

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 13 février 1942*

285. Schweizerisch-britische Wirtschaftsverhandlungen

Vertraulich

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 9. Februar 1942

Das Volkswirtschaftsdepartement berichtet folgendes:

«I.

Mit ihrer Note vom 9. September 1941<sup>1</sup> hat die Britische Regierung den Chef des Politischen Departements wissen lassen, dass Sie im Hinblick auf «den wesentlichen schweizerischen Beitrag an die deutsche Kriegführung» nicht mehr gewillt sei, «die Einfuhr von Rohstoffen und Fertigwaren zu ermöglichen, welche direkt oder indirekt ihrem Feinde nützen könnten», sondern zur Zeit nur noch die bisherigen Zufuhren von Getreide und Futtermitteln nach der Schweiz gestatten werde. In der angeführten Note wird weiter gesagt, dass diese Verhinderung bestimmter Zufuhren nach der Schweiz durch die Britischen Blockadebehörden geändert werden könnte, sofern es der Schweiz gelänge, entweder ihre Lieferungen an die Achsenmächte einzuschränken oder aber die Versorgung Grossbritanniens und seiner Alliierten mit kriegswichtigen schweizerischen Erzeugnissen zu steigern.

Von der einschränkenden britischen Blockadepolitik seit dem 9. September 1941 werden in erster Linie betroffen: Baumwolle, Wolle, Kautschuk, technische Fette und Öle, für welche die Schweiz feste Zufuhrkontingente besass, so-

---

1. Cf. N<sup>o</sup> 100, note 2.

wie eine Reihe anderer Waren: Eisen, Stahlbleche, chemische Grundstoffe, für welche bisher in Einzelfällen Navicerts gewährt worden waren. Alle Bemühungen, welche im Gange waren, um weitere Navicerts insbesondere für Buntmetalle zu erhalten, wurden lahmgelegt. Das Zufuhrverbot wirkt sich auch auf eine grössere Menge von Waren aus, für die seinerzeit Navicerts erteilt worden waren, deren Verlängerung nach Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer bis heute wegen der neuen Haltung der britischen Blockadebehörden noch nicht durchgesetzt werden konnte. Während die Kontingente für Getreide, Futtermittel, Speisefette und Speiseöle, sowie teilweise für die von der schweizerischen Seifenindustrie benötigten Fettstoffe für das 4. Quartal 1941 sowie für das 1. Quartal 1942 gewährt wurden, stockt die Zufuhr der Rohstoffe für die übrigen schweizerischen Industrien. Dieser Zustand kann nicht lange andauern, ohne zu schweren Störungen in der schweizerischen Wirtschaft zu führen.

## II.

Sofort nach dem Eintritt der neuen Lage wurden in der «Commission mixte»<sup>2</sup> mit den Vertretern der Britischen Gesandtschaft in Bern Besprechungen zur Abklärung und Besserung der veränderten Verhältnisse aufgenommen.

1) Als erster Schritt wurde in London die Erneuerung der abgelaufenen Navicerts beantragt und dafür alle notwendigen Unterlagen geliefert. Diese verfallenen Navicerts decken eine Menge von rund 20 000 Tonnen Waren verschiedenster Art, die, sei es wegen mangelnden Transportmitteln, sei es wegen des Fehlens der amerikanischen Ausfuhrbewilligungen während ihrer Gültigkeitsdauer nicht ausgenützt werden konnten. Unter den in Frage stehenden Waren befinden sich eine Reihe von Importgütern, welche unsere Armee für ihre Bewaffnung und Ausrüstung dringlich benötigt<sup>3</sup>. Sie sind in den der Schweizerischen Gesandtschaft in London zu Handen des Ministry of Economic Warfare zugestellten Unterlagen besonders ausgeschieden und als vordringlich bezeichnet worden.

Leider blieben die Bemühungen unserer Gesandtschaft in London erfolglos. Am 25. November 1941 erhielten wir Bescheid, dass eine Verlängerung von Navicerts für jene Waren, deren Zufuhrkontingente gestrichen worden waren, nicht bewilligt werde, und am 12. Dezember 1941 telegraphierte London, dass das Ministry of Economic Warfare über die Bedürfnisse der schweizerischen Armee an überseeischen Rohstoffen nicht gesondert und vordringlich entscheiden wolle, sondern deren Behandlung in den Rahmen der allgemeinen schweizerisch-britischen Besprechungen verweise.

