

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 2 décembre 1940

1947. Wirtschaftsverhandlungen mit der U.d.S.S.R.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 28. November 1940¹

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

«Der Rapport über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der U.d.S.S.R., den das Politische Departement zusammen mit Herrn Dr. Ebrard, Delegierter für Handelsverträge, am 10. August vergangenen Jahres² der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten erstattet hat, ist im Sektor der *wirtschaftlichen Betrachtungen* zum Ergebnis gelangt, dass in dem an sich bescheidenen Rahmen des russischen Gesamtexportes die Schweiz wohl die Möglichkeit besitzt, ihren Warenverkehr mit der U.d.S.S.R. in fühlbarer Weise zu entwickeln, dass jedoch eine wesentliche Verbesserung des gegenseitigen Warenaustausches nur dann erwartet werden könne, wenn das ausgefahrene und untauglich befundene Geleise des seit 1933 bestehenden Kompensationsverkehrs (im besonderen russischen Sinne verstanden) endgültig verlassen werde.

[...]³

1. *Une esquisse de cette proposition, préparée par la Division du Commerce, avait été mise en circulation le 23 octobre déjà. Cf. la réaction de Pilet-Golaz, du 12 novembre, reproduite ci-dessous en annexe.*

2. *Extraits reproduits au N° 126.*

3. *Suivent quelques alinéas du rapport du 10 août 1939 (N° 126) suggérant que la reprise des relations diplomatiques, peut-être d'une façon sensible, n'est pas la seule chance de développer avec l'U.R.S.S. le trafic commercial russo-suisse.*

Die im vorstehenden Rapport vertretene Auffassung besitzt zweifellos auch heute, trotz der inzwischen veränderten allgemeinen politischen Lage, ihre Berechtigung und es ist nichts erfolgt, das uns veranlassen könnte, unser Urteil abzuändern⁴.

Allein das Problem des schweizerisch-sowjetrussischen Warenverkehrs ist in diesem Rapport – es ist immer nur von dessen wirtschaftspolitischen Teil die Rede – betrachtet vornehmlich vom Standpunkt der möglichen Förderung und Entwicklung unseres *Exportes* und unter besonderer Beachtung der handelspolitischen Rückwirkungen, die ein eventuell möglicher Ausbau unseres Handels mit Russland auf andere, für den schweizerischen Export ungleich bedeutendere Drittmächte mit sich bringen könnte.

Heute aber, im Stadium dringlicher Fürsorge um die allgemeine Landesversorgung ist eine *Überprüfung unseres der Frage des Wirtschaftsverkehrs mit Russland gegenüber eingenommenen Standpunktes* unerlässlich, nicht nur im Hinblick auf allfällige Bezugsmöglichkeiten für ganz besonders benötigte und anderweitig schwer oder gar nicht zu beschaffende Rohprodukte, sondern nicht minder wegen der in der heutigen internationalen Lage unter Umständen relativ günstigen Transitverhältnisse für solche Güter. Es genügt daran zu erinnern, dass Russland wichtige Rohstoffe wie u.a. Getreide, Schmieröle, Baumwolle, Holz und selbst Kohle in für die Schweiz beträchtlichen Mengen zu liefern im Stande ist, wenn es auch zweifellos in erster Linie seine Bedürfnisse in den Dienst der Bedarfsdeckung des eigenen Marktes zu stellen die Gewohnheit hat und an Exporten nur aus devisenpolitischen Erwägungen Interesse besitzt, d.h. dann, wenn sie in Gold bezahlt werden.

Freilich ist es angesichts des Fehlens jeglicher zuverlässiger Statistik für die Jahre 1938 und 1939 unmöglich, sich ein etwas einlässliches Bild darüber zu machen, in welchem Rahmen sich Drittländern gegenüber der russische Export in den wichtigsten Warenkategorien entwickelt hat. Auch die mit andern Staaten in der letzten Zeit abgeschlossenen Handelsabkommen geben, soweit überhaupt Angaben hierüber in unseren Besitz gelangt sind, kein brauchbares Ergebnis; auch die Völkerbunds-Statistik versagt.

Somit wird man für die Beurteilung der heute eine für die Schweiz ganz andere Bedeutung als bisher besitzenden russischen Exportkapazität auf das statistische Material abstellen müssen, wie es für die zurückliegenden letzterfasslichen Jahre besteht.

