversammlung zu eröffnenden Kredites bewegen.

[...]

7. Die Ablehnung der Risikogarantieleistung erschwert und verunmöglicht zum guten Teil die Lieferungen nach Russland, vermehrt die Zahl der Arbeitslosen und die Ausgaben für deren Fürsorge in allen ihren verschiedenen Formen. Wenn wir die Sowjetregierung dadurch treffen könnten, dass wir eine solche Garantie reduzieren und den schweizerischen Export dorthin verunmöglichen, so wären wir ohne weiteres damit einverstanden. Allein tatsächlich tritt einfach an Stelle der schweizerischen Lieferung eine solche aus andern Ländern, und die Folgen der Verweigerung fallen auf uns zurück. Die politische und soziale Gesinnung der Maschinenindustriellen ist jedenfalls unverdächtig. Aber sie erklären, unseres Erachtens mit Recht, dass nichts für unsere internen sozialen Verhältnisse gefährlicher sei als die Arbeitslosigkeit und dass sie ganz andere Risiken berge, als sie sich aus zahlreichen Abschlüssen mit Sowjetrussland ergeben könnten.

Neben den Industriellen bitten aber auch die Angestellten und Arbeiter dringend, die von uns vorgeschlagenen Massregeln zu treffen. Wir legen eine Eingabe der Angestelltenverbände⁷ bei und möchten weiter den Besuch einer Arbeiterdelegation aus Zürich erwähnen, die die Verhältnisse in der Maschinenindustrie eingehend und so wie sie sind, schilderte und erklärte, dass ohne russische Aufträge eine weitergehende Betriebseinstellung und dauernde Arbeitslosigkeit unvermeidlich seien. Diese Arbeiterdelegation hat die Dinge mit aner kennenswerter Objektivität beurteilt und in beweglichster Weise hervorgehoben, wie die Arbeiterschaft Arbeit und nicht nur Unterstützung verlange.

[...]

V. Wir geben uns Rechenschaft darüber, dass der gegenwärtige Moment für die Realisierung der Idee, mit Russland in intensivere Geschäftsbeziehungen zu treten, nicht gerade günstig ist. Die Vorgänge in Genf⁸, die Haltung der Kommunisten legen es gefühlsmässig nahe, die bisherige Zurückhaltung weiter zu beobachten. Wenn man aber den Dingen nähertritt, so muss doch konstatiert werden, dass die Aufrechterhaltung des jetzigen Zustandes in erster Linie uns schadet und die Sowjetunion in keiner Weise trifft. Dazu treten nun aber zwei weitere Erwägungen, die dafür sprechen, dass jetzt gehandelt werden sollte.

Durch den sogenannten Nichtangriffspakt⁹, der in diesen Tagen unterschrieben worden ist, tritt Frankreich zweifellos Russland näher. Dem politischen Vertrag soll ein wirtschaftlicher folgen. Frankreich ist selbstverständlich bemüht, sich einen möglichst grossen Anteil am russischen Markt zu sichern, und dabei darf doch, wenn schon zurzeit eine radikale Regierung am Ruder ist, gesagt werden, dass Frankreich das konservative Element in der europäischen Politik darstellt. Andererseits ist es nicht unmöglich, dass durch die politische Entwicklung Deutschlands¹⁰ gewisse Verstimmungen entstehen. Der Moment wäre also günstig, industrielle Aufträge zu erhalten, die bisher nach Deutschland gegangen sind. Sollen wir zusehen, wie andere sich des russischen Marktes bemächtigen? Sollen wir

7. *Non retrouvé.*

8. *Fusillade du 9 novembre 1932.*

9. *Pacte de non-agression franco-soviétique du 29 novembre 1932.*

10. *Cf. n° 216.*

weiter in dem Irrtum beharren, dass durch unser Fernbleiben die Industrialisierung Russlands aufgehalten wird? Müssen wir uns nicht vielmehr sagen, dass die grösste Gefahr gerade für die Entwicklung kommunistischer und umstürzlerischer Ideen die Arbeitslosigkeit ist? Dies gilt ganz besonders für die Arbeiterschaft in der Maschinenindustrie.

Wenn wir auf dem Standpunkt beharren, den wir eingenommen haben, so werden sukzessive alle andern Staaten unter dem Einfluss der Grossmächte mit Russland in intensive Beziehungen treten. Wir bleiben stehen und müssen dann in einem bestimmten Momente den andern nachfolgen, ohne dabei wirtschaftlich noch irgend etwas für uns herausholen zu können.

Es bleibt noch die Einwendung (wie wir ähnliches aus der Presse gelesen haben): Es sei zu spät, bisher hätten die Russen bezahlt, nunmehr kämen die Dinge anders. Wir haben schon ausgeführt, dass wir daran nicht glauben und dass Russland trotz seiner gewissen Schwierigkeiten, die ihm der Ausfall der letztjährigen Getreideernte verursacht, seine Zahlungen nicht einstellen wird.

So führt uns die lebhaftige Sorge für das Los unserer Arbeiterschaft und unserer Industrie, namentlich aber auch der Wunsch, dem Land soziale Erschütterungen tunlichst zu ersparen, dazu, die untenstehenden Anträge zu stellen. Wir gehen damit noch lange nicht so weit, wie andere, insbesondere Grossstaaten, gegangen sind, und wir verlangen keineswegs die Aufnahme diplomatischer Beziehungen¹¹. Fondé sur ces considérations, le département de l'économie publique propose ce qui suit:

«1. Der Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartementes sei zu ermächtigen, mit der russischen Handelsvertretung in Berlin in direkte Besprechungen über die Regelung des schweizerisch-russischen Handelsverkehrs einzutreten.

