

*Notice du Département politique*¹

Confidentiel

25 mars 1941

CONFÉRENCE DU 25 MARS 1941,
 SUR L'ÉCHANGE DE REPRÉSENTATIONS COMMERCIALES
 ENTRE L'URSS ET LA SUISSE,
 SOUS LA PRÉSIDENTE DE M. EBRARD.

Sont présents: M. le Dir. Hotz, MM. Ebrard, Zehnder, Bauer et Borel, le Proc. gén. Stämpfli, M. Balsiger, M. Rothmund et M. Baechtold, MM. Homberger et Aebi, Bonna.

M. *Ebrard* fait un long exposé dont il résulte que l'accord soviéto-suisse² ne pourra être appliqué que moyennant des échanges de vues incessants; que l'on attache du côté russe une très grande importance au règlement des deux questions laissées en suspens: 1) l'organisation de l'industrie horlogère russe et 2) l'échange de relations commerciales, prélude d'une reprise des relations diplomatiques; que le point 1) étant difficile à régler, il serait souhaitable de pouvoir se montrer conciliant sur le point 2).

M. *Hotz* appuie le point de vue de M. Ebrard, en soulignant l'importance de l'accord russo-suisse.

Bonna reconnaît la nécessité d'un contact pour réaliser la mise en pratique d'un accord portant sur plus de 200 millions de fr. par an. Il ne croit pas que le Conseil fédéral soit disposé à rétablir pendant la guerre des relations diplomatiques avec Moscou; il montre les inconvénients d'un accord sur l'échange de représentations commerciales et préconise plutôt l'envoi de délégations temporaires si les organes du Département de Justice et Police se chargent de les surveiller.

M. *Ebrard* montre les inconvénients pour la délégation suisse à Moscou d'un régime trop souple, qui oppose les rigueurs russes à notre libéralisme.

M. *Stämpfli* pense que nous sommes aujourd'hui en mesure de surveiller une agence commerciale russe, mais préférerait que ses privilèges soient limités.

M. *Balsiger* confirme ce point de vue et se préoccupe des incidents possibles au cas où, ce qui ne paraît pas nécessaire, l'agence soviétique pourrait faire usage d'emblèmes de souveraineté.

1. Cette notice n'est pas signée. Une notice plus détaillée en allemand, non signée, se trouve aussi dans le même dossier.

2. Il s'agit de l'accord du 24 février 1941, K I.1313; cf. le PVCF reproduit en annexe au présent document. Par télégramme daté du 17 mars, le Commissaire au Commerce soviétique, A.J. Mikoyan, annonçait l'approbation par le gouvernement soviétique de l'accord du 24 février et par conséquent sa mise en vigueur immédiate (E 7800/1/33).

25 MARS 1941

67

M. *Rothmund* préférerait, du point de vue de la police des étrangers, des solutions souples permettant le contrôle individuel.

M. *Homberger* considère le traité russo-suisse comme une chance à ne pas négliger. Il en apprécie longuement les perspectives, mais il se montre, en même temps, extrêmement sensible aux difficultés que peuvent faire naître les agissements d'une agence commerciale et recommande une étude très attentive des précautions à prendre.

M. *Ebrard* promet de poursuivre l'étude et d'y revenir.

ANNEXE

E 1004.1 1/407

CONSEIL FÉDÉRAL Procès-verbal de la séance du 11 mars 1941

383. Wirtschaftsverhandlungen mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken³

Streng vertraulich.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 6. März 1941.

Die Berichterstattung über die am 24. Februar 1941 in Moskau abgeschlossenen Wirtschaftsverhandlungen mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken kann sich nicht darauf beschränken, wie üblich nur über Ziel, Inhalt und Ergebnis der durchgeführten Besprechungen Rechenschaft abzulegen. Im Hinblick auf die rund ein Vierteljahrhundert währende Unterbrechung offizieller Beziehungen zu diesem Verhandlungspartner und besonders auch auf deren besondere Gründe und Begleitumstände, nicht weniger aber auch angesichts einer Auffassung vom Staate wie der bolschewistischen und eines Staatssystems, das so durchaus verschieden ist von allem, an was sich Europa in den letzten fünfhundert Jahren gewöhnt hat, und das sich überdies in ständigem Wechsel befindet, rechtfertigt es sich, dem eigentlichen Bericht und Antrag wenige allgemeine Bemerkungen vorzuschicken.

