

*Notice interne du Département politique*¹*Copie*

Bern, 16. Mai 1942

Aus den vor der Abreise nach London gepflogenen Beratungen ist den Mitgliedern der schweizerischen Delegation – Herrn Prof. P. Keller überdies aus den Verhandlungen des schweizerisch-britischen Regierungsausschusses – das Vorgehen der britischen konsularischen Vertretungen in der Schweiz in Angelegenheiten des Wirtschaftskrieges bekannt. Rechtlich sind die Tatbestände des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes und der verbotenen Handlung für einen fremden Staat im Sinne des Eidgenössischen Strafgesetzbuches erfüllt². Da der fremde Konsul nach den anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts Amtshandlungen nur in dem Rahmen vornehmen darf, der durch die Gesetze des Empfangsstaates gezogen ist, sind die viel zu weitgehenden Erhebungen der britischen Vertretungen durch das Exequatur nicht gedeckt.

Die Durchführung der Erhebungen zuhanden der Blockadebehörden hat in letzter Zeit an Intensität und Umfang noch zugenommen. Dazu kommt, dass die amerikanischen Konsulate neustens in gleicher Weise wie die britischen Vertretungen an Schweizerfirmen herantreten. Wenn der Bundesrat diese Tätigkeit dulden wollte, so müsste er sich damit abfinden, dass sich Vertretungen anderer

1. *Cette copie du document n'est pas signée. Elle émane de la SCIPE du DPF dont le Chef, R. Kohli, a écrit en tête du document: Diese Aufzeichnung ist Herrn Perrin übergeben worden zuhanden der Delegation in London u. der Gesandtschaft.*

Sur la réaction très circonspecte des diplomates suisses à Londres, cf. la lettre de Ch. von Jenner à R. Kohli du 27 mai 1942 (E 2001 (E) 1/124).

2. *Cf. E 2001 (D) 3/52-53, E 2001 (E) 1/117 et notamment le rapport du Ministère public au Chef du Département de Justice et Police, Ed. von Steiger, du 31 mai 1943, E 4001 (C) 1/279.*

Staaten das nämliche Recht herausnehmen. Auch die Achsenmächte können eines Tages dazu kommen, eine schwarze Liste einzuführen. Die Frage hat aber für die Schweiz eine noch weit grössere Tragweite. Wie die britische Regierung jetzt ihre Grundsätze des Wirtschaftskrieges³ selber in der Schweiz durchzusetzen versucht, so könnten in jedem ihnen passenden Zeitpunkt andere Regierungen auf anderen Gebieten vorgehen. Man braucht nur an die ausländischen Rassegesetzgebungen und andere ideologische Prinzipien zu denken, um sich sofort darüber Rechenschaft zu geben, ein wie gefährliches Präjudiz für die Handhabung der schweizerischen Neutralität die Tätigkeit der britischen Konsulate schaffen könnte.

Der Vorsteher des Politischen Departements hat die Angelegenheit mit seinen beiden Kollegen vom Finanz- und Zolldepartement und vom Volkswirtschaftsdepartement besprochen. Auch sie sind der Auffassung, dass etwas getan werden muss. Der Vorsteher des Politischen Departements nimmt in Aussicht, den britischen Gesandten zu sich zu bitten und ihm die Situation auseinanderzusetzen. In dem Wunsche, jede ungünstige Rückwirkung auf die Verhandlungen der schweizerischen Delegation in London möglichst zu vermeiden, wird der Schritt beim britischen Gesandten erst unternommen, wenn die Delegation den Empfang der vorliegenden Aufzeichnung durch Herrn Minister Thurnheer hat anzeigen lassen.

ANNEXE I

E 2001 (E) 1/116

*La Division des Affaires étrangères du Département politique⁴,
aux Légations et Consulats généraux de Suisse à l'étranger*

DL *Vertraulich*

Bern, 27. Mai 1942

DIE SEITENS DER SCHWEIZ AUS ANLASS DER BLOCKADE UND GEGENBLOCKADE GETROFFENEN MASSNAHMEN.