2. Der Bundesrat wolle grundsätzlich beschliessen, es sei der Bundesversammlung eine Vorlage über die Beteiligung des Bundes am Risiko bei Lieferungen bestimmter schweizerischer Waren nach gewissen Ländern zu unterbreiten und es sei das Volkswirtschaftsdepartement mit deren Ausarbeitung zu beauftragen.»

Dans la séance du 5 décembre, le conseil a procédé à un échange de vues sur la première de ces propositions, la seconde devant être discutée ultérieurement.

M. le *chef du département de justice et police* a reconnu que la gravité de la situation économique était de nature à ébranler l'opposition qu'avait recontrée au début l'idée d'établir des relations directes avec les Soviets. Nous avons pensé, dit-il, régler les rapports commerciaux avec la Russie en ouvrant la voie au trafic de compensation. Mais force est de constater que cette tentative a échoué. Sans doute n'est-il pas impossible que les difficultés auxquelles nous nous heurtons soient inspirées par le désir des Russes de nous forcer à entrer en relations directes avec eux et, par la suite, d'établir chez nous une délégation commerciale, et il est incontestable qu'en adoptant la proposition du département de l'économie publique nous faisons un nouveau pas dans le sens d'un rapprochement avec le

11. Sur cette question cf. DDS vol. 9, n° 138.

gouvernement soviétique. Mais la situation actuelle ne peut pas durer toujours, et nous devons faire céder des raisons de sentiment à une conception réaliste des besoins du pays. Par ces motifs, M. Häberlin appuie la proposition du département.

M. le *chef du département des postes et des chemins de fer* a déclaré que, pour apprécier la situation, il ne pouvait pas écarter les raisons du sentiment. A son avis la question doit précisément être envisagée à la lumière du sentiment, ce terme devant s'entendre non pas dans un sens personnel, mais dans son sens général. En d'autres termes, il s'agit d'une question de morale. Sans doute ne pourrions-nous pas éternellement ignorer la Russie. Mais il ne faut pas confondre Soviets et Russie. Or les expériences des autres Etats nous prouvent que plus un pays est petit et plus il doit se garder de nouer des relations avec les Soviets. Il est intéressant de constater que ceux-ci n'ont pas traité tous les Etats avec la même rigueur que la Suisse et qu'ailleurs ils ne se sont pas refusés, comme chez nous, à négocier avec des associations privées dûment autorisées. Manifestement, ils veulent nous amener à traiter officiellement avec eux. M. Pilet-Golaz, étant adversaire de l'établissement de relations officielles avec le gouvernement soviétique, refuse de s'engager dans cette voie et, pour des avantages immédiats d'ordre matériel, d'exposer le pays à subir l'action révolutionnaire que ce gouvernement poursuit méthodiquement dans le monde sous le couvert de la III^e Internationale. Le moment, au reste, est particulièrement mal choisi pour se rapprocher de Moscou. A la suite des événements du mois dernier¹², dont l'origine remonte nettement aux Soviets, nous allons être obligés, en effet, de demander au peuple des mesures énergiques pour prévenir des troubles. Notre peuple se rend compte que c'est une nécessité, il est disposé à nous faire confiance. Et c'est précisément ce moment que nous choisirions pour nouer des relations officielles avec les Soviets! Une telle décision détruirait d'un seul coup l'effet bienfaisant produit par notre attitude décidée à l'égard des éléments révolutionnaires. Dans ces conditions M. Pilet-Golaz déclarait, malgré toute la gravité de la crise économique, ne pouvoir accepter la proposition du département de l'économie publique.

M. le *chef du département militaire* a la conviction que nous ne verrons pas la disparition du régime soviétique. Il n'est pas, en notre pouvoir, au reste, d'y changer quoi que ce soit, et comme les grands Etats semblent de plus en plus disposés à renouer avec les Soviets, nous devons nous garder de nous condamner à un isolement dont nous serions seuls à faire les frais. On peut avec raison peut-être admettre qu'en refusant de traiter avec une association privée, les Soviets visent à établir des relations officielles avec la Suisse. Mais cette considération ne change rien à la situation de fait. Quant au danger révolutionnaire, ce n'est pas en restant à l'écart que nous le détournerons, à preuve les événements de Genève, qui ont certainement leur origine à Moscou et que l'absence de relations officielles avec les Soviets n'a pas empêchés. D'autre part, du point de vue intérieur, il serait certainement désagréable de nous rapprocher en ce moment de la Russie, et c'est pourquoi il serait bon de laisser s'achever la session parlementaire avant d'exécu-

12. Cf. n. 8

ter notre décision. Par ces motifs, M. Minger souscrirait à la proposition du département de l'économie publique, mais à condition que l'exécution fût ajournée en janvier.

M. le *chef du département de l'intérieur* se dit d'accord que les relations politiques soient inspirées par des principes moraux et que les considérations d'ordre commercial ne priment pas ces derniers. Mais il reste à savoir si l'établissement de relations directes avec les Soviets est un danger politique. Que les affaires se traitent par une association privée avec l'autorisation de la Confédération ou directement par cette dernière, il n'y a là qu'une différence de forme, qui peut bien froisser l'opinion, mais qui ne doit pas nous empêcher d'aller de l'avant. Seul l'établissement de relations directes peut, en effet, nous permettre de sortir de la situation actuelle, qui n'est absolument pas satisfaisante. L'industrie métallurgique est menacée d'une catastrophe. Ce ne sont pas seulement les grandes fabriques qui souffrent, mais les nombreuses entreprises moyennes, notamment celles qui confectionnent des outils. Or la Russie pourrait donner à ces dernières des commandes importantes. M. Meyer déclarait ne pas vouloir prendre la responsabilité d'un refus qui obligerait de nombreux ateliers à fermer leurs portes dans quelques mois, en condamnant des milliers d'ouvriers au chômage. Or, au point de vue intérieur, le chômage constitue précisément un bouillon de culture pour le bacille révolutionnaire et, à cet égard, on doit se demander s'il n'est pas plus dangereux de perpétuer la situation actuelle que de faire le pas proposé par le département de l'économie publique.

