

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 10 février 1942

264. Liquidation der schweizerischen Forderungen auf Russland.

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 4. Februar 1942¹

Am 24. Februar 1941² wurde in Moskau zwischen einer schweizerischen Delegation und dem sowjetischen Aussenhandelskommissar eine Vereinbarung abgeschlossen, welche den Umfang der gegenseitigen Lieferungen auf ca. 200 Mio Franken festsetzt. Am 24. Juni 1941³ brach zwischen Deutschland und der UdSSR der Krieg aus, wodurch die Durchführung der durch die vorstehende Vereinbarung vorgesehene Lieferungen verunmöglicht wurde. Da in der Zeitspanne zwischen dem Abschluss der Vereinbarung und dem Ausbruch des Krieges privatrechtliche Lieferungs- und Bezugsverträge zwischen schweizerischen Firmen und sowjetischen Organisationen abgeschlossen wurden und befürchtet werden musste, dass infolge des Krieges grössere schweizerische Forderungen auf die UdSSR notleidend würden, sah sich der Bundesrat veranlasst, am 25. Juni 1941 die vorsorgliche Sperre der sowjetischen Guthaben in der Schweiz zu verfügen⁴. Die schweizerische Verrechnungsstelle wurde beauf-

1. *Pour le premier projet de cette proposition datée du 22 janvier et préparée par la Division du Commerce du Département de l'Economie publique, cf. E 7110/1976/16/53.*

2. *Cf. l'annexe au N° 21.*

3. *Erreur de date, c'est le 22 juin 1941.*

4. *Cf. N° 65.*

tragt, die Bestandesaufnahme der Forderungen und Guthaben durchzuführen.

Diese wurde Ende August beendet und ergab, auf den 29. November 1941 nachgeführt, folgendes Zahlenmaterial:

I. Total der sowjetischen Guthaben in der Schweiz	21,5 Mio Fr.
wovon zweckgebundene Beträge (Deckung für Akkreditive)	5,9 Mio Fr.
Total der frei verfügbaren Guthaben	<u>15,6 Mio Fr.</u>
II. Schweizerische Forderungen aus dem Importverkehr (Akkreditivgläubiger)	8,7 Mio Fr.
III. Schweizerische Forderungen aus dem Exportverkehr (Bestellungssumme)	115,9 Mio Fr.
./.. erhaltene Anzahlungen	15,0 Mio Fr.
Offene Forderungen	<u>100,9 Mio Fr.</u>
IV. Schweizerische Forderungen aus dem Transitverkehr durch die UdSSR (Akkreditive für Waren drittländischen Ursprungs)	2,7 Mio Fr.

Von den vorerwähnten Forderungen sind als eigentlich notleidend anzusprechen:

Ad. II. Schweizerische Forderungen aus dem Importverkehr in ihrer Gesamtheit, da schweizerischerseits die Akkreditive in Moskau eröffnet die Deckung dafür seitens der schweizerischen Importeure angeschafft und bedingungslos auf das Konto der russischen Staatsbank in Moskau, New York oder Zürich eingezahlt werden musste.

Fr. 8,7 Mio.

Ad IV. Desgleichen

Fr. 2,7 Mio.

Ad III. Die Ende Dezember 1941 abgeschlossene Enquête des Vereins Schweizerischer Maschinen-Industrieller ergab, dass die bisherigen Aufwendungen für am 25. Juni 1941 pendent gewesene sowjetische Bestellungen der Maschinenindustrie einen Betrag von 26,7 Mio Fr. erreichten; von diesen Aufwendungen wurden bereits anderweitig verwertet oder können noch voraussichtlich verwertet werden Materialien für einen Betrag von 14,2 Mio Fr., so dass der Betrag an bisherigen Fabrikationsaufwendungen, die zu einem Verlust führen müssten, falls die Aufträge nicht ordnungsgemäss abgewickelt werden können, eine Höhe von 12,5 Mio Fr. erreichen würde. Diesem zu erwartenden Verlust stehen Anzahlungen gegenüber, die am 25. Juni 1941 im Besitze der Unternehmungen der Maschinenindustrie waren und zum grössten Teil noch heute sind, im Betrage von 14,0 Mio Fr. Der zu erwartende Verlust ist somit gedeckt. Die Ausdehnung dieser Enquête auf die übrige schweizerische Exportindustrie erscheint nicht notwendig, da die im August 1941 von der Verrechnungsstelle durchgeführte Bestandesaufnahme bei der übrigen Exportindustrie einen im Verhältnis zum Forderungsbestand der Maschinenindustrie recht unwesentlichen Betrag ergeben hat. Sowohl der Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller wie auch der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins verneinen das Bestehen einer Notlage bei der schweizerischen Exportindustrie im Verkehr mit der UdSSR.

