

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES

DEPARTEMENT

Bern, den 27. Juni 1942.

Abteilung für Auswärtiges

A.21.24. Nr.14 - DL

Vertraulich.
-----Die schwarzen Listen.

Herr Minister,

In unserem Bericht Nr. 12 vom 27. Mai d.J. über die Blockade und Gegenblockade legte wir dar, welche Massnahmen die Westmächte und in deren Beantwortung später die Achsenmächte ergriffen, um dem Handel der neutralen Länder und so auch demjenigen der Schweiz die Möglichkeit zu nehmen, die Wirksamkeit der wirtschaftlichen Absperrung des feindlichen Gebietes mehr oder weniger abzuschwächen. Wir führten aus, dass die Schweiz bestrebt war, die Rückwirkungen dieser Wirtschaftskriegsmassnahmen in einer für sie erträglichen Weise zu mildern und auch zu verhindern, dass die Kriegführenden auf ihrem Gebiete eine mit der Souveränität und Neutralität unseres Landes unvereinbare Kontrolle ausübten. Ihre auf dieses letztere Ziel gerichteten Bemühungen waren insofern von Erfolg gekrönt, als die Einhaltung der für die Ausstellung von "navicerts" und "certificates of origin and interest" vorgeschriebenen Bedingungen von schweizerischen Verwaltungsorganen überwacht wird. Andererseits ist hervorzuheben, dass die Kontrolle hinsichtlich der geleitscheinpflichtigen Waren von Anfang an durch deutsche Amtsstellen an der Reichsgrenze erfolgte. Dagegen vermochte die Schweiz bisher nicht zu verhindern, dass die Westmächte durch ihre Behörden in anderer Form auf das Verhalten schweizerischer Geschäftshäuser Einfluss zu nehmen und dadurch den Wirtschaftskrieg bis in unser Staatsgebiet zu tragen versuchen.

Die Eigenart des Wirtschaftskrieges, wie ihn die Westmächte in dem Bestreben, ihre Seeherrschaft voll zur Geltung zu bringen, ausgebildet haben, bringt es nämlich mit sich, dass er sich nicht nur gegen den Handel mit Einwohnern des feindlichen Staatsgebietes ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit (Territorialprinzip) und, wenn auch nicht immer rechtlich so doch tatsächlich, gegen diejenigen mit den feindlichen Staatsangehörigen, wo immer sie wohnen mögen, richtet (Nationalitätsprinzip), sondern

An die Schweizerische Gesandtschaft,



auch gegen alle feindlich geleiteten oder beeinflussten Firmen, d.h. gegen solche, hinsichtlich deren die Vermutung besteht, ihre Tätigkeit könne dem Feind irgenwie zugute kommen (Prinzip der Wirtschaftskonnexität). Durch die Massnahmen der genannten Art soll der Wirtschaftskrieg in seiner kriegspolitischen Wirkung weiter verschärft werden, indem auch die letzten Lücken seiner Maschen geschlossen werden. Sie äussern sich vor allem in der Form der sog. "Schwarzen Listen", wie sie England zum ersten Mal während des ersten Weltkrieges im Februar 1916 einführte. Durch die Eintragung in die "Schwarze Liste" wird ein neutrales Geschäftshaus nach dem Recht des betreffenden kriegführenden Staates einem feindlichen Staatsangehörigen gleichgesetzt, sodass es nicht nur in die Unmöglichkeit versetzt wird, aus überseeischen Gebieten stammende, die Blockade passierende Waren zu kaufen und schweizerische nach diese Gebieten zu exportieren (Verweigerung von "Navicerts" und "Certificates of origin and interest"), sondern sich auch, soweit es Vermögenswerte im Britischen Reich besitzt, dere Sequestrierung aussetzt.

Das Bedenkliche an den "Schwarzen Listen" liegt einmal darin, dass die feindliche Wirtschaftszugehörigkeit zu erkennen häufig nicht ohne weiteres möglich ist und daher zu ihrer Feststellung zu mehr oder weniger subjektiv gefärbten Zweckmässigkeitskriterien gegriffen wird, die der Willkür Tür und Tor öffnen, wogegen es sich bei den für die sonstigen Wirtschaftskriegsmassnahmen entscheidenden rechtlichen Anhaltspunkten (Domizil, Staatsangehörigkeit, Kategorie der Waren) um Kriterien objektiv-juristischer Natur handelt. Dieser überwiegend subjektive Charakter bringt es andererseits mit sich, dass die kriegführende Partei, die sich ihrer bedient, versucht ist, besonders auch auf neutralem Gebiete allzu weit gehende und daher unliebsame Nachforschungen anzuwenden.

