

2001 (D) 2/48

*L'Office suisse d'expansion commerciale¹
au Chef de la Division des Affaires étrangères
du Département politique, P. Bonna*

L

Zürich, 1. Juli 1937

Wie s. Z. gemeldet, habe ich mich im Februar laufenden Jahres zuerst nach Salamanca begeben, um beim diplomatischen Kabinett des Staatschefs (das die Funktionen eines Aussenministeriums inne hat) und nachher beim Staatssekre-

1. *Cette lettre est signée de Paul Brand.*



tariat (dessen Vorsteher, Herr Nicolas Franco, der Bruder des Staatsoberhauptes ist) das Einverständnis zu den vorgeschlagenen Unterhandlungen zwecks Abschluss eines provisorischen Abkommens über die spanisch-schweizerischen Handelsbeziehungen zu erwirken. Mit einer schriftlichen Order versehen, durch welche die Junta de Burgos (welche ausser obgenanntem und dem Kriegsministerium alle weiteren Funktionen der Regierung umfasst) aufgefordert wurde, die Verhandlungen zu führen und, falls dies den Interessen des spanischen Staates entspreche, zu einem praktischen Abschlusse zu bringen, habe ich diese in jener Stadt durchgeführt und zum Abschluss gebracht. Das Resultat war der Ihnen bekannte, bereinigte Entwurf², der dann auch Ihr Einverständnis und das der sonstigen in der Schweiz zuständigen Stellen erlangt hat.

Die «Comision de Industria y Comercio», die das Handels- und Industrie-Ministerium ersetzt, sandte darauf jenen Entwurf zwecks definitiver Genehmigung an das Staatssekretariat nach Salamanca. Dieses beauftragte eine eigene Stelle mit der nochmaligen Prüfung und Begutachtung, welche letztere vollständig zustimmend ausfiel und sich für die Unterzeichnung des Abkommens ohne irgendwelche Änderungen aussprach. Die Sache blieb aber, trotzdem man mir in Burgos den Zeitpunkt der Unterschrift auf die nächsten Tage in Aussicht stellte, weiter liegen, und auf persönliche Erkundigung in Salamanca hin teilte mir Herr Sangroniz, der Chef des diplomatischen Kabinetts des Staatsoberhauptes, mit, dass dieses Handelsabkommen und noch einige andere vorläufig nicht unterschrieben werden könne, da zufolge einer Verfügung des Staatsoberhauptes zuerst das an alle Staaten gerichtete Begehren der nationalistischen Regierung um Anerkennung ihrer Eigenschaft als kriegsführende Partei erledigt werden müsse; denn heute interessieren – wie er sagte – wirtschaftliche Fragen nur in zweiter Linie und müssten hinter jenen politischer Art zurücktreten.

Das Schreiben mit dem Begehren sei um den 17. Juni l. J. herum an die schweizerische Regierung abgegangen, und ich sollte einige Tage warten bis die Antwort auf dasselbe eintreffe³. Herr Sangroniz setzte mir dann auseinander, dass völkerrechtlich dieses Begehren Francos nicht abschlägig beantwortet werden könne. Es sei auch nur die rechtliche Anerkennung eines tatsächlich existierenden Zustandes, und das nationalistische Spanien besässe übrigens gegenwärtig alle Vorteile, welche eine kriegsführende Partei geniessen könne, ohne deren Pflichten befolgen zu müssen.

Ich habe mich sofort gegen diese Unterstellung einer rein wirtschaftlichen Angelegenheit unter eine politische Frage gewandt und Herrn Sangroniz – selbstredend als meine rein persönliche Ansicht – gesagt, dass dieses Vorgehen, soweit es die Schweiz betreffe, uns der gewünschten Anerkennung nicht näher bringe, sondern entferne, und dass übrigens diese Anerkennung seitens der Schweiz für Spanien keinerlei praktische Bedeutung und Vorteile haben könne. Der Herr Minister widersprach dieser Auffassung damit, dass er meinte, es könne vorkommen, dass das einzige in der Schweiz akkreditierte