Wie im letzten Krieg, erachteten die Westmächte auch dieses Mal die Unterbindung jeglichen Handels des Feindes als eines der wichtigsten Mittel zur Erringung des Sieges. Diese Unterbindung soll einmal durch das Verbot des Handels mit feindlichen Geschäftshäusern (so erliess England bereits am 3. September 1939 den Trading with the Enemy-Act), anderseits durch das seekriegstechnische Verfahren der Blockade erreicht werden. Die Blockade ist dabei prinzipiell nur gegen das sog. Konterbandegut gerichtet. Das bisherige Seekriegsrecht, wie es z. B. in den Seerechtsdeklarationen

3. *Sur les mesures de guerre économique, cf. les deux circulaires publiées en annexe au présent document.*

Cf. aussi la lettre du Directeur de la DC du DEP, J. Hotz, au Ministre de Suisse à Washington, C. Bruggmann, du 23 juin 1942 (E 7110/1973/135/48).

4. *La circulaire est signée par P. Bonna.*

Cf. aussi le long rapport sur le blocus et le contre-blocus adressé le 21 février 1942 par le Directeur du Vorort de l'USCI, H. Homberger, aux Conseillers fédéraux M. Pilet-Golaz, W. Stampfli et E. Wetter (E 2001 (E) 2/555 et E 7800/2/59).

von Paris von 1856, vom Haag aus den Jahren 1898 und 1907 sowie derjenigen von London aus dem Jahre 1909 kodifiziert ist, definiert das Konterbandegut dahin, dass es seiner Beschaffenheit nach kriegswichtig und zur Lieferung an den Gegner bestimmt sein muss. Überdies unterscheidet es zwischen absoluter und bedingter Konterbande, je nachdem die betreffende Ware ausschliesslich oder nur akzessorisch zu Kriegszwecken dient.

Die von den kriegführenden Staaten bald nach Kriegsausbruch veröffentlichten Konterbandelisten umfassen nun aber fast alle Waren, sodass die Unterscheidung zwischen absoluter und bedingter Konterbande eigentlich nur noch formelle Bedeutung hat und heutzutage bei der Feststellung, ob Konterbandegut vorliegt, fast ausschliesslich die Bestimmung der Waren für den Gegner als Kriterium ins Gewicht fällt. Es liegt in der Natur dieser Massnahmen, dass sie auch den Warenverkehr der mit dem Feinde Handel treibenden Neutralen in der empfindlichsten Weise treffen, da er andernfalls dazu behilflich sein könnte, die beabsichtigte wirtschaftliche Abschnürung des Gegners bis zu einem gewissen Grade zu vereiteln. So hat sich auch das neutrale Handelsschiff auf Aufforderung eines Kriegsschiffes der Blockademacht jederzeit einer Untersuchung auf Konterbandegut zu unterziehen und wird, falls solches festgestellt wird, als Prise beschlagnahmt, bis ein Prisengerichtshof über sein Schicksal und die Ladung entschieden hat. Der Handel neutraler Länder wie der Schweiz musste sich daher, wollte er sich nicht der Gefahr grosser Verluste und Schädigungen, wenn nicht gar seiner völligen Unterbindung aussetzen, weitgehenden Einschränkungen durch die kriegführenden Mächte unterziehen.

Wie gross diese Verluste und Schädigungen unter Umständen sein können, ist z. B. daraus ersichtlich, dass zu Beginn des Krieges schweizerische Waren im Werte von mehreren Millionen Franken nach der prisengerichtlichen Beschlagnahme auf Umwegen nach England verbracht und z. T. zwar freigegeben wurden, jedoch nur unter der Bedingung, sie dort zu verkaufen⁵. Schon infolge der Notwendigkeit, diese Verkäufe zu vorgeschriebenen Inlandpreisen vorzunehmen, während die Waren ursprünglich zu höheren Weltmarktpreisen gekauft worden waren, erlitten die Eigentümer erhebliche Verluste. Diese wurden noch dadurch vergrössert, dass die Eigentümer ausser den Abfertigungskosten den Lagergeldern und den häufig sehr bedeutenden Umwegfrachten auch noch die in Betracht kommenden britischen Einfuhrzölle (in manchen Fällen von prohibitiver Höhe) zu entrichten haben. Andere dieser Waren wiederum wurden requiriert und den Eigentümern nur eine Entschädigungsquote von 40-70% angeboten, die sie, wenn sie sich nicht auf ein prisengerichtliches Verfahren einlassen wollten, anzunehmen genötigt waren.