3. *Au sujet des relations avec l'Union soviétique, on lit dans le RG du Conseil fédéral pour 1941 (pp. 243-244):* La forte augmentation des commandes soviétiques enregistrée à la fin de 1940 et le vif intérêt porté par le gouvernement soviétique à la capacité de production de la métallurgie suisse nous incitèrent, vu l'état de plus en plus précaire de notre approvisionnement, à mettre les exportations suisses au service des importations de marchandises de première nécessité et de matières premières. Les tentatives d'atteindre ce but par la voie officieuse ayant échoué, nous consentîmes, à la demande du gouvernement soviétique, à négocier à Moscou. Notre délégation partit pour la Russie vers le milieu de janvier. Les pourparlers aboutirent le 24 février 1941 à la conclusion d'une convention régissant l'échange des marchandises entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques soviétiques socialistes. Par suite de la guerre qui a éclaté le 22 juin 1941 entre la Russie et l'Allemagne et qui interrompit brusquement les échanges commerciaux helvético-russes, l'arrangement cessa de fonctionner à partir de ce jour. Comme à cette époque le montant des créances suisses sur la Russie atteignait déjà un chiffre élevé, nous avons, par mesure conservatoire (arrêté du 25 juin 1941), ordonné le blocage de tous les avoirs russes se trouvant en Suisse. Les négociations qui eurent lieu avec la Russie par correspondance au sujet de la liquidation des créances et des dettes nées depuis l'application de l'accord du 24 février 1941 n'avaient pas encore abouti à la fin de l'année. Cf. aussi DDS, vol. 13, rubrique: II. 17. Union soviétique.

I. Allgemeines.

Bei allem Bemühen, in objektiver Wertung des Geschauten und Erlebten zu einheitlicher Auffassung sich durchzuringen, bleibt bei all der Verwirrung der Kulturen dieses Landes, das wohl ein Teil Europas ist, dessen Gesicht aber nach Asien blickt, eine «Verwirrung der Gefühle» zurück angesichts dieses ausserordentlichen Versuchs einer Staats-Systembildung, dieses seltsamen Experimentes, asiatischen Mystizismus mit europäischem Sinn für Wirklichkeit zu verbinden.

Nachdem die Dynastie der Romanows nicht vermocht hatte, den Feudalismus, ja eigentlich die Leibeigenschaft endlich zu überwinden, Adel und Bürgertum zu verantwortungsbewusster Mitarbeit am Staate heranzuziehen, noch sich aus den Banden einer völlig steril gewordenen Kirche zu befreien, machte sich am Ende eines verlorenen Weltkriegs ein kleiner, kahlköpfiger Mann, der durch die grosse Schule der sibirischen Verbannung gegangen war, zum Herrn der Ruinen und begann den Wiederaufbau. Er verwarf die alten europäischen, verwarf die alten asiatischen Vorbilder; verwarf überhaupt alles was alt war. Was er auch tat, er richtete seine Augen in die Zukunft; aber es waren und blieben die Augen eines Tataren.

Europäischen Masstab darf man deshalb nicht ohne weiteres an die Zustände in der Sowjetunion anlegen. Vor allem darf man geographische Lage und Geschichte dieses Landes nicht vergessen, wenn man den Versuch unternimmt, sein Schicksal zu verstehen. Ein Siebentel der gesamten festen Erdoberfläche ist russisch. Der Umfang der Sowjetunion ist zweimal so gross wie der Europas. Sie besteht aus elf Bundesrepubliken, denen unlängst weitervier zugefügt worden sind: nämlich die karelisch-finnische Republik, die Republiken Lettland, Estland und Litauen. Ferner umfasst es zwanzig autonome Staaten und neun weitere autonome Gebiete.

Der Vielheit der Bundesrepubliken entspricht diejenige der Sprachen.

Der ungeheuren Grösse des Reichs angepasst sind und bleiben die Mittel staatlicher Machtfaltung und Machtanwendung. Notwendigkeit und Intensität ihres Einsatzes bleiben auch in Zukunft bedingt durch die enorme Weite der Räume dieses Landes, den noch unbehobenen Mangel an Verkehrswegen und das Fehlen der Homogenität seiner Bevölkerung. So ist Sowjetrussland nicht nur zum grössten, sondern – entgegen aller Doktrinen – zu dem am stärksten zentralisierten Staat geworden. Asiatischer Despotismus bleibt zweifellos auch weiterhin Grundlage und Triebfeder der Staatslenkung. Wohl zeigt die Grundstruktur der neuen Sowjet-Gesellschaft europäische Züge. Aber die Methoden sind asiatisch geblieben. Und diese bleiben letzten Endes, trotz aller moderierender Verfassungsrevisionen bestimmend für die Anwendung der bolschewistischen Auffassung vom Staate, die darin besteht, nach Einebnung aller sozialer Unterschiede, einschliesslich letztendlich auch der Intellektuellen, das Ziel einer einzigen homogenen Gesellschaftschicht, der Proletarier, zu erreichen. Und alle diese Menschen, im einheitlichen Tiegel proletarischer Weltanschauung ausgeschmolzen, sollen fortan nur zum einzigen Zwecke arbeiten: für das Wohl und Glück der Masse.

