

An den Chef des Eidg. Politischen Departements,
Herrn Bundesrat Marcel Pilet-Golaz, Bern.

dodis.ch/47429

London, den 28. September 1942.

Bericht No.14

7.10.42

P. G.

Herr Bundesrat,

Blockade.

1. Der Telegrammwechsel der Berichtsperiode spricht eine beredte Sprache. Wir scheinen an einem Wendepunkt angelangt zu sein, wo wir uns offenbar nicht mehr verstehen. Jedenfalls herrscht diese Stimmung bei uns. Ihre Einstellung beunruhigt uns je laenger je mehr.

2. Zunaehts in formeller Hinsicht. Wir stehen seit sechs Monaten im Zeichen des Wartens. In der ersten Phase unserer Verhandlungen war es ein Warten auf Washington, seit zwei Monaten ist es ein solches auf Bern. Waere dieses Warten, in dessen Beweggruende uns die Einsicht fehlt, lediglich eine Tortur fuer die Delegation, so muesste es von ihr in Gottes Namen in Kauf genommen werden. Wir sind gewiss gerne bereit, den grossen Geschaeftsandrang in Bern gebuehrend Rechnung zu tragen. Aber es ist mehr als das, viel mehr. Jeder Tag weiterer Verzoeigerung kann das heute Erreich-

An den Chef des Eidgenoessischen Volkswirtschaftsdepartement,
Herrn Bundesrat Walter Stampfli,

B e r n .

Dodis



- 2 -

te in Frage stellen und fuer unsere Landesversorgung schwerwiegendste Folgen haben. Wir haben Ihnen diese unsere Ueberzeugung mit unserem Telegramm No.1099 vom 18. September mit allem Nachdruck zur Kenntnis gebracht. Wir haben Sie um rascheste Beantwortung der laengst, zum Teil seit zwei Monaten, pendenten Fragen zwecks endlicher Abklaerung der noch bestehenden Differenzpunkte gebeten, und Ihnen anheingestellt, den Unterzeichneten zu maendlicher Aussprache voruebergehend zurueckzuberufen, falls Sie unseren Vorschlag, die Verhandlungen hier so rasch als moeglich zu Ende zu fuehren, ablehnen. Seither sind bereits wieder zehn Tage verflossen, ohne dass wir auch nur formell eine Antwort erhalten haetten. Und so fliessen die Tage dahin und das Erreichte droht unseren Haenden zu entgleiten. In ein paar Tagen beginnt das letzte Quartal 1942 und wir verstehen nicht, wie man da noch davon reden kann, dass nichts ueberstuerzt werden duerfe. Angesichts der taeglich sich veraendernden Lage, angesichts der weitem Hinauszoeegerung von fuer unsere Landesversorgung wichtigsten Einfuehren koennen wir nicht dringend genug auf die grossen Gefahren aufmerksam machen, die dieses Warten in sich schliesst. Es kann auch seine politischen Auswirkungen haben. Unsere Lage faengt an peinlich zu werden. Man fraegt nach dem Warum. Man sucht nach Gruenden und stellt

- 3 -

Betrachtungen an, die richtig oder nicht richtig, jedenfalls aber gefaehrlich sein koennen.

3. Und nun zur materiellen Seite. Auch hier ist es uns leider unmoeglich, Ihre Auffassungen zu teilen, die unseres Erachtens auf einer Verkennung der hiesigen Lage beruhen. Lassen wir die Ereignisse seit unserer Abreise kurz an uns vorueberziehen.

England erklaerte sich in der Note seines Gesandten vom 9. September 1941 bereit, seine als Reaktion auf das deutsch-schweizerische Wirtschaftsabkommen verschaerfte Blockadepolitik der Schweiz gegenueber wieder entgegenkommender zu gestalten auf Grund der zukuenftigen Entwicklung unserer Ausfuhr nach beiden Kriegfuehrenden. Schon damals erwog man in Bern den Gedanken an eine Mission nach London, liess ihn aber wieder fallen in der Meinung vorerst die Kompensationsmoeglichkeit abzuklaeren. Von der Lockerung der Gegenblockade auf dem Gebiet der Geleitscheinpraxis versprach man sich besondere Erfolge. Diese Abklaerung war dann im Maerz soweit gediehen, dass die Delegation mit gewissen positiven Vorschlaegen nach London reisen konnte.

