Das Ursprungszeugnis zwischen Staat und Handelskammer

Von der kriegswirtschaftlichen Notmassnahme zum Finanzierungsmodell[1]

Ohne ein vertrauenswürdiges Ursprungszeugnis, das belegen kann, dass kein feindliches Kapital oder Rohstoffe in der Ware steckt, kein Export für die Schweiz. Das war zumindest die Devise der kriegsführenden Länder, insbesondere der Entente, während dem Ersten Weltkrieg. Ursprungszeugnisse sind Urkunden, welche die Herkunft sowie den Wert einer Ware für Zollzwecke bestätigen.[2] Diese Angaben werden von den Zollbehörden benötigt, um den korrekten Zolltarif zu verlangen. Insbesondere sollen Ursprungszeugnisse verhindern, dass Waren aus einem Drittland via ein Land mit besseren Zollkonditionen ins aufnehmende Land gelangt. Bis zum Bundesratsbeschluss von 1918 gab es keine Regelung, wer ein Ursprungszeugnis ausstellen konnte, ein regelrechter «Wildwuchs» herrschte. Dieser wurde vom Bundesrat behoben, und die Schweizer Handelskammern wurden mit der Emission von Ursprungszeugnissen beauftragt. Wie es dazu kam und welche finanziellen Auswirkungen das auf die ausstellenden Organe hatte, soll in diesem Artikel gezeigt werden.

Obwohl das Ursprungszeugnis zu einem der Schlüsseldokumente der schweizerischen Exportwirtschaft wurde, ist es von der Geschichtswissenschaft grösstenteils ignoriert worden. Erste Nennungen des Ursprungzeugniswesen findet man von Zeitzeugen: 1924 in der Jubiläumsschrift der Zürcher Handelskammer von Emil Richard, der selbst integral an der Übernahme des Ursprungszeugniswesens durch die Handelskammern beteiligt war;[3] und 1928 im Buch des Nationalökonomen Traugott Geering, der als Sekretär der Basler Handelskammer ebenfalls direkt involviert war.[4] Einige Jahre später untersuchte der Jurist Hans Meyer in seiner Dissertation «Die öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs» die rechtlichen Grundlagen des schweizerischen Ursprungszeugniswesen.[5] In jüngerer Zeit wurden die Ursprungszeugnisse in den Kampf der Schweizer Wirtschaftselite gegen die sogenannte «wirtschaftliche Überfremdung» eingeordnet. Für die beiden Historiker Martin Lüpold und Patrick Kury sind die Ursprungszeugnisse Ausdruck davon.[6] Gemeinsam ist der jüngeren Forschung der einseitige Bezug auf die sogenannte Überfremdungskommission im Vorort und

---

[1] Vorliegendes Working Paper, insbesondere der erste Teil, basiert auf einem Kapitel aus meiner Masterarbeit an der Universität Zürich, verfasst 2021 unter der Leitung von Matthieu Leimgruber: Jonas Plüss, Stimme der Zürcher Wirtschaft? Die Zürcher Handelskammer 1873-1932.
[2] Landolt, Referat Ursprungszeugnis, 13.
[3] Richard, KGZ und ZHK, 543-556.
[4] Geering, Handel und Industrie in der Schweiz im Weltkrieg, 31-34.
[5] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs.
[6] Lüpold, Ausbau Festung Schweiz, 220-223; Kury, Über Fremde reden, 168.

der Nichteinbezug der Handelskammern – den Instanzen, die schlussendlich das Ursprungszeugniswesen übernahmen.[7]

Dieser Artikel zeigt in einem ersten Schritt mit Protokollen der Handelskammer Basel und Zürich sowie der Konferenz der Handelskammersekretäre auf, wie es dazu kam, dass den Handelskammern der Bundesauftrag für die Ausstellung von Ursprungszeugnissen zufiel. Dabei wird insbesondere gezeigt, warum es verfehlt ist, die Ursprungszeugnisse dem Kampf gegen die «wirtschaftliche Überfremdung» zuzuordnen. Wie sich zeigen wird war das Ursprungszeugnis keine interne Abwehrreaktion der Schweizer Wirtschaftselite sondern eine permanent gewordene Wirtschaftssanktion der Schweizer Exportländer, durchgesetzt durch die beiden Ausfuhrsyndikate SSS und STS. Der zweite Teil des Artikels widmet sich den finanziellen Auswirkungen der Übernahme des Ursprungszeugnisdienstes auf die Handelskammern Basel, Genf und insbesondere Zürich, hatte.[8] Das Ursprungszeugnis zu thematisieren, richtet auch den Blick auf eine in den Geschichtswissenschaften wenig thematisierten Aspekt von Wirtschaftsverbänden: deren innere Funktionsweise.[9] Bisher lag der Fokus eher auf dem politischen Einfluss von Wirtschaftsverbänden, der von den Politologen Schmitter und Streeck theorisierten Einfluss-Logik.[10] Was aber ein Wirtschaftsverband den Mitgliedern neben der politischen Einflussnahme an Dienstleistungen und Services bietet, wird kaum thematisiert.[11] Wie das Beispiel Ursprungszeugnis aber zeigen wird, kann die Form und der Einflusslogik nicht von der inneren Funktionsweise eines Verbandes getrennt werden, sondern muss stets Teil der Analyse sein.