Deutschland hat sich hinsichtlich der bei der Besetzung der Niederlande, Belgiens und Frankreichs beschlagnahmten, für die Schweiz bestimmten und vom Käufer bereits bezahlten Einfuhrgüter – die Ausfuhrgüter wurden prinzipiell freigegeben – zu einer etwas höheren Requisitionsent-schädigung bereit erklärt⁶. Andere Ungelegenheiten entstanden, wie hier nebenbei bemerkt sei, schweizerischen Handels- und Bankfirmen ferner dadurch, dass die englischen Zensurbehörden auf den Bermudas Wertsendungen im Werte von mehreren Millionen Franken von und nach Amerika oft monatelang zurückhielten und diese dem Postverkehr mit der neuen Welt in den Weg gelegten Hindernisse bis heute nicht beseitigt werden konnten⁷.

Grundsätzlich gestatten die englischen (und früher natürlich auch die französischen) Behörden, die mit der Kontrolle der Konterbande beauftragt sind, die Durchlassung der für ein neutrales Land bestimmten Waren erst, wenn das zuständige Ministerium (in England das Ministry of Economic Warfare) seine Einwilligung erteilt hat. Diese Einwilligung konnte, was die *Einfuhr* in neutrale Länder anbelangt, nur durch eine sog. Verbrauchserklärung des Empfängers, durch die er sich verpflichtet, die betreffende Ware nicht in feindliches Gebiet zu verkaufen, erlangt werden. Dieses Verfahren erwies sich wegen der Notwendigkeit einer Kontrolle der Schiffe auf hoher See oder in Häfen (Gibraltar!) jedoch also umständlich und zeitraubend, dass es vom 1. Dezember 1939 ab durch das sog. Navicert-System ergänzt wurde, das übrigens bereits im vorigen Kriege zur

5. Cf. E 2001 (D) 2/235, E 2001 (D) 3/477 et PVCF N° 386 du 3 mars 1942, E 1004.1 1/419.

6. DDS, vol. 13, N° 252 et N° 345.

7. Cf. E 2001 (D) 3/459-461 et E 2001 (E) 1/132.

Anwendung kam. Danach hat der überseeische Exporteur vor dem Versand der Ware beim zuständigen britischen Konsulat um das als Navicert bezeichnete Dokument einzukommen. Dieses Gesuch wird vom Konsul an das Ministry of Economic Warfare in London weitergeleitet, das dann das britische Konsulat des Bestimmungsortes mit der Einholung der Verbrauchserklärung oder eines als gleichwertig betrachteten Dokumentes und Berichterstattung über die Empfängerfirma beauftragt. Werden diese Unterlagen für genügend befunden, so wird dem Exporteur das Navicert erteilt, das als eine Art Warenpass zu betrachten ist.

Das geschilderte Verfahren, das oft mit nicht unerheblichen Zeitverlusten verbunden war, wurde seit August 1941 z. T. durch das sog. «inverted system» ersetzt, und zwar vor allem für lebenswichtige Nahrungsmittel wie Getreide- und Futter-Erzeugnisse, Kaffee, Tee und Zucker, Öle und Fette, sowie für die wichtigsten Industrie-Rohprodukte (Kohle, Kautschuk, Wolle, Baumwolle etc.). Gemäss diesem Verfahren wird der Antrag auf Erteilung des Navicerts vom schweizerischen Importeur durch Vermittlung seines Syndikates bei der Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr eingereicht, welche ihn, falls er im Rahmen der von England bewilligten Kontingente gestellt wird, an die Schweizerische Gesandtschaft in London zur Erledigung weiterleitet. Dieses Verfahren hat insbesondere den Vorteil, dass dadurch Gesuche, die sich nicht im Rahmen der erwähnten Kontingente bewegen, von vornherein ausgeschlossen werden können und eine genaue Kontrolle seitens der zuständigen schweizerischen Stellen möglich ist.