Inzwischen hatte sich aber ein neues Ereignis von weittragender Bedeutung vollzogen, die Vereinigten Staaten waren in den Krieg eingetreten. Unsere Vorschlaege mussten nun auch den Amerikanern als Mitbeteiligten und hauptsaechlichsten Lieferanten des Kompensationsmaterials zur Genehmigung unterbreitet werden. Sie liessen uns monatelang auf ihre Antwort

- 4 -

warten, bis man uns endlich mitteilte, dass man sich zunächst auf das kleine Programm No.3 zu beschränken wuensche. Aus zwei Gruenden: einmal, weil der Bezug der betreffenden Maschinen nicht mehr so dringlich sei, da man sich inzwischen aus eigenen Kraefte behelfen habe; sodann, weil die Lieferung des Kompensationsmaterials in dem frueher geplanten groesseren Umfang angesichts des dringlichen Eigenbedarfs nicht mehr zugesichert werden koenne. Mit umso groesserer Schaerfe wurde unter dem Einfluss Amerikas das Verlangen nach einer gewissen Reduktion unserer Ausfuhr nach den Achsemachten auf dem Gebiet des Kriegsmaterials und gewisser Maschinenkategorien in den Vordergrund gestellt. Wir haben Ihnen von dieser Veraenderung der Lage, von dem Desinteressement an der Kompensation einerseits, der Verschiebung des Schwergewichtes der Blockadepolitik auf dieses Abbauverlangen andererseits in unseren Berichten mit aller Klarheit wiederholt Kenntnis gegeben. Wir verweisen hier insbesondere auf den Bericht No.7 vom 23. Juni.

Unter dem iiftuemlichen Eindruck, dass die Milderung der deutsch-italienischen Geleitscheinpolitik immer noch der grosse Trumpf fuer die Lockerung der Blockadepolitik der Alliierten sei, ist dann Ihre Delegation nach Berlin gezogen und hat dort auf diesem Gebiet - allerdings auf Grund recht schwerer Gegenkonzessionen - ansehnliche Konzessionen erreicht, die bei den Alliierten nun leider nicht die erwartete Resonanz gefunden haben. Warum hat man nicht versucht, in Berlin in Verbindung damit die Frage nach

- 5 -

einem gewissen Abbau unserer Kriegsmateriallieferungen als natuerliche Folge des scharfen Rueckganges der deutschen Kohlen- und Eisenlieferungen wenigstens zu streifen? Wir haben es tief empfunden, dass man uns nie mit einem Wort ueber die Berliner Verhandlungen auf dem Laufenden hielt. Wir haetten vielleicht doch noch einmal einige nuetzliche Winke geben koennen. Und nun ist man von Berlin zurueckgekehrt und hat in einem offiziellen Communiqué der Oeffentlichkeit guenstige Auswirkungen aus diesen Verhandlungen in Aussicht gestellt, die sich in dem zwischen den Zeilen lesbaren Ausmass nicht verwirklichen werden. Die Gegenkonzessionen aber bleiben bestehen. Dabei ist ja die Zustimmung Italiens heute, nach einem Monat, ismer noch nicht eingetroffen. Wie kann man da von den Alliierten erwarten, dass sie die Geste der Achsenmaechte mit neuen Konzessionen beantworten, bevor einmal wirklich die Erfahrung zeigt, wie viel sie wert ist. Wir verstehen, dass diese Wendung bei Ihnen Bestuerzung hervorgerufen hat, wie Sie sich in Ihrem Telegramm No.1112 ausdruecken. Dieser unglueckliche Ausgang haette wohl vermieden werden koennen, wenn Sie unseren Berichten und unserer Beurteilung der Lage etwas mehr Beachtung geschenkt haetten.

4. Lassen Sie uns die Gruende, die unseres Erachtens fuer raschesten Abschluss des neuen Abkommens auf Grund des heute Erreichten sprechen, rekapitulieren:

a. Wir haben gleich zu Beginn der Verhandlungen die

- 6 -

Verschaerfung der Politik des "enemy content" abzuwenden vermocht. Wir erinnern aber daran, dass diese Konzession zunaechst nur provisorisch, unter der Voraussetzung zugestanden wurde, dass der Abschluss eines neuen Abkommens nicht zu lange auf sich warten lasse. Sie kann jederzeit zurueckgezogen werden und die Gefahr, dass dies geschieht, nimmt von Tag zu Tag zu.

b. Sodann ist es uns endlich nach gewiss nicht leichten Verhandlungen gelungen, auf dem Gebiet der Blockade Bedingungen zu erreichen, die nach unserer Beurteilung der Lage fuer unser Land annehmbar sein sollten.