Zunächst geben folgende *Export-Zahlen* der Jahre 1936 und 1937 ein allgemeines Bild über die russische *Gesamtausfuhr* in den *hauptsächlichsten Warenkategorien*:

(in 1000 Tscherwonetz-Rubeln dessen Kurs in Goldprozent 1936: 100,06; 1937: 97,11)	
<i>Warenart</i>	<i>1936</i> <i>1937</i>
<i>I. Nahrungsmittel, Getränke und Tabak:</i>	
a) Getreide	35 895 257 629
b) Fische (inkl. Caviar)	21 392 24 185
c) Butter	42 119 31 827
d) Zucker	36 736 38 475

4. Cf. à ce sujet N° 323.

II. Rohstoffe:

a) Häute, roh	7 484	10 875
b) Flachs und Hanf	81 377	54 794
c) Holz und Holzmaterial	359 466	237 790
d) Därme und Borsten	12 804	18 355
e) Steinkohle und Anthrazit	42 799	30 950
f) Chemische Rohprodukte	15 759	15 252

III. Halb- und Fertigfabrikate:

a) Düngemittel	23 585	28 997
b) Asbest	9 118	9 143
c) Naphta-Produkte	160 834	150 051
d) Eisen und Eisenwaren	39 191	44 917
e) Baumwolle und -Gewebe	67 420	130 653

Über die Entwicklung der russischen Produktionskapazität im Jahre 1939 gegenüber dem Vorjahr gibt die russische Statistik keine absoluten Zahlen; sie äussert sich lediglich über den prozentualen Produktionszuwachs folgendermassen:

	<i>Produktionsvermehrung in 1939 gegenüber 1938</i>
<i>I. Metallindustrie</i>	
Eisen	+ 5%
Rüstung	+ 47%
schwere Maschinen	+ 14%
mittlere Maschinen	+ 15%
<i>II. Chemische Industrie</i>	+ 12,6%
<i>III. Laufende industrielle Konsumationsartikel</i>	+ 8,1%
<i>IV. Textilindustrie</i>	
Baumwollgewebe	+ 297 Millionen Meter
Baumwollgarne	+ 32 600 Tonnen
Wollgewebe	+ 6,8 Millionen Meter
Seidengewebe	+ 9,5 Millionen Meter

Damit sind die statistischen Angaben über Produktions- und Exportkapazität Sowjetrusslands, soweit sie hier greifbar sind, erschöpft.

Was sich aus diesem Material entnehmen lässt, ist das Bestehen der objektiven Möglichkeit, in der gegenwärtigen Periode dringlichen Importbedarfs für eine Reihe von Rohstoffen und rohstoffnahen Produkten auf den sowjetrussischen Markt greifen zu können, der zweifellos, gemessen am in Betracht fallenden schweizerischen Importvolumen, als leistungsfähig anzusprechen ist.

Ob und in welchem Ausmass Sowjetrussland in Anbetracht einmal seiner Lage und der gegenwärtigen internationalen Konstellation, ferner seines Expansionsdranges und damit verbunden seines militärischen Bedarfes, zum ändern im Hinblick auf das Fehlen offizieller Beziehungen zur Schweiz in der Lage und bereit ist, in vermehrtem Masse seine Waren auch der Schweiz zur Verfügung zu stellen, dies wird sich nur auf empirischem Wege, eben durch Verhandlungen mit den zuständigen Stellen in Moskau selbst, einwandfrei feststellen lassen.

Hinzu kommt, dass den Fragen des Transits für sowjetrussische Ware derzeit besondere Bedeutung zukommt. Gelingt es, taugliche Transitwege zu eröffnen, so wird die Schweiz dadurch in zusätzlicher Weise unabhängig von

den Einwirkungen der Blockademassnahmen der Westmächte sowohl wie auch derjenigen Deutschlands.

Unsere Gesandtschaften in Rumänien und Jugoslawien sind beauftragt worden, die erforderlichen Erhebungen über die Benützbarkeit des ebenfalls in Frage kommenden Donauweges sofort anzustellen. Die beiden Gesandtschaften sind dabei zu durchaus positiven Ergebnissen gelangt.

Zunächst, d.h. solange nicht zwischen Italien und der U.d.S.S.R. Schwierigkeiten entstehen, liegt der Transit durch Dardanellen und Adria durchaus im Bereich normaler Annahmen. Der Transit über die Nordhäfen Stettin und Danzig wird der Schweiz offen stehen, solange sie selbst geregelte Handelsbeziehungen zu Deutschland unterhalten kann und sich im Verhältnis zwischen Deutschland und der U.d.S.S.R. nichts ändert.