2. Reproduit en annexe I.

3. Pour la décision du Conseil fédéral dans cette question, cf. N° 110.

spanische Konsulat in Genf Anhängern Francos Passverlängerungen oder Unterschriftbeglaubigungen – z. B. in Erbschaftssachen und ähnlichem – verweigere und diese so praktisch schriften- und rechtlos gemacht werden oder in Schwierigkeiten geraten könnten. Dem hielt ich entgegen, unser Bundesrat habe verfügt, dass mit dem Vertreter der Regierung von Burgos in Bern tatsächliche Beziehungen unterhalten werden können und man auch dessen Visum auf Pässen anerkenne. Wenn sich in der Praxis wirklich noch Unzulänglichkeiten in der angedeuteten Richtung ergeben könnten, so sei unsere Regierung sicherlich gerne bereit, diese auf zuvorkommendste Weise und in kürzester Frist zu beheben. Herr Sangroniz hat anerkannt, dass tatsächlich die Schweiz in dieser Beziehung, im Gegensatz zu andern Ländern, getan habe, was man von ihr billigerweise erwarten konnte, und dass man in Salamanca die loyale Haltung, welcher die schweizerische Regierung sich innerhalb des Rahmens unserer traditionellen Neutralität dem nationalistischen Spanien gegenüber befleisse, sehr schätze. Er werde also, wenn ich ihm das gesagte pro memoria schriftlich⁴ zustellen wolle, die Angelegenheit nochmals prüfen und dem Staatschef zur Wiedererwägung vorlegen.

Letztere Versicherung ist wohl nur eine diplomatische Höflichkeitsformel, denn es scheint mir klar, dass vor Eintreffen der Antwort von Bern nichts in der Sache gemacht wird. In Burgos erfuhr ich dann von anderer Seite, dass das genannte Begehren uns über die Regierung eines Landes zugestellt werde, welches Franco bereits anerkannt habe.

Als Beilage lege ich die Übersetzung meiner genannten Note⁴ bei. In der Zusammenkunft, die am Donnerstag, den 24. Juni in Zürich stattfand, und an welcher ausser einem Vertreter Ihres Departementes auch solche der Handelsabteilung, der Verrechnungsstelle, des Vorortes des schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung teilnahmen, ist beschlossen worden, dass ich sobald als möglich wieder nach Spanien reisen solle, weil alles versucht werden müsse, um das Abkommen doch unter Dach zu bringen. Man werde mit der Bitte an Sie gelangen, uns in dieser Bemühung zu unterstützen. Eine Stützung des von mir in Salamanca vertretenen Standpunktes durch Sie könnte unter Umständen eine grosse Hilfe bedeuten und ich möchte mir daher auch meinerseits die Bitte erlauben, eine solche in Erwägung zu ziehen, selbstredend nur, wenn Sie meine Stellungnahme billigen und wenn Sie dies für zweckmässig und möglich erachten⁵.

4. *Reproduite en annexe 2.*

5. *A la fin du document on trouve une remarque manuscrite de H. Frölicher, disant:* Die Antwort wurde Herrn B. mündlich erteilt. Ich habe im Namen des Departementes gedankt für Bericht und Tätigkeit, gesagt, dass Zirkularnote noch nicht eingetroffen, dagegen Kopie von Toca.

Standpunkt des Departementes sei:

- sachliche Voraussetzungen für Anerkennung als Kriegspartei oder Regierung vorhanden;
- die Anerkennung würde eine Gleichbehandlung bringen und damit einem Erfordernis der Neutralität entsprechen;
- ein weiteres Erfordernis der Neutralität sei aber auch, sich nicht in «fremde Händel» einzumischen. Die Frage der Anerkennung sei aber eine politische Streitfrage der Grossmächte, die in zwei Lager getrennt seien;

ANNEXE 1

PROJET D'UN ACCORD PROVISOIRE
SUR LES ÉCHANGES HISPANO-SUISSES

Le Comité exécutif du commerce extérieur (Comité ejecutivo de comercio exterior), au nom de l'Etat Espagnol (Estado Español) et l'Office Suisse d'Expansion Commerciale, d'accord avec le Gouvernement Fédéral Suisse, dans le désir d'initier des relations commerciales entre les deux pays et en attendant la conclusion d'un accord général envisageant et résolvant tous les problèmes qui se posent entre les deux pays, ont convenu de faire dépendre provisoirement ces relations des conditions suivantes:

Art. 1. Toutes les transactions relatives à l'échange de marchandises entre les deux pays seront soumises aux prescriptions adoptées par chacun d'eux au sujet des autorisations d'importation et d'exportation; les deux contractants s'engagent à accorder ces autorisations de la manière la plus large qui soit compatible avec les intérêts de chaque pays. Il est entendu que chacun des contractants tiendra compte dans la mesure du possible des vœux formulés par l'autre au sujet des produits auxquels ce dernier s'intéresse spécialement.

En ce qui concerne les produits espagnols soumis sur le territoire fédéral au régime de contingentement, la Suisse accordera les autorisations d'importation demandées dans la mesure où elles ne dépasseront pas les contingents normaux existants.

Art. 2. Le règlement des échanges commerciaux se fera à l'aide d'un compte de compensation ouvert à la Banque Nationale Suisse, à Zurich, au nom du Banco de España en Burgos.