Anders ist die Lage im Import, wo die einzelnen Firmen oft mit namhaften Beträgen in Russland hängen und weder mit Waren noch mit sonst verwertbaren Sicherheiten gedeckt sind. Die täglich sich mehrenden Gesuche der Importeure beim Vorort und beim Departement um Hilfe, da einigen Firmen ansonst Konkurs drohe, erhärten diese Tatsache.

Das Departement hatte wiederholt versucht, gestützt auf die Vereinbarung vom 24. Februar 1941, von der UdSSR eine den privatrechtlichen Verträgen entsprechende Liquidation zu erreichen. Der Vorschlag lässt sich wie folgt kurz zusammenfassen: Aufhebung der Sperre sowjetischer Guthaben in der Schweiz, wenn seitens der Staatsbank der UdSSR unverzüglich Auftrag erteilt wird, die von schweizerischen Importeuren eröffneten Akkreditive zurückzahlen, und die Sowjetregierung sich bereit erklärt, den Rest der gesperrten Guthaben ausschliesslich zur Bezahlung schweizerischer Exporteure zu verwenden, wobei die schweizerischen Exportfirmen und die sowjetischen Auftraggeber privatrechtliche Vereinbarungen über die Liquidation der hängigen Bestellungen zu treffen hätten. Dieser Vorschlag blieb, trotz telegraphischer Wiederholungen am 29. Oktober und 27. November russischerseits unbeantwortet⁵.

Die Frage einer schweizerischerseits einseitig durchzuführenden Zwangsliquidation wurde ebenfalls sorgfältig geprüft, jedoch wegen der politischen Tragweite verworfen. Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und der Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller bezogen ebenfalls eindeutig dagegen Stellung, besonders weil die interessierten Exportkreise schonende Behandlung des russischen Partners wünschten im Hinblick auf allfällige künftige Geschäftsmöglichkeiten mit Russland.

Auch die Frage der Verarrestierung der Guthaben der russischen Staatsbank in der Schweiz durch die einzelnen Gläubiger wurde einer sorgfältigen Prüfung unterzogen⁶. Da es sich in casu um Gelder eines fremden Staates handelt, so ist die Prosequierung ohne Zustimmung des Bundesrates nicht möglich. Eine Zustimmung nur zu Gunsten der Akkreditivgläubiger würde die Rechte anderer Gläubiger schädigen und die endliche Liquidation nur unübersichtlich gestalten, da sofort auch seitens der Exporteure vorsorgliche Verarrestierungen für heute noch nicht eigentlich notleidende Forderungen zu erwarten wären. Deshalb konnte einer solchen Lösung nicht beigespflichtet werden.

Die Guthaben der Sowjetunion im Betrage von 21,5 Mio Fr. sind in der Schweiz gesperrt und scheinen auf Grund der durchgeführten Erhebungen für die Deckung der eigentlich notleidenden schweizerischen Forderungen zu genügen. Die Importeure werden also in einem späteren Zeitpunkte einmal in den Besitz ihres Geldes gelangen. Fraglich ist nur, ob sie durchhalten können, bis die Sowjetunion aufhört zu bestehen, in welchem Falle eine autonom von der Schweiz aus durchgeführte Liquidation erfolgen würde, oder, wenn die Sow-

5. *Pour les télégrammes échangés entre le Délégué du Conseil fédéral aux Accords commerciaux, Ebrard, et le Commissaire du Peuple pour le Commerce extérieur, Mikoyan, cf. E 7110/1976/16/53. Aussi Nos 77 et 110.*

6. *A ce sujet, PVCF N° 1395 du 17 septembre 1941, E 1004.1 1/413.*

jetunion bestehen bleibt, bis auf dem Verhandlungswege zwischen den beiden Ländern die Lösung für eine vertragliche Liquidation vereinbart wird.