2) Eine wesentliche Verminderung der schweizerischen Lieferungen an Deutschland aus freiem schweizerischem Entschluss, wie sie in der Britischen Note vom 9. September 1941 als eine der Möglichkeiten genannt wird, welche die Britische Regierung zu einer Änderung ihrer neuen restriktiven Zufuhrpoli-

2. Créée à la suite des accords économiques conclus le 25 avril 1940 avec la Grande-Bretagne et la France (cf. DDS, vol. 13, N° 265). La première séance de la Commission mixte avait eu lieu le 16 mai 1940 (pour les procès-verbaux des séances de la commission, cf. E 7110 1973/134/10).

3. Cf. E 2001 (D) 3/546.

tik veranlassen könnte, kommt praktisch nicht in Frage, da diese schweizerischen Lieferungen das notwendige Gegenstück für die lebenswichtigen deutschen Lieferungen bilden. Unter dem Druck der Verhältnisse werden allerdings die schweizerischen Exporte nach Deutschland im Jahre 1942 auf einzelnen Teilgebieten zurückgehen. Dies wird insbesondere in der Ausfuhr von Molke-reiprodukten, die den Engländern besonders missfällt, der Fall sein. Die früher erfolgten Frischmilchlieferungen aus den schweizerischen Grenzgebieten sind bereits eingestellt. Ebenso macht die Erfüllung der Deutschland zugesagten Viehlieferungen heute bereits grosse Schwierigkeiten. In ähnlicher Weise werden als Folge der ungenügend gewordenen Selbstversorgung der Schweiz auch andere Ausfuhren, welche auf Grund des Blockadevertrages gestattet wären, in Zukunft in nennenswerten Mengen nicht mehr in Frage kommen: Baumwollgarne, Wollwaren, Kautschukartikel, Schokolade, Halbfabrikate aus Buntmetallen usw. Es ist somit zu erwarten, dass unter dem Druck des ungenügend gedeckten schweizerischen Eigenbedarfs, gewissermassen selbsttätig eine Drosselung der schweizerischen Exporte nach Deutschland erfolgen wird.

3) Das Mittel, um zu einer Änderung der heutigen britischen Einstellung zu gelangen, kann somit nicht in einer starken Reduktion der schweizerischen Ausfuhren nach den Achsenmächten gefunden werden. Es muss vielmehr in der andern Richtung: *in der Steigerung der durch die Gegenblockade eingeengten Lieferungen der Schweiz nach dem Westen* (Grossbritannien, Britische Dominions und USA) gesucht werden. Die schweizerischen Vertreter in der «Commission mixte» haben am 31. Oktober 1941<sup>4</sup> einen konstruktiven Vorschlag in dieser Richtung gemacht. Er stützt sich auf eine Liste, welche von den Britischen Mitgliedern dieser Kommission in inoffizieller Weise bekannt gegeben worden war und die die britischen Bezugsbegehren für kriegswichtige Waren aus der Schweiz enthält. Der schweizerische Vorschlag sieht vor, Grossbritannien und U.S.A. wieder jene Bezüge dieser wichtigen Waren zu ermöglichen, die sie in der für sie günstigsten Basisperiode während des Krieges erhalten haben. Nachdem die britischen Vertreter in der «Commission mixte» aus dieser Bezugsliste die im Abkommen mit Deutschland vom 18. Juli 1941<sup>5</sup> frei erhaltene Position der «fertigen Uhrwerke» sowie weitere Uhrenpositionen, die ebenfalls grösstenteils von der Geleitscheinpflicht befreit sind, strichen und ihrerseits eine Kompensationsbereitschaft nur für die Hälfte der im schweizerischen Vorschlag enthaltenen Werte in Aussicht nahmen, bleibt noch ein monatlicher Ausfuhrwert von 2,5 Millionen oder 30 Millionen Franken im Jahr. Als Gegenleistung fordert die Schweiz neben der als selbstverständlich vorausgesetzten Sicherung der Nahrungs- und Futtermittelzufuhren die Lieferung von Metallen (zur Hälfte Eisen und zur Hälfte Nicht-Eisenmetalle) sowie die Wiederherstellung der durch die Note vom 9. September 1941<sup>6</sup> aufgehobenen Zufuhr-Kontingente für industrielle Rohstoffe. Während sich die verlangte Materialkompensation aus den neuen schweizerischen Lieferungen ohne weiteres

4. Cf. *procès-verbal de la séance* in E 7110/1973/134/10.

5. Cf. Nos 78 et 82.

6. Cf. *note 1 ci-dessus*.

rechtfertigt, wird die Wiederherstellung der aufgehobenen Blockadekontingente als logische Folge der Wiederermöglichung hochinteressanter britischer oder amerikanischer Bezüge aus der Schweiz ebenfalls erwartet werden dürfen.