Den zahlreichen Protesten gegenüber, die neutrale Regierungen, u.a. die der Vereinigten Staaten im letzten Weltkrieg gegen die "Schwarzen Listen" erhoben, betonte die englische Regierung, dass diese Listen lediglich ein Verbot an die eigenen Staatsangehörigen bedeuteten, mit den dort aufgeführten Firmen Handel zu treiben. Da aber über die Kriterien, nach denen die Listen aufgestellt wurden, Ungewissheit bestand und ihre schädigenden Wirkungen durch den sog. "Kettenboykott", wie man ihn auch diesmal wieder anwenden zu wollen scheint (eine Firma läuft durch die blosser Anknüpfung von Beziehungen mit einer auf der "Schwarzen Liste" stehenden Firma Gefahr, selber auf die Liste gesetzt zu werden), noch

- 3 -

wesentlich verschärft wurden, vermochte diese Erklärung die Opposition der Neutralen gegen das Verfahren nicht zu entwaffnen. So erklärte die Regierung der Vereinigten Staaten in einer an die britische Regierung gerichteten Note vom 26. Juli 1916 u.a., dass diese Massnahmen ihrem Wesen entsprechend und notwendigerweise mit den Rechten der Staatsangehörigen aller Nationen, die nicht in den Krieg verwickelt sind, unvereinbar seien (s. den Text der Note in der Anlage). Freilich ist zuzugeben, dass diese und andere ähnliche Proteste sich mangels allgemein anerkannter völkerrechtlicher Vorschriften damit begnügen mussten, Argumente genereller Natur ins Feld zu führen.

Während die Schweiz im letzten Krieg nach der Schaffung der "Société Suisse de Surveillance" von der Kontrolle der "Schwarzen Liste" wenigstens formell verschont blieb (tatsächlich wurden später auf Geheiss der Entente stigmatisierte Firmen von der Einfuhr der Waren, die allein durch Vermittlung der SSS bezogen werden konnten, ausgeschlossen), musste sie sich im gegenwärtigen Konflikte mehrfach mit diesem Verfahren auseinandersetzen, und zwar bis heute vorwiegend, soweit das Vorgehen Englands in Betracht kommt. Allerdings haben auch die Vereinigten Staaten, und zwar bereits am 17. Juli 1941, eine "Schwarze Liste" aufgestellt, die Mitte Januar d.J. auch auf die neutralen Staaten Europas ausgedehnt wurde. Jedoch steht noch nicht fest, wie sich die Schweizerischen Behörden dem Vorgehen Amerikas gegenüber verhalten werden.

Hervorzuheben ist hier zunächst, dass die Zahl der stigmatisierten schweizerischen Firmen, verglichen mit derjenigen in andern grössern neutralen Ländern, eine recht hohe ist (Brasilien 692 Firmen, Portugal 641, Argentinien 574, Schweiz 542, Spanien 539, Schweden 119), was sich allerdings bis zu einem gewissen Grade aus der namentlich heute sehr engen Verknüpfung des schweizerischen Wirtschaftsgebietes mit den Achsenmächten erklärt.

Ueber die Motive, die für die britischen Behörden massgebend sind, um eine Firma auf die schwarze Liste zu setzen, ist, entsprechend der Natur dieses ganz dem Gutdünken der betreffenden kriegführenden Macht anheimgestellten Verfahrens, begreiflicherweise nichts Authentisches bekannt. Soweit sich aber aus der Praxis dieser Behörden Schlüsse ziehen lassen, setzen sich, was die Schweiz anbelangt, ausser Unternehmen, deren wirtschaftliche Abhängigkeit von deutschen Firmen schon im Namen zum Ausdruck kommt oder sonst offenkundig ist (z.B. die Tatsache oder begründete Vermutung, dass sich der grösste Teil des Kapitals in feindlichem Besitze befindet), u.a.

- 4 -

solche Häuser dieser Massnahme aus, deren Inhaber oder Leiter im feindlichen Gebiet Wohnsitz haben, sowie diejenigen, welche feindliche Staatsangehörige oder sonst von den britischen Behörden als nicht genehm bezeichnete Personen, sei es in leitender Stellung, sei es anderswie, beschäftigen.