M. le *président* déclara d'emblée ne pouvoir souscrire à la proposition de M. Minger, d'accepter aujourd'hui l'établissement de relations directes avec les Soviets, mais de ne rendre cette décision effective qu'en janvier. Si l'on voulait être logique, il fallait alors ajourner toute décision à l'année prochaine.

Quant au fond, la reprise des relations avec la Russie n'est qu'une question de temps. Nous devons craindre, en effet, que le cercle ne se resserre autour de nous et que nous ne finissions par être tout à fait seuls. Il suffit, pour s'en rendre compte, de considérer ce qui se passe dans les autres pays. Les Etats-Unis, qui, il y a quelques années, avaient refusé d'établir des rapports diplomatiques avec les Soviets, semblent disposés à réviser cette décision. Le pacte de non-agression signé par la France¹³ a une portée symbolique qui indique un resserrement des liens entre les deux pays. Nous ne pourrions pas continuer à nous écarter de la règle qui veut que nous ne nous occupions pas de la politique intérieure des autres Etats. Les tueries d'un Abdul-Hamid¹⁴ ne nous ont pas empêchés, avant la guerre, de conserver des relations officielles avec la Turquie. Pourquoi traiter différemment la Russie? Notre attitude pourrait avoir un jour des conséquences douloureuses pour notre pays. Il suffit, pour s'en rendre compte, de songer aux conseils que, dans une guerre où elle se trouverait engagée aux côtés de l'Allemagne et de l'Italie, une Russie malveillante pourrait donner à ses alliés. La question doit donc

13. Cf. n.9 ci-dessus.

14. Abdul-Hamid II, sultan ottoman, responsable des massacres des Arméniens en 1894-1896.

être examinée froidement. Mais le moment est mal choisi pour nous prononcer sur la proposition du département de l'économie publique. Une décision ne pourrait être tenue secrète et risquerait, en pleine agitation parlementaire, d'éveiller des échos fâcheux. Mieux vaut l'ajourner à l'année prochaine.

M. le *chef du département des finances et des douanes* a déclaré formellement qu'il ne donnerait jamais les mains à la reprise des relations avec les Soviets. Au-dessus des intérêts de quelques industries il place les intérêts supérieurs du pays et se réserve toute liberté si le conseil devait prendre une telle décision.

M. le *chef du département de l'économie publique* rappelle qu'il ne s'agissait pas de reprendre les relations diplomatiques avec les Soviets, mais simplement d'adopter un système qui permette à nos industries de livrer des marchandises en Russie. En ce qui concerne la proposition d'ajournement, il déclara que si la décision devait être renvoyée à l'année prochaine, les commandes que la Russie est actuellement en mesure de donner à l'industrie suisse seraient placées à l'étranger. Il en résulterait une augmentation du chômage et l'émigration d'usines. M. Schulthess ne pourrait assumer la responsabilité de ces faits et, si la décision n'était pas prise dans une prochaine séance, il devrait à son tour se réserver toute liberté.

M. le *chef du département des postes et des chemins de fer* a ajouté qu'il était loin de considérer avec légèreté le danger d'une augmentation du chômage. Mais il s'agit de choisir entre deux dangers et, quant à lui, il n'hésite pas. Actuellement la Confédération, obligée de s'en remettre aux cantons pour toutes les mesures de police, impuissante à prévenir des actes révolutionnaires, doit s'armer en prévision d'événements peut-être proches. Il lui faut une police de sûreté; il lui faut la possibilité de défendre l'ordre public contre des actes préparatoires. Or nous ne pouvons pas poursuivre deux politiques. Le peuple, qui est simpliste, ne comprendrait pas que nous lui demandions des armes contre la révolution et qu'en même temps nous nous rapprochions du gouvernement soviétique. Et tant que nous n'aurons pas pris ces mesures indispensables, il ne saurait être question de rétablir des relations officielles avec la Russie.

La discussion, suspendue alors, est reprise aujourd'hui¹⁵. Dans l'intervalle, M. le chef du département des finances et des douanes a consigné par écrit les observations que lui suggèrent les propositions du département de l'économie publique. Ces observations, qui ont été remises à tous les membres du conseil, sont ainsi rédigées:

«Le Département fédéral de l'économie publique propose que la Division fédérale du commerce prenne contact directement avec les représentants du Gouvernement russe et que la Confédération s'engage à couvrir, dans une mesure à déterminer, le risque couru par les exportateurs qui livreront à la Russie et à d'autres pays.

Le Département fédéral des finances oppose, à cette double proposition, les arguments économiques, financiers et politiques ci-après:

15. Séance du 16 décembre.

1. La Suisse n'a pas d'intérêt à entamer des négociations commerciales de nature toute spéciale avec les représentants d'un pays dont la situation économique et financière est déplorable.

De l'avis de tous ceux qui se préoccupent de l'état des nations de l'est européen, les conditions économiques russes s'aggravent de plus en plus. Les statistiques indiquent en effet nettement que la balance russe est déficitaire et qu'en particulier les exportations de la Russie soviétique diminuent d'année en année. La Russie souffre, comme tous les autres pays, de la crise mondiale, mais elle souffre surtout de l'influence néfaste de la réaction de sa vie politique sur sa vie économique.