---

[7] Die Protokolle der ZHK sowie der Konferenz der Handelskammersekretäre befinden sich im AfZ, die der BHK im SWA.

[8] Für weiterführende Informationen, etwa dem Ablauf der Kontrolle durch die Handelskammern oder der weiteren Entwicklung des Ursprungszeugnis – etwa der Integration in den Verrechnungsverkehr – verweise ich abermals auf das Kapitel meiner Masterarbeit: Jonas Plüss, Stimme der Zürcher Wirtschaft? Die Zürcher Handelskammer 1873-1932, S. 63-82.

[9] Lawton/Rajwani/Minto, Why Trade Associations Matter.

[10] Schmitter/Streeck, BIA.

[11] Dies obwohl der Zugang zu Dienstleistungen schon bereits als Hauptgrund einer Mitgliedschaft in Wirtschaftsverbänden aufgezeigt wurde: Bennett, Logic of Local Business Associations, 259-264.

1. Für den Export in die Bresche springen

Die Ursprungskontrolle entbehrte nun allerdings in der Schweiz bis zum Kriege überhaupt noch einer einheitlichen Regelung im ganzen Lande. Sie war nur lokal und zwar meist ziemlich primitiv eingerichtet [..].[12]

Bis zum Bundesratsbeschluss 1918 betreffend dem Ursprungszeugniswesen gab es in der Schweiz keine Regulierungen, welche Stellen ein Ursprungszeugnis ausstellen konnten. Notariate, Handelsregisterbüros, Staatskanzleien, Zoll- und Gemeindebehörden sowie auch Handelskammern waren alle befugt, Zeugnisse des Ursprungs einer Ware zu beglaubigen.[13] Eine rechtliche Kodifizierung fehlte komplett. Damit fehlte auch eine rechtliche Handhabe zur Bestrafung von Missbrauch: Wer von einer Handelskammer kein Zeugnis bekam, konnte davon ausgehen, von irgendeiner anderen Stelle ein Zeugnis zu erhalten. Nur: In Zeiten des freien Warenverkehrs interessierte das Ursprungszeugnis kaum jemanden. Lediglich im passiven Veredelungsverkehr spielte das Dokument eine kleine Rolle.[14]

Als mit dem Ersten Weltkrieg auch ein Wirtschaftskrieg zwischen Entente und Mittelmächten entbrannte, fand sich die Schweiz und somit auch deren Exportwirtschaft mitten im Konflikt.[15] Insbesondere die Entente, aber auch die Mittelmächte, nahmen in ihrem Wirtschaftskrieg zunehmend die Schweiz ins Visier und versuchten vehement zu verhindern, dass Waren der Mittelmacht bzw. der Entente via die Schweiz ins gegnerische Lager gelangten. Um dies zu verhindern, wurde nun von fast allen Ländern – ob kriegführend oder neutral – Ursprungszeugnisse verlangt, und das von allen Waren. Der Import und Export über die beiden kriegsführenden Parteien verlief ab 1915 über die beiden Stellen SSS (Sociéte Suisse de la Surveillance) der Entente und STS (Schweizerische Treuhand-Stelle) der Mittelmächte, wobei vor allem die SSS immer strengere Vorschriften für den Schweizer Export aufstellte.[16]

Das fehlende Vertrauen in das schweizerische Ursprungszeugnis wurde nun der Exportwirtschaft zum Verhängnis. Waren konnten nicht mehr ausgeführt werden – ausser der Schweizer Ursprung wurde in mühsamen, kostspieligen Verfahren nachgewiesen. Der Sekretär der Basler Handelskammer Traugott Geering ortete das Problem insbesondere in der laschen

---

[12] Geering, Handel und Industrie in der Schweiz im Weltkrieg, 31.
[13] Richard, KGZ und ZHK, 542.
[14] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs, 16f.
[15] Rossfeld/Straumann, Zwischen den Fronten, 29-45.
[16] Zur Überwachung des Schweizerischen Exports: Ochsenbein, Verlorene Wirtschaftsfreiheit, 235-246.

Handhabung der Ursprungszeugnisse durch Gemeindebehörden, die nun dem Ruf des schweizerischen Ursprungszeugnisses an sich schadete:

> *In Orten und Kantonen ohne Handelskammer kam es in der ersten Kriegszeit noch vor, dass der Gemeindeschreiber an Ortsmagnaten unausgefüllte Zeugnisse, mit Amtsstempel und Unterschrift, versehen, nach Belieben abgab.*[17]

Mitte Dezember 1915 erkannte Bern endlich das Problem. Via Vorort stellte das politische Departement die Anfrage an die Handelskammern, ob es möglich wäre, das Ursprungszeugniswesen bei den Handelskammern zu konzentrieren. Das Departement hatte erkannt, dass «*bei den von Gemeinde-, Stadt- und Staatskanzleien nicht immer die erwünschten Garantien vorhanden sind.*»[18] Der Vorort leitete die Anfrage weiter an die kantonalen Handelskammern und – nachdem sich auch die Schweizerische Handelskammer im selben Sinne ausgesprochen hatte – trafen sich am Tag danach, dem 28. Dezember 1915 die Handelskammersekretäre zu einer informellen Sitzung bezüglich der Ursprungszeugnisse. Ganz nebenbei wurde so die Konferenz der Schweizer Handelskammersekretäre als koordinierende Instanz war geboren.[19]