Was aus diesem ausserordentlichen Versuche werden wird, weiss niemand und haben wir nicht zu beurteilen. Wir stellen lediglich fest, dass dieser scharf ausgebildete Zentralismus überall bestimmend ist und überall zu Tage tritt; stets und allüberall zeigen sich seine Auswirkungen. Bis in alle Fasern von Staat, Wirtschaft und Leben des einzelnen Menschen wirkt die zentrale Staatsgewalt sich aus und greift sie hinein. Sie kompliziert zweifellos einerseits ausserordentlich den Ablauf alles staatlichen und wirtschaftlichen Geschehens, andererseits aber erfüllt sie den einzelnen Sowjetbürger mit einem nicht leicht zu überschätzenden Stolz auf Macht und Können seines Staates und dessen Leitung. Sie wird dem beginnenden Sowjetbürger schon mit den Schulbüchern eingeimpft, von denen eines, «Précis d'histoire de l'U.R.S.S.» von Chestakov gleich einleitend verkündet: «De pays arriéré qu'elle était, notre patrie est devenue le pays le plus avancé et le plus puissant.»

Dieses mit allen staatlichen Mitteln hochgepeitschte nationale Selbstbewusstsein bestimmt in weitreichendem Masse mit die vom Sowjetrussen vielfach zur Schau getragene Haltung. Nicht nur ist er, übrigens mit Recht, stolz auf die Leistungen künstlerischen und wissenschaftlichen Schaffens; darüber hinaus ist er überzeugt, dass Russland mit Riesenschritten Fehler der Vergangenheit gutgemacht, Versäumtes eingeholt hat; aber auch dass Russland in kürzester Frist die sogenannten kapitalistischen Länder, insbesondere im industriellen Sektor, überholen müsse und überholen werde.

Dabei gibt man sich u. E. in den Kreisen der obersten Staatsleitung, wie die letzten Reden insbesondere von Stalin und Molotow beweisen, durchaus davon Rechenschaft, dass noch ein weiter Weg zurückzulegen ist, bis die Länder des Kapitalismus erreicht sein werden. Und diese klare Erkenntnis der Staatsführung bestimmt augenscheinlich in einschneidender Masse auch die Gestaltung der sowjetischen Aussenpolitik; im Bewusstsein des Rückstandes auf weiten Gebieten sucht sie unter vorsichtigster Ausnützung der Schwächen der übrigen Partner solange als nur möglich die defensive Linie nicht zu verlassen.

Gleichwohl aber werden im Sowjetbürger das nationale hoch entwickelte Selbstbewusstsein und der Nationalstolz bewusst und mit allen Mitteln entwickelt, und wir haben den bestimmten Eindruck, dass angesichts des Ernstes und der Intensität, mit der in diesem vorwiegend asiatischen Lande nach besonderer und oft reichlich komplizierter Methode und Denkweise gearbeitet wird, – insbesondere auch in den Ministerien, von deren recht eigentlichem 24 Stunden-Betrieb die Delegation bei mehrfachen Nachtsitzungen sich überzeugen konnte, – der heutige Sowjetbürger nicht ganz ohne Grund glaubt stolz sein zu dürfen auf das Ergebnis dessen, was in historisch gesprochen kurzer Zeit Führung und Volk im Wiederaufbau und besonders im bewussten Übergang vom Agrar- zum Industriestaat geschaffen haben.