Die Vereinbarung mit der UdSSR vom 24. Februar 1941 hatte schweizerischerseits insbesondere zum Ziel, den ständig anwachsenden schweizerischen Maschinenexport nach Russland in den Dienst der Landesversorgung zu stellen. Wenn also die Importeure, im Anschluss an diese Vereinbarung, den Import aus der UdSSR zu steigern suchten und zu diesem Zwecke Vorauszahlungen nach der UdSSR entsprechend den russischerseits üblichen Bedingungen leisteten, ohne deren Erfüllung keine Waren erhältlich waren, so entsprach dies durchaus dem allgemeinen Schweizerischen Interesse. Heute den Importeuren daraus einen Vorwurf zu machen, wäre ungerecht, denn die Präzedenzfälle bewiesen, dass die Russen überaus korrekt in der Abwicklung der erhaltenen Bestellungen waren. Im Einverständnis mit dem Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller, als Vertreter der grössten Gläubigerkategorie gegenüber der UdSSR, und im vollen Einvernehmen mit dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, erachtet das Departement es deshalb als erforderlich, den schweizerischen Importeuren in diesem besonderen Falle das Durchhalten, dort wo es andernfalls sonst nicht ginge, zu erleichtern. Zu diesem Zwecke erscheint es nunmehr notwendig zu Gunsten der Akkreditivgläubiger die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit sie ihre Forderungen auf die Sowjetunion durch die Eidg. Darlehenskasse bevorschüssen lassen können. Da die Guthaben der Staatsbank der UdSSR in der Schweiz global sind und keine individualisierten, normaliter bevorschussbaren Beträge zu Gunsten der Importeure ausgeschieden sind, so bedarf die Darlehenskasse, um die Bevorschussung vorzunehmen, einer Garantie, die ihr lediglich der Bund gewähren kann.

Was die Höhe der Bundesgarantie, die Modalitäten der Bevorschussung und das Risiko anbetrifft, so wird noch folgendes ausgeführt.

Nach den von der Verrechnungsstelle gemachten Erhebungen belaufen sich die schweizerischen Forderungen aus dem Importverkehr sowjetischer Waren auf 8,7 Mio Fr. und Waren drittländischen Ursprungs auf 2,7 Mio Fr., insgesamt also auf 11,4 Mio Fr. Davon entfällt eine Summe von 3,5 Mio Fr. auf die Genossenschaft für Getreide und Futtermittel, die Eidg. Getreideverwaltung und das Kriegs-Ernährungs-Amt, die als öffentliche Stellen für eine Teilnahme an der Bevorschussungsaktion nicht in Frage kommen, so dass als Höchstlimite für die bewussten Vorschüsse der Betrag von 7,9 Mio Fr. veranschlagt werden darf, wobei die Meinung besteht, dass nicht nur diejenigen Importeure zur Bevorschussung zugelassen werden sollten, die durch den Ausbruch des deutsch-russischen Krieges in eine Notlage geraten sind, sondern ganz generell sämtliche Akkreditivgläubiger, die sich um eine Bevorschussung ihrer Forderungen gegenüber der UdSSR bewerben, unabhängig von ihrer individuellen, finanziellen Situation. Diesem Maximalerfordernis von 7,9 Mio Fr. stehen an blockierten sowjetischen Guthaben in der Schweiz 21,5 Mio Fr. gegenüber. Selbst wenn die Exporteure in einem späteren Zeitpunkte ihre Forderungen gegenüber der Liquidationsmasse für nicht anderweitig verwertbare bereits geleistete Aufwendungen, ohne Rücksicht auf die erhaltenen Anzahlungen, die ja, wie eingangs festgestellt, die Aufwendungen übersteigen, geltend machen woll-

ten, wäre die Liquidationsmasse genügend, um auch diesen zu entsprechen. Vom Standpunkte der vorhandenen Liquidationsmasse kann deshalb das Risiko gleich Null eingesetzt werden.

