

*Le Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, P. Keller,
au Directeur de la Division du Commerce
du Département de l'Economie publique, J. Hotz*

RC

[Non daté, fin novembre 1939]

BERICHT ÜBER DIE WIRTSCHAFTSVERHANDLUNGEN
MIT GROSSBRITANNIEN
(IN DER ZEIT VOM 3. BIS 25. NOVEMBER 1939)¹

I.

Grossbritannien ist entschlossen, seine ganze Kraft für die Kriegsführung einzusetzen. Da seine Stärke insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft liegt, wird die britische Wirtschaftspolitik der Gegenwart vollständig den Zielsetzungen und Bedürfnissen der Kriegführung untergeordnet. In der Aussenhandelspolitik bedeutet dies den Einsatz der verfügbaren Kaufkraft für den Erwerb lebenswichtiger und kriegsnotwendiger Güter und damit den Verzicht auf die Zufuhr aller entbehrlichen Waren. Dieses Leitmotiv bestimmt die Haltung sämtlicher Departemente, in denen aussenhandelspolitische Entscheidungen getroffen werden. Es wirkt umso stärker, als – im Gegensatz zu 1914 bis 1918 – kriegswichtige Dinge vom Ausland, insbesondere von den Vereinigten Staaten, nicht mehr auf Kredit sondern nur gegen Barzahlung erhältlich sind. Die notwendige Konzentration der britischen Kaufkraft auf das Kriegswichtige drängt alle andern Motive, etwa der Rücksichtnahme auf den individuellen Bedarf der eigenen Bürger oder der Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen Lebensbedingungen der neutralen Völker, ja selbst das Prinzip der absoluten Vertragstreue in den Hintergrund. Der Aussenstehende ist erstaunt über die starre Grundsätzlichkeit der britischen Haltung, die jede Konzession erschwert, sowie über die Rücksichtslosigkeit, mit der alle verfügbaren wirtschaftlichen Mittel für die Kriegführung eingesetzt werden. Man erkennt mehr oder weniger deutlich, in der britischen Einstellung gegenüber neutralen Ländern die Überlegung, dass eine rücksichtslose Führung des Wirtschaftskrieges zwar die Neutralen hart in Mitleidenschaft ziehen werde, ihnen aber durch die Verkürzung der Kriegsdauer die Möglichkeit einer baldigen Erholung bieten könne².

1. *Ce rapport sera en grande partie repris, textuellement ou sous une forme abrégée ou légèrement modifiée, dans le rapport soumis le 8 décembre au Conseil fédéral et approuvé par celui-ci le 11 décembre; avec des compléments concernant un accord de paiement (cf. annexe au N° 211) et l'ouverture d'un crédit (cf. annexe au N° 212).*

2. *Dans un Aide-Mémoire de la Légation de Grande-Bretagne au Département politique du 11 décembre, Sir George Warner s'exprimera dans le même sens: [...] Il est d'une importance capitale d'empêcher l'Allemagne l'acquisition de tout ce qui lui est nécessaire à la poursuite de la guerre et en fin de compte il ne serait pas avantageux à la Suisse que l'Allemagne l'acquière.*

II.

Es ist verständlich, dass auf einem Boden von solcher stimmungsmässiger und bewusst-entschlossener Beschaffenheit es der vom Bundesrat am 27. Oktober 1939 bestellten und nach London entsandten Sondermission³, bestehend aus Herrn Minister Dr. Hans Sulzer und dem Unterzeichneten, nicht leicht fallen musste, Verständnis für die besondere Lage der Schweiz und insbesondere für die Exportbedürfnisse ihrer eigenartigen, in hohem Masse auf nicht-kriegswichtige Erzeugnisse eingestellten Volkswirtschaft zu wecken. Die Sondermission hat dies in eindringlichen mündlichen und schriftlichen Darlegungen gegenüber dem Chef des Foreign Office, Lord Halifax, dem Chef des Ministry of Economic Warfare, Herrn Cross, und dem Chef des Department of Overseas Trade, Herrn Hudson, unternommen. Die Mitglieder der Sondermission, die durch Herrn Minister Paravicini bei den verschiedenen Ministerien eingeführt und durch ihn sehr vorteilhaft unterstützt wurden, gewannen den Eindruck, durch ihre offiziellen Besuche sowie durch inoffizielle Besprechungen mit einer Reihe von wirtschaftspolitisch einflussreichen Persönlichkeiten Verständnis für die besondere Lage der Schweiz geweckt zu haben⁴. Leider hat sich dieser Erfolg nicht in einer Durchbrechung der eingangs erwähnten grundsätzlichen Haltung der britischen Regierung und in entsprechenden Weisungen an die britischen Unterhändler ausgewirkt. Trotzdem ist der Grundton der Verhandlungen ein freundlicher; man versucht, uns in Einzelfragen soweit als möglich entgegenzukommen, wobei allerdings neben der grundsätzlichen Einstellung die Angst, folgenschwere Präzedenzfälle zu schaffen, bremsend wirkt.

Ausser der Darlegung der wirtschaftlich und politisch eigenartigen Lage der Schweiz im gegenwärtigen Wirtschaftskrieg vor den Mitgliedern der britischen Regierung war es die weitere Aufgabe der Sondermission, die Klärung der Blockadefragen in gemeinsamen Besprechungen mit einer französisch-britischen Delegation herbeizuführen. Dies ist gelungen. Die Blockadefragen werden seit dem 14. November 1939 in Verhandlungen in Paris zu lösen versucht⁵. Die britische Regierung ist in diesen Verhandlungen vertreten; sie hat sich aber vorbehalten, nach deren Beendigung eventuell noch besondere Fragen aufzuwerfen, bevor sie sich den in Paris zu treffenden Vereinbarungen anschliesst. Auf diese Weise sind die Blockadefragen aus den Londoner Verhandlungen ausgeschaltet und zunächst nach Paris verwiesen worden. Es blieb

Il est évident... que si les Alliés ne parvenaient pas à écraser l'ambition agressive de l'Allemagne, la Suisse elle-même en souffrirait parmi les premiers. La Grande-Bretagne et la France se battent non seulement pour elles-mêmes, mais pour les autres états européens et surtout pour les petits états limitrophes à l'Allemagne. Quoique ne demandant aucune aide de ces états, la Grande-Bretagne et la France estiment que ceux-ci doivent se rendre compte qu'ils ont un intérêt dans l'issue de la guerre tout aussi grand qu'ont elles-mêmes la Grande-Bretagne et la France. Pour les petits états il s'agit d'une perte économique temporaire [...] (E 2001 (D) 2/231).

3. Cf. N^o 189.

4. Cf. N^{os} 191 et 201.

5. Cf. N^{os} 206.

als Verhandlungsgegenstand in London die Regelung der gegenseitigen Handelsbeziehungen während der Dauer des Krieges.

III.

Als vordringlich erwies sich in den schweizerisch-britischen Wirtschaftsverhandlungen die Abklärung des Schicksals der «alten Verträge», d.h. der gegenseitig vor Kriegsbeginn erteilten Bestellungen. Grossbritannien hatte am 2. September 1939 in der Schweiz für über 20 Millionen Franken Waren fest in Auftrag gegeben, deren Hereinnahme nach England durch die inzwischen ergangenen britischen Einfuhrverbote verunmöglicht worden ist. Der grössere Teil dieser für den englischen Markt bestimmten Waren lag bei Kriegsausbruch versandbereit in der Schweiz und war für das Weihnachtsgeschäft bestimmt (Uhren, Stickereien, Seidengewebe und Seidenbänder, Schuhe und Wirkwaren). Die schweizerische Delegation vertrat den Standpunkt, dass diese Vorkriegsverträge gegenseitig zu erfüllen seien. Die britische Regierung vertritt dagegen die Auffassung, dass der Krieg eine völlig neue Lage geschaffen und damit die «alten Verträge» aufgehoben habe. Sie anerkennt diese Verträge nicht mehr, sondern nimmt für sich das Recht in Anspruch, unter den veränderten Verhältnissen und in Verfolgung ihrer kriegswirtschaftlichen Zielsetzungen die Einfuhr ausländischer Waren nach Grossbritannien nach ihrem Gutdünken zu ordnen. In diesem Vorgehen der britischen Regierung liegt keine Diskriminierung der Schweiz; die gleiche Haltung gilt auch gegenüber andern neutralen Ländern, selbst gegenüber den eigenen Dominions. Eine Milderung tritt einzig in der Behandlung des alliierten Frankreich ein.

Diese Haltung der britischen Regierung bedeutete nicht bloss für die schweizerischen Unterhändler sondern sofort nach ihrem Bekanntwerden in der Schweiz auch für die schweizerische Öffentlichkeit eine grosse Enttäuschung, die in der englischen und schweizerischen Presse Ausdruck gefunden hat. Es erschien notwendig, die möglichen politischen Rückwirkungen einer solchen Behandlung der Vorkriegskontrakte in der Schweiz den britischen Regierungsstellen vor Augen zu führen. In London ist dies durch Herrn Minister Paravicini geschehen, der nochmals auf dem Foreign Office vorgesprochen hat; in Bern hat der am 17. November nach der Schweiz zurückgekehrte Herr Minister Sulzer in dieser Angelegenheit den britischen Gesandten, Sir George Warner, aufgesucht. In einer mehr privaten Unterredung hatte Herr Legationsrat Girardet von der Schweizerischen Gesandtschaft in London Gelegenheit, Herrn Burgin, Minister of Supply, entsprechende Ausführungen zu machen.

IV.

Für Grossbritannien gibt es kein Problem der Vorkriegsverträge. Bei allem persönlichen Verständnis für die der Schweiz aus dieser Einstellung entstehenden materiellen Verluste und für die mit dem britischen Vorgehen verbundene moralische Enttäuschung in der schweizerischen Öffentlichkeit, lehnen es die britischen Regierungsstellen ab, auf die «alten Verträge» einzutreten. Umso bedeutsamer wird die Abklärung der künftigen Einfuhrmöglichkeiten für schweizerische Erzeugnisse nach Grossbritannien. Nach den bestehenden

Einfuhrbeschränkungen sind (wertmässig) zwei Drittel der bisherigen Einfuhr dem Bewilligungssystem unterworfen und damit vollständig in die Hand der englischen Behörden gelegt. Durch eingehende mündliche und schriftliche Darlegungen wurde durch die schweizerische Delegation die Stellungnahme der britischen Regierung in der Einfuhrfrage vorbereitet. Auf Grund der bisher erhaltenen Antworten kann folgendes festgestellt werden:

1. Die britische Regierung lehnt jede generelle Einfuhrbewilligung für den bisherigen Import schweizerischer Waren (etwa auf der Basis des Vorjahres) ab. Sie will sparen und zu diesem Zwecke jede Ware einzeln daraufhin untersuchen, ob ihre Zufuhr auch während des Krieges notwendig sei.

2. Etwa ein Drittel der bisherigen Einfuhr aus der Schweiz ist bis heute frei geblieben. Neue wichtige Einfuhrverbote sind zunächst nicht mehr zu erwarten; sie sind jedoch nicht ausgeschlossen und eine Verpflichtung, keine weiteren Beschränkungen eintreten zu lassen, wird abgelehnt.

Etwa ein weiterer Drittel wird auf Grund der erhaltenen Zusagen – unter Aufrechterhaltung des Lizenzsystems – auch in Zukunft zugelassen werden. Die Festlegung bestimmter Kontingente wurde in der Regel als unmöglich und mit Rücksicht auf die veränderlichen Bedürfnisse als nicht im beiderseitigen Interesse liegend bezeichnet und abgelehnt. Eine Ausnahme wird für den Bezug schweizerischer Uhren gemacht, von denen ein Drittel der Einfuhr in den entsprechenden Monaten des Vorjahres (1. September 1938 bis 31. August 1939) zur Einfuhr zugelassen wird. Es wurde uns zugesagt, den Saisoncharakter gewisser Importe durch eine elastische Bewilligungspraxis – das Volumen für vier bis sechs Monate soll auf einmal bewilligt werden – zu berücksichtigen. Das Verhältnis der einzelnen Posten der Uhreneinfuhr aus der Schweiz nach Grossbritannien, insbesondere das Verhältnis zwischen fertigen Uhren und kompletten Uhrwerken ist noch nicht festgelegt worden; eine Verschiebung von den Luxusuhren zu den gewöhnlichen Gebrauchsuhrwerken ist als sicher vorauszu- sehen.

Für die Einfuhr von Stickereien wurde ein bereits vor den Verhandlungen gemachter britischer Vorschlag: Stickereien auf englischen Geweben frei her- einzulassen, aufrechterhalten. Unterstützt durch einen Fachmann aus St. Gal- len ist die schweizerische Verhandlungsdelegation gegenwärtig damit beschäf- tigt, die Tragweite dieses britischen Vorschlags genau abzuklären.

3. Als «einfuhrverboten» hat ein Wert von zirka 30 bis 35 Millionen Fran- ken der bisherigen schweizerischen Ausfuhr nach Grossbritannien zu gelten. Von dieser Ablehnung werden in erster Linie betroffen: Seidengewebe (mit Ausnahme des Seidenbeutel- tuches), Seidenbänder, kunstseidene Gewebe und Bänder, Baumwoll- und Wollgewebe, Schuhe, Hüte, Wirkwaren sowie «pic- tures» (von denen wir 1938 für zirka 80 000 Pfund nach Grossbritannien ausge- führt haben).

Um dieser Ablehnung der künftigen Einfuhr schweizerischer Textilerzeug- nisse und Schuhe zu begegnen, hat die schweizerische Delegation in zunächst unverbindlicher und mehr abklärender Weise den Vorschlag gemacht, durch Mehrbezüge von englischen Baumwollprodukten Grossbritannien die Mittel zu verschaffen, trotz der Devisenknappeit schweizerische Erzeugnisse, die hier als «Luxus» gelten, hereinzunehmen. Dieser Gedanke hat im Board of Trade

unter der Bedingung Anklang gefunden, dass ein Teil der aus dem Mehrexport englischer Baumwollprodukte anfallenden Devisen zur freien Verfügung der britischen Regierung für den Ankauf kriegsnotwendiger Waren in der Schweiz stehe. Die in der Schweiz gegebenen Möglichkeiten für den Mehrbezug englischer Baumwollwaren wird zur Zeit unter der Führung des Vororts geprüft. Die schweizerische Verhandlungsdelegation sieht auf diesem Wege eine Möglichkeit, zu einer beschränkten Einfuhr der gegenwärtig einfuhrverbotenen Waren auf den englischen Markt zu gelangen. Sie hat im übrigen nach Möglichkeit die englischen Importeure, welche an der Aufrechterhaltung ihrer Zufuhren aus der Schweiz interessiert sind, mobilisiert und beim «Import Licensing Department» vorstellig werden lassen. Über den endgültigen Erfolg dieser Bemühungen kann heute noch nichts ausgesagt werden. Die Delegation bittet, diesen möglichen Ausweg mit grösster Diskretion zu behandeln, da er zunächst nur mit der Schweiz diskutiert zu werden scheint.

4. Über die Ausfuhr aus Grossbritannien nach der Schweiz, die ebenfalls weitgehend einem Bewilligungsverfahren unterworfen ist, erwarten wir nächste Woche die britische Stellungnahme. Wir haben auch diese in mündlichen und schriftlichen Darlegungen nach Möglichkeit zu beeinflussen versucht.

Als Sonderfall haben wir ein verstärktes schweizerisches Bedürfnis nach englischen Kohlen auf dem Mines Department vorgetragen. Es scheint uns nach den erhaltenen Auskünften wahrscheinlich, im Jahre 1940 an Stelle der bisherigen Bezüge im Umfang von zirka 30 000 Tonnen Gaskohlen zirka 1 Million Tonnen englischer Kohlen verschiedener Sorten zu erhalten.

5. Die schweizerische Delegation hat eine gemeinsame Behandlung der Ein- und Ausfuhrfragen verlangt und zugesagt erhalten. Leider besitzen wir in den bedeutenden britischen Kriegsmaterialbestellungen in der Schweiz keine Verhandlungswaffe, da die Ablieferung dieses Materials in der Schweiz aus den Ihnen bekannten Umständen stark im Rückstand ist, was hier recht verstimmt hat. Einen bescheidenen Trumpf liefert uns das britische Begehren nach Holzlieferungen aus der Schweiz. Wir haben diese Möglichkeiten abgeklärt und wollen unsere Zusage von entsprechenden britischen Entgegenkommen abhängig machen.

V.

Die bisherigen Verhandlungen haben gezeigt, dass durch eine frühere Einleitung der Besprechungen, wie sie von verschiedenen Seiten in der Schweiz gefordert worden ist, in London nicht nur nicht von Vorteil sondern unerwünscht gewesen wäre. Wir hätten im September eine noch viel stärkere Ablehnung unserer Begehren erfahren; dies ist uns mehrmals gesagt worden. Es will der schweizerischen Delegation scheinen, dass die eingangs skizzierten Grundsätze der britischen Wirtschaftspolitik, insbesondere der britischen Aussenhandelspolitik während des Krieges, mit der Entwicklung der Dinge eher eine Milderung erfahren und es uns in Zukunft in immer wieder aufzunehmenden Verhandlungen ermöglichen werden wird, neue Entgegenkommen für die schweizerische Ausfuhr zu finden. Es wird nicht möglich sein, langfristige Abmachungen und grundsätzliche Erklärungen zu erhalten. Es wird vielmehr notwendig sein, praktische Versuche zu machen und auf Grund der Erfahrung wieder mit den britischen Regierungsstellen in Verhandlung zu treten.

5 DÉCEMBRE 1939

487

VI.

Die in London tätige schweizerische Verhandlungsdelegation besteht zur Zeit aus dem Unterzeichneten, aus den Herren Legationsrat Girardet, Dr. A. Koch und A.C. Nussbaumer, Direktor der Swiss Bank Corporation, als Spezialist für Finanz- und Währungsfragen, die im weiteren Verlauf der Verhandlungen noch eine bedeutsame Rolle spielen können. Der Delegation ist als Experte für Stickereiangelegenheiten Herr Fabrikant W. Zürcher aus St. Gallen beigegeben. Die Zuziehung weiterer Fachexperten hat sich bisher durch die britischen Stellungnahmen erübrigt; sie wird erfolgen, sowie dafür eine sachliche Veranlassung vorliegt.