La production industrielle ne répond point aux espérances qu'avait fait naître le plan quinquennal. L'avis des techniciens qui ont suivi l'effort du Gouvernement soviétique est très net. On a construit d'immenses usines qu'on est dans l'absolue impossibilité d'exploiter. Il paraît acquis qu'une main-d'œuvre esclave, apte à construire des pyramides ou des barrages monstres, restera définitivement inapte à créer des produits industriels finis de bonne facture.

La production de pétrole, un des principaux moyens de faire de la devise étrangère, est également en baisse.

Même constatation dans le domaine agricole. La récolte dernière fut déficitaire. Il en résultera une réduction de l'exportation, d'où nouvelle diminution des devises étrangères. Constatation grave, le déficit de la récolte des céréales n'est pas seulement la résultante d'une année peu favorable. Il est surtout la conséquence de l'échec de la politique agraire soviétique. En effet, par la persécution des koulaks et la collectivisation, le Gouvernement a privé la Russie de l'activité de plusieurs millions de paysans qui étaient les meilleurs de ses agriculteurs. Enrégimentés de force dans les exploitations collectivistes, ils ont mal travaillé. Ils s'avèrent incapables de conduire et même de participer à ces exploitations agricoles gigantesques dont on espérait des résultats écrasants pour l'économie rurale de tous les autres pays.

Au sujet de l'état actuel de l'économie russe, on lira avec le plus grand intérêt l'article publié par O. Hoetzsch dans le cahier de décembre de la Revue «Ost-Europa». Hoetzsch, dont la constante attitude vis-à-vis de la Russie est une garantie d'absolue objectivité, déclare *«que le caractère de l'économie russe ne s'est pas modifié, mais par contre qu'il s'est accentué. Récoltes mauvaises, hiver en perspective très dur, emblavure réduite. En novembre dernier, on avaitensemencé un million d'hectares de moins qu'à l'époque correspondante de l'année 1931. On ne prévoit point d'atténuation de la crise sur les denrées alimentaires. Mêmes constatations dans le domaine de l'industrie.»*

[...] ¹⁶

2. Le crédit de la Russie soviétique à l'étranger.

Les traites soviétiques sont escomptées par les banques européennes à des conditions de taux exorbitant. Les banques qui acceptent ce papier exigent une prime

16. Musy rappelle ensuite que l'U.R.S.S. doit exporter de plus en plus d'or pour rééquilibrer sa balance commerciale et évoque le problème de l'inflation à l'intérieur de l'Union soviétique.

de risque à des taux élevés. Même les traites officielles, garanties par le Gouvernement, ne bénéficient pas des conditions du marché courant. Quant aux traites non garanties par le Gouvernement, elles ne peuvent être escomptées qu'à des taux variant entre 15 et 30%. La méfiance toujours croissante dans la capacité de paiement des Soviets accentue les difficultés.

[...]

Le Département fédéral de l'économie publique expose au Conseil fédéral que les difficultés que l'on rencontre avec la Russie dans le trafic des compensations ne peuvent être levées que par la prise de contact directe avec les représentants du Gouvernement soviétique. Il propose, en outre, de prendre à la charge de la Confédération une partie des risques encourus par les exportateurs suisses qui livreront à la Russie soviétique. Il est tout naturel que la Russie, en quête de nouveaux crédits, nous impose, directement ou indirectement, cette procédure. Mais il va aussi de soi que la Suisse commettrait la plus grande imprudence si elle s'engageait dans cette voie périlleuse. Ce n'est pas à un moment où l'avis de tous ceux qui suivent la Russie est que la situation s'aggrave, que le crédit diminue, que les possibilités de paiement s'épuisent, qu'il faut renouer des relations économiques avec le Gouvernement bolchévique et inaugurer une politique qui engagerait directement le crédit de la Confédération.

Pour ces motifs, d'ordre économique et financier, le Département fédéral des finances doit faire opposition à la proposition du Département fédéral de l'économie publique.

J'ajoute à ces quelques remarques d'ordre économique quelques brèves considérations politiques. Les événements de Genève ont démontré qu'il existe une mystérieuse accointance entre Moscou et certains meneurs suisses. Ce que nous en savons n'est probablement qu'une minime partie de la triste et inquiétante réalité.

L'organisation communiste en Suisse reste dans l'ombre. Elle se borne à de rares manifestations apparentes. Son action invisible n'en est que plus redoutable. Nous savons qu'il existe en Suisse un bureau politique communiste, que l'action y est dirigée par un comité exécutif présidé par Humbert-Droz¹⁷, ancien élève du Comité central de Moscou. Cette vaste organisation, dont la trame couvre bientôt tout le pays, comporte une vingtaine d'organes, au nombre desquels figurent les gardes rouges, dirigés par Jacques¹⁸ qui fit aussi son éducation dans la garde de Moscou et les délégations soviétiques à Genève¹⁹. Une case spéciale est réservée aux agents commerciaux en mission périodique en Suisse.

L'insuffisance de nos moyens d'investigation, l'absence de toute police politique fédérale nous obligent à une réserve qui ne s'impose pas dans la même mesure aux grands Etats où la police, la secrète, la mobile savent et peuvent paralyser l'action révolutionnaire.

17. En novembre 1931 J. Humbert-Droz avait été chargé par l'Internationale communiste de la direction du Parti communiste suisse.