Auf der Einfuhrseite ist uns die Wiedereroeffnung einer Reihe wichtiger landwirtschaftlicher und industrieller Warenkontingente zugestanden worden verbunden mit der Erklaerung der Alliierten, uns bei der Beschaffung dieser Waren nach besten Kraefte behilflich zu sein. Da wo fruehere Kontingente nicht mehr oder nicht mehr im frueheren Ausmass konzedierte wurden, handelt es sich um fuer die Kriegfuehrung der Alliierten besonders essentielle Materialien, welche - allerdings nur in verhaeltnismaessig kleinen Quantitaeten - auf dem Weg der Kompensation erhaeltlich sein duerften. Ein Schicksal, dem unser Land trotz der eingegangenen langfristigen Verpflichtungen auch von der andern Seite nicht entgangen ist. Verbesserungen dieses Zustandes werden hier nur von Fall zu Fall auf Grund laufender intensiver Demarchen bei den alliierten Behoerden zu erreichen sein.

- 7 -

Auf der Ausfuhrseite sind die minimalen Limiten, die Bern als tragbar haelt, bis auf ganz vereinzelte Ausnahmen eingehalten worden. Auf dem Gebiet der Chemie haben besonders qualifizierte Experten die verlangten Reduktionen fuer ihre Industrie als tragbar erkluert. Nachdem seit vollen zwei Monaten von Bern keine Einwendungen dagegen erhoben worden sind, duerfte es schwer halten, auf diese muhsam erzielte Vereinbarung zurueckzukommen. Das haette gegebenenfalls sofort geschehen muessen. Kann man nicht mit voller Ueberzeugung die Auffassung vertreten, dass die gesamten auf der Ausfuhrseite zugestandenen Einschränkungen sich mit der internen Versorgungslage der Schweiz plausibel begruenden lassen?

Im Handelsverkehr mit den Neutralen wurden nicht unerhebliche Verbesserungen gegenueber dem bisherigen Zustand erzielt.

c. Diese Verbesserungen der Blockadesituation werden allerdings dauernd nur unter zwei Bedingungen erreichbar sein:

1. unter der Bedingung, dass unsere Ausfuhr von Kriegsmaterial und gewisser Maschinenkategorien einen gewissen dauernden Abbau erfahrt. Um die Frage, welches Ausmass dieser Abbau haben solle, ist hier heftig gekaempft worden. Wir haben uns gegen jede schematische Formulierung mit allem Nachdruck zur Wehr gesetzt. In den Entwuerfen der Abschlussdoku-

- 8 -

mente (siehe Bericht No.13) ist dann die Nennung eines bestimmten Prozentsatzes vermieden worden. Dagegen wurde uns maendlich die Erwartung eines Abbaus von 5% im vierten Quartal 1942 gegenueber dem zweiten Quartal 1942 und von einem gewissen weiteren Abbau in den folgenden zwei Quartalen bestaetigt. Man kann hier nach Formeln suchen so lange man will, man wird nie eine befriedigende Formel finden. Hier kann nur ein eingehender Vergleich der Ziffern auf Grund grosserer Zeitspannen und unter Wuerdigung der einzelnen Positionen eine praktische Loesung bringen. Wir sind deshalb der Meinung, dass auf der Fortsetzung der Diskussion ueber diesen Punkt jetzt nicht weiter insistiert werden sollte in der Ueberzeugung, dass man, wenn einmal die Zahlen vorliegen, von uns nicht das Unmoegliche verlangen wird, wenn die Statistik nur endlich tatsaechlich die Tendenz eines Abbaus zeigt.

Dieser Abbau ist und bleibt das Pivot der ganzen Blockadepolitik. Von seiner Erfuellung haengt auch weiterhin das Entgegenkommen der Blockadmacheite in allen andern Punkten entscheidend ab. Wir koennen deshalb nur wiederholen, dass auf diesem Gebiet etwas Positives getan werden muss. Wenn der Abbau sich nicht als natuerliche Folge der deutschen Lieferschwierigkeiten auf dem Gebiet von Kohle und Eisen einstellt, so bleibt unseres Erachtens nichts

- 9 -

anderes uebrig, als darueber mit den Achsenmaech-
ten so rasch als moeglich in Verhandlungen ein-
zutreten.