Auf Anregung der Handelskammersekretäre gab das politische Departement in der Folge ein Rundschreiben an alle Kantone heraus. Das Schreiben forderte die Kantone dazu auf, von ihren Gemeinden zu verlangen, keine Ursprungszeugnisse mehr herauszugeben und stattdessen auf die Handelskammern zu verweisen. Zu mehr als einer starken Empfehlung an die Kantone war der Bund noch nicht befugt.[20] Der Erfolg dieses Rundschreibens war allerdings äusserst bescheiden. Die allermeisten Kantone weigerten sich, die Weisung weiterzugeben. Lediglich Schaffhausen, Zug und Thurgau schalteten immerhin die Gemeindebehörden aus dem Ursprungszeugniswesen aus, und in diesen Kantonen wurde das Ursprungszeugniswesen nun bei kantonalen Stellen zentralisiert.[21] Einzig im Kanton Genf war ein Vollerfolg zu verzeichnen: Dort wurde nämlich das Ursprungszeugniswesen bereits Anfang 1916 bei der Genfer Handelskammer zentralisiert und sämtlichen anderen Stellen wurde die Emission von Ursprungszeugnissen verboten.[22]

---

[17] Geering, Handel und Industrie der Schweiz im Weltkrieg, 31.
[18] Protokolle Konferenz der Handelskammersekretäre 2.6.1916, 158.
[19] Ebd., 158f.
[20] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs, 19.
[21] Protokolle der Konferenz der Handelskammersekretäre 2.6.1916, 158f.
[22] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs, 19.

Genfs radikalen Schritt in der ganzen Schweiz umzusetzen war nun das Ziel der Handelskammersekretäre. Bestärkt sah sich Hermann Meyer von der Zürcher Handelskammer darin, dass nun in Zürich vermehrt Anfragen für Ursprungszeugnisse aus den Kantonen vorliegen würden, die das Ursprungszeugniswesen bei kantonalen Stellen zentralisiert hatten. Denn: Die Praktiken änderte sich in diesen Kantonen nur geringfügig. So etwa im Thurgau, wo die Staatskanzlei nun Ursprungszeugnisse aufgrund von beglaubigten Zeugnissen der Gemeinden herausgab. Das Problem der Vergabe durch die Gemeindebehörden blieb dasselbe, auch wenn eine kantonale Behörde dazwischengeschaltet wurde.[23] Auch der Kanton Zürich reagierte nicht entschlossen genug, lamentierte Sekretär Meyer. Er gab zwar eine Erinnerung an die Gemeinden heraus, mit der Aufforderung, Zeugnisse nur auszustellen, wenn absolute Klarheit über die Richtigkeit der Angaben herrschte. Doch das ging Meyer entschieden zu wenig weit: Nach wie vor fehlte ein Instrument zur Bestrafung von Falschangaben.[24]

Trotz diesem frustrierenden Ergebnis für die Handelskammersekretäre sollte sich die Situation zu ihren Gunsten entwickeln. Wichtige Exportländer der Schweiz verlangten nun explizit die Ursprungszeugnisse von Handelskammern und nicht mehr von Gemeinde- oder Kantonsbehörden. Die lasche Praxis von Seiten der Schweizer Behörden hatte sich herumgesprochen: Grossbritannien und die Vereinigten Staaten verlangten schon seit Kriegsbeginn Ursprungszeugnisse von Handelskammern, ebenso wie die Mittelmächte über die STS für Seidenwaren. Zudem machte sich im Sommer 1916 das Gerücht breit, auch Frankreich via der SSS werde in Zukunft nur noch Zeugnisse der Handelskammern akzeptieren.[25] Diese Neuigkeiten ermutigten die Handelskammersekretäre und nun versuchten sie ganz ohne Hilfe der Kantone oder des Bundes die Gemeinden auszuschalten. Die Idee war, die Ursprungszeugnisse der Schweizer Handelskammer auf einen gemeinsamen Standard zu heben, so dass die ausländischen Behörden die Zeugnisse der Gemeindebehörden gar nicht mehr akzeptieren. Dazu mussten insbesondere das Formular an sich sowie die Kontrollmechanismen vereinheitlicht werden. Durch den Kontakt unter den Handelskammersekretären würden fehlbare Firmen auf einer Art «schwarzen Liste» landen: So wäre eine Möglichkeit zur Sanktionierung von Fälschern geschaffen. Solange aber andere Stellen Ursprungszeugnisse herausgeben konnten und bei Fälschungsvorwürfen nicht die Justiz

[23] Protokolle Konferenz der Handelskammersekretäre 2.6.1916, 158f.
[24] Ebd., 158f.
[25] Protokolle Konferenz der Handelskammersekretäre 2.6.1916, 163.

herbeigezogen werden konnte, fiel den Handelskammern die Sanktionierung ausserordentlich schwer.[26]