18. Il s'agit du militant communiste suisse M. Jacques.

19. Cf. n° 37.

A l'occasion du 15^e anniversaire de la révolution communiste en Russie, on a fait certaines constatations et arrêté certaines thèses dont la gravité n'échappera qu'à ceux qui s'obstinent à nier les réalités ou qui se refusent à tirer des événements les graves leçons qu'ils comportent. Les chefs bolchévistes y ont à nouveau affirmé que l'unique solution à la crise actuelle est le renversement du pouvoir de la bourgeoisie et l'instauration de la dictature communiste sur le prolétariat, après l'extermination et l'asservissement de la bourgeoisie.

La propagande s'accroît par l'intensification des publications, par la fomentation de grèves qui, sous la direction communiste, ont abouti en Belgique, en Angleterre et aux Indes britanniques. Ce serait une imprudence inexcusable de risquer, pour obtenir quelques commandes, dont la Confédération garantirait en partie le paiement, d'exposer notre pays à l'intensification du danger révolutionnaire dont doit s'inquiéter le peuple et surtout le Gouvernement.

Nous savons que la plus grande partie de l'industrie suisse est sceptique et se désintéresse de la question. Seules, les fabriques de machines trouveraient, et encore à la condition que la Confédération leur garantisse au moins en partie paiement, un certain profit à l'opération. Ne serait-il pas, dans ces conditions, plus sage de fournir du travail aux fabriques de machines en leur confiant des travaux pour les CFF ou pour la défense nationale dont il est urgent de compléter l'armement? S'il faut donner aux usines qui travailleraient pour la Russie une garantie de bonne fin, mieux vaut les faire travailler pour nous, au lieu d'apporter à l'exécution du plan quinquennal auquel les mieux renseignés ne croient plus, un concours qui risque de devenir onéreux pour la Confédération.»

Au début de la séance, M. *Stucki*, directeur du commerce, est introduit à la demande du chef du département de l'économie publique. Il rappelle que le bilan du commerce avec la Russie s'était établi, en 1931, par 27,8 millions de francs aux importations et 19,6 millions aux exportations. Comme les importations sont grevées de frais de transport pour 50 à 55 pour cent, on a admis qu'elles étaient équilibrées par les exportations, les opérations commerciales semblaient devoir continuer sur cette base en 1932. Mais l'insuffisance de la récolte de céréales en Russie a modifié la situation de fond en comble, l'exportation de cette denrée, qui, en 1931, avait largement dépassé celle de tous les autres articles (charbon, benzine, tapis), ayant presque complètement cessé. Or il était impossible d'autoriser la Russie à exporter chez nous d'autres marchandises d'une valeur correspondante sans devoir réduire les importations d'autres Etats dans des proportions qui eussent compromis absolument nos relations avec ces pays.

Partant donc de l'idée que les importations et les exportations s'équilibraient à peu près, nous avons décidé de n'apporter jusqu'à nouvel ordre aucune restriction aux opérations commerciales. D'autre part, désireux de faciliter nos exportations, nous avons fait savoir que nous accorderions des contingents supplémentaires à la Russie dans la mesure où elle ferait des commandes nouvelles en Suisse. Mais dès que la mission soviétique en eut été informée, elle subordonna toutes ses commandes à la condition qu'on lui fournît de tels contingents. Il nous a donc fallu examiner dans chaque cas s'il agissait d'une commande nouvelle, qui

justifiât l'octroi d'un contingent supplémentaire, ou bien d'une commande rentrant dans les limites des importations de 1931. Pour échapper à ce contrôle, les Russes ont eu recours à une méthode qui en entravait complètement l'exercice. Au lieu de donner une commande à la maison A, qui leur avait livré certains produits en 1931, ils la donnaient à une maison B, ce qui leur permettait de dire qu'il s'agissait d'une nouvelle commande et de réclamer un contingent spécial. Aujourd'hui, de nombreux établissements nous déclarent qu'ils seraient en mesure d'obtenir d'importantes commandes de la Russie si nous autorisions l'importation de certaines quantités de marchandises. Mais ces quantités dépassent de beaucoup tout ce que nous pouvons accorder, par égard pour nos relations avec d'autres Etats et pour la protection de certaines branches économiques (bois, tapis). Il s'agit en particulier des maisons suivantes: Stahlwerke Fischer A.G. à Schaffhouse, Maag Zahnräderfabrik, à Zurich, Kugellagerfabrik Schmid-Roost, Société générale des instruments de physique à Genève, Scintilla A.G., à Soleure. Ces maisons font auprès de nous des démarches pressantes²⁰. Le directeur des Stahlwerke Fischer A.G. a déclaré formellement qu'en raison de l'importance de la commande que lui passerait la Russie, il se verrait obligé, s'il ne pouvait l'exécuter en Suisse, de transporter une partie de ses ateliers à Singen, où la fabrique possède déjà une installation, et d'effectuer alors à l'étranger, avec des ouvriers étrangers, non seulement les travaux nécessaires à l'exécution de cette commande, mais tous ceux qui s'exécutent dans lesdits ateliers.

Il est une autre question qui appelle un règlement: c'est celle de la proportion entre les importations et les exportations. Celle de 1:2,4 qui a été admise pour l'exportation de fromages²¹ a un caractère exceptionnel et ne pouvait être admise qu'en raison de la situation spéciale de l'agriculture. Pour les produits industriels, nous avons cherché à faire admettre la proportion 1:1 et nous l'avons obtenue pour quelques opérations. Mais les Russes réclament maintenant la proportion de 1:1,7, alors que nous estimons tenir équitablement compte des frais de transport en ne dépassant pas 1:1,5. Une entente est nécessaire sur ce point également et ne peut être établie que par des négociations directes.

Les Russes se plaignent de leur côté d'être informés par 20 ou 30 maisons, et de façons souvent contradictoires, sur notre politique de compensation. Nous recevons aussi des informations contradictoires sur leurs intentions. Des négociations directes s'imposent. Il s'agira, dans ces négociations, de traiter uniquement des affaires qui n'exigent pas une garantie de crédit de l'Etat, soit d'une petite partie des commandes qui pourraient être faites en Suisse par la Russie.