Nicht zu übersehen ist schliesslich, dass auch der *Transit durch* Russland nach dem Fernen Osten für die Schweiz von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. So hat sich der Export deutscher Waren nach China dank der Transitmöglichkeit durch die U.d.S.S.R. im ersten Quartal 1940 gegenüber der gleichen Zeit des Vorjahres um ca. 55% vermehrt.

Selbstverständlich ist im voraus kein Urteil darüber möglich, ob die U.d.S.S.R. bei Aufnahme direkter Verhandlungen in Moskau grössere Anstrengungen zu machen bereit ist als bisher, den Handelsverkehr mit der Schweiz, sowohl nach der Export- wie nach der Importseite, wirklich zu entwickeln. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass in der jüngsten Vergangenheit solche Versuche nicht ohne Erfolg von verschiedenen anderen Staaten unternommen worden sind, wenn immerhin klar erkennbar ist, dass die Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen in Moskau selbst nicht immer rein wirtschaftlichen Belangen dienen sollte als vielmehr der Wiederherstellung geordneter zwischenstaatlicher Beziehungen.

Ob angesichts der grundlegenden Änderungen in der gesamten Struktur des europäischen Kontinents nicht auch für die Schweiz sich die Frage stellt, ob nicht eine Überprüfung auch der staatsrechtlichen bzw. völkerrechtlichen Seite des schweizerisch-russischen Problems nunmehr erwogen werden sollte, ist hier nicht zu untersuchen. Zweifellos aber sind Wirtschaftsverhandlungen mit den zuständigen Amtsstellen in Moskau geeignet, eine eventuell nachfolgende Abklärung dieser Fragen zu erleichtern. Es werden sich jedoch anlässlich von in Moskau zu führenden Unterhandlungen Fragen stellen, die an sich nicht ausschliesslich wirtschaftliche Belange betreffen, sondern zum mindesten Grenzgebiete berühren. Hieher gehören alle mit der Aufteilung Polens zusammenhängenden Probleme; ferner diejenigen, die sich aus der Übernahme Bessarabiens und der sogenannten Randstaaten ergeben.

[...]⁵

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, Zürich, den wir ebenfalls in dieser Angelegenheit begrüsst haben, teilt uns mit, dass er es für ausserordentlich wichtig hält, die in Aussicht genommenen Wirtschaftsverhandlungen mit der russischen Regierung sobald als möglich zu beginnen;

5. *Suivent les conclusions du Département politique sur une éventuelle reprise des relations diplomatiques; cf. annexe ci-dessous.*

er ist jedoch mit dem Politischen Departement der Ansicht, dass es sich dabei ausschliesslich um die Regelung wirtschaftlicher Fragen handeln soll.

Wir schliessen uns den vorstehenden Ausführungen des Eidgenössischen Politischen Departementes sowie des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins durchaus an. Die schweizerische Delegation, welche sich zu eventuellen Wirtschaftsverhandlungen nach Moskau begeben würde, hätte selbstverständlich neben den Fragen, welche den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der U.d.S.S.R. betreffen, auch die Frage der schweizerischen Finanzforderungen aufzuwerfen, jedoch ohne über die einschlägigen schweizerischen Forderungen eine Zusammenstellung vorzunehmen und ohne dadurch die grundsätzliche Frage der schweizerischen Forderungen gegenüber dem eigentlichen Russland zu präjudizieren.

Gleichwohl wird bei einer ersten Fühlungnahme zwischen beiden Wirtschaftsdelegationen in Moskau die Diskussion unter allen Umständen ausschliesslich und allein auf rein wirtschaftliches Gebiet sich zu beschränken haben, was nicht hindert, allenfalls von der russischen Regierung unterbreitete Anregungen oder Vorschläge, die über diesen abgegrenzten Bezirk hinausreichen sollten, zum Bericht an den Bundesrat und zur Prüfung durch ihn entgegen zu nehmen.

Zu Beginn des Monats Oktober dieses Jahres ist schweizerischerseits abermals der Versuch gemacht worden, auf dem üblichen Wege der Verhandlungen mit der russischen Handelsvertretung in Berlin die der Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen beiden Staaten sich entgegenstellenden Hemmnisse zu beseitigen oder doch zu mindern⁶. Einmal mehr, und diesmal in besonders eindrücklicher Weise, hat festgestellt werden müssen, dass alle schweiz. Begehren unerfüllt blieben, ja nicht einmal sachgemäss behandelt werden konnten, da der die Verhandlungen leitende stellvertretende Handelsvertreter nicht in der Lage war, sich zu äussern und jede Frage in Moskau telephonisch unterbreiten musste.