Da die weitere Verfolgung des schweizerischen *Kompensations-Vorschlags* nur auf Grund von Verhandlungen mit den Achsenmächten zum angestrebten Ziele führen und ein schweizerisches Begehren auf eine so weitgehende Lockerung der Gegenblockade mit einiger Aussicht auf Erfolg nur dann gestellt werden kann, wenn die gewünschte Materialkompensation von Grossbritannien ohne wesentliche Einschränkung der Verwendung gewährt wird, so müsste die britische *Bedingung der Nicht-Wiederausfuhr* – selbst in verarbeitetem Zustande – jeden Erfolg der schweizerischen Bemühungen auf der Achsenseite zum vorneherein vereiteln. Die Schweiz muss deshalb daran festhalten, dass auch die neuen Zufuhren grundsätzlich auf der Basis des Blockadeabkommens mit Grossbritannien gewährt werden. Nur in Einzelfällen könnten gewisse weitergehende Beschränkungen in der Verwendung als tragbar erscheinen. Andernfalls wären als sofortige deutsche Reaktion entsprechende Verwendungsbestimmungen für aus Deutschland in die Schweiz eingeführte Kohle, Benzin, Schmieröle etc. zu erwarten.

Es ergibt sich somit als erste und wichtigste Verhandlungsaufgabe gegenüber Grossbritannien, den am 31. Oktober 1941<sup>7</sup> von der Schweiz gemachten Kompensationsvorschlag in doppelter Hinsicht mit Bezug auf die britische Auffassung abzuklären:

a) welches sind die von Grossbritannien konkret in Aussicht genommenen Gegenleistungen (Metallzufuhren und Wiederherstellung der aufgehobenen Kontingente für industrielle Rohstoffe)?

b) welche Verwendungsbedingen wollen die britischen Blockadebehörden an die künftigen Rohstoffzufuhren knüpfen?

Dabei ist das Ziel zu verfolgen, für den vollen Gegenwert der von der Schweiz zu liefernden geleitscheinpflichtigen Waren industrielle Rohstoffe nicht nur in der Form von Navicert-Kontingenten sondern durch die Sicherung der Warenlieferung, sowie die Verwendung dieser Waren grundsätzlich nach Massgabe der Bestimmungen des Abkommens vom 25. April 1940<sup>8</sup> zugestanden zu erhalten.

4) Es ist zu erwarten, dass die Diskussion über diese letzte Frage das Gesamtproblem der *Existenz und Geltung des Blockadeabkommens vom 25. April 1940* aufrollen wird. Die Haltung der britischen Vertreter in der «Commission mixte» in jüngerer Zeit gibt alle Veranlassung anzunehmen, dass eine volle Bejahung des bisherigen Abkommensinhalts bei den britischen Behörden heute nicht mehr vorausgesetzt werden kann. Ausser einer ständigen Kritik schweizerischer Lieferungen nach den Achsenmächten, die sich durchaus im Rahmen der vertraglich zugestandenen Ausfuhrkontingente halten, weisen häufige britische Einmischungen in die autonome schweizerische Überwachung der Ein-

7. Dans le cadre de la Commission mixte (cf. note 4 ci-dessus). Cf. aussi la lettre de J. Hotz à J. Lomax, Conseiller commercial de la Légation de Grande-Bretagne à Berne, du 3 novembre 1941 (E 7800/1/22).

8. Cf. DDS, vol. 13, N° 265 et note 4.

und Ausfuhren eindeutig darauf hin, dass die britischen Stellen sich nicht mehr wie bisher an das Blockadeabkommen gebunden fühlen. Wir laufen durch dieses Verhalten Gefahr, in den chaotischen Zustand individueller «undertakings» zurückzufallen, wie er vor dem 25. April 1940 bestanden hat.

5) Die Diskussion über solche grundlegenden Fragen der Blockadepolitik kann im Kreise der «Commission mixte» nicht mehr weiter geführt werden; es ist dazu eine direkte Fühlungnahme mit den Leitern der britischen Blockade in London notwendig. Die steigenden Schwierigkeiten der Rohstoffversorgung, die zunehmende Einmischung britischer Stellen in die schweizerische Überwachung der Ein- und Ausfuhr, sowie die Gefahr einer stillen Aushöhlung des Blockade-Vertrages über untragbare «undertakings» sowie über das Mittel der «schwarzen Listen» lassen uns die Aufnahme von Besprechungen in London nicht mehr aufschiebbar erscheinen.