Aber auch die *Ausfuhr* aus neutralen Ländern wurde bald einer analogen Kontrolle unterworfen, indem vom 4. Dezember 1939 ab jedes Handelsschiff mit Waren feindlichen Ursprungs zur Löschung in einem britischen oder französischen Hafen gezwungen werden konnte. Hierbei gelten als Waren feindlichen Ursprungs alle Erzeugnisse die mehr als 25 % des Selbstkostenpreises feindliches Material und feindliche Arbeit enthalten (neuerdings forderte England eine Herabsetzung diese Quote auf 5 %, was fast einer Erdrosselung des Handelsverkehrs der Schweiz mit den überseeischen Ländern gleichkäme; die zurzeit in London weilende schweizerische Delegation konnte erreichen, dass vorbehaltlich einer definitiven Regelung die bisherige Quote von 25 % zunächst für die bis Ende Mai zur Ausfuhr kommenden Sendungen aufrecht erhalten wird). Der Nachweis, dass dieser Prozentsatz nicht überschritten wird, ist durch ein sog. Certificate of Origin and Interest, das vom zuständigen britischen Konsulat ausgestellt wird, zu erbringen; dieses Dokument hat, wie sein Name besagt, überdies die Bestätigung zu enthalten, dass keine feindliche Person an der zu versendenden Ware Interesse hat. Das Ursprungs- und Interesse-Zertifikat spielt im übrigen bei der Ausfuhr die gleiche Rolle wie das Navicert bei der Einfuhr.

Deutschland, das die Blockademassnahmen seiner Gegner als eine Verletzung des bestehenden Seekriegsrechtes betrachtet, entschloss sich seinerseits dazu, im Seekriegsrecht nicht vorgesehene Gegenmassnahmen zu ergreifen, indem es, wie bereits im letzten Kriege, den uneingeschränkten Unterseebootkrieg erklärte, der sich in gleichem Masse gegen die neutrale wie gegen die feindliche Schifffahrt richtet und die unbeschränkte Versenkung von Schiffen, die England mit Waren versorgen, zum Ziele hat. Zum Glück ist es der Schweiz gelungen, schon vor dem Kriege von den seekriegführenden Mächten England, Frankreich, Deutschland und Italien die Zusicherung zu erhalten, dass die der Eidgenossenschaft gehörenden oder von ihr gecharterten Schiffe keiner Seekriegsmassnahme ausgesetzt sind. Ferner machten die Achsenmächte, um den Export neutraler Binnenstaaten, zu denen seit dem Eintritt Ungarns in den Krieg übrigens nur noch die Schweiz gehört, kontrollieren zu können, seit dem 30. August 1940 die Durchfuhr gewisser Waren durch ihr Gebiet und das der besetzten Staaten von einer Durchfuhrbewilligung abhängig. Diese Bewilligung wird durch Ausstellung eines sog. Geleitscheines erteilt, der bei der deutschen oder der italienischen Gesandtschaft in Bern einzuholen ist. Die Geleitscheinspflicht erstreckt sich, abgesehen von eigentlichem Kriegsgerät, vor allem auf kriegswichtige Waren wie Rohstoffe, Maschinen, gewisse Chemikalien usw.

Wie stellte sich nun die Schweiz zu diesen ihren Handel sehr erschwerenden Blockade- und Gegenblockademassnahmen? Unsere Behörden⁸ waren einerseits bemüht, jegliche ausländische

8. *Sur les décisions et accords des années 1939 et 1940, cf. DDS, vol. 13, table méthodique: Politique et activités économiques.*

