

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 6 décembre 1940*<sup>1</sup>

1977. Wirtschaftsverhandlungen mit Grossbritannien

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 3. Dezember 1940

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

I.

Auf Antrag des Volkswirtschaftsdepartements vom 26. August 1940 beschloss der Bundesrat am 27. August 1940<sup>2</sup> den Delegierten für Handelsverträge, Professor Keller, nach London zu entsenden, um mit der Britischen Regierung Besprechungen über die seit Anfangs Juni durch die britische Blockadekontrolle beinahe völlig unterbundenen Zufuhren zur See nach der Schweiz aufzunehmen. Prof. Keller reiste am 9. September 1940 über Rom-Barcelona-Madrid-Lissabon<sup>3</sup> nach London, wo er am Abend des 13. Septem-

---

1. *Etait absent: Ph. Etter.*

2. *Cf. N° 372.*

3. *Le port de Lisbonne acquiert une grande importance en 1940, comme l'explique le Département politique dans une proposition au Conseil fédéral du 16 décembre:*

Die tiefgreifende Wandlung, die der französische Zusammenbruch und die nachfolgende festsetzung deutscher Truppen an der Atlantikküste bis hinunter zur spanischen Grenze für das europäische Festland bewirkt haben, verleiht der Republik Portugal und damit den Vertretungen in Lissabon eine politische und vorab auch wirtschaftliche Bedeutung, die ihnen in normalen Zeiten seit Jahrhunderten kaum je zugekommen ist. Lissabon ist heute die einzige Pforte, durch die es der Schweiz ohne allzu grossen Zeitverlust noch möglich ist, die lebenswichtige Verbin-

ber eintraf. Die nächsten Tage waren der Fühlungnahme mit der Schweizerischen Gesandtschaft gewidmet. Am 19. September 1940 hatten Minister Thurnheer und Prof. Keller eine erste Aussprache mit dem Chef des Ministry of Economic Warfare, Minister H. Dalton, und seinem Unterstaatssekretär, Dingle Foot. Sie legten die kritische Wirtschaftslage der Schweiz dar und forderten auf Grund der vom Bundesrat erteilten Verhandlungsinstruktionen:

1. Die Freigabe der westlich Gibraltar blockierten Schiffe,
2. Die Freigabe der Zufuhr flüssiger und fester Brennstoffe zur See,
3. Die Ermöglichung neuer laufender Zufuhren von Waren verschiedenster Art durch die britische Blockadekontrolle, welche der Schweiz die Aufrechterhaltung von mindestens 6-Monats-Vorräten gestatten sollten.

Die erste Unterredung verlief sehr höflich; es zeigten sich aber sofort die sachlichen Schwierigkeiten, die einer für die Schweiz befriedigenden Lösung im Wege standen und welche die Herren der Londoner Gesandtschaft in ihrem Kontakt mit den britischen Behörden in den vorausgegangenen Monaten bereits hatten feststellen können. Sie liegen einerseits in der britischen Einschätzung der gegenwärtigen Lage der Schweiz und andererseits in der aktiven Blockadepolitik Grossbritanniens.

Auf dem Grunde jeder britischen Beurteilung der schweizerischen Wirtschaft seit dem Zusammenbruch Frankreichs und dem Eintritt Italiens in den Krieg liegen die Bedenken gegen den möglichen Verlust der schweizerischen Vorräte von blockadewichtigen Waren an die Achsenmächte. Aus diesen Bedenken stammt die entschiedene Haltung des britischen Kriegswirtschaftsministeriums, welches neue Zufuhren nach der Schweiz durch die britische Blockadekontrolle erst wieder gestatten will, wenn die heute zum Teil beträchtlichen schweizerischen Vorräte auf ein Mass abgebaut sind, das nach englischer Auffassung geringere Gefahren in sich schliesst. Von dieser grundsätzlichen Einstellung ist die britische Regierung zurzeit nicht abzubringen. Insbesondere gilt dies vom Chef des Kriegswirtschaftsministeriums, Minister Dalton, der sich in einer Reihe von Reden vor dem Parlament und der Öffentlichkeit in diesem Punkte festgelegt und als zuzugestehendes Maximum für Vorräte in neutralen Ländern die Deckung eines 2-Monats-Bedarfes bezeichnet hat.