Wohl wissen wir, dass die britischen Blockadebehörden als ersten Schritt von der Schweiz die Eröffnung ganz konkreter Bezugsmöglichkeiten für kriegswichtige Waren erwarten. Unsere Anstrengungen, in Verhandlungen mit Italien ein wenigstens teilweises Zugeständnis in dieser Richtung zu erreichen, sind bis heute leider ohne greifbaren Erfolg geblieben. Wir stehen deshalb vor der Notwendigkeit, die Verhandlungen in London auch ohne diese sehr wünschbaren Voraussetzungen zu eröffnen. Wir erwarten aus den mit Grossbritannien und den Achsenmächten gleichzeitig geführten Besprechungen eine Chance für die Überwindung der grossen und auf die Dauer untragbaren Zufuhrschwierigkeiten im industriellen Sektor der schweizerischen Wirtschaft.

6) Da die Britische Regierung in ihren kritischen Äusserungen zum deutsch-schweizerischen Abkommen vom 18. Juli 1941<sup>9</sup> mehrmals auf die hohen schweizerischen Clearingvorschüsse hingewiesen hat, stellte sich die Frage, ob die Schweiz ein ähnliches Angebot auch an Grossbritannien machen sollte. Wir sind der Auffassung, dass ein schweizerisches *Kredit-Angebot* leicht falsch interpretiert werden könnte und deshalb nicht gemacht werden soll. Für den Fall jedoch, dass die Britische Regierung ihrerseits im Verlaufe der Verhandlungen die Frage einer Kreditgewährung durch die Schweiz aufwerfen würde, sollte die schweizerische Delegation ermächtigt werden, ein britisches Gesuch in grundsätzlich zustimmendem Sinne zur weiteren Abklärung entgegen zu nehmen.»

### III.

Auf Grund der gemachten Darlegungen wird antragsgemäss

*beschlossen:*

1) Mit der Britischen Regierung sind möglichst bald Verhandlungen in London aufzunehmen<sup>10</sup> und dafür wird der vorliegende Bericht im Sinne von Instruktionen an die schweizerische Verhandlungsdelegation genehmigt.

2) Als Mitglieder der schweizerischen Verhandlungsdelegation werden bezeichnet die Herren

9. Cf. Nos 78 et 82.

10. Sur la réaction anglaise à la décision suisse d'envoyer une délégation à Londres, cf. annexe au présent document.

1. Dr. Hans Sulzer<sup>11</sup>, Winterthur,
2. Prof. W. Rappard, Nationalrat, Genf,
3. Prof. P. Keller, Delegierter für Handelsverträge, Bern.
- 3) Die Delegation wird ermächtigt
  - a) Herrn Legationsrat Girardet von der Schweizerischen Gesandtschaft in London zu den Verhandlungen zuzuziehen,
  - b) sich von Herrn François Lugeon, Lausanne, als Experte begleiten zu lassen und
  - c) im Bedarfsfalle weitere Experten beizuziehen.
- 4) Eventuelle Sonderausgaben, die sich für die Delegation aus der Erfüllung ihrer Mission ergeben und nicht aus dem Taggeld der Mitglieder bestritten werden können, sind gesondert zu vergüten.

---

11. Cf. aussi la lettre de M. Pilet-Golaz à son collègue W. Stampfli, du 14 février: Comme convenu, nous n'avons pas manqué d'examiner comment il serait possible de renforcer la position de M. le Ministre Sulzer à la tête de l'importante délégation que le Conseil fédéral vient de décider d'envoyer à Londres pour la sauvegarde de nos intérêts économiques et de notre ravitaillement.