Kontrolle auf unserm Gebiet, wie sie seinerzeit unter dem Namen der Société Suisse de Surveillance bestand, zu vermeiden. Sie verboten daher bereits am 2. November 1939 die Abgabe der Verbrauchserklärungen in ihrer ursprünglichen Form an die Konsulate der kriegführenden Mächte, da sich laut ihnen die Empfängerfirma auf Verlangen einer Überprüfung durch ausländische Stellen unterziehen musste. Sie hatten andererseits das Ziel im Auge, durch geeignete interne Vorschriften alle diejenigen Massnahmen zu treffen, die den kriegführenden Mächten die Gewissheit gaben, dass die Schweiz bereit ist, für die Einhaltung der Bedingungen, die sie für die Durchlassung der schweizerischen Ein- und Ausfuhr für unerlässlich hielten, jegliche Gewähr zu leisten. Denn es genügte für die zwingenden Bedürfnisse der Schweiz nicht, lediglich Waren für den eigenen Bedarf zu erhalten – was grundsätzlich nie in Frage stand –, sie musste vielmehr um einen grossen Teil ihrer Bevölkerung in den hergebrachten Industrien zu beschäftigen und die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Grundstoffen sicherzustellen, von den Blockademächten verlangen, die eingeführten Waren in weiterverarbeitetem Zustande wieder ausführen zu können gegebenenfalls auch nach Deutschland, wenn ein solcher Export bisher schon bestanden hatte. Dementsprechend wurde kurz nach Beginn des Krieges verfügt, dass keine Ware ohne besondere amtliche Bewilligung ausgeführt werden darf. Diese Bestimmung wurde später durch eine Verfügung des eidg. Volkswirtschaftsdepartements dahin ergänzt, dass bei der Ausfuhr den Zollämtern eine Ursprungsbescheinigung vorzulegen ist. Ferner wurde durch die gleiche Verfügung bei der Handelsabteilung die Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr ins Leben gerufen, der es obliegt, die autonom von der Schweiz erlassenen Massnahmen betreffend die Überwachung der Ein- und Ausfuhr durchzuführen. Diese Massnahmen standen mit dem im April 1940 mit England und Frankreich abgeschlossenen Vertrag in engem Zusammenhang, insofern sie gewissermassen dessen internrechtliche Ergänzung darstellen. Im Anschluss an diesen Vertrag wurde schweizerischerseits insbesondere verfügt, dass die in unser Land eingeführten Waren nicht in unverarbeitetem Zustand ausgeführt werden dürfen. Hierbei wurde die erwähnte, bis dahin gebräuchliche private Verbrauchserklärung durch ein amtliches Dokument, das sog. Garantiezeugnis, ersetzt, das von der Zentralstelle für die Überwachung der Ein- und Ausfuhr verabfolgt wird, nachdem der Importeur gegenüber dem kriegswirtschaftlichen Syndikat, dem er prinzipiell angehören muss, eine Verwendungsverpflichtung eingegangen ist. Dieses Zeugnis bietet die staatliche Gewähr dafür, dass die Ware nach der Schweiz verbracht und dort bestimmungsgemäss verwendet wird. Bemerkenswert ist, dass für zahlreiche Zollpositionen, denen hinsichtlich unserer Ausfuhr besondere Bedeutung zukommt, die vollständige Ausfuhrfreiheit erlangt werden konnte, während freilich die Ausfuhr verschiedener anderer Waren nach gewissen Ländern nur im Rahmen bestimmter Kontingente zugelassen wurde. Als wesentliches Kriterium für die Kontingentierung gilt hier der sog. «courant normal», wobei das Jahr 1938 grundsätzlich als Masstab festgesetzt wurde.

Von deutscher rechtswissenschaftlicher Seite ist die Behauptung aufgestellt worden, dass die neutralen Staaten, die sich hinsichtlich ihres Handels den von den Westmächten verfügten, von Deutschland als völkerrechtswidrig betrachteten Kontrollmassnahmen unterwerfen, sich einer neutralitätswidrigen Haltung schuldig machen, indem sie den Gegnern des Reiches bei dessen wirtschaftlicher Abschnürung behilflich seien (s. «Der britische Wirtschaftskrieg und das geltende Seekriegsrecht» von Viktor Bruns). Darauf ist zu erwidern, dass «nach allgemeinen Rechtsbegriffen, die auch für das Völkerrecht gelten, derjenige, der eine rechtswidrige Handlung zu erdulden genötigt ist, niemals dem Täter, Mittäter oder Gehilfen gleichgesetzt werden kann» (s. Wirtschaftspolitik und Neutralität von Prof. D. Schindler, Zürich 1942). In der Tat kann ein Kleinstaat, dessen Macht- und Rechts-Sphäre die von den Grossmächten beherrschten Überseeverbindungen vollkommen entzogen sind und dem keinerlei Möglichkeit wirksamer Gegenmassnahmen offen steht, nicht deshalb der Verletzung seiner Neutralitätspflichten bezichtigt werden, weil er nicht durch Verweigerung der von einer der kriegführenden Parteien für nötig erachteten Kontrollmassnahmen seine wirtschaftliche Existenz aufs Spiel setzen will, nur um die andere Partei vor gewissen sich aus ihnen ergebenden nachteiligen Folgen zu bewahren. «Wenn überdies im wirtschaftlichen Gebiet Rechtsverpflichtungen der Neutralen gegenüber den Kriegführenden bestehen sollten, so müssten korrelative Pflichten der Kriegführenden gegenüber den Neutralen anerkannt werden, wovon aber nie die Rede war» (a.a.O.). Dass diese Beschuldigung ungerechtfertigt ist, ergibt sich schliesslich

zur Genüge aus dem Umstande, dass Deutschland später analoge Massnahmen zur Kontrolle des Handels der Neutralen traf, denen sich diese, wollten sie sich nicht einer weitgehenden Unterbindung ihres Aussenhandels aussetzen, wohl oder übel fügen mussten.