Die schweizerischen Behörden vermeiden es aus einleuchtenden grundsätzlichen Erwägungen, den "Schwarzen Listen" eine rechtliche Wirkung auf unserem Gebiete anzuerkennen. Diese Listen vermögen demnach ihre Wirkung nur im Nachtgebiet der alliierten Kriegführenden zu äussern. Dennoch können schweizerische Geschäftshäuser, die einen bedeutenden Verkehr mit überseeischen Gebieten haben, unter Umständen durch die "Schwarzen Listen" schwer betroffen werden.

Das Politische Departement hat daher nicht gezögert, solchen Firmen diplomatischen Schutz zu gewähren, natürlich nur soweit dies nach allgemein anerkannten Regeln zulässig ist. Es genügt daher zum Beispiel nicht, dass eine Firma im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist, sie muss vielmehr auch nach der Bestellung ihrer Organe und nach ihren kapitalsmässigen Interessen schweizerischen Charakter haben. In zweifelhaften Fällen ist zu untersuchen, ob der Mittelpunkt der gesamten wirtschaftlichen Interessen einer solchen Firma in der Schweiz liegt. Soweit in gegebenen Fällen Vorstellungen für angezeigt erachtet werden, erfolgen sie durch Vermittlung der Schweizerischen Gesandtschaft in London sowie auch bei der schweizerisch-britisch-amerikanischen Kommission in Bern, die im Zusammenhang mit dem am 25. April 1940 mit England und Frankreich abgeschlossenen Blockadevertrag eingesetzt wurde und die alle den Verkehr mit den alliierten Mächten betreffenden Wirtschaftsfragen laufend behandelt. Im allgemeinen ist festzustellen, dass diese Interventionen bisher nur mässigen Erfolg hatten, so dass es nur die Streichung weniger Firmen auf der "Schwarzen Liste" durchzusetzen gelang.

Die Einführung der "Schwarzen Listen" durch die Westmächte bedeutet einen auf die schweizerische Wirtschaft ausgeübten Druck, sich zu Gunsten einer Seite zu entscheiden, einen Entschluss, den sie offenbar weder aus rein praktischen Gründen noch aus anderen, insbesondere mit unserer traditionellen neutralen Einstellung zusammenhängenden Erwägungen fassen könnte.

Zudem darf nicht übersehen werden, dass unser heute von den Achsenmächten umgebenes Land hinsichtlich der Möglichkeit, die aus Uebersee einzuführenden oder dorthin auszuführenden Güter durch deren Gebiet zu leiten, ganz auf ihren guten Willen angewiesen ist.

- 5 -

Würde daher die von massgebender Seite angedeutete Möglichkeit, dass Deutschland sich eventuell dazu veranlasst sehen könnte, als Gegenmassnahme seinerseits zu dem System der "Schwarzen Listen" zu greifen, Wirklichkeit werden, so müsste dies zur Folge haben, dass ein Teil der Schweiz nicht mehr mit den Achsenmächten, der andere nicht mehr mit den Westmächten Handel treiben könnte, eine Sachlage, die, wie kaum näher auszuführen ist, für unsere Versorgung die bedenklichsten Wirkungen zeitigen würde. Zudem könnte - namentlich im Hinblick auf die bei der Aufstellung der "Schwarzen Listen" vielfach angewandten Methoden - die Aufspaltung der schweizerischen Handels- und Industriekreise in zwei sich befehdende Lager auch für die unter den heutigen Umständen so notwendige innere Eintracht eine nicht zu unterschätzende Gefahr werden.

Die Bedeutung der "Schwarzen Listen" für ein Land, das in so bedeutendem Masse mit Uebersee Handel treibt wie die Schweiz, wird Ihnen nach dem Gesagten nicht entgehen. Wir würden daher grosses Gewicht darauf legen, wenn diejenigen schweizerischen Vertretungen, die bei Regierungen neutraler Länder akkreditiert sind, uns sowohl über die grundsätzliche Stellungnahme der betreffenden Regierung zu diesem Verfahren als über die Praxis der Behörden fortlaufend unterrichten wollten. Desgleichen würden wir es begrüßen, wenn diese Vertretungen uns sogleich verständigen würden, sobald sie davon Kenntnis erhalten, dass eine Firma in dem betreffenden Lande auf die "Schwarze Liste" gesetzt wurde, die schweizerische Interessen vertritt.

Genehmigen Sie, Herr Minister, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Der Chef
der Abteilung für Auswärtiges :
sig. Bonna.