Obwohl die Harmonisierung der Formulare und der Kontrollen keine grossen Schwierigkeiten bereiteten und bereits in der nächsten Sitzung der Handelskammersekretäre abgesegnet werden konnten, blieb das grosse Problem der Missbrauchsbekämpfung. Die Handelskammern konnten zwar auf Fälschungen mit Sperren reagieren, doch die betreffende Firma konnte sich schlicht an eine andere Stelle wenden und dort ein Zeugnis erhalten. Wenige Monate später reagierte der Bundesrat: Am 21. März 1916 erliess er einen ersten Beschluss, der Fälschung oder Missbrauch von Ursprungszeugnissen unter Strafe stellte.[27] In der Begründung wies der Bundesrat explizit auf die unbefriedigende Lage mit den Gemeindebehörden hin: *«Die Erfahrung hat gezeigt, dass die kantonalen Betrugs- und Fälschungsbegriffe und ihre Handhabung durch die Praxis zum Teil versagen.»*[28] Die neueingeführten Strafen waren empfindlich: Bis zu 5'000 Franken Busse und sogar Gefängnis drohten nun den Fälschern. Den Handelskammern wurde neu die Möglichkeit gegeben, im Missbrauchsfall die Gerichte beizuziehen. Und doch waren die Handelskammersekretäre noch nicht zufrieden, denn der Beschluss anerkannte zwar endlich die Probleme im Ursprungszeugniswesen, doch an der Kompetenz der Gemeinden wurde nicht gerüttelt. Auch nicht, als der Bundesrat im August desselben Jahres die Strafbedingungen nochmals verschärfte.[29]

Immer noch unzufrieden mit den schweizerischen Ursprungszeugnissen, wurden Frankreichs Massnahmen 1917 noch einmal deutlich strenger. Die französischen Zollbehörden verlangten nun via der SSS sogar Nationalitätszertifikate der Exporteure und Schweizer Betriebe mussten – wenn sie nach Frankreich exportieren wollten – französische Kontrolleure in die Betriebe lassen und ihnen Einblick in die Geschäftsbücher und den Fabrikationsprozess geben.[30] Die NZZ empörte sich ab diesen Zuständen und vermutete gar Spionage hinter dem Vorgehen der französischen Zollbehörden: *«Es ist unerträglich, wenn ein Verifikationszeugnis von einer Kontrollbehörde indirekt als Mittel dazu verwendet wird, bei Firmen den gesamten Geschäftsverkehr zu untersuchen.»*[31] Die nach Frankreich exportierenden Firmen wandten sich verzweifelt an die Handelskammern. Darauf verlangten diese via Vorort zum ersten Mal

[26] Protokolle Konferenz der Handelskammersekretäre 2.6.1916, 163-168.
[27] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs, 33.
[28] Ebd., 33.
[29] Richard, KGZ und ZHK, 551.
[30] Meyer, öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs, 36f.
[31] NZZ, 21.4.1918.

explizit vom Bundesrat, das Ursprungszeugniswesen exklusiv den Handelskammern vorzubehalten.[32] Unter dem zunehmenden Druck der sich gegen ausländische Kontrollen wehrenden Firmen und den Handelskammersekretären, war dem Vorhaben dieses Mal mehr Erfolg beschieden. Am 30.8.1918, knapp drei Monate bevor die Waffen in Europa wieder ruhen sollten, beschloss der Bundesrat nun die Zentralisierung des Ursprungszeugniswesen bei den Handelskammern. Der Bundesrat erliess gleichzeitig ein Verbot für alle anderen Institutionen, Ursprungszeugnisse herauszugeben. Zudem verschärfte er noch einmal das Strafmass für Fälschungen: Bussen bis zu 500'000 Franken sowie Gefängnisstrafen bis zu drei Jahre in besonders schwerwiegenden Fällen waren nun möglich.[33] Die genauere Organisation des Ursprungszeugniswesens wurde den Handelskammern und somit der Konferenz der Handelskammersekretäre überlassen. Die Handelskammersekretäre teilten in der Folge das Ursprungszeugniswesen unter den Handelskammern auf. Grundsätzlich erhielt jede kantonale Handelskammer auch ihr Kantonsgebiet zugeteilt, mit einigen Ausnahmen für den Kanton Zürich: Der Zürcher Handelskammer wurde zusätzlich das Ursprungszeugniswesen der Kantone Schaffhausen und Zug[34] auferlegt – nicht aber des Bezirks Winterthur, das fortan von der Winterthurer Handelskammer geführt wurde. Zudem wurden die Ursprungzeugnisse für Anilinfarben in Basel und für Stickerei in St. Gallen angesiedelt.[35]

Diese Übernahme des Ursprungszeugniswesen durch Private ist ein typisches Beispiel schweizerischer Staatlichkeit.[36] Mit den Handelskammern übernahmen 1918 private Verbände auf Beschluss des Bundesrates eine öffentliche Aufgabe. Der Bundesrat reagierte damit auf ein Bedürfnis der Schweizer Exportwirtschaft, und zwar auf Anstoss durch die Handelskammersekretäre. Es wäre falsch, in diesem Fall von gegensätzlichen Interessen zwischen Bundesbehörden und den Handelskammern zu sprechen. Im Gegenteil: Der Bundesrat wollte ebenso wie die Handelskammersekretäre die Gemeindebehörden aus dem Ursprungszeugniswesen ausschalten und schuf dazu in einem langwierigen Prozess die Gesetzesgrundlagen. Dass die Handelskammern das Ursprungszeugniswesen übernahmen, ergab auch Sinn: In den Handelskammern ist auf verschiedenen Ebenen viel Wissen über die einzelnen Betriebe vereint. Betrüger fallen so sehr viel schneller auf als bei den damals in

[32] Richard, KGZ und ZHK, 552f.
[33] Richard, KGZ und ZHK, 554.
[34] Bemerkenswerterweise genau diese Kantone, die sich dann später der Zürcher Handelskammer anschliessen werden.
[35] Richard, KGZ und ZHK, 555.
[36] Ein sehr ähnliches Beispiel sind die von Pierre Eichenberger in seiner Dissertation beschriebenen Ausgleichskassen: Eichenberger, Mainmise.

wirtschaftlichen Verhältnissen schlechter informierten Kantons- oder sogar Gemeindebehörden.