In Gesprächen mit hohen Regierungsfunktionären tritt dieser Nationalstolz vielfach in Erscheinung. Es wird darauf hingewiesen, dass Russlands Stellung im heutigen internationalen Kräftespiel die einer Grossmacht ersten Ranges ist, deren Arm dank der sowjetischen Paktspolitik weiter reiche, als in manchen Ländern angenommen werde. Auch hört man in solchem Milieu die Ansicht, dass Russlands Vormachtstellung in Europa bei der derzeitigen Lage der Kriegführenden eigentlich bereits erreicht sei. Man hat – was in diesem Zusammenhange erwähnt sei – auch darauf hingewiesen, dass die heutige Wirtschafts- und Finanzpolitik der Sowjetunion der Schaffung irgendwelcher besonderer Devisenquellen leichtlich entgegen treten könne. Insbesondere sei es lächerlich anzunehmen, dass die Union irgendwelche Devisen oder Gold für Zwecke der Propaganda benötige oder einsetze, da die Kriegführenden eine genügende und kostenlose Propaganda für die friedlichen Zielen dienende Staatspolitik der Union betrieben. Man hat des weiteren, wenn auch niemals im Rahmen offizieller Gespräche, durchblicken lassen, dass es bei der Regierung der Union nicht übersehen, jedoch empfunden wurde, dass der Schweiz noch immer nicht die aussenpolitische Flurbereinigung mit der Sowjetunion gelungen sei, und es besteht bei der schweizerischen Delegation das Gefühl, dass bei dem sehr ausgeprägten Prestigebedürfnis der Sowjetregierung diese allenfalls Mühe gehabt hätte, ein etwaiges Nicht-Zustandekommen eines Wirtschaftsabkommens, nachdem ein solches einmal Gegenstand von Verhandlungen war, ohne weiteres hinzunehmen, nur schon im Hinblick auf die Reihe von Abkommen, die die Sowjetunion mit einer ganzen Anzahl von zum Teil sehr bedeutenden Partnern in den vergangenen Monaten hat abschliessen können.

Die Union hat ihrerseits die Bedeutung, die sie der Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz zumass, dadurch unterstrichen, dass die diese durch den Volkskommissar für den Aussenhandel, den neben Stalin und Molotow wohl wichtigsten und einflussreichsten Mann der Parteileitung und Regierung persönlich hat führen lassen. Es ist dies auch bei den diplomatischen Vertretern verschiedener Länder in Moskau, insbesondere demjenigen der Vereinigten Staaten (Botschafter Steinhardt) und dem rumänischen Gesandten (Gafenco) nicht unbemerkt geblieben und besonders hervorgehoben worden. Wir wünschen auf die Empfindlichkeit der Sowjetregierung für alle Belange, die irgendwie ihr Prestige berühren könnten, auf ihr ausserordentliches Selbstbewusstsein als Führerin eines grossen, aus der Revolution herausgewachsenen Staatsvolks und auf die Bedeutung, die sie den Verhandlungen mit der Schweiz zumass, mit besonderem Nachdruck aufmerksam zu machen. Und zwar wird dies nicht zu übersehen sein bei Beurteilung zweier Fragen, die in den der «Vereinbarung über den Warenverkehr» beigefügten Briefwechseln zwischen den beiden Delegationschefs behandelt sind. Die beiden Fragen betreffen einmal die Errichtung einer sowjetischen Handelsvertretung in der Schweiz, zum andern die technische Hilfeleistung der schweizerischen Uhrenindustrie für diejenige der Sowjetunion.

Zu beiden Fragen äussern wir uns noch im einzelnen im zweiten Teil dieses Antrages. Hier wünschen wir unter Bezugnahme auf unsere obigen Ausführungen nur darauf hinzuweisen, dass beide Begehren der Union mit grossem Nachdruck in den Verhandlungen gestellt worden sind und dass

kein Zweifel darüber bestehen kann, dass, falls nicht sehr eingehend über diese beiden Begehren alsbald in geeignetem Rahmen sollte verhandelt werden können, die am 24. Februar a. c. unterzeichnete «Vereinbarung über den Warenverkehr» praktisch wohl kaum lebenskräftig wird, darüber hinaus aber eine tiefgehende Verstimmung auf sowjetischer Seite die unvermeidliche Folge sein könnte.

Wesentliches wäre ferner, ebenfalls nur andeutungsweise, zu erwähnen über die soziale und die religiöse Frage und deren Behandlung in der revidierten Verfassung der Union, weiter über die Entwicklung auf diesen Gebieten, die gegenüber der Zeit der eigentlichen Revolution unzweifelhaft festzustellen ist. Doch überschreitet dies den Rahmen eines Rechenschaftsberichtes in diesem Zusammenhang. Es bleibt daher lediglich noch zu erwähnen, dass die Regierung der Union auch in anderer Beziehung, durch Bestellung einer an sich aus hohen Regierungsbeamten, Staatsrechtsprofessoren und Präsidenten wichtigster Organisationen bestehenden Delegation, durch Zuverfügungstellung schweizerischer Zeitungen, des Radios, durch geeignete Eskortierung bei der Hin- und Rückreise, u. s. w. sich bemühte, der schweizerischen Delegation ihre Aufgabe, die im übrigen unter schwierigen Verhältnissen zu lösen war, zu erleichtern.

Wir schliessen diese wenigen allgemeinen Betrachtungen mit dem Wort eines, wenn wir nicht irren, holländischen Staatsmannes: «Die grosse russische Ebene ist zum Leben erwacht. Diese Tatsache ist auf alle Fälle unabänderlich. Der Bolschewismus mag nur ein Traum sein, aber Russland ist eine Tatsache.»

*II. Die Vereinbarung über den Warenverkehr
zwischen der Schweiz und der UdSSR,
unterzeichnet in Moskau am 24. Februar 1941.*

Es kann hier darauf verzichtet werden, auf die Gründe einzugehen, die es als angezeigt haben erscheinen lassen, nach einem vieljährigen Interregnum direkte Wirtschaftsgespräche in Moskau mit der Sowjetregierung aufzunehmen. Im Antrag an den Bundesrat vom 28. November 1940⁴ finden sich alle erforderlichen Hinweise.

Desgleichen erübrigt sich, auf die wirtschaftliche Entwicklung der Sowjetunion in den letzten Jahren und ihre wirtschaftlichen Beziehungen zur Schweiz und anderen Ländern einzutreten. Soweit die bezüglichen Angaben nicht im vorerwähnten Antrag an den Bundesrat vom 28. November 1940 enthalten sind, finden sie sich im Rapport über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der U. d. S. S. R., den das Politische Departement zusammen mit Herrn Dr. Ebrard, Delegierten für Handelsverträge, am 10. August 1939⁵ der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten erstattet hat.

1. Bei den Verhandlungen war zunächst die Frage nach der Rechtskraft der bisherigen Regelung des Warenverkehrs abzuklären, wie sie im Briefwechsel Stucki/Weizer vom 27. September 1933⁶ enthalten ist.

Bekanntlich bestimmte diese bewusst wenig formelle Regelung der schweizerisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen, dass Russland das Recht – wenn auch keineswegs die Pflicht – habe, in einem bestimmten Wertverhältnis der Einfuhrbeschränkung unterliegende sowjetische Waren in die Schweiz einzuführen im Ausmasse der Bestellungen, die es selbst in der Schweiz verbeuge.

Die Abrechnung dieses Kompensationsverkehrs ergab nach schweizerischer Auffassung per

4. *Pour le texte original de la proposition du DEP, cf. E 1001 1 EVD/1940; la proposition est soumise au Conseil fédéral qui l'approuve dans sa séance du 2 décembre 1940 et désigne les membres de la délégation chargée des négociations avec l'Union soviétique, cf. DDS, vol. 13, N° 420.*

5. *DDS, vol. 13, N° 126. A la fin de ce long rapport sur les relations entre la Suisse et l'URSS, le Conseil fédéral, dans sa séance du 15 août 1939, avait fait ajouter: Ces constatations conduisent à conclure en faveur du maintien du statu quo et contre l'établissement de relations diplomatiques avec l'URSS. E 1004.1 1/388; pour le texte complet, E 2001 (D) 9/1.*

6. *Cf. E 7110 1976/16/53; DDS, vol. 10, N° 233.*

1. Januar 1941 einen Saldo zu Gunsten der Schweiz, der mit ca. Schweiz. Fr. 40 Millionen zu bemessen war und herrührte aus Bestellungen der Sowjetunion, die vor dem 1. Januar 1941 vergeben, aber noch nicht zur Auslieferung nach der Sowjetunion gelangt waren, während andererseits die entsprechenden kompensationsweise zu tätigen Lieferungen sowjetischer Waren in die Schweiz noch in entsprechendem Ausmasse nachzuholen waren.

Die sowjetische Delegation bestritt jede Rechtspflicht zur nachträglichen kompensationsweisen Lieferung sowjetischer Waren für bis zum Verhandlungsbeginn bereits vergebene sowjetische Bestellungen, mit dem Hinweis, dass nur ein Recht zu solcher Lieferung nach der Schweiz, nicht aber eine Verpflichtung zur Lieferung stipuliert sei. Im übrigen sei nach ihrer Auffassung der damalige Briefwechsel Stucki/Weizer aus dem Jahre 1933 zufolge grundlegender Veränderung aller Verhältnisse obsolet geworden. Der sowjetische Rechtsstandpunkt war auf die Dauer nicht wohl anfechtbar. Dagegen gelang es nach sehr langwierigen Diskussionen, die sowjetische Delegation zur Anerkennung des Vierzig-Millionen-Saldos zu bestimmen unter Hinweis auf die Ergebnisse der in den vergangenen Monaten wiederholt in Berlin mit der dortigen Handelsvertretung geführten Verhandlungen, die von der Schweiz geführte Kompensationsrechnung und die jeweiligen Saldoanerkennungen der sowjetischen Handelsvertretung.

2. Sehr mühselige Verhandlungen erforderte das dem künftigen Verkehr zu Grunde zu legende System. Schliesslich einigte man sich dahin, die Idee einer Kompensation der gegenseitigen Leistungen beizubehalten. Dem schweizerischen Begehren auf Kompensation der Bestellungen setzten die Russen hartnäckigsten Widerstand entgegen. Mit Rücksicht auf die Unsicherheit der internationalen Lage und um jegliche Vorleistung auszuschliessen, beharrten sie auf der Einführung des Grundsatzes des Ausgleichs der Werte der gegenseitigen Lieferungen.

Angesichts dieser Lösung wurde auf schweizerisches Begehren in Art. 2 des vertraulichen Protokolls der Grundsatz aufgenommen, dass unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes des Wertausgleiches der Lieferungen, schon im Moment des sowjetischen Bestellungseinganges in entsprechendem Wertrahmen sowjetische Exportgüter der Schweiz zu reservieren sind. Das Recht auf Kauf und Bezug dieser Güter kann ausgeübt werden bzw. bleibt aufrechterhalten bis zur volligen Durchführung des Wertausgleichs der beidseitigen Leistungen, auch wenn diese nach einem evtl. Ablauf der Vertragsdauer erfolgen sollten.

3. Der Warenverkehr zwischen beiden Ländern erfolgt im Rahmen und auf Grundlage von Kontingentslisten. Schweizerischerseits war von Anfang der Verhandlungen an betont worden, dass den beidseitigen Listen lediglich der Charakter von Exportprogrammen zukommen könne, da die Schweiz als rohstoffarmes Land niemals die absolute Gewähr für geeignete oder ausreichende Beschaffung der für ihre Exportgüter benötigten Rohstoffe übernehmen könne und ferner alle Vorbehalte hinsichtlich ihrer Landesversorgung wie auch im Hinblick auf gewisse aus ihren Blockade- und Gegenblockadeverträgen sich ergebende Folgen machen müsse.

Wochenlang, und bis zum letzten Verhandlungstage, hat die schweizerische Delegation den sowjetischen Standpunkt abgelehnt, wonach allein und ausschliesslich eine schweizerische Export-Kontingents-Liste den sowjetischen Erfordernissen Rechnung tragen könne. Es musste schliesslich, um den ergebnislosen Abbruch der gesamten Verhandlungen und damit weitere Folgen zu vermeiden, die sich aus einem solchen negativen Ergebnis des Versuchs der Wiederanknüpfung geordneter Wirtschaftsbeziehungen allenfalls ergeben hätten, die Fassung des Art. 2 der «Vereinbarung» eingefügt werden, gemäss dessen Bestimmungen beide Regierungen sich verpflichten, Ein- und Ausfuhrerlaubnisse ungehindert zu erteilen.

Die Zustimmung der schweizerischen Delegation zu diesem, einen unbedingten «Schönheitsfehler» des Abkommens darstellenden Artikel 2 wurde schliesslich am Tage der Abreise der Delegation und Unterzeichnung der Vereinbarung erteilt, im Bewusstsein, dass durch geeignete Kontrollmassnahmen im schweizerischen Inland – und zwar insbesondere unter Beiziehung und Mithilfe des Vereins Schweizerischer Maschinenindustrieller – die eventuellen nachteiligen Folgen dieser Vertragsbestimmung von vornherein vollständig vermieden werden könnten.

Allein schon das Fehlen geregelter diplomatischer Beziehungen wie auch die Unzulänglichkeiten des Post-, Telegraphen- und Telephonverkehrs lassen Schaffung geeigneter beidseitiger Handelsorganisationen unentbehrlich erscheinen.

4. Im Zusammenhang mit den schweizerischerseits gemachten Vorbehalten bei Beratung von Art. 2 der «Vereinbarung» wurde dem Problem der Rohstoffbeschaffung nachdrücklichst Beachtung geschenkt.

In Anbetracht der sehr bescheidenen Beihilfe der Sowjetunion bei der Rohstoffbeschaffung für diejenigen Exportgüter, die gemäss Liste 1 zur Lieferung nach der Sowjetunion bestimmt sind, – es sind hiefür in Liste 2 nur vorgesehen Mangan- und Chromerze mit einer Jahrestonnage von 10000 Tonnen, während Buntmetalle von ihr gar nicht geliefert werden können – ist einmal die ganze schweizerische Exportliste 1 sehr sorgfältig durch die der Delegation beigegebenen Experten, insbesondere denjenigen der Maschinenindustrie, in langwierigen Verhandlungen mit den betreffenden Sowjetorganisationen wie auch mit dem Verein schweiz. Maschinenindustrieller geprüft worden, sodass angenommen werden darf, dass die Liste der Produktions- und Lieferkapazität der beteiligten schweizerischen Exportfirmen Rechnung trägt.

Ferner ist im vertraulichen Zeichnungsprotokoll der Transitverkehr durch das Gebiet der Sowjetunion von und nach dem nahen und fernen Osten der Schweiz zugestanden worden, obwohl sie der üblichen Bedingung der Sowjetunion nicht entspricht, wonach nur denjenigen Staaten ein mehr oder weniger eingeschränkter Transit zugestanden wird, die mit ihr in geregelten diplomatischen Beziehungen stehen. Die entsprechenden Listen, die der Transitvereinbarung beiliegen, sehen in Liste A, Ziff. 2, die Metalleinfuhrmöglichkeit im Transit vor.

5. Die Überprüfung des Ausgleichs der Werte der gegenseitigen Lieferungen soll gemäss Art. 3 der «Vereinbarung» periodisch durch gemeinsame Kontrolle besonderer Bevollmächtigter beider Regierungen erfolgen.

Die Möglichkeit der zeitweiligen Einstellung der Lieferung durch die vorleistende Vertragspartei ist als wirksames Mittel für die Schaffung des Wertausgleichs stipuliert.

6. Erwähnenswert ist schliesslich noch Art. 5 der «Vereinbarung» der eine gegenseitige Wohlwollensklausel dem Vertragswerk einfügt. Die Bestimmung entstammt einer sehr eingehenden und langwierigen Diskussion über ein sowjetisches Begehren nach Aufnahme einer allgemeinen Meistbegünstigungsklausel. Nur mit grosser Zähigkeit konnte die sowjetische Delegation zum Verzicht auf diese Begehren gebracht werden, dem andere Vertragsstaaten zu ihrem eingestandenem Leidwesen oft nur zu wenig Widerstand geleistet hatten. Ein auf die Meistbegünstigung im Gebiete der Zolltarifizierung reduziertes sowjetisches Begehren, gleichfalls mit Nachdruck geltend gemacht, konnte schliesslich unter Hinweis auf unsere langjährig konstante Zollpolitik des Verzichts auf Anwendung eines Kampf- und der Verwendung eines allgemein gültigen Gebrauchstarifs abgelehnt werden.

7. Schliesslich ist besonders hinzuweisen auf zwei sowjetische Begehren, denen bereits oben in den allgemeinen Bemerkungen Erwägung getan wurde. Das eine bezieht sich auf die Errichtung einer Handelsvertretung der Union in der Schweiz, das andere auf die technische Beihilfe der schweizerischen Uhrenindustrie an diejenige der Sowjetunion.

Wie bereits ausgeführt, sind beide Begehren mit ganz ausserordentlichem Nachdruck und durch den sowjetrussischen Delegationschef, den Volkskommissar für den Aussenhandel Mikojan persönlich vertreten worden. Lange waren beide Begehren in Form bestimmtester Bedingungen für die Unterzeichnung des Abkommens sowjetischerseits gestellt. Sehr mühsame und aufreibende Verhandlungen waren nötig, um diese Bedingungen schliesslich umzuformen in «Wünsche» der Union, die der schweizerische Delegationschef seiner Regierung zur ehestmöglichen Beschlussfassung zu unterbreiten sich verpflichtet.

Einem jeden der beiden Briefwechsel zwischen den Delegations-Vorsitzenden liegt ein Entwurf für ein entsprechendes Programm bzw. für eine Vereinbarung bei. Wir haben hierzu folgendes zu bemerken:

*A. Die Errichtung einer Handelsvertretung der UdSSR
in der Schweiz und die Bestellung eines provisorischen
Handelsagenten der Schweiz in der Sowjetunion.*

Bei einem beiderseits beabsichtigten und an sich möglichen Warenumsatz von je über 100 Millionen Schweizerfranken drängt sich die Notwendigkeit auf, für eine geeignete Organisation eines solch grossen Warenverkehrs Sorge zu tragen.

In Anbetracht der diplomatischen Praerogativen, die für den Handelsvertreter und seine zwei Stellvertreter üblicherweise beansprucht werden, wird bereits ein Schritt in Richtung auf Aufnahme gewisser quasi-diplomatischer Beziehungen unvermeidlich.

Von ausserordentlicher Wichtigkeit ist hiebei die Prüfung und eventuelle Schaffung geeigneter polizeilicher Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen, die denjenigen der Sowjetunion, wie sie auch der Delegation bekannt sind, nicht nachstehen dürfen.

Weiter wird grösste Sorgfalt allenfalls der Wahl eines schweizerischen Handelsagenten zuzuwenden sein. Da von seiner Persönlichkeit, seinem Takt und Geschick die Entwicklung der Beziehungen zwischen beiden Ländern weitgehend abhängig sein werden, wird seine Bezeichnung nur im Einvernehmen zwischen Politischem Departement und Volkswirtschaftsdepartement, und nur nach sorgfältiger Prüfung aller Belange, erfolgen dürfen.

Aber schliesslich wird schwerlich um eine positive Erledigung dieser Frage herumzukommen sein, denn es erscheint unmöglich, einen so bedeutenden Warenverkehr einerseits mit solcher Mühe anzustreben, andererseits aber die geeigneten Mittel für seine Abwicklung zu versagen.

*B. Die technische Beihilfe der schweizerischen Uhrenindustrie
an diejenige der Sowjetunion.*

Da auch in dieser Frage eine baldige und eingehende sachliche Prüfung unvermeidlich erscheint, will man nicht Gefahr laufen, das Abkommen von Anbeginn an zu gefährden und die kaum angeknüpften Wirtschaftsbeziehungen zur Sowjetunion einer schweren und gefährlichen Belastungsprobe auszusetzen, so wird sich kaum vermeiden lassen, zunächst die Uhrenkammer und eventuell einzelne Firmen zu einer Besprechung einzuladen und ihr bzw. ihnen vom Wunsche der Regierung der Sowjetunion in geeigneter Form Kenntnis zu geben.

Die Tendenz dieser Besprechungen wird dahin zu gehen haben, falls man aus begreiflichen Gründen die schweizerische Uhrenindustrie nicht gefährden möchte, die Bedingungen für eine allfällige technische Beihilfe so zu gestalten, dass automatisch das Interesse der Sowjetunion an einer positiven Lösung dieser Frage herabgemindert, wenn nicht ganz zum Erliegen gebracht wird. Auf alle Fälle aber sollten entsprechende Verhandlungen mit der Uhrenindustrie bald und zwar im Einvernehmen und im Beisein von Vertretern der für die Handelspolitik verantwortlichen Handelsabteilung geführt werden.

Im Sinne dieser Ausführungen beantragt das Volkswirtschaftsdepartement:

1. die am 24. Februar 1941 in Moskau unterzeichnete Vereinbarung über den Warenverkehr zwischen der Schweiz. Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken mit ihren beiden Anlagen (Listen 1 und 2) sowie das dazugehörige Vertrauliche Zeichnungsprotokoll mit seinen beiden Anlagen (Listen A und B) zu genehmigen;
2. Kenntnis zu nehmen von den in der Begründung zum vorliegenden Antrag enthaltenen Ausführungen über die der Vereinbarung beigegebenen Briefwechsel zwischen den Delegationschefs über die sowjetischen Begehren auf Errichtung einer Handelsvertretung der Sowjetunion in der Schweiz und auf technische Beihilfe seitens der schweiz. Uhrenindustrie an diejenige der Sowjetunion, und das Volkswirtschaftsdepartement in Verbindung mit den übrigen an diesen Fragen interessierten Departementen mit der weiteren Behandlung dieser Begehren zwecks späterer Antragstellung an den Bundesrat zu betrauen;
3. das Volkswirtschaftsdepartement zu beauftragen, die für die Durchführung der erwähnten Vereinbarung erforderlichen Massnahmen zu ergreifen;
4. die Bundeskanzlei zu beauftragen, den Wortlaut der Vereinbarung, ohne die Anlagen (Listen 1 und 2) und ohne das Vertrauliche Zeichnungsprotokoll und dessen Anlagen, in der eidg. Gesetzsammlung zu veröffentlichen⁷.

⁷ RO, 1941, vol. 57/1, pp. 266-268. Le texte complet des accords se trouve dans différents dossiers: E 7110/1976/16/53, E 7800/1/33, E 2001 (D) 9/1-2.

74

26 MARS 1941

Auf Grund der Beratung wird

beschlossen,

diesem Antrage zuzustimmen, in der Meinung jedoch, dass die Frage der Veröffentlichung der Listen 1 und 2 noch vom Volkswirtschaftsdepartement geprüft werden soll.