Il est une autre question sur laquelle nous sommes en conflit avec les Russes. Ceux-ci réclament la fixation d'un contingent en valeur et prétendent exporter chez nous, dans les limites de ce contingent, les marchandises de leur choix. C'est une exigence inadmissible, car nous ne pouvons pas plus, par une importation exagérée, laisser écraser notre production de bois ou de tapis que lais-

20. Cf. la notice rédigée par Stucki le 3 décembre 1932 (Nachträgliche Notiz zur Russenfrage). E 1001 1, EVD, 1. 10.-31. 12. 1932.

21. Cf. Annexe.

ser compromettre nos relations avec les Etats qui nous livrent du charbon ou de la benzine.

Enfin, la mission russe a désigné en Suisse trois maisons d'importation²² auxquelles elle prétend donner le monopole de la vente des articles russes, alors que nous voulons répartir cette marchandise entre les importateurs ordinaires. Cette prétention des Russes nous a déjà valu des protestations de l'association suisse des importateurs de tapis et de Carbura (pour la benzine). Sur ce point également, nous ne pouvons procéder par voie autonome et il faudra causer avec les Russes.

Si l'on pouvait engager des pourparlers avec les Russes sur ces questions, une entente serait vraisemblablement possible. Il est entendu que, dans ces négociations, on ne parlerait pas d'autre chose que des compensations. Si le Conseil fédéral était d'accord sur l'ouverture de telles négociations, la délégation suisse devrait recevoir pour instructions:

1° d'offrir à la Russie, en échange d'exportations correspondantes, l'autorisation d'importer des marchandises déterminées;

2° d'admettre pour les importations une proportion de 1,5 ou au maximum 1,7 par rapport aux exportations;

3° d'exiger que les marchandises importées soient offertes au commerce régulier et non pas à des agences détenant un monopole.

S'il était impossible d'arriver à un arrangement sur cette base, la preuve serait faite que la négociation aurait échoué devant les conditions inadmissibles des Russes.

M. le *chef du département des postes et des chemins de fer* demande des précisions sur les conditions dans lesquelles ont été opérées les importations et les exportations en 1932.

M. *Stucki* répond que, dans les 11 premiers mois de cette année, les importations se sont montées à 12,8 millions, les exportations à 10,6 millions de fr. Du fait de la mauvaise récolte de blé en Russie, la proportion se trouve donc être plus favorable pour la Suisse qu'en 1931. Dans ces conditions, nous n'avons pas de raison de subordonner les importations russes à la condition que la Russie laisse entrer des marchandises suisses. Mais, pour le 1^{er} trimestre de 1933, nous avons invité la section des importations à n'accorder jusqu'à nouvel ordre aucune autorisation d'importation pour des marchandises russes sans compensation. Cette décision ne manquera pas de provoquer l'irritation des Russes, car elle les met dans une situation moins favorable que les autres Etats.

M. le *chef du département de l'économie publique* demande ce qu'il adviendra au 1^{er} janvier si une entente ne s'établit pas d'ici là avec la Russie.

M. le *président* désire savoir si l'on peut escompter d'une entente avec la Russie une influence notable sur le chômage.

M. *Stucki* répond, sur ce dernier point, qu'un accord sur les compensations ne

22. Il s'agit des maisons Küng & Rosenberg de Zurich, Ostimportgesellschaft et Noba S.A. de Genève. Cf. Protokoll über die am Montag, den 26. September 1932 stattgefundene Besprechung zwischen Herrn Direktor Stucki und drei Importeuren russischer Waren (E 7800 11/2). Cf. aussi PVCF du 11 octobre 1932 (E 1004 1/336).

saurait régler dans son ensemble la question des rapports commerciaux avec la Russie. Il sera impossible d'obtenir par ce moyen, au moins tant que la Russie n'aura pas eu une bonne récolte, des commandes de l'ordre de 50 millions ou plus. On peut compter sur des commandes de 10 à 12 millions, au grand maximum de 15 millions.

En ce qui concerne la conséquence de l'instruction donnée à la section des importations, tous les industriels qui ont des relations avec la Russie estiment que ce sera la rupture complète.

M. Stucki se retire.

M. le *président* déclare que le département de l'économie publique retire sa seconde proposition, visant les crédits de garantie²³. La discussion est ouverte sur la première.

M. le *chef du département de l'économie publique* insiste sur le fait que sa proposition a un caractère purement économique. Il n'a jamais été question de discuter avec les Russes autre chose que des questions de compensation. Répondant à une demande de M. le président, il est donc entièrement d'accord de remplacer, dans le texte, «Handelsverkehr» par «Kompensationsverkehr». Sa proposition a un double but: dans l'ordre pratique, faire tous les efforts pour procurer du travail à nos industries; dans l'ordre psychologique, montrer que le Conseil fédéral n'a rien négligé pour tirer tous les avantages possibles du marché russe.

M. le *chef du département des finances et des douanes* déclare ne pas voir d'inconvénient à ce que M. Stucki se rende à Berlin pour mettre fin au gâchis actuel, mais il pose comme condition que les négociations auront lieu à l'étranger et que les Russes ne viendront pas en Suisse.

M. le *chef du département du justice et police* est d'accord d'une manière générale sur la réserve faite par M. Musy, mais sans vouloir y lier d'une manière absolue le département de l'économie publique.