Ein gewisses Risiko sieht die Verrechnungsstelle in der Möglichkeit, dass einige Waren, für welche schweizerische Importeure Akkreditive in Moskau eröffnet hatten, noch kurz vor Ausbruch des Krieges verladen oder spediert worden und unterwegs in andere Hände geraten wären. Auf die Bundesgarantie würde dieser Tatbestand insofern eine gewisse Rückwirkung haben, als der Importeur schlussendlich nicht den ganzen Betrag seiner Vorausleistung zurückerhalten würde, sondern lediglich die Entschädigung, welche ihm deutscherseits eventuell bezahlt würde. Dieses Risiko schätzt das Departement jedoch als überaus gering ein, denn in der Anlaufzeit der Vereinbarung vom 24. Februar 1941 war es sehr sparsam in der Eröffnung der Importkontingente aus der UdSSR und auch die Russen ihrerseits verzögerten die Verladung trotz Akkreditivstellung unter dem Vorwand, die Schweiz hätte nicht genügend exportiert.

Was die Modalitäten der Durchführung anbetrifft, so erscheint es dem Departement im Einvernehmen mit dem Vorort angebracht, diese denjenigen analog zu gestalten, welche im Oktober 1939 für die Bevorschussung der Clearingguthaben im Verrechnungsverkehr mit Deutschland als massgebend erklärt wurden, d. h.:

- a) die Bevorschussung erfolgt ohne Rücksicht auf die Bonität des Darlehensnehmers gegen Abtretung seiner Rechte und gegen Solawechsel;
- b) die Bevorschussung erfolgt bis zu 90% des verpfändeten Forderungsbetrages;
- c) der Zinsfuss für die gewährten Vorschüsse beträgt, das Einverständnis der Darlehenskasse vorausgesetzt, 1% über dem jeweiligen offiziellen Diskontsatz der Schweizerischen Nationalbank.

Schlussendlich ist es im Interesse der Sache, wenn die ganze Angelegenheit nicht an die grosse Glocke gehängt wird. In der Tat, würde es den Bundesfinanzen dienlich sein, wenn die Vorschussnehmer sich ständig um die Eintreibung ihrer Forderungen bemühen und nicht einfach der Sache ihren Lauf lassen, weil die Bundesgarantie erteilt wurde. Das Departement beabsichtigt deshalb auch nicht, die Öffentlichkeit auf die getroffene Regelung, sobald dies der Fall sein wird, durch die Presse aufmerksam zu machen. Vielmehr ist im Einvernehmen mit dem Vorort geplant, mittels Einzelbriefen den schweizerischen Gläubigern mitzuteilen, dass sie ihre Forderungen auf die UdSSR zu den erwähnten Bedingungen durch die Darlehenskasse bevorschussen lassen können. Die Namen sämtlicher Importakkreditivgläubiger sind dem Departement aus der Umfrage der Verrechnungsstelle bekannt.

Mit der Bevorschussungsaktion auf der vorgeschlagenen Basis erklärt sich das Eidg. Finanz- und Zolldepartement einverstanden.

Aus den angeführten Erwägungen und im Einvernehmen mit dem Eidg. Finanz- und Zolldepartement wird antragsgemäss

beschlossen:

Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement wird ermächtigt:

1. die Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu beauftra-

494

13 FÉVRIER 1942

gen, die aus der Eröffnung von Akkreditiven in der UdSSR entstandenen Forderungen schweizerischer Importeure für Bezüge von Waren aus der UdSSR, sowjetischen oder drittländischen Ursprungs, im Zusammenhang mit der Vereinbarung über den Warenverkehr zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 24. Februar 1941, für welche Akkreditive sowjetischerseits keine Rückweisungsanträge vorliegen, bis zu 90% zu bevorschussen;

2. der Darlehenskasse der Schweizerischen Eidgenossenschaft die Erklärung abzugeben, dass für allfällige Verluste aus diesen Vorschussgeschäften der Bund ihr gegenüber die ausschliessliche Haftung übernimmt.