Gleich wie die Schweiz sofort nach Erlass der englischen und französischen Blockadevorschriften alle Anstrengungen machte, um die für die Erhaltung ihrer wirtschaftlichen Lebensbedingungen unerlässlichen Lockerungen durchzusetzen, waren ihre Behörden auch bemüht, die Anwendung der später von Deutschland und Italien ergriffenen Gegenblockademassnahmen, zu denen namentlich die Einführung der Geleitscheinspflicht gehört, in einem für unsere Lebensinteressen erträglichen Masse einzuschränken. Zwar gelang es, eine nicht unbedeutende Anzahl für den schweizerischen Export wichtiger Waren von der Geleitscheinspflicht zu befreien (während das Certificate of origin and interest für alle Waren erforderlich ist, erfasst die Geleitscheinspflicht heute nur etwa ein Fünftel der im schweizerischen Zolltarif aufgeführten Waren); dafür verlangten aber die Achsenmächte, wie seinerzeit England und Frankreich, eine gewisse Begrenzung der schweizerischen, Deutschland, Italien und Frankreich transitierenden Ausfuhr im Rahmen des Exportes von 1938, oder, falls dies günstiger ist, von 1937. Von dieser Begrenzung waren jedoch verschiedene auf einer Freiliste aufgeführte Waren ausgenommen. Zu diesen gehören insbesondere Baumwollbänder, Stickereien, Spitzen, Geflechte, hauswirtschaftliche Maschinen und einige andere Waren. Angesichts der zwingenden Notwendigkeit, der Schweiz die insbesondere für die Arbeitsbeschaffung unerlässliche Zufuhr von Rohstoffen zu sichern, konnte dieses Ergebnis als annehmbar bezeichnet werden, zumal wenn man berücksichtigt, dass Deutschland, ähnlich den ursprünglich von England und Frankreich gestellten Forderungen, bei Beginn der Verhandlungen eine viel weitergehende Unterbindung unseres Handels mit seinen Gegnern verlangte. Die getroffene Regelung hat sich bisher insofern bewährt, als sie die Schweiz im Rahmen des heute Möglichen im wesentlichen aufrecht zu erhalten und so unsere Industrie eine genügende Beschäftigung zu sichern. Es ist nicht unangebracht, hier noch besonders zu betonen, dass die Schweiz hinsichtlich aller Massnahmen des Wirtschaftskrieges stets nur eine Richtlinie befolgt hat, nämlich diese Fesseln soweit wie möglich zu lockern um mit allen Kriegführenden gleichermassen Handel treiben zu können.

Die durch die Blockade und Gegenblockade für die Schweiz geschaffene, an sich nicht leichte Lage wird seit einiger Zeit dadurch noch weiter erschwert, dass England unlängst die Zufuhr von industriellen Rohstoffen nach der Schweiz mit Ausnahme der für die Seifenherstellung bestimmten Fette und Öle unterbrochen hat. Die Unterbindung der Rohstoffzufuhren ist darauf zurückzuführen, dass, wie Ihnen nicht unbekannt sein dürfte, das nach langen schwierigen Verhandlungen am 18. Juli 1941 mit Deutschland abgeschlossene Abkommen in England eine gewisse Verstimmung hervorrief, indem man der Schweiz den Vorwurf der einseitigen Begünstigung Deutschlands machen zu müssen glaubte. So wurde an ihm z. B. kritisiert, dass die Schweiz sich dazu bereit erklärte, die für Deutschland bestimmten, durch Clearing zu bezahlenden Lieferungen, falls es notwendig werden sollte, bis Ende 1941 in einem Höchstbetrage von 400 Millionen Franken und bis Ende 1942 mit weiteren 450 Millionen Franken zu bevorschussen. Diese Beanstandung ist jedoch nicht gerechtfertigt, da der von der Schweiz bisher geleistete Clearingvorschuss tatsächlich bis Ende 1941 150 Millionen nicht überschritt und sich somit im Rahmen des bereits im Verträge vom 18. August 1940 zugestandenen Betrages hielt. Ganz abgesehen davon, dass diese Kritiken nicht genügend berücksichtigen, dass es nicht Schuld der Schweiz ist, wenn sie infolge der heutigen machtpolitischen Lage in Europa nicht mehr im Stande ist, England früher gelieferte Waren zu verkaufen, ist festzustellen, dass die Schweiz den Blockadeländern gegenüber vorgeleistet hat, indem den andauernden wesentlichen schweizerischen Lieferungen an lebensnotwendigen Industrieerzeugnissen seit längerer Zeit keine entsprechenden Lieferungen von industriellen Ausgangsmaterialien mehr gegenüberstehen, und dass unsere Handelsbilanz mit Grossbritannien und dem Britischen Reich passiv ist. Im Verkehr mit den Gegenblockadeländern entsprechen dagegen den erhöhten schweizerischen Lieferungen im wesentlichen befriedigende, für die Arbeitsbeschaffung und für das Gelingen der «Anbauschlacht»⁹ zum Teil besonders wichtige Gegenleistungen. Sie kommen nicht nur in der