2. Unter der Bedingung, dass der aktive Veredlungs-
und Umarbeitungsverkehr mit den Achsenmaechten
eine befriedigende Regelung erfahrt. Die Entdeckung,
dass sich in dieser Form ein verhaeltnismaessig um-
fangreicher, aus der Handelsstatistik nicht ersicht-
licher Verkehr abwickelt, hat hier grosses Misstrau-
en in die Zuverlaessigkeit unserer handelsstatisti-
schen Zahlen wachgerufen. Der Abschluss eines neuen
Abkommens kann deshalb nur dann befriedigen, wenn
dieses Misstrauen beseitigt wird durch offene Dar-
legung der Verhaeltnisse. Nachdem Sie uns trotz mehr-
facher Bitte ueber Umfang und Anwendungsgebiete die-
ses Verkehrs keine erschoeffende Auskunft und ueber
die grundsaeztliche Regelung dieser wichtigen Frage
im neuen Abkommen keinen konstruktiven Vorschlag ge-
geben haben, blieb uns nichts anderes uebrig, als
aus eigener Initiative nach einer Formulierung zu
suchen. Wir bedauern, dass Sie nun in dieser spae-
ten Stunde unseren Vorschlag glauben ablehnen zu
muessen. Unseres Erachtens ist unsere Formulierung
durchaus geeignet, unsern legitimen Beduerfnissen
Rechnung zu tragen und den Einwendungen der Blocka-
demaechte gegen diesen Verkehr die Spitze zu brechen.
Wir verweisen auf unsere Ausfuehrungen in Bericht

- 10 -

No.12 . Wir geben zu, dass die gewählte Formulierung theoretisch Anlass zu Interpretationsschwierigkeiten geben kann. Ein Blick auf die tatsächlichen Verhältnisse zeigt aber unseres Erachtens, dass diese Schwierigkeiten praktisch kaum eintreten werden. Immerhin haben wir mit unserem Telegramm No.1100 Ihnen eine andere Variante vorgeschlagen und erwarten Ihre Reaktion darauf. Wir müssen auch hier möglichst rasch zu einem tragbaren Kompromiss kommen.

Aus vorstehenden Überlegungen ziehen wir nach wie vor den Schluss: raschmöglichster Abschluss des neuen Abkommens mit all seinen Fehlern und Mängeln. Beim Bundesrat liegt die Entscheidung ob das Erreichte in Ansehung unserer Lage gegenüber den Achsenmächten für unser Land tragbar ist. Wenn nicht, so muss die Hoffnung auf eine Verständigung mit den Alliierten über eine Verbesserung der Blockadesituation aufgegeben werden mit all den politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen, die dieser Misserfolg nach sich ziehen wird.

Wir möchten nicht verfehlen in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass damit auch unsere Bemühungen um die Verbesserung unserer Transportlage mit grösster Wahrscheinlichkeit als gescheitert zu betrachten sein werden. Wir haben auf diesem Gebiet kürzlich mit dem Verzicht der

- 11 -

Alliierten auf die Kompensation der Vergroesserung unseres Schiffsparks durch Ankauf italienischer Schiffe gegen Abgabe von Griechenschiffen einen ersten Erfolg erzielt und hoffen auch die andern mit diesem Kauf verknuepften Bedingungen durchzubringen. Das wird aber nur moeglich sein im Zusammenhang mit dem Abschluss des neuen Abkommens.

Finanzielles.

Die Verhandlungen ziehen sich leider auch hier infolge Abwesenheit der massgebenden Persoenlichkeit in der Treasury, Mr. Waley, in die Laenge. Ihr gegenwaertiger Stand berechtigt uns aber zu der zuversichtlichen Hoffnung auf eine fuer beide Teile befriedigende Loesung. Dabei moechten wir Sie nicht im Zweifel darueber lassen, dass unseres Erachtens dieses Kreditabkommen einen integrierenden Bestandteil der Gesamtverstaendigung bilden muss, ohne dass wir damit weitere wesentliche Blockadelockerungsforderungen daran knuepfen koennen. Es liegt im wohlverstandenen Interesse des schweizerischen Exportes und der schweizerischen Finanzglaeubiger und ist an sich eine politisch unerlaessliche Geste als bescheidenes Gegenstueck zu dem, was auf diesem Gebiet nach der andern Seite geschehen ist. Wir werden nach besten Kraeften versuchen, noch den von der Nationalbank dringend gewuenschten Transfer von schweizerischen Gold von London nach

- 12 -

Lissabon dagegen einzuhandeln.

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

Namens der Delegation:

Naus Lully

Kopie geht direkt an:

Chef des Eidg. Politischen
Departements.
Herr Dr. Jean Nots
Herrn Professor W. Rappard.