Die von Lüpold und Kury gemachte Einordnung der Ursprungszeugnisse in den Kampf gegen die wirtschaftliche Überfremdung ist verfehlt. Schliesslich waren es gerade «Fremde», die der schweizerischen Exportwirtschaft das Ursprungszeugnis aufzwangen. Es handelte sich keineswegs um eine selbstgewählte Methode der Schweizer Wirtschaftselite zur Abschottung der Wirtschaft. Der Bundesauftrag zur Herausgabe von Ursprungszeugnissen veränderte auch die Rahmenbedingungen für die Handelskammern fundamental. Insbesondere in den Finanzen machten sich sogleich grosse Veränderungen bemerkbar.

2. Ein Segen für klamme Kassen

> *Ähnlich wie in Zürich waren die finanziellen Mittel auch bei den andern Handelskammern sehr beschränkt. Im Kriege kam für die meisten eine wesentliche neue Einkommensquelle hinzu: die Ursprungszeugnisgebühren.*[37]

Die Übernahme des Ursprungszeugnisdienst durch die Schweizer Handelskammern brachte den Handelskammern einen erheblichen Mehraufwand. Der Ursprungszeugnisdienst war nun die *«am meisten Zeit und Aufwand beanspruchende Funktion der Handelskammersekretariate»,*[38] der dort eine gewisse Professionalisierung verlangte. In der Zürcher Handelskammer vergrösserte sich der Personalbestand von zwei Sekretären vor dem Krieg auf bis zu 19 Vollzeitstellen 1918. In kleineren Kammern gab das Ursprungszeugnis den Anstoss zur Bildung von professionellen Sekretariaten: In Winterthur wurde beispielsweise 1918 nun eine Vollzeitstelle geschaffen. Zuvor war die Sekretariatsarbeit ehrenamtlich von der Schweizerischen Bankgesellschaft übernommen worden.[39] Entsprechend stiegen auch die Ausgaben der Handelskammern: Zwischen 1913 und 1923 verdoppelte sich der Aufwand in Zürich; in Genf verdreifachte und in Basel vervierfachten sich die Ausgaben sogar. Der grösste Teil des Anstiegs ist durch massiv gestiegene Lohnkosten (Nominaler Anstieg: BHK x6; ZHK

[37] Analyse der finanziellen Lage der Handelskammern durch den Direktor der Zürcher Handelskammer Emil Richard: Protokolle Vorstand ZHK 1928 Bd. 1, S.26.
[38] Richard, KGZ und ZHK, 546.
[39] Maurer, Schweizer Handelskammern, 60.

x2, CCIG x4) zu erklären, aber auch, durch den grösseren Personalbestand bedingt, höhere Bürokosten.[40]

Trotz diesen massiv angestiegenen Ausgaben war der Ursprungszeugnisdienst ein gutes Geschäft für die Handelskammern. Während dem Krieg übersteigen die Einnahmen aus dem Ursprungszeugnisdienst sogar die bis dato grösste Einnahmequelle der Handelskammern: Die Mitgliederbeiträge. Die Abnahme in der Bedeutung im Verhältnis mit den Mitgliederbeiträgen ist in Basel mit beinahe einer Verdoppelung der Gebühren zu erklären.[41] Zudem sind die sekundären Effekte des Ursprungszeugnisses nicht zu unterschätzen: Der Ursprungszeugnisdienst brachte die Handelskammern in engen Kontakt mit exportierenden Firmen und sie konnten ihre Mitgliederzahl dadurch steigern.