9. Sur le «Plan Wahlen» d'amélioration et d'extension de la production agricole en Suisse, cf. la circulaire du DPF du 24 octobre 1942, E 2001 (D) 2/29.

16 MAI 1942

593

Lieferung der erforderlichen Rohstoffe, Halbfabrikate, Hilfsstoffe und von Saatgut, an denen es diesen Ländern mitunter selbst mangelt, sondern auch in der Aufnahmebereitschaft für nicht lebenswichtige schweizerische Erzeugnisse zum Ausdruck.

Nachstehende statistische Angaben über die Ein- und Ausfuhr verschiedener Waren von besonderer Wichtigkeit im Verkehr mit den Blockade- und Gegenblockade-Ländern während der Jahre 1937, 1938 und 1941 mögen dies veranschaulichen:

Einfuhr

1 = Einfuhr aus den Gegenblockadegebieten.
2 = Einfuhr aus den Blockadegebieten

% = Einfuhr 1941
in % der durchschnittlichen
Einfuhr 1937/38

In Tonnen oder q

		1937	1938	1941				%
		<i>Quartals- durchschnitt</i>		<i>1. Quartal</i>	<i>2. Quartal</i>	<i>3. Quartal</i>	<i>4. Quartal</i>	
Kohle	1 To.	748 965	763 962	524 501	520 077	585 769	573 517	73
	2 To.	102 795	70 169	6 708	7 643	–	7 397	6
Erdöle und Derivate	1 To.	35 876	34 843	37 032	12 342	40 786	25 641	82
	2 To.	68 516	73 993	4 072	4 824	4 246	1 491	5
Baumwolle	1 To.	316	–	3 652	1 064	2 072	–	
	2 To.	8 297	7 189	215	1 147	689	1 396	11
Wollgewebe	1 q.	2 924	1 850	1 037	1 577	2 021	1 137	60
	2 q.	905	747	15	371	785	893	62
Saatkartoffeln	1 To.	4 103	218 1	2 772	7 844	5	7 856	147
Sonstiges Saatgut	1 To.	519	443	448	732	682	404	118
	2 To.	81	61	1	33	–	–	13
Zucker	1 To.	24 640	20 497	3 098	4 101	3 620	6 856	20
	2 To.	12 352	18 758	10 159	9 662	12 464	8 379	65
Eisen	1 To.	98 917	78 894	43 751	52 887	42 304	52 040	53
Kartoffeln	1 To.	8 643	3 534	2 534	5 710	5 310	390	57
Eier	1 To.	3 479	3 382	2 486	3 572	1 730	898	63
Kautschuk	2 To.	834	958	235	333	261	215	12
Wolle	2 To.	2 233	2 315	95	705	544	2 309	40
Zinn	2 To.	301	333	56	57	56	98	21
Leinen, Hanf	1 q.	4 546	2 237	8 905	4 222	4 505	177	131
	2 q.	2 383	1 437	–	497	–	–	6
Häute	1 To.	485	177	295	142	142	104	52
	2 To.	1 323	881	192	151	67	74	11
Zink	1 To.	2 607	2 377	3 152	2 021	5 276	2 278	128

Ausfuhr

1 = Ausfuhr nach den Gegenblockadegebieten.
2 = Ausfuhr nach den Blockadegebieten

% = Ausfuhr 1941
in % der durchschnittlichen
Ausfuhr 1937/38

		1937	1938	1941				%
		<i>Quartals- durchschnitt</i>		<i>1. Quartal</i>	<i>2. Quartal</i>	<i>3. Quartal</i>	<i>4. Quartal</i>	
Werkzeug-	1	4799	6210	10908	13114	19810	26831	321
maschinen	2	1324	3457	2836	3456	5	95	67
Elektr.-	1	2211	2857	3792	1675	4377	3976	136
Maschinen	2	1742	2190	721	2773	649	705	62
Übr. Maschinen	1	9493	11521	10244	10791	14991	13007	117
	2	6291	7585	3935	3513	1720	2860	43
Uhrwerke in	1	170	148	115	161	203	193	106
1000 Stück	2	1307	965	534	109	1693	1382	82
Seidenbänder	1	201	280	78	262	381	792	157
	2	727	1096	308	204	474	463	40
Stickereien	1	1648	1588	912	1209	1940	3365	114
	2	4081	4219	1689	1733	1648	1478	39
Seidengewebe	1	6030	4680	3742	4714	5159	8673	104
	2	3360	2797	623	977	808	933	27
Hutgeflechte	1	1651	1199	1158	411	277	2960	84
	2	2680	1808	834	452	783	1320	38
Parfümerien	1	1418	1464	2629	2478	1989	3954	192
	2	1598	1500	621	3136	2206	1359	118

Die britische Regierung hat sich bereit erklärt, unter gewissen Bedingungen die Wiederaufnahme der Rohstoffzufuhren ins Auge zu fassen. Hierüber wird gegenwärtig in London verhandelt. Zu diesem Zwecke wurde, wie Ihnen bekannt sein dürfte, eine Delegation bestehend aus Herrn Minister Sulzer, Herrn Nationalrat Rappard und Herrn Professor Keller nach England entsandt. Trotz der bestehenden sehr grossen Schwierigkeiten ist zu hoffen, dass sich eine Einigung erzielen lassen, die den bedeutenden auf dem Spiele stehenden schweizerischen Belangen gerecht wird.

ANNEXE II

E 2001 (E) 1/114

*La Division des Affaires étrangères du Département politique¹⁰,
aux Légations et Consulats généraux de Suisse à l'étranger*

DL *Vertraulich*

Bern, 27. Juni 1942

DIE SCHWARZEN LISTEN.

In unserem Bericht Nr. 12 vom 27. Mai d. J. über die Blockade und Gegenblockade¹¹ legten wir dar, welche Massnahmen die Westmächte und in deren Beantwortung später die Achsenmächte er-

10. *La circulaire est signée par P. Bonna. Cf. aussi E 2001 (D) 2/29.*

11. *Reproduit ci-dessus en annexe I.*

griffen, 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 denjenigen mit den feindlichen Staatsangehörigen, wo immer sie wohnen mögen, richtet (Nationalitätsprinzip), sondern auch gegen alle feindlich geleiteten oder beeinflussten Firmen, d. h. gegen solche, hinsichtlich deren die Vermutung besteht, ihre Tätigkeit könne dem Feind irgendwie 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 einführt. 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, deren 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 wesentlich verschärft wurden, vermochte diese Erklärung die Opposition der Neutralen gegen das Verfahren nicht zu entwerfen. 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 Anlage¹²). 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»¹³ 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 wurde¹⁴. 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.

Über 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. 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 kapitalmässigen 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,

12. *Non reproduit.*

13. *Cf. DDS, vol. 6, notamment les Nos 123, 126, 134, 138, 144, 151, 154, 188, 327 et 340.*

14. *Cf. E 2001 (E) 1/119.*

16 MAI 1942

597

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 Übersee einzuführenden oder dorthin auszuführenden Güter durch deren Gebiet zu leiten, ganz auf ihren guten Willen angewiesen ist.

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 Übersee 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 begrüessen, 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 vertritt¹⁵.

15. *Pour des exposés synthétiques sur les «listes noires», cf. E 2001 (E) 1/116-117.*