Les importateurs suisses s'acquitteront de la valeur de leurs achats de produits originaires de l'Etat Espagnol moyennant versement en francs suisses du montant des factures au compte ci-dessus. Le Banco de España disposera de ce compte pour payer en francs suisses la valeur des importations de marchandises d'origine suisse à mesure que les importateurs espagnols le demanderont, en présentant les permis et les documents justificatifs des importations.

Art. 3. La Banque Nationale Suisse à Zurich tiendra deux comptes de compensation:

Sur un compte A seront versés:

a) la contre-valeur totale des marchandises originaires de l'Etat Espagnol, importées en Suisse, à l'exception de celles énumérées sous b;

b) le 85% de la contre-valeur des marchandises originaires de l'Etat Espagnol et importées en Suisse sous les positions suivantes du tarif douanier suisse: Bananes, pos. 39b; Conserves de poissons, pos. ad. 88 et 89b; Vins doux, pos. 117c, 119a et 119b; Pyrites de fer, pos. 707.

Ce compte A servira à payer la totalité des exportations suisses à destination de l'Etat Espagnol.

Sur un compte B sera versé le 15% de la contre-valeur des marchandises énumérées sous b.

Les montants versés au compte B demeurent à la libre disposition du «Banco de España en Burgos».

Art. 4. L'Office Suisse de Compensation, à Zurich, et le Banco de España, à Burgos, se mettront directement d'accord sur les modalités techniques, propres à assurer le fonctionnement normal des comptes A et B selon les dispositions de l'Article précédent.

Art. 5. Chacun des deux contractants informera mensuellement son partenaire des produits originaires de son pays et susceptibles d'être exportés dans l'autre.

– in diesem Dilemma sei die Lösung gewählt worden: Tatsächliche Beziehungen und möglichst gute Beziehungen. Der Entwurf einer Handelsübereinkunft dient dazu. Wir haben uns nicht darauf beschränkt, unter tatsächlichen Beziehungen zu leben wie mit einem Kriegführenden, sondern wie mit einem Staat;

– verstehe, dass Franco auf die Form aus Prestige-Gründen Gewicht legt; er muss aber auch Verständnis haben für die Notwendigkeiten einer prinzipiellen schweizerischen Neutralitätspolitik.

F. 6.7.37

Art. 6. Le présent accord provisoire entrera en vigueur le jour de sa signature⁶ et restera valable pour un temps indéfini, les deux parties contractantes ayant la faculté de le résilier en tout temps avec 15 jours de préavis.

ANNEXE 2

Copie. Traduction

N

Burgos, 13. Juni 1937

Unterzeichneter, Paul Brand, ehemaliger schweizerischer Konsul, hat – nach Einholung des Einverständnisses des Staatssekretariates und im Auftrage der zuständigen schweizerischen Stellen – in Burgos mit der «Comision de Industria, Comercio y Abastos» über ein provisorisches, den spanisch-schweizerischen Handelsverkehr betreffendes Abkommen verhandelt, dessen Entwurf gegenwärtig zur definitiven Entscheidung beim genannten Staatssekretariat liegt.

Die Regierung meines Landes ist mit dem Texte dieses Abkommens einverstanden und es scheint, dass dies auch bei derjenigen des spanischen Staates (Estado Español) der Fall ist. Aber obschon seitens der Schweiz die Erlaubnis zur Unterschrift vorliegt, so ist dies von spanischer Seite nicht der Fall, vielleicht weil man diese Unterzeichnung von der Stellungnahme abhängig zu machen gedenkt, welche die schweizerische Regierung in der an sie gerichteten Frage der Anerkennung der nationalistischen Regierung als kriegsführende Partei einnehmen wird.

Es ist nicht zu bezweifeln, dass unter gewissen Umständen und bei gewissen Ländern ein solcher freundschaftlicher Druck zweckdienlich sein kann, wenn er sich auf ein Interesse des Betreffenden stützt und zudem opportun ist. Aber was die Schweiz anbetrifft, so sind im vorliegenden Fall nach meiner persönlichen und unmassgeblichen Meinung diese beiden für einen Erfolg unerlässlichen Bedingungen nicht erfüllt und es scheint mir im Gegenteil, dass es der Regierung meines Landes nach der Unterschrift des Abkommens leichter würde, dem gerechten Begehren der Regierung des spanischen Staates um Anerkennung als kriegsführende Partei zu entsprechen als vorher.

Man muss berücksichtigen, dass der gegenwärtige Stand der spanisch-schweizerischen Handelsbeziehungen recht unangenehm ist, denn man gelangte beiderseits zur Blockierung der aus den Exporten beider Länder stammenden Guthaben. Aber die Verantwortung für diesen Zustand trifft keine der beiden Regierungen, weder die des spanischen Staates noch die schweizerische. Deswegen erscheint es als natürlich und logisch, dass man danach trachtet diesem Zustand, dessen Fortdauer nicht notwendig ist, ein Ende zu machen, und das ist der Grund, warum von der Schweiz aus die Initiative zu einem Abkommen ergriffen worden ist, das ihn beendet und die spanisch-schweizerischen Handelsbeziehungen provisorisch ordnet, und zwar mit einem doppelten Zwecke; denn neben dem rein materiellen, der heute an sich wenig wichtig ist, gibt es einen anderen viel wichtigeren Zweck moralischer Natur.

Wenn also dieses Abkommen eine Bedeutung hat, so liegt diese heute in der Tat weniger auf der materiellen Seite als vielmehr unzweifelhaft in seinem moralischen Aspekt. Dazu ist zu sagen, dass das Abkommen in der Gestalt, wie es aus den Verhandlungen hervorging und wie es auch die Zustimmung der Regierung meines Landes gefunden hat, von der Schweiz mit der Regierung von Valencia nicht hätte abgeschlossen werden können, obwohl mit dieser Regierung offizielle Beziehungen bestehen – zwar nicht von uns gesuchte, sondern früher schon existierende –, die aber, auch wenn sie fortauern, an sich die Anerkennung der Eigenschaft des spanischen Staates als kriegsführende Partei nicht verunmöglichen und welche wir gezwungen sind, aus vielen Gründen noch aufrecht zu erhalten, nicht zuletzt zur Verteidigung spanischer Interessen, die sich in den Schutz unseres Pavillons begaben.

6. *Dans une version améliorée dans la forme et plus précise quant aux modalités de paiement, cet accord sera finalement signé le 9 septembre 1937. Pour le texte définitif de cet accord, cf. K I 1236, qui contient également un arrangement commercial du 15 février 1937 et quelques pièces de 1938 sur les contingents de produits prévus à l'échange.*

1^{ER} JUILLET 1937

203

So hätten wir beispielsweise nicht annehmen können, dass von unseren blockierten Guthaben nicht gesprochen werde noch hätten wir der Regierung von Valencia freie Devisen zugestehen können ohne irgendwelche Gegenleistung.

In der vorgeschlagenen Form stellt also das Abkommen nach unserer Ansicht für die Regierung des spanischen Staates einen unleugbaren moralischen Erfolg dar, der um so reiner ist, als er nicht durch zugestandene materielle Vorteile erkaufte wurde, sondern im Gegenteil hat Spanien die grösseren für sich erreicht.

Für die Schweiz hat das Problem der Anerkennung der nationalistischen Regierung als kriegsführender Partei weniger aussenpolitischen Charakter, und wenn es einen solchen hat, so sind jedenfalls die von der Bundesregierung zu berücksichtigenden Faktoren nicht andersartige als diejenigen, welche bei der Anerkennung des italienischen Imperiums für unsere Behörden ins Gewicht gefallen sind.

Dagegen hat das Problem einen innenpolitischen Anstrich. Gerade deshalb und um mit dem nationalistischen Spanien freundschaftliche Beziehungen zu schaffen, um dem wichtigsten Teil der schweizerischen öffentlichen Meinung praktisch den Unterschied zwischen den beiden Spanien vor Augen zu führen und um so die innenpolitische Atmosphäre für die seinerzeitige Anerkennung vorzubereiten, ist es nach meiner Meinung zweckmässig, das Abkommen zu unterzeichnen. Das Gegenteil würde in der Schweiz kaum verstanden und vielleicht unrichtig ausgelegt werden, denn in materieller Hinsicht besteht ja heute kein Diskussionspunkt mehr. Ausserdem würde man dadurch, dass die Unterzeichnung von Umständen abhängig gemacht wird, welche die Sache selbst nicht betreffen, die schweizerische Regierung um eines der besten Argumente bringen, das sie zum genannten Ziele haben müsste, denn wenn sie keine innenpolitischen Gründe für eine unabhängige Politik besitzt, so wird sie sich vermutlich gezwungen sehen, in der Sache der Anerkennung sich nach der Stellungnahme anderer Regierungen zu richten.

Die beste Art und Weise, auf die Schweiz einen freundschaftlichen Druck auszuüben und welcher zudem dort sympatisch aufgenommen würde, ist meines Erachtens die, das Abkommen zu unterzeichnen und damit der schweizerischen Regierung eine unabhängige Stellungnahme zu erleichtern.

Ausserdem wird es mir zufolge der Nichtunterzeichnung des Abkommens unmöglich gemacht, den zweiten Teil meiner Mission auszuführen, der darin besteht, in Spanien eine Organisation ins Leben zu rufen, welche mit den dortigen Stellen in allen sich aus dem Abkommen ergebenden Fragen zusammenarbeiten würde.