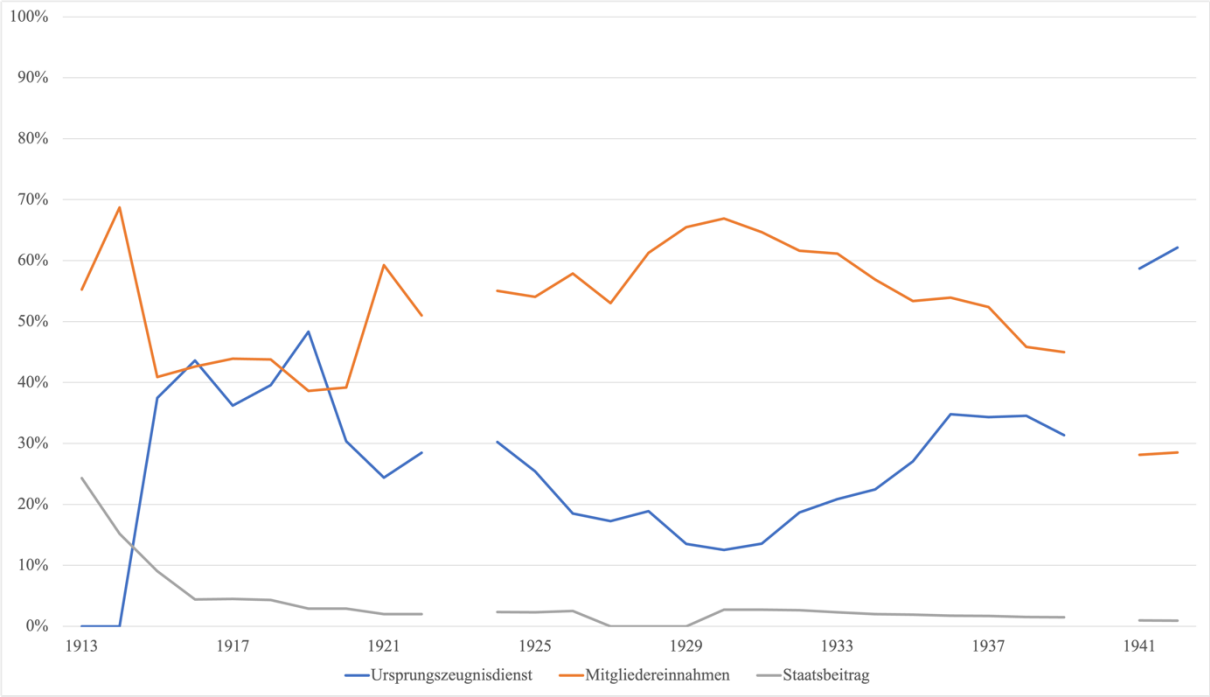

Abbildung 1: Anteile der unterschiedlichen Einnahmeposten an den Gesamteinnahmen der Basler Handelskammer 1913-1943, basierend auf selbsterhobenen Daten aus den Jahresberichten der Basler Handelskammer

Am hier abgebildeten Beispiel der Basler Handelskammer lässt sich eindeutig erkennen, wie sich das Finanzierungsmodell der Handelskammer durch das Ursprungszeugnis veränderte: War die Basler Handelskammer noch vor dem Krieg stark abhängig vom Staatsbeitrag des

[40] Diese und alle in der Folge genannten Zahlen beziehen sich auf die jeweils in den Jahresberichten der drei Handelskammern publizierten Jahresrechnungen, die in der Bibliothek für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich greifbar sind. Publiziert wurden die Rechnungen in den Jahresberichten, allerdings mit einigen Lücken bis in die 1940er Jahre. Danach finden sich in unregelmässigen Abständen Zahlen in den Protokollen der Vorstände oder des Ausschusses.
[41] Protokoll Vorstand BHK 1920, 108-111.

Kanton Basel-Stadt, verkleinerte sich dessen Anteil eindeutig, bis er dann 1927 sistiert und 1943 endgültig gestrichen wurde.[42] Die Basler Handelskammer wurde dadurch aber nicht – wie im Falle des Vororte –[43] finanziell unabhängig vom Staat, sondern begab sich in Abhängigkeit von einem Staatsauftrag: die indirekte Finanzierung ersetzt die Direkte.

Der Ursprungszeugnisdienst erlaubte den Handelskammern die Bildung von stattlichen Vermögen und machte sie schliesslich zu finanziell gut abgesicherten Institutionen. In Basel wuchs das Vermögen in demselben Zeitraum (1913-1923) um den Faktor 2.5, die Genfer CCIG konnte sich von einem zu Beginn des 20. Jahrhunderts angehäuften Schuldenberg befreien und die ZHK konnte sich aus der Finanzierungsmisere des ersten Börsenbaus endgültig befreien.[44] Dadurch wurden die Handelskammern auch zu politisch schlagkräftigen Institutionen. Dafür setzen sie ihr Vermögen nämlich vielseitig ein: Die Zürcher Handelskammer bildete einen grosszügig angelegten Personalfürsorgefonds,[45] ermöglichte die politische Arbeit von Sekretären, finanzierte wissenschaftliche Publikationen im Sinne der Handelskammer und unterstützte «Handel und Industrie» nahestehende Kandidaten der FDP auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene.[46] Das alles wäre nicht im selben Ausmass möglich gewesen ohne den Auftrag des Bundes für die Ausgabe von Ursprungszeugnissen.

Das Ursprungszeugniswesen brachte den Handelskammern auch einige Probleme: Auf der einen Seite stützte sich nun das Finanzierungsmodell der Handelskammern auf handelsrechtliche Rahmenbedingungen, auf die die Handelskammern wenig Einfluss hatten. Offensichtlich wurde dieses Risiko für die Handelskammern 1956, als die Ursprungszeugnispflicht im Verrechnungsverkehr aufgehoben wurde. Im Jahr zuvor erzielte die ZHK noch Rekordergebnisse: Fr. 517'300.- Einnahmen bei nur Fr. 319'590.- Ausgaben. Wurden im Jahr zuvor von der ZHK noch mehr als 225'000 Ursprungszeugnisse ausgestellt,[47] halbierte sich diese Zahl im Folgejahr allerdings – und damit sanken auch die Einnahmen stark. Die Anzahl ausgestellter Ursprungszeugnisse sank danach noch einmal deutlich und erreichte zehn Jahre später mit 84'400 noch etwas mehr als ein Drittel des Höchstwertes von 1955.[48]

---

[42] Jahresbericht BHK 1928, 228; Jahresbericht BHK 1944, 50.
[43] Ludovic Iberg, Surmonter les conflits internes.
[44] Jonas Plüss: Börse im Bau, Das erste Zürcher Börsengebäude, unveröffentlichte Seminararbeit der Universität Zürich, eingereicht bei Monika Dommann 2020.
[45] In Zürich wurde der Personalfonds bereits 1925 eröffnet. Protokoll Vorstand ZHK 1925, 78-80.
[46] Eine genaue Übersicht über sämtliche Beiträge für politische Kampagnen der Zürcher Handelskammer befindet sich noch in Arbeit. Vorab lässt sich feststellen, dass sämtliche unterstützte Kandidaturen aus dem Zürcher Freisinn stammen.
[47] Protokoll Vorstand ZHK 1956, 8.
[48] Protokoll Vorstand ZHK 1965, 8.