Diese weitgehende Beschneidung der Zufuhren bedeutet ein scharfes Abgehen von der bisher von Grossbritannien gegenüber der Schweiz befolgten Zufuhrpolitik, die sich seit dem 25. April 1940 auf das Blockadeabkommen zwischen der Schweiz und Grossbritannien gründete, dessen loyale Innehaltung durch die Schweiz in London gerne anerkannt wird. Jede schweizerische Berufung auf diesen Vertrag begegnet jedoch heute dem britischen Einwurf,

---

dung mit Grossbritannien und wichtigen Teilen des britischen Reiches sicherzustellen; aber auch für den Verkehr mit den Vereinigten Staaten und den lateinamerikanischen Republiken ist diese Kapitale zu einem unserer wichtigsten Umschlags- und Etappenplätze geworden. Es liegt auf der Hand, dass sich die schweizerische Gesandtschaft in Lissabon demzufolge einer sehr beträchtlichen Mehrarbeit gegenübergestellt sieht. [...]

*Cette situation incite le Conseil fédéral à demander au gouvernement portugais l'agrément de H. Martin comme Chargé d'Affaires de Suisse en poste à Lisbonne, tout en restant formellement Ministre de Suisse en Pologne (PVCF N° 2029 du 17 décembre 1940, E 1004.1 1/404).*

dass sich die Verhältnisse seit seinem Abschlusse völlig verändert hätten und dass Grossbritannien deshalb das Recht habe, die Lage neu zu überprüfen. Dies sei umso mehr der Fall, als die Schweiz selbst weitgehende Abänderungen am Vertrag und dessen Anpassung an die neue Lage verlangt und auch zugestanden erhalten habe.

Grossbritannien hat durch die neuen Vorschriften über die Navicerts (Begleitscheine, welche jede einzelne Warensendung und ganze Schiffsladungen aus Übersee zu decken haben, damit sie die britische Blockadekontrolle passieren können) die Zufuhren zur See seit Ende Juni 1940 nicht nur gegenüber der Schweiz, sondern allgemein autonom an die Hand genommen. Die am 25. April 1940 erteilte britische Zusage im Blockadeabkommen ist so sehr verklausuliert und enthält zugunsten Grossbritanniens den Vorbehalt der «Rechte einer kriegführenden Partei», dass eine rein juristische Berufung auf den Vertragsinhalt unter diesen Umständen unwirksam blieb.

Die seit dem Abschluss des schweizerisch-britischen Blockadeabkommens von der Schweiz mit Deutschland und Italien getroffenen Clearing- und Kreditvereinbarungen haben in britischen Regierungskreisen die Überzeugung geschaffen, dass die schweizerische Wirtschaft unter den gegenwärtigen Umständen in einseitiger Weise für die Achsenmächte arbeite und dass jede neue Zufuhr über den Eigenbedarf der Schweiz hinaus diesen Mächten zum Vorteil gereiche. Es besteht nicht nur im britischen Kriegswirtschaftsministerium sondern auch in der britischen Öffentlichkeit eine starke Strömung, die uns jede neue Zufuhr vorenthalten möchte. Aus ihr erklärt sich die bisherige Verweigerung von Navicerts durch das britische Kriegswirtschaftsministerium und die Blockierung von 19 Schiffen mit Getreide, Kohle und Eisen für die Schweiz in Häfen westlich Gibraltar.

Diese blockadepolitische Einstellung wird seit dem Inkrafttreten der Gegenblockade (Durchfuhrkontrolle) der Achsenmächte noch durch den starken Rückgang des britischen Interesses an der schweizerischen Produktion gestützt. Grossbritannien und insbesondere sein Alliierter Frankreich waren während den ersten 9 Monaten des Krieges sehr lebhaft an der Erzeugung der schweizerischen Industrie interessiert. Frankreich ist seit den Juni-Ereignissen als Käufer ausgeschieden und das britische Interesse ist durch die Gegenblockade der Achsenmächte, welche sich auf alle kriegswichtigen schweizerischen Erzeugnisse erstreckt, wesentlich zurückgegangen. Vom rein blockadepolitischen Gesichtspunkt aus vertrat man daher in London zunächst den Standpunkt, dass alle neuen Rohstoffzufuhren bei ihrer Wiederausfuhr in verarbeitetem Zustande aus der Schweiz ausschliesslich den Achsenmächten zugute kommen, England leer ausgehe und solche Zufuhren deshalb nicht mehr länger verantwortet werden könnten. Es bedurfte aller Energie und der Mobilisierung einer Reihe anderer Stellen, um neben diesen blockadepolitischen Überlegungen weitere Gesichtspunkte für die britische Einstellung gegenüber der Schweiz wirksam werden zu lassen.