Dabei ist gerade *[in]* der gegenwärtigen internationalen Lage die Schweiz in besonderem Masse auf wichtigste russische Exportgüter weitgehend angewiesen. Wir dürfen sie in diesem Zusammenhang als allgemein bekannt voraussetzen. Hingewiesen sei noch auf die wirtschaftlichen Abmachungen, die Russland in den letzten vergangenen Monaten mit einer Reihe von Staaten getroffen hat, so beispielsweise mit Deutschland am 19. August 1939, mit Iran am 25. März 1940 und mit Schweden am 7. September 1940, sowie mit Jugoslawien im Mai 1940, mit Ungarn am 3. September 1940. Wenn auch die Texte dieser Abkommen bisher nur sehr summarisch durch unsere Auslandsvertretungen in Erfahrung haben gebracht werden können, so geht aus dem uns inzwischen zugänglich gemachten Material immerhin soviel hervor, dass im Rahmen von zum Teil beachtlichen Wert- oder Mengengrenzen die russische Ausfuhr nach diesen Ländern für eine Reihe auch für die Schweiz wertvoller Waren vereinbart bzw. geplant worden ist.

Von Delegationsmitgliedern solcher Drittstaaten, wie denjenigen Bulgariens und Ungarns, ist uns mitgeteilt worden, dass Russland im Zuge solcher Wirt-

6. Cf. E 7110 1976/16/53.

schaftsverhandlungen irgendwelche politische Fragen nicht berührt habe. Äusserungen solcher Delegationsmitglieder sind auch in der Presse publiziert worden (vgl. Pester Lloyd vom 15. Sept. 1940) und lassen erkennen, dass auch der reservierte und nüchtern urteilende Beobachter bei aller erforderlichen Kritik gegenüber der russischen Wirtschaftspolitik zu anerkennender Feststellung über die russische Produktionskapazität und damit zu einer positiven Wertung der Voraussetzungen intensiverer Wirtschaftsbeziehungen gelangt.»

Gestützt auf den obzitierten Rapport des Politischen Departementes an die Kommission für Auswärtige Angelegenheiten vom 10. August 1939 und die dort erklärte Bereitschaft, die Wirtschaftsverhandlungen in Moskau durchzuführen, wenn der Weg des sogenannten Kompensationsverkehrs sich als ungangbar erweise, gestützt ferner auf die auseinandergesetzten Erwägungen wird antragsgemäss

beschlossen:

1. Es sind im Dezember 1940 oder im Januar 1941 Wirtschaftsverhandlungen mit der U.d.S.S.R. in Moskau aufzunehmen⁷. Direkten und ungezwungenen Anlass hiezu bietet eine offizielle Einladung des Volkskommissariats für den Aussenhandel («Narkomwneschtrog»), die durch Vermittlung der zuständigen Sektion der Schweiz. Gesandtschaft in Berlin der schweiz. Delegation mit Schreiben vom 12. Okt. 1940 zugegangen ist und die folgenden Wortlaut hat:

«Hiermit bitten wir Sie, Herrn Dr. Ebrard bekanntzugeben, dass sein Vorschlag über die Lieferung von Getreide und anderer Waren aus der U.d.S.S.R. nach der Schweiz von dem Volkskommissariat für Aussenhandel («Narkomwneschtrog») geprüft wurde. Man ist zur Schlussfolgerung gekommen, dass diese Frage in Berlin bis zu Ende nicht gelöst werden kann.

Das Volkskommissariat für Aussenhandel ist einverstanden, die Frage über die Sowjetlieferungen der Getreide und anderer Waren nach der Schweiz gemeinsam mit den Vertretern der schweiz. Seite in Moskau zu besprechen. Falls die Schweizerseite sich einverstanden erklärt, diese Frage zu besprechen und darauf eine konkrete Antwort zu bekommen, kann die Schweizerdelegation, zwecks unmittelbaren Verhandlungen mit dem Volkskommissariat für Aussenhandel über diese Fragen, nach der U.d.S.S.R. fahren.

Das Volkskommissariat für Aussenhandel der U.d.S.S.R. ist bereit, Vertreter des Schweiz. Landes zu empfangen und mit ihnen die Frage der Sowjetlieferungen nach der Schweiz zu besprechen.»

2. Die Wirtschaftsdelegation wird aus folgenden Herren bestellt:
Dr. Ebrard, Delegierter für Handelsverträge, als Vorsitzender,
Dr. P. Aebi, I. Sekretär des Vororts des Schweiz. Handels- und Industrie-Vereins in Zürich, als Delegierter,
F. Bauer, Adjunkt der Handelsabteilung.
Dr. Zehnder, Legationssekretär, z.Zt. Ankara.

3. Die Delegation wird angewiesen sich ausschliesslich auf die wirtschaftlichen Fragen zu beschränken und allfällige Anregungen politischer Natur nur zur Übermittlung an den Bundesrat entgegen zu nehmen.

7. Ces négociations auront lieu à partir de la mi-janvier 1941.

4. Das Volkswirtschaftsdepartement wird ermächtigt, der Delegation die zur Durchführung ihrer Aufgabe erforderlichen Experten beizugeben.

ANNEXE

E 7110 1967/32/370.0.1. 1940. P

*Le Chef du Département politique, M. Pilet-Golaz,
au Chef du Département de l'Economie publique, W. Stampfli*

L B.15.R.2-VF
Vertraulich

Bern, 12. November 1940

Wir beehren uns Ihnen mitzuteilen, dass wir den uns durch Schreiben der Handelsabteilung vom 23. Oktober d.J.⁸ (Ba. 370.0.1) zugestellten Entwurf zu einem Antrag an den Bundesrat betreffend Aufnahme von Wirtschaftsverhandlungen mit der U.d.S.S.R. aufmerksam geprüft haben. Die darin enthaltenen Ausführungen geben uns zu einigen Bemerkungen Anlass, die wir Ihnen nachstehend mit dem Ersuchen übermitteln, sie in Ihrem endgültigen Antrag an den Bundesrat berücksichtigen zu wollen.

Das Politische Departement ist der Auffassung, dass es aus Gründen der äusseren wie der inneren Politik kaum zweckmässig sein dürfte, im gegenwärtigen Augenblick diplomatische Beziehungen mit der U.d.S.S.R. herzustellen. Es besteht für die Schweiz kein Interesse, den Eindruck zu erwecken, dass sie ihre Politik gegenüber der Sovietunion einer neuen Orientierung unterzogen habe. Wenn indessen das Volkswirtschaftsdepartement im Hinblick auf die Lebensmittelversorgung des Landes die Entsendung einer Wirtschaftsdelegation nach Moskau als angebracht erachtet, so möchten wir dagegen keine Einwendungen erheben, selbstverständlich unter der Voraussetzung, dass sie sich ausschliesslich mit den wirtschaftlichen Fragen abgibt und sich darauf beschränkt, Eröffnungen, die ihr allenfalls auf andern Gebieten gemacht werden sollten, anzuhören und weiterzuleiten. Immerhin möchten wir vor allen weitgehenden Erwartungen, die man sich hinsichtlich einer Intensivierung unseres Handelsverkehrs mit der Sovietunion machen könnte, warnen. Die Ausdehnung des Krieges auf Griechenland lässt alle Möglichkeiten eines Warentransportes auf dem Seeweg als illusorisch erscheinen. Auch haben die Staaten, die mit der Sovietunion Beziehungen aufnahmen, keine geringen Enttäuschungen erleben müssen.

Sofern es zu Wirtschaftsverhandlungen kommen sollte, so dürften auf dem Gebiete des Kapitalverkehrs kaum irgendwelche Aussichten auf Berücksichtigung schweizerischer Interessen bestehen. Es wird sich deshalb wohl auch erübrigen, über die einschlägigen schweizerischen Forderungen eine Zusammenstellung vorzunehmen, sondern unsere Delegation würde sich im wesentlichen darauf zu beschränken haben, alles zu vermeiden, was als eine Preisgabe schweizerischer Finanzforderungen ausgelegt werden könnte. Sollte sie die Möglichkeit erblicken, in die Wirtschaftsverhandlungen auch schweizerische Finanzansprüche, wie z.B. diejenigen der Schweizer aus dem Baltikum⁹, einzubeziehen, so könnten wir uns natürlich mit einem solchen Vorhaben nur einverstanden erklären. Immerhin wäre es uns sehr gedient, wenn Sie uns gegebenenfalls vorgängig Ihre Ansicht darüber bekanntgeben wollten, auf welcher Grundlage eine derartige Wahrnehmung von Interessen schweizerischer Finanzgläubiger durchführbar erscheint¹⁰.

8. *Non reproduite.*

9. *Sur ce sujet, cf. E 2001 (D) 3/396.*

10. *Sur une copie de ce document, le vice-directeur de la Division du Commerce, E. Werthmüller, a écrit au bas de la lettre: Note 3, bescheiden!*

Cf. aussi PVCF N° 2030 du 17 décembre 1940, E 1004.1 1/404.