Abgefedert wurde dieser Wegbruch der Einnahmen durch eine erhebliche Reduktion der Lohnkosten durch Entlassungen im Sekretariat.[49]

Neben der Abhängigkeit von rechtlichen Rahmenbedingungen, setzte sich das Finanzierungsmodell der Handelskammern auch der Konjunktur der kantonalen Exportindustrie aus: Je mehr Export, desto mehr Einnahmen auch für die Handelskammern. Im Vorstand der ZHK machte sich langsam die Überzeugung breit, dass man nicht mehr allzu fest von einem öffentlichen Auftrag abhängig sein will. So meinte der Textilindustrielle Hans Bartenstein im Vorstand der ZHK 1961: *«Das relative Gewicht der Einnahmen aus Gebühren, die sehr dem Wandel der Zeitverhältnisse ausgesetzt sind, ist zu gross. Die Einnahmestruktur sollte sich ändern!»*. Er forderte das Sekretariat dazu auf, vermehrt Mitgliederwerbung zu betreiben, um den Anteil der Ursprungszeugnisgebühren an der Gesamtrechnung zu verkleinern und die Finanzierung durch Mitgliederbeiträge zu stärken.[50] Wie sich die Abhängigkeit der Handelskammern vom Ursprungszeugnisdienst in der Folge entwickelt hat, ist schwierig einzuschätzen, da ab den 1980er Jahren die Quellen dazu fehlen. Bei der Zürcher Handelskammer sind jedenfalls heute knapp ein Drittel der Angestellten im Ursprungszeugnisdienst beschäftigt.[51]

3. «Die Eigenart der Handelskammer»

Das Ursprungszeugnis veränderte die Handelskammern. Das bemerkte auch der damalige Sekretär der Zürcher Handelskammer und spätere FDP-Stadtpräsident von Zürich Emil Landolt in einem Referat:

> *Diese Doppelstellung, einerseits als Hüterin staatlicher Funktionen, macht die Eigenart der Handelskammer aus und auferlegt ihr gewisse Pflichten in der Art und Weise ihres Auftretens nach aussen.*[52]

Landolt verweist damit auf eine Art "institutional constraint", der das Ursprungszeugniswesen für die Handelskammern mit sich brachte. Als amtliche Zeugnisstelle agierten die Handelskammer politisch vermehrt im Hintergrund. Selbst aggressive politische Kampagnen aufzuziehen, wie es die Zürcher Handelskammer Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch gemacht hatte, war schwer zu vereinbaren mit dem Bundesauftrag. Das

---

[49] Protokoll Vorstand ZHK 1957, 18.
[50] Protokoll Vorstand ZHK 1961, 33.
[51] https://www.zhk.ch/de/ueber-uns/team.html [Stand: 25.03.2022]
[52] Landolt, Referat Ursprungszeugnis, 7.

heisst nicht, dass sich Handelskammern fortan komplett aus der Politik zurückzogen, im Gegenteil: Die Handelskammern arbeiteten in den unterschiedlichsten Kommissionen aktiv mit und beteiligten sich finanziell an Abstimmungskampagnen und an Wahlkämpfen von «Handel und Industrie nahestehenden Kandidaten».[53] Die Zeit der «noisy politics» seitens der Handelskammern war aber mit der Übernahme des Ursprungszeugniswesen vorbei.[54] So ergriff etwa die Zürcher Handelskammer vor der Übernahme des Ursprungszeugniswesens, besonders durch den umtriebigen Direktor Emil Richard, noch eigenmächtig Referenden: Beispielsweise gegen das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1912.[55] Mit solchen öffentlichkeitswirksamen, die Handelskammer politisch exponierenden Aktionen war es aber 1918 grösstenteils vorbei.

Das Ursprungszeugnis bescherte den Handelskammern auch einen Konflikt zwischen innerer und äusserer Logik:[56] Einerseits ist eine Handelskammer statuarisch gegenüber ihren Mitgliedern zur Wahrung ihrer besten Interessen verpflichtet. Das beinhaltet auch die Abschaffung von Handelsschranken, die Abschaffung des Ursprungszeugnisses mitinbegriffen. Gleichzeitig war die Finanzierung der Handelskammern aber in hohem Masse abhängig davon. Ein Konflikt, der in der künftigen Forschung weiter thematisiert werden sollte.

Das Schweizer Beispiel machte Schule: fünf Jahre nach der Zentralisierung gab die International Chambers of Commerce (ICC) bei den Genfer Konventionen von 1923 die Empfehlung heraus, dass weltweit Handelskammern die Bestätigung des Ursprungs einer Ware übernehmen sollten. Dies mit grossem Erfolg: in unzähligen Ländern finden sich heute von der ICC akkreditierte Handelskammern als Emmissionsstellen für Ursprungszeugnisse.[57] Ob das Schweizer Modell oder Akteure aus dem Umfeld der Schweizer Handelkammern dabei eine Rolle spielte, sollte in ebenfalls untersucht werden.

---

[53] So etwa vor den Wahlen 1967 als sich die Möglichkeit bot, den ZHK-Direktor Fritz Honegger in den Ständerat zu wählen: «Es gilt die wohl kaum je widerkehrende Chance für einen als Standesherren amtenden Kammerdirektor zu nützen.» Die ZHK sprach in der Folge 70'000 aus dem Dispositionsfonds für Propagandaktionen. Protokoll Vorstand ZHK 1967, 28.
[54] Zum Konzept von «noisy politics» und «quiet politics»: Culpepper, Quiet politics.
[55] Richard, Lebenserinnerungen, 42-44.
[56] Zu den unterschiedlichen Logiken von Wirtschaftsverbände: vgl. Schmitter/Streeck, Organization of Business Interest; oder auch: Lanzalaco, Business Interest Associations.
[57] Die komplette Liste kann online eingesehen werden: https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2021/05/icc-wcf-co-chain-accredited-ccis-2021-document-550-9-93.pdf [Stand: 25.03.2022].

Bibliografie:

Bennett, Robert: The Logic of Local Business Association. An Analysis of voluntary Chambers of Commerce, in: Journal of Public Policy 15 Bd.3, 1995, S. 251-279.

Culpepper, Pepper D.: Quiet Politics and Business Power. Corporate Control in Japan and Europe, Cambridge 2011.

Eichenberger, Pierre: Mainmise sur l'État social. Mobilisation Patronale et Caisses de Compensation en Suisse (1908-1960), Neuenburg 2016.

Geering, Traugott: Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkriegs, Basel 1928 (Monographien zur Darstellung der schweizerischen Kriegswirtschaft 3).

Iberg, Ludovic : Surmonter les conflits internes pour ne plus dépendre de l'Etat: le financement de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie (1882–1924), in : Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 68 Bd. 3, 2018, 479-501.

Kury, Patrick: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900-1945, Zürich 2003 (Veröffentlichungen des Archivs für Zeitgeschichte des Instituts für Geschichte der ETH Zürich 4).

Landolt, Emil: Das Ursprungszeugnis. Referat von Dr. E. Landolt gehalten am Exportkurs des Schweizerischen Kaufmännischen Vereins 22. Juni 1938, Zürich 1938.

Lanzalaco, Luca: Business Interest Associations, in: The Oxford Handbook of Business History, Oxford 2008, S. 293-312.

Lawton, Thomas; Rajwani, Tazeeb und Minto, Amy (2018). Why Trade Associations Matter: Exploring Function, Meaning, and Influence. Journal of Management Inquiry 27, 2018, 5–9.

Lüpold, Martin: Der Ausbau der «Festung Schweiz». Aktienrecht und Corporate Governance in der Schweiz 1881-1961, Zürich 2010.

Maurer, Ernst: Die Schweizerischen Handelskammern. Ihr Wesen, ihre Entwicklung, Organisation und Tätigkeit, Dissertation der Universität Zürich, Zürich 1925.

Meyer, Hans: Die öffentlich-rechtliche Bescheinigung des Warenursprungs. Ursprungszeugnisse-Clearingszertifikate, Dissertation der Universität Zürich bei Dietrich Schindler, Zürich 1946.

Ochsenbein, Heinz: Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918. Methoden ausländischer Wirtschaftskontrollen über die Schweiz, Bern 1971.

Plüss, Jonas: Börse im Bau. Das erste Zürcher Börsengebäude, unveröffentlichte Seminararbeit der Universität Zürich, Zürich 2020.

Plüss, Jonas: Die Stimme der Zürcher Wirtschaft? Die Zürcher Handelksammer 1873-1932, unveröffentlichte Masterarbeit der Universität Zürich, 2021.

Richard, Emil: Lebenserinnerungen, Zürich 1941.

Richard, Emil: Kaufmännische Gesellschaft Zürich und Zürcher Handelskammer 1873-1923, Zürich 1924.

Rossfeld, Roman/ Straumann, Tobias: Zwischen den Fronten oder an allen Fronten? Eine Einführung, in: Ders. (Hg.): Der Vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Ersten Weltkrieg, Zürich 2008, S.11-63.

Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang: The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, Köln 1999 (MPIfG Discussion Paper 99).

Quellen:

Archiv für Zeitgeschichte: IB ZHK-Archiv, A.1.2.1 32-87: Konferenz Handelskammersekretäre 1916-1992.

Archiv für Zeitgeschichte: IB ZHK-Archiv, MF-08-005, Protokoll Vorstand der Zürcher Handelskammer 1928.

Archiv für Zeitgeschichte: IB ZHK-Archiv, MF-11-008, Protokoll Vorstand der Zürcher Handelskammer 1956.

Archiv für Zeitgeschichte: IB ZHK-Archiv, MF-11-009, Protokoll Vorstand der Zürcher Handelskammer 1957.

Archiv für Zeitgeschichte: IB ZHK-Archiv, MF-11-017, Protokoll Vorstand der Zürcher Handelskammer 1965.

Basler Handelskammer: Jahresberichte 1874-1945.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Genève, Rapport annuel 1866-1945.

Zürcher Handelskammer: Jahresberichte 1874-1945.