Aus der langen Reihe der Argumente, die von der schweizerischen Delegation gegen diese negative britische Haltung ins Feld geführt wurden, haben in erster Linie die Darlegungen über die bei ungenügender Zufuhr rasch zunehmende Gefahr grosser Arbeitslosigkeit in der Schweiz Gehör gefunden. Sie

haben die Engländer schliesslich zu einer grundsätzlichen Bejahung neuer Zufuhren geführt, allerdings unter Voraussetzungen, welche nach schweizerischer Auffassung wenig befriedigend sind. Alle Anstrengungen jedoch, die im Verein mit Minister Thurnheer unternommen wurden, um Minister Dalton zu ihrer Revision zugunsten der Schweiz zu veranlassen, sind zurzeit erfolglos geblieben. Erst wenn auf schweizerischer Seite neue Tatsachen gegeben sein werden, ist ein Verhandeln über eine Verstärkung der Zufuhren und damit über eine Erhöhung der schweizerischen Inlandsvorräte aussichtsreich. Dies setzt in erster Linie voraus, dass eine Verständigung mit Deutschland über unsere Exportmöglichkeiten erzielt werden kann. Es sollte erreicht werden, dass – wenn nicht Grossbritannien selbst – so doch Drittländer in Übersee in höherem Masse an der schweizerischen Ausfuhr teilhaben können als dies gegenwärtig der Fall ist. Der wenig glückliche Verlauf der «Mount Taurus»-Ausfahrt aus Genua und die seither eingetretene Unterbindung der Ausfuhren durch das unbesetzte Frankreich haben in London einen ungünstigen Eindruck hinterlassen. Sie stützten alle jene Tendenzen, welche die Schweiz als ein mehr oder weniger zu Deutschland gehörendes Wirtschaftsgebiet blockieren wollen.

## II.

Unter diesen Umständen war das in den bundesrätlichen Instruktionen für die Londoner Verhandlungen gesteckte Ziel nur zum Teil zu erreichen.

### 1. *Freigabe der blockierten Schiffe:*

Am 4. Oktober 1940 sind 2 Kohlenschiffe zur Fahrt nach Savona und am 14. Oktober 1940 sind 4 weitere Kohlenschiffe, 2 Schiffe mit Eisenbahnschienen für die schweizerische Heeresverwaltung und 2 Getreideschiffe zur Fahrt nach italienischen Häfen freigegeben worden, dazu noch die Ladung eines weiteren Getreideschiffes. Am 18. Oktober 1940 ist der Schweiz ein neues Schiff für die Ausfuhr schweizerischer Produkte nach Übersee bewilligt worden.

Die Freigabe der immer noch blockierten 8 Weizenschiffe machte Minister Dalton von der schweizerischen Ermöglichung einer direkten Flugverbindung zwischen England und der Schweiz abhängig.

### 2. *Freigabe der Zufuhr fester und flüssiger Brennstoffe:*

a) Am 14. Oktober 1940 ist die Zufuhr fester Brennstoffe (Kohlen und Koks) zur See freigegeben worden. Das britische Kriegswirtschaftsministerium hat Navicerts und Exportlizenzen, ohne Festsetzung bestimmter Mengen, zugesagt. Kohlen und Koks sind auf die britische Freiliste für die Schweiz gesetzt worden.

Grossbritannien wünscht – ohne jedoch daraus eine Bedingung seiner Zusage zu machen – an der Belieferung der Schweiz mit Kohlen teilzuhaben. Der Board of Trade scheint grundsätzlich bereit zu sein, gegen solche britische Kohlenlieferungen aus der Schweiz auch Einfuhren nicht-kriegswichtiger Produkte wie Stickereien, Seidenbänder etc. in gewissem Umfange zuzulassen. Italien hat leider seine Transitgarantie für englische Kohlen mit Bedingungen belastet (Angabe des englischen Ausfuhrhafens und der Route des Schiffes), welche von der britischen Admiralität aus leicht verständlichen militärischen Überlegungen kaum erfüllt werden können. Eine definitive Stellungnahme steht noch aus. Es liegt nicht nur im Interesse der schweizerischen Kohlenversorgung, son-

dern ebenso sehr im Interesse der schweizerischen Exportindustrie, die italienischen Bedingungen so zu gestalten, dass sie von britischer Seite erfüllt werden können.

b) Einer befriedigenden Lösung der Zufuhrfrage für flüssige Brennstoffe stehen die grössten Schwierigkeiten entgegen, weil es sich hier um ein Gut handelt, dem in den Augen der britischen Behörden höchste Blockade-Bedeutung zukommt. Das britische Kriegswirtschaftsministerium wollte die Schweiz in ihren Bezügen ausschliesslich auf den Landweg von Rumänien über Jugoslawien und Italien verweisen und lehnte jede Zufuhr zur See sowohl vom Osten wie vom Westen her ab. Da die Unterhändler sich mit dieser Lösung nicht abfinden konnten, hat Minister Dalton schliesslich eine entgegenkommendere Haltung in dieser Frage zugesichert, sofern der dringende Wunsch des Foreign Office nach Errichtung einer direkten zivilen Flugverbindung mit der Schweiz erfüllt werde. Alle Anstrengungen, diese unerwünschte Verquickung zweier innerlich getrennter Angelegenheiten zu lösen, blieben bisher erfolglos.