Nous avons dû nous convaincre qu'il faut renoncer à l'idée de donner à M. Sulzer le caractère d'un envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire en mission extraordinaire à Londres. Nous ne pourrions lui donner ce titre que s'il était accrédité en cette qualité auprès du Roi George VI, ce que nous ne pourrions faire qu'après avoir obtenu l'agrément du monarque et du gouvernement britanniques. Chercher à obtenir que M. Sulzer puisse présenter à S. M. Britannique des lettres de créance d'envoyé extraordinaire porterait préjudice à la mission à accomplir en suscitant d'inextricables malentendus, car l'envoi auprès d'un souverain étranger d'une mission extraordinaire dûment accréditée et munie de lettres de créance est conforme aux usages diplomatiques, mais seulement lorsqu'il s'agit de missions d'apparat qui prennent part à un couronnement ou d'autres cérémonies de cour et qui doivent s'abstenir de traiter des affaires. A vouloir faire trop bien les choses, nous ne réussirions qu'à paralyser M. Sulzer et à le mettre, au surplus, par rapport à M. Thurnheer, dans une posture dont nos deux ministres ressentiraient les inconvénients si, ce qui nous paraît d'ailleurs peu probable, le gouvernement britannique donnait son agrément à une combinaison aussi insolite.

Pour remplir le but désiré, il faut s'y prendre plus simplement: Il convient de munir notre délégation à Londres de pleins pouvoirs dans lesquels le chef de la délégation, M. Sulzer, sera qualifié de *Ministre de Suisse*. Nous veillerons à ce qu'il soit annoncé en cette qualité à la Légation de Grande-Bretagne à Berne et au Foreign Office, par les soins de la Légation de Suisse à Londres. Nous munirons M. Sulzer d'un passeport diplomatique où son titre de Ministre de Suisse sera également mentionné.

Nous sommes assurés que M. le Ministre Sulzer, qui sera reçu à Londres par M. Thurnheer avec les égards dus à un collègue plus ancien dans le service, se verra reconnaître par les autorités britanniques la position qui est la sienne et n'aura pas de peine à trouver partout l'accueil propre à faciliter la haute mission qui lui est confiée (E 2001 (D) 2/231).

## ANNEXE

E 2200 London 57/1941/4b

*Le Secrétaire d'Etat au Foreign Office, A. Eden,  
au Ministre de Suisse à Londres, W. Thurnheer*

N

London, 26th February 1942

You were good enough to inform me on 20th February<sup>12</sup> that your Government proposed to send a Delegation to London, headed by Dr. Sulzer, to discuss Anglo-Swiss economic and commercial relations.

The Ministry of Economic Warfare, who had already been considering the matter, agree to this proposal, and I am therefore able to inform you that His Majesty's Government will be very happy to receive a Swiss Delegation. But I am sure your Government understands that it will hardly be possible for His Majesty's Government to meet such requests as may be put forward from the Swiss side, unless the Delegation are in a position to offer to meet certain important British requirements which have been under discussion between our two Governments for some months past<sup>13</sup>. As I told you during our conversation, I am anxious to avoid any possible misunderstanding or subsequent disappointment on this point.

I hope you will let me know as soon as you can the dates proposed for the Delegation's visit, in order that the necessary facilities may be arranged<sup>14</sup>.

---

12. *Non reproduit.*

13. *Cette phrase est reprise textuellement dans une lettre de D. Foot, du Ministry of Economic Warfare, à W. Thurnheer, du 7 mars (E 2200 London 57/1941/4b).*

14. *Cf. aussi le télégramme N° 192 de W. Thurnheer au DPF, du 1<sup>er</sup> mars: Note Eden datée 26 février dit Gouvernement britannique recevra volontiers délégation, mais admet Gouvernement suisse comprendra que sera guère possible accéder ses demandes si délégation pas en état satisfaire importantes demandes britanniques en discussion depuis quelques mois, Eden répète son désir prévenir tout malentendu ou désappointement ultérieur sur ce point. Note confirme donc mes 162, 168, 173, 177 cet ensemble paraît donc pas exclure arrivée délégation, mais crois devoir vous préciser situation où elle se trouverait, si arrive sans propositions concrètes sur divers points indiqués, tant ici que par Légation Berne et que Gouvernement britannique vous laisse responsabilité cet égard. Vos 152, 177 décevants en ce sens que délégation devrait se faire entendre bien qu'arrivant mains vides ou à peu près. Comprends vos raisons et désir négocier ici, mais dois attirer attention sur position difficile délégation dès début même négociations. Situation serait autre si pouviez compter sur résultats négociations Berlin Rome durant séjour délégation Londres. Dalton vient être remplacé par Lord Wolmer qui entre Chambre Lords vu décès son père Earl Selborne et pourrait quitter Ministère; question si Foot garde poste pas tranchée. Cependant tâcherai voir Foot au plus tôt, lui exposerai arguments vos 177, 178 et câblerai (E 7110/1973/135/17).*