M. le *chef du département des postes et des chemins de fer* constate que l'envoi de M. Stucki à Berlin n'implique en aucune façon une reconnaissance du gouvernement soviétique et qu'il s'agit uniquement de régler des questions techniques. Il prend acte de la déclaration de M. Stucki d'après laquelle il ne sera question, dans les conversations de Berlin, que des compensations. Dans ces conditions, il peut accepter la proposition du département de l'économie publique.

MM. *Minger* et *Meyer* l'appuient également.

M. le *chef du département de l'économie publique* déclare qu'il tiendra compte dans toute la mesure possible du désir que les négociations aient lieu à l'étranger.

Le conseil, prenant acte de cette déclaration, *arrête*:

Die Handelsabteilung des Volkswirtschaftsdepartementes wird ermächtigt, mit der russischen Handelsvertretung in Berlin in direkte Besprechungen über die Regelung des schweizerisch-russischen Kompensationsverkehrs einzutreten.

23. Cf. plus haut.

Une assurance garantissant les risques à l'exportation sera cependant introduite par l'arrêté fédéral urgent du 28 mars 1934 (RO, 1934, vol. 50, pp. 261-262).

16 DÉCEMBRE 1932

535

ANNEXE

E 1004 1/336

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 5 septembre 1932*²⁴

1401. Handelsbeziehungen zu Sowjetrussland

Mündlich

In der Sitzung vom 2. September²⁵ erinnerte der *Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements* an die Bestrebungen zur Anbahnung eines Kompensationsverkehrs mit Russland. Der Bundesrat hatte seinerzeit beschlossen²⁶, dass keine offiziellen Verhandlungen geführt werden dürfen, dass aber die zu bildende Organisation für den Handel mit den Oststaaten suchen solle, zu einer Einigung mit Russland zu kommen. In der Tat hat denn auch eine Abordnung dieser damals in Bildung begriffenen Organisation mit den Russen Fühlung genommen; allein diese Verhandlungen scheiterten, weil eine Einigung über das Verhältnis der Einfuhr aus Russland zur Ausfuhr aus der Schweiz und auch über die Zahlungen Russlands nicht zu erzielen war. Damit fiel die Möglichkeit einer generellen Abmachung dahin und die Errichtung der Organisation für den Osthandel wurde nicht weiter verfolgt. Dagegen versuchen in Berlin verschiedene Schweizergruppen, Geschäfte mit der russischen Handelsdelegation anzubahnen, allerdings ohne Erfolg, da die Russen diese Zersplitterung benutzen, um eine Gruppe gegen die andere auszuspielen. Hier zeigt sich insbesondere die Unterlegenheit der Schweiz, die sich aus der Unmöglichkeit der Führung einheitlicher offizieller Verhandlungen ergibt. Auch die Käseunion hat die früher abgebrochenen Verhandlungen mit den Russen wieder aufgenommen. Sie hat gestern dem Volkswirtschaftsdepartement mitgeteilt, die Russen wären bereit, ihr für 2 Millionen Schweizerfranken Käse abzunehmen, wenn die Schweiz ihnen die Einfuhr von Waren im Betrag von 7 Millionen Franken zugestehe. Der Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements ist der Meinung, dieses Angebot könne unter keinen Umständen angenommen werden. Wohl wäre es ausserordentlich erwünscht, einen Teil der Vorräte der Käseunion absetzen zu können, allein das Opfer, das gemäss dem russischen Angebot zu diesem Zweck gebracht werden müsste, wäre allzu gross. Liesse sich die Schweiz einmal auf ein solches Geschäft mit Russland ein, so würde das richtunggebend auch für zukünftige Geschäfte mit diesem Land sein. Als Kompensationswaren, die Russland liefern würde, kämen in Betracht Anthrazit, Benzin, Schweröle, Getreide, allenfalls auch noch Teppiche, also Waren, die im Kompensationsverkehr auch noch mit andern Staaten, z.B. mit Belgien, Deutschland, England, Polen usw., eine Rolle spielen. Die Bindung eines allzu grossen Kontingents solcher Waren im russischen Geschäft würde unsere Bewegungsfreiheit bei der Anbahnung von Geschäften mit andern Ländern stark beeinträchtigen.

Der *Vorsteher des Militärdepartements* vertritt den Standpunkt, es sollte doch das Möglichste getan werden, um das Käsegeschäft mit Russland zustande zu bringen. Das Verhältnis von 2:7 zwischen Ausfuhr und Einfuhr sei allerdings wenig erfreulich. Doch sei zu bedenken, dass die Schweiz die zur Kompensation in Betracht fallenden Waren auf jeden Fall aus dem Ausland beziehen müsse. Dabei scheine es doch sehr fraglich, ob die auf der Einfuhr nach dem russischen Vorschlag überschüssenden 5 Millionen Franken bei Geschäften mit andern Ländern eine für unsere Ausfuhr ebenso nutzbringende Verwendung finden können. Hierüber sollten nähere Angaben gemacht werden. Die letzten Erfahrungen mit dem Entgegenkommen gegenüber Deutschland seien sehr wenig erfreulich gewesen und rechtfertigen den eben geäusserten Zweifel.

Der Bauernverband hat seinerzeit den Wunsch geäussert, der Kompensationsverkehr solle dazu

24. *Absent: Minger.*

25. *Lors de cette séance étaient absents: Häberlin, Musy et Pilet-Golaz.*

26. *Cf. DDS vol. 9, n° 304.*

benutzt werden, um überschüssige Käseinventare ins Ausland abzustossen. Dieser Wunsch ist berechtigt, weil die schweizerische Landwirtschaft grosse Mengen von Rohstoffen, wie Kunstdünger usw., aus dem Ausland bezieht. Jetzt bietet sich Gelegenheit zu einem solchen Geschäft, aber es werde wegen der Kompensationsforderung Russlands abgelehnt. Das Ende werde wohl sein, dass diese Ablehnung der Industrie zugute komme, weil das Kompensationsverhältnis für Industrieerzeugnisse günstiger sein wird, und dass die Landwirtschaft leer ausgehe.

Herr Direktor *Stucki* von der Handelsabteilung, der zur Auskunftserteilung in die Sitzung des Bundesrats gerufen wurde, macht über den Verkehr mit Russland folgende Angaben.

Bei den Gütern aus Russland betrage der auf die Transportkosten entfallende Wertanteil durchschnittlich 45%. Die Russen verlangen denn auch, dass die Transportkosten bei der Bestimmung des Kompensationsverhältnisses nicht eingerechnet werden sollen. Bei dem von der Käseunion vorgeschlagenen Geschäft sei dieses Verhältnis 2:7. Das sei unannehmbar, weil damit auf einmal ein viel zu grosser Teil unserer Kompensationsmöglichkeiten gebunden würde, so dass für die Verwertung unserer Industrieerzeugnisse zu wenig übrigbliebe. Auf die getrennte Verrechnung der Transportkosten einzutreten, sei schwierig, weil auch viele andere fernliegende Länder den gleichen Anspruch für ihre Warenlieferungen erheben könnten. Immerhin liesse sich ein Zuschlag für die Frachten verantworten, er dürfte aber nicht so hoch sein, dass das Kompensationsverhältnis schlechter als 1:1,5 oder 1,6 wäre. Mit der Annahme des von der Käseunion vorgeschlagenen Geschäfts würde ein höchst gefährliches Präjudiz geschaffen.

Ob Russland, wenn wir an diesem Kompensationsverhältnis festhalten, allenfalls einlenken werde, um überhaupt mit der Schweiz in Geschäftsverbindung zu kommen, lasse sich nicht voraussehen, da mangels offizieller Verhandlungen die schweizerischen Amtsstellen zu keinem zuverlässigen Überblick über die ganze Lage zu gelangen vermögen.

Auch die vom Vorsteher des Militärdepartements aufgeworfene Frage über die anderweitige Verwertung der 5 Millionen bei Ablehnung des Geschäfts mit Russland ist nicht leicht zu beantworten. Es werde versucht werden, Käse nach Frankreich und Deutschland abzustossen. Mit Russland ist die Handelsbilanz, auch ohne Berücksichtigung der Frachtenfrage, zur Zeit ungefähr ausgeglichen. Solange dies so bleibt, lässt die Schweiz aus Russland weiterhin gleich viel Waren herein wie im Jahr 1931. Verschiedene kleinere Kompensationsgeschäfte sind mit Russland zur Zeit in der Schwebe. Sie sollen wenn möglich auf der Grundlage durchgeführt werden, dass, wenn die Russen uns über die Ausfuhr der Schweiz nach Russland im Jahr 1931 hinaus z. B. für 200 000 Franken schweizerische Waren abnehmen, die Schweiz dann für 280 000 Franken russischen Anthrazit zusätzlich hereinlässt. Auf diese Weise lassen sich doch vielleicht mit der Zeit die 5 Millionen im Russlandgeschäft nützlich verwenden. Es ist aber ausgeschlossen, Russland z. B. ein Kontingent von Bucharateppichen im Betrag von 2 Millionen einzuräumen, da sonst unsere Lieferungen von Maschinengewehren nach Persien, die mit Perserteppichen bezahlt werden sollen²⁷, unmöglich würden.

Der *Vorsteher des Militärdepartements* ist der Meinung, der Bundesrat sollte das von der Käseunion vorgeschlagene Geschäft grundsätzlich beschliessen, aber versuchen, von Russland noch bessere Bedingungen zu erhalten.

Der *Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements* weist neuerdings darauf hin, wie schwierig es sei, die Bedingungen solcher Geschäfte annehmbar zu gestalten, wenn amtliche Verhandlungen mit den Russen ausgeschlossen sind. Es wäre doch zu prüfen, ob nicht inskünftig solche direkten Beziehungen zu einer russischen Handelsvertretung zugelassen werden sollten. Sicher sei, dass, wenn der Bundesrat das Käsegeschäft mit Russland zu den von der Käseunion erreichten Bedingungen abschliesse, er sich scharfer Kritik aussetzen würde. Man würde sagen, es wäre besser, den Käse zu herabgesetzten Preis an die Arbeitslosen abzugeben.

Angesichts der Abwesenheit der Bundesräte Häberlin, Musy und Pilet-Golaz wird die Beschlussfassung in dieser Sache auf die nächste Sitzung verschoben.

In der heutigen Sitzung stellt der Vorsitzende die Angelegenheit neuerdings zur Beratung. Er hebt hervor, dass sich in der letzten Sitzung einzig der heute abwesende Vorsteher des Militärdepartements zu Gunsten des Käsekompensationsgeschäfts ausgesprochen habe.

27. Cf. n° 49 + AI + AII.

19 DÉCEMBRE 1932

537

Auch heute findet sich kein weiterer Befürworter dieses Geschäfts.

Der Rat *beschliesst* somit stillschweigend, es sei dem von der Käseunion vorgeschlagenen Kompensationsgeschäft mit Russland keine Folge zu geben²⁸.

28. *Lors de sa séance du 25 octobre suivant, le Conseil fédéral va accepter (à l'exception de Musy), la proposition de l'Union fromagère d'exporter vers l'Union soviétique 50 wagons de fromage pour une valeur d'un million de francs, contre l'importation de marchandises russes en Suisse pour une valeur de 2,4 millions de francs (E 1004 1/336).*