### 3. *Neue Zufuhren:*

Für die künftige Handhabung neuer Zufuhren durch die britische Blockadekontrolle setzte der Chef des Kriegswirtschaftsministeriums die allgemeine Regel, dass neue Einfuhren erst gestattet werden sollen, wenn die schweizerischen Inlandsvorräte ungefähr auf einen 2-Monats-Normal-Bedarf abgebaut sind. Zu dieser Regel sind von britischer Seite bereits einige Vorbehalte mit Bezug auf Zufuhren besonderer Waren wie Industriediamanten und Nickel angebracht worden. Über die künftige Versorgung der Schweiz mit diesen Waren ist in jedem Falle eine besondere Verständigung zu suchen. Diese würde durch die obenerwähnte erweiterte Bezugsmöglichkeit der westlichen Welt in der Schweiz bedeutend erleichtert werden.

Auf die eindringliche Kritik der britischen Regel und nach der Darlegung der in ihr liegenden Gefahren für die Schweiz erklärte Minister Dalton, dass die Regel der 2-Monats-Reserven nicht allzu starr angewendet werde und neue Zufuhren so rechtzeitig ermöglicht werden sollen, dass die in der Schweiz liegenden 2-Monats-Reserven unangetastet bleiben können. Alle Anstrengungen, die im Verein mit Minister Thurnheer unternommen wurden, um die Regel der 2-Monats-Reserven im Sinne einer Erhöhung der schweizerischen Vorräte zu verbessern, blieben bisher erfolglos. Minister Dalton ist in dieser Beziehung persönlich stark festgelegt und befürchtet eine scharfe Kritik durch das Parlament. Trotzdem sollen die schweizerischen Bemühungen um verstärkte Zufuhren fortgesetzt werden. Sie werden dann aussichtsreich sein, wenn den Unterhändlern schweizerische Entgegenkommen (Flugdienst, vermehrter Anteil Grossbritanniens an der schweizerischen Ausfuhr) in die Hand gegeben werden können. Es ist jetzt gelungen, die negative Haltung der britischen Blockadebehörden zu überwinden und es handelt sich nun darum, auf dem eingeschlagenen Wege weiterzugehen, um die Versorgungsprobleme nach Möglichkeit im schweizerischen Interesse zu lösen.

Da eine generelle Abänderung der vom Kriegswirtschaftsministerium für seine Zufuhrpolitik aufgestellten Regel zur Zeit nicht zu erreichen war, mussten sich die schweizerischen Anstrengungen auf eine möglichst flüssige

14 DÉCEMBRE 1940

1031

Praxis der Navicerts-Bewilligungen durch das britische Kriegswirtschaftsministerium richten. Der Delegierte hat die letzten 4 Wochen seines Aufenthalts in London dazu benutzt, um den äusserst schwerfälligen Bewilligungsapparat in Bewegung zu bringen. Dazu waren eingehende zahlenmässige Darlegungen und energische Vorstellungen an höchster Stelle notwendig. Es ist am 14. und 16. November 1940 gelungen, positive Ergebnisse in der Form neuer Navicerts-Bewilligungen für verschiedenste Warengattungen im Gesamtausmass von über 100 000 Tonnen zu erhalten und die Vorbereitungen für neue Bewilligungen im Verlaufe des Monats Dezember zu treffen, die inzwischen bereits teilweise erfolgt sind.

4. Minister Dalton hat sich vorbehalten, im Falle einer Änderung der allgemeinen Lage der Schweiz auf seine unter Ziff. 3 angeführte Zufuhrpolitik jederzeit zurückzukommen.

### III.

Nach Erreichung dieses Teil-Resultats schien es dem Delegierten im Einvernehmen mit Minister Thurnheer richtig, die Verhandlungen zu unterbrechen und zur Berichterstattung nach Bern zurückzukehren. Er ist am 18. November 1940 von London weggefahren und am 30. November in Bern eingetroffen. Die Verhandlungen selbst fanden unter dem störenden Einfluss täglicher Luftangriffe statt. Sie wurden im engsten Kontakt mit der Schweizerischen Gesandtschaft in London geführt, deren Unterstützung von wesentlicher Bedeutung für das Ergebnis der Verhandlungen war.

Auf Grund der gemachten Darlegungen wird antragsgemäss

*beschlossen.*

von diesem Verhandlungsbericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen.